dr Agnieszka Wąsikowska

**Ochrona środowiska przed hałasem**

Wstęp

Zagadnienie ochrony środowiska przed hałasem uregulowane jest przede wszystkim w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (art. 112-120a). Zgodnie z art. 2 ust. 2a u.p.o.ś. przepisów tej ustawy nie stosuje się w zakresie hałasu powstałego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska, które przysługuje każdemu z mocy ustawy. Powszechnym korzystaniem ze środowiska jest w myśl art. 4 ust. 1 u.p.o.ś. m.in. wprowadzanie do środowiska substancji lub energii (jest to emisja, a więc również i hałas) bez użycia instalacji w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego. Trzeba mieć również na uwadze to, że ochrona niektórych terenów będzie musiała uwzględniać wszystkie źródła hałasu – w tym związane z powszechnym korzystaniem ze środowiska np. dla celów rekreacyjnych zgodnie z art. 116 u.p.o.ś.

Prawna ochrona środowiska przed hałasem jest przedmiotem także innych regulacji prawnych, a dotyczących w szczególności zagospodarowania przestrzennego, budownictwa, uzdrowisk, krajobrazu czy zabytków. Regulacje te często mają charakter fragmentaryczny, ale i one zmierzają do zapewnienia w różnym zakresie ochrony przed negatywnym oddziaływaniem hałasu.

W prawie UE kwestie ochrony środowiska przed hałasem uregulowane zostały przede wszystkim w dyrektywie 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. Poza tym obowiązuje jeszcze szereg innych aktów prawnych UE regulujących dopuszczalne poziomy hałasu z różnego rodzaju urządzeń i instalacji.

Hałas w:

* ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U.2013.1232 j.t.)
* ustawie 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 (Dz.U.2013.1235 j.t.)
* ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U.2013.1409 j.t.)
* ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2015.199 j.t.)
* w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U.2013.627 j.t.)
* ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U.2012.651 j.t.)
* ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U.2012.1137 j.t.)
* dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz.U.UE.L.2002.189.12)

…

Pojęcia

**Hałas** (art. 3 pkt 5 u.p.o.ś.) - to dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16000 Hz..

 „Hałas”, w rozumieniu art. 3 pkt 5 u.p.o.ś., nie ma zastosowania do hałasu powodowanego czynnościami domowymi, hałasu powodowanego przez sąsiadów, hałasu w miejscu pracy, hałasu wewnątrz środka transportu ani hałasu powodowanego działaniami wojskowymi na terenach wojskowych.

**Hałas – zanieczyszczenie** - wobec którego należy przyjmować takie same ogólne zasady postępowania, jak dla pozostałych zanieczyszczeń środowiska. Zanieczyszczenie natomiast w rozumieniu art. 3 pkt 49 u.p.o.ś. **jest emisją**, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska. Bez względu na rodzaj emisji, związana jest ona zawsze z działalnością człowieka.

**Hałas z urządzeń technicznych** nie został unormowany w u.p.o.ś. Ustawodawca nie odnosi się do problematyki zwalczania hałasu powodowanego przez poszczególne rodzaje urządzeń. Podstawę prawną w tym zakresie stanowią przepisy szczególne takie jak:

ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. o systemie oceny zgodności, na podstawie której Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska, która także wdraża postanowienia dyrektywy nr 2000/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2000r. w sprawie zbliżania ustawodastw Państw Członkowskich odnoszących się do emisji hałasu do środowiska przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń.

Zgodnie z założeniami dyrektywy konieczne jest zharmonizowanie w ramach rynku wewnętrznego wymogów dotyczących emisji hałasu przez te urządzenia. Wprowadzenie ograniczenia dopuszczalnego poziomu hałasu urządzeń emitujących hałas ma przede wszystkim na celu ochronę zdrowia ludzi i ochronę środowiska. Poza tym społeczeństwo ma również możliwość uzyskania informacji o poziomie hałasu emitowanego przez urządzenia, które – zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska - są wprowadzane do obrotu lub oddawane do użytkowania, jako kompletny wyrób przeznaczony do konkretnego zastosowania. Wskazać jednak należy, że przepisów powyższego rozporządzenia nie stosuje się do wszystkich urządzeń, w szczególności nie stosuje się ich do urządzeń przeznaczonych do przewozu towarów lub osób transportem drogowym, kolejowym, powietrznym oraz wodnym, jak również specjalnie zaprojektowanych i wykonanych na potrzeby wojska, policji i służb ratownictwa. Rodzaje urządzeń podlegających ograniczeniu emisji hałasu określa wprost załącznik nr 1 do powyższego rozporządzenia.

