REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA w ŁODZI
Wpł. dnia 2017 -10- 25
6104
Lp. dz.

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 poz. 1113 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

- [x] 1. jednostka samorządu terytorialnego
- [ ] 2. związek międzygminny
- [ ] 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
- [ ] 4. związek, stowarzyszenie powiatów
- [ ] 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)
- [ ] 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna
Gmina Rzgów

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Łódzki Wschodni	**Rzgów**	**Rzgów**
Ulica	Nr domu	Nr lokalu
Plac 500-lecia	**22**	
Kod pocztowy	Poczta	
95-030	**Rzgów**	

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

- Art.44 ust.1,2 i3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. O finansach publicznych (t.j. z 2016r. poz.1870 z póxn. zmian.)
- art.7 ust.1 pkt.1 ustawy z dnia 8 mrca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. z 2017r. poz. 1875)

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

Mieszkańcy okolic autostrady A1 zwrócili się do Burmistrza Rzgowa z prośbą aby przeprowadzić badanie poziomu hałasu w związku z oddaną do użytku autostradą A1. Ich zdaniem dotychczas przeprowadzone badania przez Główną Dyrekcję Dróg i Autostrad nie odzwierciedlają rzeczywistego poziomu hałasu, który dociera do domostw. Mieszkańcy oczekują aby Burmistrz Rzgowa sfinansował badania poziomu hałasu i sporządzenie w na tę okoliczność opinii przez

niezależną firmę prowadzącą takowe badania. Badanie poziomu hałasu dotyczy autostrady A1 a zatem drogi, której właścicielem ani zarządcą nie jest Gmina Rzgów. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku „O samorządzie gminnym" w art.7 przedstawia otwarty katalog zadań własnych gminy. Wśród nich są między innymi sprawy: ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zieleni gminnej i zadrzewienia. Jak można zauważyć zadania gminy w zakresie ochrony środowiska zawarte w cytowanej ustawie są przedstawione ogólnikowo, jednakże każde z tych zadań jest uszczegółowione w szeregu innych ustaw, do których przestrzegania gmina jest zobowiązana. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017r. poz. 519 z późn. zmian.) zwanej dalej (p.o.ś.) ustanawia w art. 376 organy ochrony środowiska. Tymi organami są min. wójt, burmistrz lub prezydent miasta;

W art. 378 ustawy p.o.ś. określona została właściwość organów w sprawach ochrony środowiska.

Organem ochrony środowiska właściwym w sprawach, o których mowa w art. 115a decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu ust. 1, art. przedstawienie wyników pomiarów inspektorowi ochrony środowiska ust. 1, art. 150 decyzja o obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji, art. 152 obowiązek zgłoszenia instalacji ust. 1, art. 154 decyzja dotycząca eksploatacji instalacji ust. 1, art. 178 decyzja o nałożeniu na zarządzającego obowiązku prowadzenia pomiarów, art. 183 wydanie, cofnięcie, wygaśnięcie pozwolenia, art. 237 obowiązek przeglądu ekologicznego i art. 362 decyzja o nałożeniu obowiązków na podmiot negatywnie oddziałujący na środowisko ust. 1-3, **jest starosta.**

Art. 378 uts.3 ustawy p.o.ś. stanowi, że w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami **wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest właściwy w sprawach:**

1) wydawania decyzji, o których mowa w art. 150 decyzja o obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji ust. 1 i art. 154 decyzja dotycząca eksploatacji instalacji ust. 1;

2) przyjmowania wyników pomiarów, o których mowa w art. 149 przedstawienie wyników pomiarów inspektorowi ochrony środowiska i art. 150 decyzja o obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji;

3) przyjmowania zgłoszeń, o których mowa w art. 152 obowiązek zgłoszenia instalacji ust. 1.

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska - dalej p.o.ś., marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

1. Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

Zgodnie z art. 379 ust.3. Kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do:

1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren;

2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;

3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;

4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.

4. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.

5. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy.

Zgodnie z art. 112 ustawy p.o.ś. ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez:

1) utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie;

2) zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany.

