

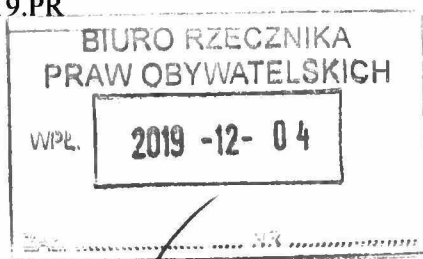


Warszawa, dnia 29.12. 2019 r.

MINISTER KLIMATU

Michał Kurtyka

DP-WRP.021.1.2019.PR



Pan
dr hab. Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z 7 października 2019 r., znak: VII.715.17.2019.MM, dotyczące wniosku pana kwestionującego zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 156 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1396, z późn. zm.) w kontekście wolności prezentowania w twórczości artystycznej przez muzyków grających na instrumentach wymagających użycia urządzeń nagłaśniających, przedstawiam następujące stanowisko.

Art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, zwanej dalej „p.o.ś.”, zabrania używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Na wstępie należy wskazać, że zakaz ustanowiony w art. 156 ust. 1 p.o.ś. ma charakter powszechny w sensie podmiotowym i przedmiotowym – dotyczy bowiem każdego podmiotu używającego wskazanych urządzeń na terenach określonych w przepisie oraz wszelkiego typu instalacji czy urządzeń nagłaśniających. Za tego rodzaju instalacje czy urządzenia należałoby uznać takie, których celem jest przekazywanie dźwięku z zamiarem dotarcia tym dźwiękiem do wszystkich podmiotów objętych zasięgiem jego rozprzestrzeniania z danej instalacji czy urządzenia. Zakaz ten nie jest wobec tego skierowany wyłącznie do artystów grających na instrumentach wymagających użycia urządzeń nagłaśniających. Urządzenia i instalacje nagłaśniające, o których mowa w przywołanym przepisie, mogą być używane także przez inne podmioty, np. w celu reklamy wydarzeń, ogłaszania informacji, rozrywki. Przepis ten dotyczy więc nie tylko działalności artystycznej muzyków grających na instrumentach wymagających użycia urządzeń nagłaśniających, ale także wszelkiego rodzaju akcji marketingowych prowadzonych z zastosowaniem urządzeń nagłaśniających czy sygnałów dźwiękowych typu melodie i kuranty, które są emitowane przez urządzenia nagłaśniające.

Zakaz ustanowiony w art. 156 ust. 1 p.o.ś. ma jednocześnie ograniczony obszarowo zasięg – obowiązuje wyłącznie na obszarze miast na terenach publicznie dostępnych, za które należałoby uznać wszelkie nieruchomości, niezależnie od ich formy własności, o ile wstęp na nie jest dostępny bez ograniczeń, a także poza obszarami miast na terenach zabudowanych i przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Innymi słowy przepis ten nie zakazuje w ogóle i wszędzie emisji dźwięku pochodzącego z instalacji lub urządzeń nagłaśniających, ale zawiera szereg ograniczeń uzasadniających

cel tej regulacji. Wykorzystywanie instalacji lub urządzeń nagłaśniających jest zatem co do zasady dopuszczalne, jeżeli odbywa się poza publicznie dostępnym terenem miasta, terenem zabudowanym lub terenem przeznaczonym na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Nawet jednak i na tych terenach, w pewnych sytuacjach możliwe będzie używanie instalacji lub urządzeń nagłaśniających. Zgodnie z art. 156 ust. 2 p.o.ś. zakazu wyrażonego w poprzednim ustępie tego artykułu nie stosuje się 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 istnieniem zakazu, o którym mowa w art. 156 p.o.ś. przemawia bowiem interes środowiska, zdrowia ludzkiego oraz ustawowy obowiązek jego ochrony przed hałasem, który to hałas, ze względu na specyfikę źródła, pozostaje praktycznie trudny do skontrolowania – zwłaszcza to, z jakim natężeniem określone urządzenie emitowało w danym momencie dźwięk. Art. 156 zawiera tymczasem regulację odnoszącą się do najbardziej uciążliwego i częstego źródła hałasu.

Należy w tym miejscu także zaznaczyć, że co do zasady urządzenia i instalacje nagłaśniające umożliwiają emisję dźwięku o większym natężeniu niż natężenie możliwe do wytworzenia bez wykorzystania tego rodzaju urządzeń lub instalacji. Dlatego – mając na uwadze fakt, że wykorzystanie urządzeń i instalacji nagłaśniających wiąże się z potencjalną emisją hałasu o dużym natężeniu, emisja uciążliwego hałasu z użyciem tego rodzaju urządzeń i instalacji jest o wiele bardziej prawdopodobna niż w sytuacji, gdy w danym miejscu nie funkcjonują tego rodzaju urządzenia i instalacje – ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie zakazu o treści wyrażonej w art. 156 ust. 1 p.o.ś., poprzez odwołanie się do sposobu emisji hałasu, a nie jego natężenia. Należy bowiem podkreślić, że celem przywołanego przepisu jest stworzenie generalnej, ale jednocześnie stosunkowo łatwej do wyegzekwowania w warunkach „ulicznych” reguły zakazującej emisji uciążliwego hałasu. Jak bowiem wskazano, weryfikowanie w miejscach publicznych z jakim natężeniem konkretne urządzenie emitowało w danym momencie dźwięk, jest trudne do wykonania, o ile w ogóle w powszechnej praktyce byłoby możliwe.