**Hałas ze względu na jego źródło możemy podzielić na hałas**: przemysłowy, komunikacyjny (drogi, linie kolejowe, lotniska ) i komunalny (kluby, sklepy, hotele).

Innym podziałem hałasu jest **podział hałasu z uwagi na częstotliwość**. Wówczas hałas można podzielić na:

- hałas słyszalny (od 16 Hz do 16000 Hz, który jest przedmiotem moich rozważań);

- hałas infradźwiękowy (poniżej 16 Hz);

- hałas ultradźwiękowy (powyżej 16000 Hz).

Ponadto wyróżnić można także hałas ustalony lub nieustalony (tj. zmienny w czasie, przerywany). Przykładem tego ostatniego może być hałas impulsowy, składający się z jednego lub wielu zdarzeń dźwiękowych .

Transpozycja do prawa polskiego dyrektywy 2002/49/WE dotyczącej ochrony środowiska przed hałasem nie jest obecnie jeszcze w pełni prawidłowa. Podstawowe braki w transpozycji dotyczą m.in. różnic w kluczowych definicjach powołanych w omawianej dyrektywie. Wynika to z tego, że w rozumieniu dyrektywy „hałas w środowisku” oznacza niepożądane lub szkodliwe dźwięki powodowane przez działalność człowieka na wolnym powietrzu, w tym hałas emitowany przez środki transportu, ruch: drogowy, kolejowy, samolotowy oraz hałas pochodzący z działalności przemysłowej (art. 3 lit. a) Dyrektywy). Zatem należy zauważyć, że definicja hałasu zawarta w dyrektywie różni się od powołanego wprost w art. 3 pkt 5 u.p.o.ś.

Należy wskazać, że dyrektywa 2002/49/WE nie wprowadza pojęcia dopuszczalnego poziomu hałasu, a określa wartości graniczne poziomu hałasu.

Kolejnym pojęciem z zakresu ochrony środowiska przed hałasem jest **„wskaźnik hałasu”**, który ma zastosowanie do ustalania poziomu hałasu i kontroli warunków korzystania ze środowiska. Możemy wyróżnić dwa rodzaje wskaźników hałasu. Pierwszy ma zastosowanie do ustalania poziomu hałasu emitowanego do środowiska np. przy wydawaniu decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu tj. L Aeq D i LAeq N. Drugi natomiast LDWN i LN odnosi się do prowadzenia długotrwałej polityki w zakresie przedmiotowej ochrony i wykorzystywany jest przy tworzeniu map akustycznych oraz opracowywaniu programów naprawczych.

**Zakład** (art. 3 pkt 48 u.p.o.ś.) jest to jedna lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalację posiada tytuł prawny oraz znajdującymi się na nim urządzeniami.

Art. 3 pkt 6 u.p.o.ś. stanowi, że przez instalację - rozumie się:

a) stacjonarne urządzenie techniczne,

b) zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu,

c) budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami,

których eksploatacja może spowodować emisję;

**Urządzenie** (art. 3 pkt 42 u.p.o.ś.) - niestacjonarne urządzenie techniczne, w tym środki transportu;

Szereg przepisów prawa materialnego wprowadza obowiązek przeprowadzenia wymaganych pomiarów poziomu hałasu bądź badań w tym zakresie zgodnie z ustaloną metodyką referencyjną, która może obejmować w szczególności sposób poboru próbek, sposób interpretacji uzyskanych danych, a także metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji oraz energii w środowisku. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody w załączniku Nr 6 i 7 określa metodyki referencyjne wykonywania okresowych pomiarów w środowisku, pochodzącego od instalacji lub urządzeń.

**Metodyka referencyjna** w rozumieniu tego rozporządzenia służy do wyznaczenia wartości poziomu hałasu emitowanego do środowiska przez instalacje lub urządzenia znajdujące się na terenie jednego zakładu, wyrażonego wskaźnikami LAeq D i LAeq N, określonymi w art. 112a pkt 2 u.p.o.ś., mającymi zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby. Jak wynika z rozporządzenia można wyróżnić dwie metody obliczania wartości równoważnego poziomu dźwięku A wyrażonego w decybelach (dB) tj.: metodę pomiarową oraz metodę obliczeniową, w sytuacji gdy w danych warunkach nie można uzyskać wyniku za pomocą pomiarów bezpośrednich. Metoda obliczeniowa znajduje swoje zastosowanie w szczególności przy opracowywaniu map akustycznych.