Ustawodawca udzielił delegacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska aby określił, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wartości wskaźnika hałasu, o którym mowa w art. 112a pkt 1 lit. a, uwzględniając potrzebę prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem, potrzebę stosowania wskaźników hałasu do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska oraz obowiązujące w tym zakresie dokumenty normalizacyjne w rozumieniu ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1483).

Zgodnie z art. 113. 1. Ustawy p.o.ś. minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku kierując się potrzebą zapewnienia należytej ochrony środowiska przed hałasem oraz mając na uwadze przepisy prawa Unii Europejskiej odnoszące się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku.

W art. 114 ust. 1ustawy p.o.ś. ustawodawca wprowadził obowiązek przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniania terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. A jeżeli teren może

być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu.
Zgodnie z treścią art. 115a. ust. 1 ustawy p.o.ś. przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych, pomiarów dokonanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub pomiarów podmiotu obowiązanego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu; za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu uważa się przekroczenie wskaźnika hałasu LAeq D lub LAeq N.

Jednakże jeżeli hałas powstaje w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, kolei linowych, portów oraz lotnisk lub z działalnością osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą, decyzji, o której mowa w ust. 1, nie wydaje się.
Oceny stanu akustycznego środowiska i obserwacji zmian dokonuje się w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska na podstawie wyników pomiarów poziomów hałasu określonych wskaźnikami hałasu LDWN i LN, z uwzględnieniem pozostałych danych, w szczególności demograficznych oraz dotyczących sposobu zagospodarowania i użytkowania terenu.
Zgodnie z przepisami art. 118 ustawy p.o.ś., na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska starosta sporządza mapy akustyczne dla aglomeracji. Zarządzający drogą, linią kolejową lub lotniskiem jest obowiązany sporządzić również mapy akustyczne, jeśli eksploatacja jego dróg, linii kolejowych i lotniska może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach.

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

Czy zatem Burmistrz Rzgowa może sfinansować ze środków publicznych Gminy badania poziomu hałasu emitowanego przez pojazdy poruszające się wybudowaną autostradą. A1 (której nie jest właścicielem ani zarządcą) i sporządzenie w tym zakresie opinii?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Z analizy powyższych przepisów wynika, że wójt, burmistrz nie jest organem uprawnionym do przeprowadzenia badań poziomu hałasu emitowanego przez pojazdy poruszające się wybudowaną autostradą. Takie badanie poziomu hałasu gmina mogłaby przeprowadzić w odniesieniu do drogi gminnej, której jest zarządcą.

Zdaniem organu, burmistrz winien wszystkie skargi mieszkańców przekazać wraz wnioskiem o zbadanie poziomu hałasu w związku z oddaną do użytku autostradą A1 do WIOŚ. Burmistrz ma prawo do wystąpienia z wnioskiem do WIOŚ o dokonanie oceny porealizacyjnej czyli jaki jest rzeczywiście emitowany poziom hałasu przez pojazdy poruszające się autostradą i to w różnych porach dnia i noc (biorąc pod uwagę zróżnicowany poziom natężenia ruchu) jak i różne warunki atmosferyczne (zróżnicowaną siłę wiatru jak i kierunek wiatru). Jednocześnie burmistrz ma prawo do zwrócenia się z wnioskiem o usunięcie (zminimalizowanie) nadmiernego hałasu poprzez zastosowanie odpowiednich ekranów. Natomiast taka ocena poziomu hałasu wykonana przez burmistrza będzie jedynie dokumentem sporządzonym na użytek Gminy.
Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Upoważnienie do dokonywania wydatków publicznych stanowi między innymi plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych. "W sferze publicznoprawnej nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz zasadę "dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje". Organom gminy wolno zatem tylko to, na co zezwalają ustawy" (uchwała RIO w Katowicach z dnia 27 października 2004 r., 178/XXXIV/2004, OwSS 2005, nr 1, poz. 35, LEX nr 135328). W ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno to, na co zezwalają ustawy (wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92 ONSA 1993, nr 4, poz. 113; wyrok NSA z dnia 20 marca 2000 r., II SA/Ka 2407/99, FK 2000, nr 4, s. 45-50, LEX nr 44134).