Postulat pana – by w art. 156 ust. 1 p.o.ś. określić maksymalne poziomy dopuszczalnego hałasu – w praktyce byłby trudny do wyegzekwowania, bo trudno byłoby wykazać, czy w konkretnym momencie doszło do przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu. Co więcej, w sytuacji, w której kilka podmiotów korzystałoby z urządzeń i instalacji nagłaśniających, trudno byłoby w praktyce ustalić, który z nich (i czy w ogóle któryś) w danym momencie przekroczył przyjęte normy (ew. w jakim stopniu przyczynił się do przekroczenia). Wyegzekwowanie takiej normy wymagałoby również specjalistycznego sprzętu. Należy także zwrócić uwagę, że hałas ma to do siebie, że w przeciwieństwie np. do zanieczyszczenia powietrza czy wody, ma charakter chwilowy – tzn. określone natężenie dźwięku nie utrzymuje się w środowisku, ale szybko się zmienia. Zatem w przypadku niewychwycenia przy użyciu specjalistycznego sprzętu, że dana osoba przekroczyła w określonym momencie dopuszczalny poziom hałasu, jej uciążliwa dla otoczenia aktywność pozostawałaby bezkarna.

Wydaje się także, że wyłączenie spod przepisu art. 156 ust. 1 p.o.ś. muzyków grających na instrumentach wymagających użycia urządzeń nagłaśniających nie zasługuje na uwzględnienie. Za argument wskazujący na zasadność zmiany aktualnego stanu prawnego nie może być uznane stwierdzenie, że artystyczne występy realizowane w przestrzeni publicznej bez urządzeń nagłaśniających potrafią być równie uciążliwe, ani to, że twórczość artystyczna objęta jest ochroną konstytucyjną. Należy bowiem wyjaśnić, że funkcjonowanie w przestrzeni publicznej muzyków niestosujących urządzeń nagłaśniających także jest poddane ograniczeniom, aczkolwiek wynikającym z innych ustaw niż p.o.ś. Art. 51 Kodeksu wykroczeń penalizuje bowiem zachowanie polegające m.in. na zakłócaniu spokoju, porządku publicznego lub spoczynku nocnego poprzez hałas. Przepis ten

nie wskazuje określonego poziomu hałasu ani jego źródła, które uzasadniałyby zastosowanie przewidzianych w tym przepisie sankcji. W myśl tego przepisu, w świetle poglądów doktryny oraz orzecznictwa, zakazane jest wytwarzanie hałasu takiego rodzaju i natężenia, który wywoływałby stan, który w konkretnych okolicznościach, w określonym miejscu i czasie oraz zgodnie z przyjętymi normami, uważa się za nienormalny, utrudniający lub wręcz uniemożliwiający ludziom zwykłe, rutynowe zachowanie się w miejscach dostępnych dla nieokreślonej grupy osób (wyrok Sądu Najwyższego z 2 grudnia 1992 r., III KRN 189/92, P. Daniluk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Legalis 2019). Nie jest zatem tak, jak mogłoby wynikać z pisma pana [imię] że muzycy wykonujący utwory na instrumentach niewykorzystujących urządzeń i instalacji nagłaśniających, nie są poddani żadnym ograniczeniom i całkowicie swobodnie mogą prezentować swoją twórczość, nie przejmując się żadnymi ograniczeniami co do poziomu generowanego dźwięku. W tym kontekście należy zauważyć, że art. 156 ust. 1 p.o.ś. ma podobny cel, co art. 51 Kodeksu wykroczeń, ale w sposób bardziej konkretny sankcjonuje zachowania, które w praktyce najczęściej generują nadmierny hałas.

Należy także zauważyć, że umożliwienie twórcom wyrażania swojego światopoglądu, przekonań, opinii za pośrednictwem dzieł artystycznych jest wprawdzie bardzo istotnym elementem zagwarantowanej w Konstytucji wolności twórczości artystycznej, jednak – jak wskazuje doktryna i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – nie można dokonywać nadinterpretacji wagi tej wolności (M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016). Wolność artystyczna nie jest absolutna i ma swoje granice, które wyznacza przede wszystkim godność człowieka oraz wolności i prawa z niej wynikające. Artysta, podobnie jak każdy inny człowiek, jest także zobowiązany sprawować samokontrolę nad swoją ekspresją publiczną, tak aby nie naruszać praw lub wolności innych osób, w tym między innymi prawa do spokojnego, niezakłócanego nadmiernym hałasem, spędzania czasu oraz porządku publicznego. W ocenie Ministra Środowiska ograniczenia wynikające z art. 156 p.o.ś. są uzasadnione ochroną istotnych dóbr, które również podlegają ochronie konstytucyjnej (zdrowie, porządek publiczny, środowisko), jednocześnie ograniczenia mają charakter proporcjonalny do celu tej regulacji i nie naruszają istoty innych wolności, w tym wolności twórczości artystycznej.

Należy również zaznaczyć, że także art. 10 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka pozwala na ograniczenie swobody artystycznej m.in. ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku oraz z uwagi na ochronę zdrowia i moralności.

W świetle powyższych wyjaśnień, w ocenie Ministerstwa Klimatu argumenty pana [imię] dotyczące niekonstytucyjności art. 156 p.o.ś. nie są zasadne.

Z poważaniem

MINISTER KLIMATU



Michał Kartyka