**Tło akustyczne** w myśl rozporządzeni (załącznik nr 6, lit. E II, „Realizacja pomiarów”) tworzą wszystkie dźwięki występujące w danym punkcie pomiarowym, które nie pochodzą z zakładu, instalacji, urządzeń aktualnie badanych. Dokonując pomiaru tła akustycznego, wyłącza się pojedyncze, sporadyczne dźwięki, których wpływ na pomiar hałasu z zakładu, instalacji czy urządzenia można wyeliminować przez chwilowe zatrzymanie procesu mierzenia lub analizę zarejestrowanego sygnału.

Inną kwestią jest to, kto powinien przeprowadzać pomiary hałasu do środowiska, aby uznać je za dowód w postępowaniu administracyjnym. Zagadnienie to jest istotne z uwagi na to, że pomiary hałasu stanowią podstawę kontroli jego poziomu w środowisku, ale również pomagają prowadzić długookresową politykę w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. Pomiary poziomu hałasu do środowiska powinien przeprowadzać podmiot mający odpowiednią akredytację.

Uchwała NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., sygn. akt II OPS 1/14

Stosownie do art. 305a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.), jeżeli nie jest spełniony warunek prowadzenia pomiarów przez laboratorium, o którym mowa w art. 147a ust. 1 tej ustawy, jest to wystarczająca podstawa stosowania, do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, art. 305a ust. 1 tej ustawy.

**Decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu**

Art. 115a. 1. W 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.

2. 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.

3. W decyzji, o której mowa w ust. 1, określa się dopuszczalne poziomy hałasu poza zakładem przy zastosowaniu wskaźników hałasu LAeq D i LAeq N w odniesieniu do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, na które oddziałuje zakład.

4. W decyzji, o której mowa w ust. 1, mogą być określone wymagania mające na celu nieprzekraczanie poza zakładem dopuszczalnych poziomów hałasu, a w szczególności:

1) rozkład czasu pracy źródeł hałasu dla całej doby, wraz z przewidywanymi wariantami;

2) zakres, sposób i częstotliwość prowadzenia pomiarów poziomu hałasu w zakresie, w jakim wykraczają one poza wymagania, o których mowa w art. 147 i 148;

3) sposób postępowania w przypadku uszkodzenia aparatury służącej do pomiarów poziomu hałasu, jeżeli jej zastosowanie jest wymagane;

4) formę, układ, techniki i termin przedkładania wyników pomiarów, o których mowa w pkt 2, organowi właściwemu do wydania decyzji i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska; do wyników przeprowadzonych pomiarów stosuje się odpowiednio przepis art. 147 ust. 6.

5. Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji, o której mowa w ust. 1, wszczyna się z urzędu.

6. (uchylony).

7. Decyzja, o której mowa w ust. 1, może ulec zmianie w przypadku:

1) uchwalenia albo utraty mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego terenów objętych oddziaływaniem hałasu z zakładu;

2) zmiany faktycznego zagospodarowania i wykorzystania nieruchomości, na które oddziałuje hałas z zakładu, nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;

3) zmiany obowiązujących dopuszczalnych poziomów hałasu.

Analizowana decyzja jest decyzją administracyjną w myśl art. 107 § 1 k.p.a. Za pomocą tego aktu starosta wyraża swoje władztwo administracyjne i rozstrzyga o prawach podmiotu, poza zakładem którego emitowany jest ponadnormatywny hałas. Zauważyć trzeba, iż wydając tego rodzaju decyzję właściwy organ - co do zasady - nie nakłada na zakład nowych obowiązków, lecz jedynie stwierdza, że zakład w związku ze swoją działalnością emituje hałas, który poza terenem zakładu przekracza dopuszczalny poziom hałasu dla określonego terenu objętego prawną ochroną. Organ jedynie stwierdza pewien stan faktyczny i prawny, przyporządkowując konkretnemu zakładowi określone w rozporządzeniu dopuszczalne poziomy hałasu, które muszą zostać spełnione poza zakładem (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2009r., sygn. akt II SA/Wr 431/09, publ. CBOIS). Przedmiotowa decyzja jest decyzją deklaratoryjną, związaną, a na jej zakres nie ma wpływu adresat decyzji.