Data wypełnienia wniosku 24.10.2017	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej MATEUSZ KAMIŃSKI	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej BURMISTRZ ~~RZ~~GOWA Mateusz Kamiński

Radca prawny
Lilla Perka
Obsługa prawna

Z-ca Burmistrza Rzgowa
Pani Małgorzata Rózga

OPINIA PRAWNA

Z-ca Burmistrza Rzgowa Pani Małgorzata Rózga zwróciła się z pytaniem czy Burmistrz Rzgowa może zlecić przeprowadzenie badania poziomu hałasu w obrębie wybudowanej i oddanej do użytku autostrady oraz sporządzenie opinii ze środków Gminy Rzgów w związku ze skargami mieszkańców?

Stan faktyczny:

Mieszkańcy okolic autostrady A1 zwrócili się do Burmistrza Rzgowa z prośbą aby przeprowadzić badanie poziomu hałasu w związku z oddaną do użytku autostradą A1. Ich zdaniem dotychczas przeprowadzone badania przez Główną Dyrekcję Dróg i Autostrad nie odzwierciedlają rzeczywistego poziomu hałasu, który dociera do domostw.

Stan prawny:

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej w art. 86 mówi: „Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowanie przez siebie jego pogorszenia". W art.74 ust. 2 Konstytucja stanowi: „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych". Z powyższych przepisów wynika, iż ciężar dbałości o stan środowiska spoczywa na każdym z obywateli z osobna, ale jednocześnie zobowiązanymi do działań na rzecz ochrony środowiska jest władza publiczna, a w tym jej liczne jednostki organizacyjne. W przypadku samorządu terytorialnego jego podstawową jednostką jest gmina. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku „O samorządzie gminnym" w art.7 przedstawia otwarty katalog zadań własnych gminy. Wśród nich są między innymi sprawy: ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zieleni gminnej i zadrzewienia. Jak można zauważyć zadania gminy w zakresie ochrony środowiska zawarte w cytowanej ustawie są przedstawione ogólnikowo, jednakże każde z tych zadań jest uszczegółowione w szeregu innych ustaw, do których przestrzegania gmina jest zobowiązana.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2017r. poz. 519 z późn. zmian.) zwanej dalej (p.o.ś.) ustanawia w art. 376 organy ochrony środowiska. Tymi organami są:
1) wójt, burmistrz lub prezydent miasta;
2) starosta;
2a) sejmik województwa;
2b) marszałek województwa;
3) wojewoda;
4) minister właściwy do spraw środowiska;
5) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
6) regionalny dyrektor ochrony środowiska.
Dodatkowo ustawa przewiduje w art.377, że takim organem jest również Inspekcja Ochrony Środowiska działająca na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wykonująca zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli stawa tak stanowi.

W art. 378 ustawy p.o.ś. określona została właściwość organów w sprawach ochrony środowiska w sposób następujący:
1. Organem ochrony środowiska właściwym w sprawach, o których mowa w art. 115a decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu ust. 1, art. przedstawienie wyników pomiarów inspektorowi ochrony środowiska ust. 1, art. 150 decyzja o obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji, art. 152 obowiązek zgłoszenia instalacji ust. 1, art. 154 decyzja dotycząca eksploatacji instalacji ust. 1, art. 178 decyzja o nałożeniu na zarządzającego obowiązku prowadzenia pomiarów, art. 183 wydanie, cofnięcie, wygaśnięcie pozwolenia, art. 237 obowiązek przeglądu ekologicznego i art. 362 decyzja o nałożeniu obowiązków na podmiot negatywnie oddziałujący na środowisko ust. 1-3, **jest <u>starosta.</u>**
2. **Regionalny dyrektor ochrony środowiska** jest właściwy w sprawach przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zamkniętych.
2a. **Marszałek województwa** jest właściwy w sprawach:
1) przedsięwzięć i zdarzeń na terenach zakładów, gdzie jest eksploatowana instalacja, która jest kwalifikowana jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko;
2) przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, realizowanego na terenach innych niż wymienione w pkt 1;
3) pozwolenia na wytwarzanie odpadów i pozwolenia zintegrowanego dla regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych i dla instalacji

określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami jako regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych.