Organem właściwym do wydania decyzji jest starosta zgodnie z art. 378 ust. 1 u.p.o.ś., po stwierdzeniu na podstawie pomiarów, przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu.

WIOŚ działając na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz art. 115a ust. 1 i 5 u.p.o.ś. może wystąpić do właściwego starosty o wydanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu, jeżeli z przeprowadzonych przez niego pomiarów wynika, że dopuszczalne poziomy hałasu zostały przekroczone.

Warunkiem koniecznym do wszczęcia postępowania jest ustalenie, że przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu występuje poza zakładem. Nie ma przy tym znaczenia, o jaką wielkość normy te zostały przekroczone, ponieważ nawet niewielkie przekroczenie norm skutkuje koniecznością ustalenia dopuszczalnego poziomu hałasu dla pory dnia i dla pory nocy (Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 czerwca 2010r., sygn. akt II SA/Łd 316/10, publ. CBOIS).

Wszczęcie postępowania z urzędu w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu następuje z dniem podjęcia pierwszej czynności procesowej w sprawie. Taką czynnością będzie przede wszystkim dzień zawiadomienia o wszczęciu postępowania, a w braku takiego zawiadomienia, dzień pierwszego wezwania w sprawie. Na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego samo wniesienie żądania lub podjęcie czynności urzędowej (przy sprawach wszczynanych z urzędu) z określoną datą, powoduje z mocy prawa wszczęcie postępowania. Strony zainteresowane w sprawie tj. m.in. podmiot, którego działalność podlega kontroli, powinien być poinformowany o terminie jej przeprowadzenia. Ma on prawo udziału we wszystkich czynnościach kontrolnych w zakresie pomiarów hałasu na zasadach określonych w k.p.a.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu nie wymaga zapewnienia udziału społeczeństwa na zasadach określonych w u.u.i.ś. W myśl bowiem art. 28 k.p.a. stroną takiego postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny. Będą to przede wszystkim podmioty położone w bezpośrednim sąsiedztwie obiektu, z działalnością którego wiąże się emisja hałasu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że interes prawny właściciela nieruchomości, wynikający z prawa rzeczowego, może pozostawać w bezpośrednim związku ze sprawą administracyjną i rozstrzygnięciem w takiej sprawie, odnoszącym się do sąsiedniej nieruchomości - (Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 października 2008r., sygn. akt II SA/Lu 566/08, publ. Legalis).

Możliwość wniesienia do sądu powszechnego powództwa o przywrócenie do stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń (art. 222 § 2 k.c.) nie pozbawia strony ochrony także w postępowaniu administracyjnym - (Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2008r., sygn. akt II SA/Kr 474/076, publ. Legalis).

Znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w przedmiocie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu może mieć oprócz dowodu z pomiarów hałasu, także dowód z zeznań świadków bądź przesłuchania strony. Przepisy u.p.o.ś. bowiem nie wyłączają stosowania przepisów k.p.a., w związku z tym te ostatnie w zakresie przeprowadzania dowodów mają pełne zastosowanie w sprawie wydania decyzji z art. 115a ust. 1 u.o.p.ś. - (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lipca 2009r., sygn. akt II SA/Bd 341/09, publ. CBOIS).

Zagadnieniem spornym jest sytuacja, kiedy na określonym terenie objętym ochroną akustyczną znajduje się kilka zakładów emitujących ponadnormatywny hałas. Wówczas przyjmuje się (co również jest kwestionowane), że dopuszczalny poziom hałasu dla tego terenu określa się poprzez ustalenie poszczególnym zakładom poziomu emitowanego hałasu, tak aby w sumie wszystkie zakłady nie przekraczały określonego w rozporządzeniu dopuszczalnego poziomu hałasu na konkretnym terenie.

Adresatem takiej decyzji może być podmiot, prowadzący zakład, poza którym następuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu.

W art. 115a ust. 2 u.p.o.ś został zawarty zamknięty katalog sytuacji, kiedy nie wydaje się decyzji określonej w art. 115a ust. 1 tej ustawy.