2aa. **Organem ochrony środowiska właściwym w sprawie**:

1) pozwolenia na wytwarzanie odpadów dla odpadów innych niż wydobywcze wytworzonych w miejscu poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż oraz ich magazynowania i przeróbki,

2) pozwolenia zintegrowanego dla odpadów, o których mowa w pkt 1

– **jest organ właściwy do wydania decyzji zatwierdzającej program gospodarowania odpadami wydobywczymi,** o której mowa w art. 11 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1136, z 2014 r. poz. 1101 oraz z 2016 r. poz. 1579).

2b. Przy ustalaniu właściwości organów ochrony środowiska instalacje powiązane technologicznie, eksploatowane przez różne podmioty, kwalifikuje się jako jedną instalację.

3. **W przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest właściwy w sprawach**:

1) wydawania decyzji, o których mowa w art. 150 decyzja o obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji ust. 1 i art. 154 decyzja dotycząca eksploatacji instalacji ust. 1;

2) przyjmowania wyników pomiarów, o których mowa w art. 149 przedstawienie wyników pomiarów inspektorowi ochrony środowiska i art. 150 decyzja o obowiązku prowadzenia pomiarów wielkości emisji;

3) przyjmowania zgłoszeń, o których mowa w art. 152 obowiązek zgłoszenia instalacji ust. 1.

4. Zadania samorządu województwa, o których mowa w ust. 2a i 2aa, art. 91 uchwała w sprawie programu ochrony powietrza ust. 1, 3, 3a i 5, art. 92 plan działań krótkoterminowych ust. 1, art. 94 zbiorcza ocena jakości powietrza w skali kraju ust. 2, art. 95 decyzja nakładająca obowiązek pomiaru poziomu substancji w powietrzu ust. 1, art. 96 uchwała sejmiku województwa w sprawie ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, art. 119 programy ochrony środowiska przed hałasem ust. 2, art. 135 obszar ograniczonego użytkowania ust. 2 oraz art. 162 eliminacja substancji ust. 3, 6 i 7, są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska - dalej p.o.ś., marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.

1. **Marszałek województwa, starosta oraz wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów.**

2. Organy, o których mowa w ust. 1, mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów marszałkowskich, powiatowych, miejskich lub gminnych lub funkcjonariuszy straży gminnych.
3. Kontrolujący, wykonując kontrolę, jest uprawniony do:
1) wstępu wraz z rzeczoznawcami i niezbędnym sprzętem przez całą dobę na teren nieruchomości, obiektu lub ich części, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, a w godzinach od 6 do 22 – na pozostały teren;
2) przeprowadzania badań lub wykonywania innych niezbędnych czynności kontrolnych;
3) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwania osób w zakresie niezbędnym do ustalenia stanu faktycznego;
4) żądania okazania dokumentów i udostępnienia wszelkich danych mających związek z problematyką kontroli.
4. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, marszałek województwa lub osoby przez nich upoważnione są uprawnieni do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska.
5. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa występują do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji, jeżeli w wyniku kontroli organy te stwierdzą naruszenie przez kontrolowany podmiot przepisów o ochronie środowiska lub występuje uzasadnione podejrzenie, że takie naruszenie mogło nastąpić, przekazując dokumentację sprawy.
6. Kierownik kontrolowanego podmiotu oraz kontrolowana osoba fizyczna obowiązani są umożliwić przeprowadzanie kontroli, a w szczególności dokonanie czynności, o których mowa w ust. 3.

Zgodnie z art. 112 ustawy p.o.ś. ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanuakustycznego środowiska, w szczególności poprzez:
1) utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie;
2) zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany.
W art. 112a ustawy p.o.ś. ustawodawca określił, że ilekroć w przepisach niniejszego działu jest mowa o wskaźnikach hałasu, rozumie się przez to parametry hałasu określone poziomem dźwięku A wyrażonym w decybelach (dB), w tym:
1) wskaźniki hałasu mające zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony środowiska przed hałasem, w szczególności do sporządzania map akustycznych, o których mowa w art. 118 ust. 1, oraz programów ochrony środowiska przed hałasem, o których mowa w art. 119 ust. 1:

a) LDWN – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony w ciągu wszystkich dób w roku, z uwzględnieniem pory dnia (rozumianej jako przedział czasu od godz. 600 do godz. 1800), pory wieczoru (rozumianej jako przedział czasu od godz. 1800 do godz. 2200) oraz pory nocy (rozumianej jako przedział czasu od godz. 2200 do godz. 600),
b) LN – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony w ciągu wszystkich pór nocy w roku (rozumianych jako przedział czasu od godz. 2200 do godz. 600);
2) wskaźniki hałasu mające zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby:
a) LAeq D – równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia (rozumianej jako przedział czasu od godz. 600 do godz. 2200),
b) LAeq N – równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy (rozumianej jako przedział czasu od godz. 2200 do godz. 6:00).

Ustawodawca udzielił delegacji ministrowi właściwemu do spraw środowiska aby określił, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wartości wskaźnika hałasu, o którym mowa w art. 112a pkt 1 lit. a, uwzględniając potrzebę prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem, potrzebę stosowania wskaźników hałasu do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska oraz obowiązujące w tym zakresie dokumenty normalizacyjne w rozumieniu ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1483).

Zgodnie z art. 113. 1. Ustawy p.o.ś. minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku kierując się potrzebą zapewnienia należytej ochrony środowiska przed hałasem oraz mając na uwadze przepisy prawa Unii Europejskiej odnoszące się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku.
2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, zostaną ustalone:
1) zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu LDWN, LN, LAeq D i LAeq N dla następujących rodzajów terenów faktycznie zagospodarowanych:
a) pod zabudowę mieszkaniową,
b) pod szpitale i domy pomocy społecznej,
c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
d) na cele uzdrowiskowe,
e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
f) pod zabudowę mieszkaniowo-usługową;
2) dopuszczalne poziomy hałasu z uwzględnieniem rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu;
3) okresy, do których odnoszą się poziomy hałasu, jako czas odniesienia.
3. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, mogą zostać ustalone poziomy

hałasu z uwzględnieniem:
1) zmienności działania źródeł hałasu w czasie;
2) charakterystyki częstotliwościowej hałasu;
3) zawartości impulsów akustycznych.

W art. 114 ust. 1ustawy p.o.ś. ustawodawca wprowadził obowiązek przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniania terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. A jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu.

Ponadto ustawodawca określił ww. ustawie, że na terenach zamkniętych oraz na terenach przeznaczonych do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania znajduje się zabudowa mieszkaniowa, szpitale, domy pomocy społecznej lub budynki związane ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży, ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach.
W przypadku zabudowy mieszkaniowej, szpitali, domów pomocy społecznej lub budynków związanych ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
zlokalizowanych na granicy pasa drogowego lub przyległego pasa gruntu w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1727, z późn. zm.8) ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach.

Zgodnie z art. 115 ustawy p.o.ś. w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oceny, czy teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, właściwe organy dokonują na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego i sąsiednich terenów; przepis art. 114 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

Zgodnie z treścią art. 115a. ust. 1 ustawy p.o.ś. przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych, pomiarów dokonanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska lub pomiarów podmiotu obowiązanego do ich prowadzenia, że poza zakładem, w wyniku jego działalności, przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, organ ten wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu; za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu uważa się przekroczenie wskaźnika hałasu LAeq D lub LAeq N.

Jednakże jeżeli hałas powstaje w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, kolei linowych, portów oraz lotnisk lub z działalnością osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą, decyzji, o której mowa w ust. 1, nie wydaje się.