Ponadto ustawodawca określił obligatoryjne i fakultatywne elementy (nie stanowią one katalogu zamkniętego, wskazuje na to użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”), które powinna (może) zawierać decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu. Przy czym nie należy zapominać, że decyzja taka powinna spełniać ponadto wymogi określone w art. 107 § 1 k.p.a.

Decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu można zmienić jedynie w przypadkach określonych w art. 115a ust. 7 u.p.o.ś. Przepis ten stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów ogólnych k.p.a. regulujących zmianę ostatecznych decyzji administracyjnych (Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 25 maja 2009r., sygn. akt II SA/Go 833/08, publ. CBOIS).

Dla rozstrzygnięcia sprawy o ustaleniu dopuszczalnego poziomu hałasu emitowanego do środowiska nie ma żadnego znaczenia okoliczność, iż urządzenia używane przez stronę do produkcji są wyprodukowane przez uprawnionych producentów oraz są dopuszczone zgodnie z prawem do stosowania. Nie ma również znaczenia okoliczność, że strona nie ma ekonomicznych możliwości nabycia nowych, wprowadzających mniejszą uciążliwość dla środowiska, urządzeń (Wyrok NSA z dnia 1 lipca 1999r., sygn. akt IV SA 1079/97, publ. Lex nr 48145).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku wydane na podstawie art. 113 ust. 1 u.p.o.ś., różnicuje dopuszczalne poziomy hałasu ze względu na rodzaj terenu, na którym emitowany jest hałas.

Warto zwrócić także uwagę, że nieprawidłowe jest orzekanie przez właściwy organ o dopuszczalności hałasu emitowanego przez konkretny zakład, na podstawie art. 115a u.p.o.ś. w stosunku do obiektu samowolnie zrealizowanego, poza postępowaniem legalizacyjnym (Aktualny wciąż pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 16 maja 2001r., sygn. akt II SA/Ka 1455/99, publ. Lex nr 49505, który odnosi się do art. 51 ustawy z dnia 31 stycznia 1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska).

Odpowiedzialność w sytuacji naruszenia postanowień decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu

1. wykroczenie z art. 337a u.p.o.ś.

2. administracyjna kara pieniężna

Odnosząc się do wysokości kar za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu przenikającego do środowiska, trzeba wskazać, że ustawodawca, zgodnie z art. 291 ust. 1 u.p.o.ś., ustalił kwotowo stawkę maksymalną tj. 59,90 zł[[1]](#footnote-1) za 1 dB przekroczenia oraz zobowiązał RM do wydania rozporządzenia w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar zróżnicowanych ze względu na wielkość przekroczenia[[2]](#footnote-2). Kary te wymierza się odrębnie dla pory dnia i pory nocy[[3]](#footnote-3). Przykładowo, w sytuacji przekroczenie poziomu hałasu od 1 do 5 dB za każdy dB przekroczenia ustawodawca dla pory dnia przewidział 8 zł kary, a dla pory nocnej 10 zł. Ponadto górna stawka kary określona w art. 311 ust. 1 u.p.o.ś. i dolne jednostkowe stawki opłat określone ww. rozporządzeniu podlegają waloryzacji.

**Obszar cichy**

Art. 118b ust. 1 u.p.o.ś. Rada powiatu może, w drodze uchwały, wyznaczyć obszary ciche w aglomeracji lub obszary ciche poza aglomeracją, uwzględniając szczególne potrzeby ochrony przed hałasem tych obszarów i podając wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie.

2. Projekt uchwały, o której mowa w ust. 1, podlega uzgodnieniu z właściwym miejscowo wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta w terminie 30 dni; niezajęcie przez organ stanowiska w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń do projektu uchwały.

aglomeracja (art. 3 pkt 1 u.p.o.ś.) - to miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych.

obszar cichy w aglomeracji (art. 3 pkt 10a u.p.o.ś.) - to obszar, na którym nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu wyrażonych wskaźnikiem hałasu LDWN .

obszar cichy poza aglomeracją (art. 3 pkt 10b u.p.o.ś.) - to obszar, który nie jest narażony na oddziaływanie hałasu komunikacyjnego, przemysłowego lub pochodzącego z działalności rekreacyjno-wypoczynkowej.

Powyższe unormowania nawiązują do pojęć „obszar cichy w obrębie aglomeracji” oraz „obszar cichy na otwartym terenie poza miastem” w rozumieniu art. 3 lit. l) i m) dyrektywy 2002/49/WE.

Rada powiatu może, w drodze uchwały, wyznaczyć obszary ciche w aglomeracji lub obszary ciche poza aglomeracją, uwzględniając szczególne potrzeby ochrony przed hałasem tych obszarów i podając wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu, co najmniej na istniejącym poziomie. Projekt tej uchwały podlega uzgodnieniu z właściwym miejscowo wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta w terminie 30 dni. Niezajęcie przez organ stanowiska w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń do projektu uchwały.

W przypadku podejmowania przez radę powiatu uchwały wyznaczającej obszary ciche w aglomeracji lub poza nią, na podstawie art. 118b i 118c u.p.o.ś., jest ona zobowiązana uprzednio przeprowadzić pomiary poziomu hałasu w środowisku na określonym terenie zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 4 listopada 2008 r. dotyczącego wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody, w którym szczegółowo określone są zasady i kryteria realizacji pomiarów hałasu.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się m.in. obszary ciche w aglomeracji oraz obszary ciche poza aglomeracją. Obszar cichy w aglomeracji i obszar cichy poza aglomeracją należą do form ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w związanych z ochroną zasobów środowiska zgodnie art. 130 ust. 1 u.p.o.ś.

Art. 130 ust. 1 u.p.o.ś. ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić przez:

1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody;

2) ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy - Prawo wodne;

3) wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją.

2. Przepis ust. 1 nie wyklucza możliwości ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w celu ochrony zasobów środowiska na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

**Zakaz używania jednostek pływających na określonych zbiornikach powierzchniowych**

Art. 116 ust. 1 u.p.o.ś. rada powiatu, w drodze uchwały, z zastrzeżeniem ust. 2 i 4, ograniczy lub zakaże używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

2. Na śródlądowych wodach żeglownych ograniczenia i zakazy wprowadza, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu.

3. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 2, zostaną ustalone:

1) nazwa lub inne określenie cieku lub zbiornika wodnego albo jego części, na których obowiązują ograniczenia lub zakazy;

2) rodzaje jednostek pływających, których dotyczą zakazy lub ograniczenia, które mogą być charakteryzowane poprzez:

a) przeznaczenie jednostki,

b) parametry techniczne, takie jak wielkość i rodzaj napędu;

3) zakazy i ograniczenia dotyczące używania jednostek odpowiednio w okresie roku, dni tygodnia lub doby.

4. Ograniczenia nie mogą dotyczyć jednostek pływających, których użycie jest konieczne do celów bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymania cieków i zbiorników wodnych.

Art. 116 u.p.o.ś. daję możliwość - radzie powiatu w drodze uchwały - ograniczenia lub wprowadzenia zakazu używania jednostek pływających na określonych zbiornikach wód stojących lub wodach płynących, które stanowią wody powierzchniowe. Jednak wartością chronioną nie są tu wody jako takie, ale stan akustyczny środowiska na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Dopuszczalny poziom hałasu na terenach rekreacyjno-wypoczynkowych wynosi: 55 dB dla pory dnia i 45 dB dla pory nocy. Poziomy te zostały określone w załączniku (Tabela 1) do rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Przeznaczenie terenu na cele rekreacyjno-wypoczynkowe powinno wynikać z ustaleń m.p.z.p., a w sytuacji jego braku z faktycznego jego wykorzystania. Poza tym w rozporządzeniu wskazuje się, że w przypadku niewykorzystywania tych terenów, zgodnie z ich funkcją, w porze nocy, nie obowiązuje na nich dopuszczalny poziom hałasu w porze nocy.

Rada powiatu sama ustala, czy wprowadzić zakaz, czy ograniczenie, na jakim akwenie to zrobić i w jakim zakresie. Z analizowanego przepisu nie wynika także jakikolwiek obowiązek wprowadzania całkowitych zakazów poruszania się jednostek pływających na całych zbiornikach wód powierzchniowych.

Można również wskazać, że naruszenie ograniczeń lub zakazów określonych w uchwale na podstawie art. 116 u.p.o.ś. jest wykroczeniem z art. 338 u.p.o.ś., które podlega karze grzywny.

**Mapy akustyczne**

Art. 118. 1. Na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska, o której mowa w art. 117 ust. 2 pkt 1 i ust. 3, starosta sporządza, co 5 lat, mapy akustyczne, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Sporządzając mapę akustyczną, starosta uwzględnia informacje wynikające z map akustycznych, o których mowa w art. 179 ust. 1.