Oceny stanu akustycznego środowiska i obserwacji zmian dokonuje się w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska na podstawie wyników pomiarów poziomów hałasu określonych wskaźnikami hałasu LDWN i LN, z uwzględnieniem pozostałych danych, w szczególności demograficznych oraz dotyczących sposobu zagospodarowania i użytkowania terenu.
Do pozostałych danych należą także wyniki badań i pomiarów opartych o inne wskaźniki, takie jak LAeqD, LAeqN, LAE. Niektóre z nich mogą służyć do wyznaczania wartości LDWN i LN lub stanowić dodatkowe, precyzujące oceny, w tym do kalibracji modeli obliczeniowych do wykonania map akustycznych.

Zgodnie z przepisami art. 118 ustawy p.o.ś., na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska starosta sporządza mapy akustyczne dla aglomeracji. **Zarządzający drogą, linią kolejową lub lotniskiem jest obowiązany sporządzić również mapy akustyczne, jeśli eksploatacja jego dróg, linii kolejowych i lotniska może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach.**

Opracowane mapy akustyczne przekazywane są zgodnie z art. 120 ustawy p.o.ś. m. in. do WIOŚ, który uwzględnia informacje zawarte w mapach akustycznych przy sporządzaniu oceny klimatu akustycznego na terenie województwa. Na pozostałych obszarach nie objętych procesem opracowania map akustycznych, oceny stanu akustycznego środowiska dokonuje Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska.

Poziomy dopuszczalne hałasu określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. 2014, poz. 112). Poziomy dopuszczalne zostały określone dla dwóch grup wskaźników mających zastosowanie :

1. w prowadzeniu długookresowej polityki w zakresie ochrony środowiska przed hałasem, w szczególności do sporządzania map akustycznych oraz programów ochrony środowiska przed hałasem:

- LDWN – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach [dB], wyznaczony w ciągu wszystkich dób w roku, z uwzględnieniem pory dnia od godz. 6.00 – 18.00, pory wieczoru od godz. 18.00 – 22.00 oraz pory nocy od godz. 22.00 – 6.00;
- LN – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach [dB], wyznaczony w ciągu wszystkich pór nocy w roku od godz. 22.00-6.00,

2. do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby:

- LAeqD jest to równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia, rozumianej jako przedział czasu od godz. 6.00 – 22.00,
- LAeqN – równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy, rozumianej jako przedział czasu od godz. 22.00 – 6.00.

Organ ochrony środowiska wydaje decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu, zgodnie z art. 115a ust. 1 p.o.ś.

Z tego przepisu wynika, ze WIOŚ jest jak najbardziej właściwym do wykonania pomiarów emisji hałasu w środowisku i przekazania wyników organowi ochrony środowiska.

Pomiary musza być wykonane zgodnie z metodyką referencyjną wynikającą z art. 12 ust. 1 p.o.ś. Metodykę referencyjną określa załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Dz. U. Nr 206, poz. 1291) - dalej r.p.w.e.w.

Jak wiadomo podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Gmina realizuje swoje zadania poprzez radę gminy- organ stanowiący i kontrolujący oraz zarząd gminy- organ wykonawczy.
Zadania rady gminy, które bezpośrednio lub pośrednio wiążą się z ochroną środowiska, to:

- uchwalanie miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania
- uchwalanie programów gospodarczych
- uchwalanie budżetu gminny
- ustalanie zakresu działań jednostek pomocniczych
- podejmowanie decyzji w sprawach współdziałania z innymi gminami czy terenowymi organami administracji rządowej
- podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych

Rada gminy określa stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi z zakresu unieszkodliwiania i usuwania odpadów komunalnych, świadczenie przez gminne jednostki organizacyjne oraz podmioty mające zezwolenie na usuwanie, wykorzystanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych.

Ustawa samorządowa wprowadziła podział zadań gminy na zadania własne i zlecone.
Zadania własne, to takie, które gmina wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Można wyróżnić cztery kategorie spraw, które należą do tego typu zadań gminy:

- ład przestrzenny, gospodarka terenami i ochrona środowiska,

wielkości emisji, (jeśli z kontroli wynika, iż nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych)

¬ Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie znajdujących się w posiadaniu gminy

¬ Zarządzanie gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Z analizy powyższych przepisów wynika, że wójt, burmistrz nie jest organem uprawnionym do przeprowadzenia badań poziomu hałasu emitowanego przez pojazdy poruszające się wybudowaną autostradą. Takie badanie poziomu hałasu gmina mogłaby przeprowadzić w odniesieniu do drogi gminnej, której jest zarządcą.

Moim zdaniem burmistrz winien wszystkie skargi mieszkańców przekazać wraz wnioskiem o zbadanie poziomu hałasu w związku z oddaną do użytku autostradą A1 do WIOŚ. Burmistrz ma prawo do wystąpienia z wnioskiem do WIOŚ o dokonanie oceny porealizacyjnej czyli jaki jest rzeczywiście emitowany poziom hałasu przez pojazdy poruszające się autostradą i to w różnych porach dnia i noc (biorąc pod uwagę zróżnicowany poziom natężenia ruchu) jak i różne warunki atmosferyczne (zróżnicowaną siłę wiatru jak i kierunek wiatru). Jednocześnie burmistrz ma prawo do zwrócenia się z wnioskiem o usunięcie (zminimalizowanie) nadmiernego hałasu poprzez zastosowanie odpowiednich ekranów. Natomiast taka ocena poziomu hałasu wykonana przez burmistrza będzie jedynie dokumentem sporządzonym na użytek Gminy.

Ponadto nalży zauważyć, że Gmina Rzgów należy do kręgu podmiotów, do których zastosowa-nie mają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach pu-blicznych (t.j. Dz.U.2016 poz.1870 ze zm.)

Wydatek ze środków publicznych musi być dokonany na podstawie konkretnego tytułu prawnego, tj. zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Upoważnienie do dokonywania wydatków publicznych stanowi między innymi plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych. "W sferze publicznoprawnej nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz zasadę "dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje". Organom gminy wolno zatem tylko to, na co zezwalają ustawy" (uchwała RIO w Katowicach z dnia 27 października 2004 r., 178/XXXIV/2004, OwSS 2005, nr 1, poz. 35, LEX nr 135328). W ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno to, na co zezwalają ustawy (wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., III SA 2017/92 ONSA 1993, nr 4, poz. 113; wyrok NSA z dnia 20 marca 2000 r., II SA/Ka 2407/99, FK 2000, nr 4, s. 45-50, LEX nr 44134).

Zaciąganie zobowiązań winno znajdować pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy.

Wobec powyższego, moim zdaniem brak jest podstaw do zlecenia przez Gminę Rzgów wykonania badań poziomu hałasu emitowanego przez pojazdy poruszające się autostradą A1 i wydatkowania na ten cel środków.

Radca prawny
Lilla Perka

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 22 stycznia 2018 roku

Pan
Mateusz Kamiński
Burmistrz Rzgowa

Urząd Miejski w Rzgowie
Plac 500-lecia 22
95-030 Rzgów

WA 4120-1/2018-w

W odpowiedzi na pismo Pana Burmistrza z dnia 25 października 2017 r. zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów ustawy o finansach publicznych, to jest wskazanie czy Burmistrz może sfinansować ze środków publicznych Gminy badania poziomu hałasu emitowanego przez pojazdy poruszające się wybudowaną autostradą A1 (której nie jest właścicielem ani zarządcą) i sporządzenie w tym zakresie opinii Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje, iż po zbadaniu sprawy podziela Pańskie stanowisko sformułowane we wniosku.

W uzupełnieniu do Pana stanowiska należy dodatkowo podnieść, że zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2016, poz. 1440 z późn.zm.) od 3 marca 2017 r. istnieje możliwość zawarcia z zarządcą drogi porozumienia na dofinansowanie zadań z zakresu zarządzania drogami z budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa.

Z poważaniem

Zastępca Dyrektora
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
mgr Beata Kaczmarek