3. Mapa, o której mowa w ust. 1, powinna składać się z części opisowej i części graficznej.

4. Część opisowa powinna zawierać w szczególności:

1) charakterystykę obszaru podlegającego ocenie;

2) identyfikację i charakterystykę źródeł hałasu;

3) uwarunkowania akustyczne wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

4) metody wykorzystane do dokonania oceny;

5) zestawienie wyników badań;

6) identyfikację terenów zagrożonych hałasem;

7) liczbę ludności zagrożonej hałasem;

8) analizę trendów zmian stanu akustycznego środowiska;

9) wnioski dotyczące działań w zakresie ochrony przed hałasem.

5. Część graficzna powinna zawierać w szczególności:

1) mapę charakteryzującą hałas emitowany z poszczególnych źródeł;

2) mapę stanu akustycznego środowiska, z zaznaczeniem terenów, na których występuje przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu, z odniesieniem do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

3) mapę terenów zagrożonych hałasem;

4) mapę przedstawiającą przewidywane rezultaty działań, o których mowa w ust. 4 pkt 9.

6. Przez teren zagrożony hałasem rozumie się teren, na którym są przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu, określone wskaźnikami LDWN lub LN, o których mowa w art. 113.

7. (uchylony).

8. (uchylony).

9. (uchylony).

10. Minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, może określić, w drodze rozporządzenia, wskaźniki odzwierciedlające relacje między narażeniem na hałas a efektem szkodliwym lub uciążliwym oddziaływania hałasu na potrzeby sporządzania map akustycznych lub innych dokumentów dotyczących oceny stanu akustycznego środowiska, kierując się potrzebą ochrony zdrowia ludzi; przez efekt szkodliwy hałasu rozumie się skutki szkodliwe dla zdrowia ludzi, a przez efekt uciążliwy hałasu - negatywne reakcje człowieka bez zauważalnych szkodliwych skutków dla jego zdrowia.

11. Minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, może określić, w drodze rozporządzenia, sposoby oceny stanu akustycznego środowiska przy wykorzystaniu wskaźników odzwierciedlających relacje między narażeniem na hałas a jego efektem szkodliwym lub uciążliwym, kierując się potrzebą ochrony zdrowia ludzi.

Art. 118a. 1. Mapa akustyczna, opracowana na kopiach map wchodzących w skład państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, stanowi podstawowe źródło danych wykorzystywanych dla celów:

1) informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem;

2) opracowania danych dla państwowego monitoringu środowiska;

3) tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem.

2. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układ i sposób prezentacji, uwzględniając cele, do których osiągnięcia dane mają być wykorzystywane.

Mapa akustyczna zgodnie z Dyrektywą 2002/49/WE jest jednym z podstawowych środków prawnych w polityce hałasowej UE, efektywnym narzędziem wspomagającym realizację zrównoważonego rozwoju w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. W Polsce mapa akustyczna stanowi skuteczny i praktyczny środek prawny, który realizuje zasadę ochrony środowiska przed hałasem. Mapa akustyczna określa stan akustyczny środowiska, wskazuje jaki poziom hałasu obowiązuje na danym terenie i jakie tereny są zagrożone hałasem. Ponadto określa w jaki sposób można przeciwdziałać negatywnemu oddziaływaniu hałasu na środowisko oraz jakie środki ochronne stosować, w sytuacji przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu.

Mapa akustyczna powinna zostać wykonana dla terenu, na którym eksploatacja obiektów może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, sporządza ją się co 5 lat.

Mapy sporządza się zatem dla hałasu:

• drogowego i tramwajowego;

• pochodzącego z linii kolejowych;

• lotniczego;

• przemysłowego.

Mapę akustyczną sporządza się, wykorzystując najnowsze wyniki okresowych pomiarów poziomu hałasu w środowisku związanych z eksploatacją tych obiektów oraz inne dane. Mapę akustyczną sporządza się we fragmentach obejmujących obiekty na obszarach poszczególnych powiatów; do fragmentów mapy akustycznej.

W Polsce charakter prawny mapy akustycznej nie został bliżej określony. Ustawodawca nie wskazuje, co należy rozumieć przez określenie „mapa akustyczna”. Podaje jedynie, jakie elementy powinna zawierać i co uwzględniać.

Obowiązek sporządzenia mapy akustycznej co 5 lat spoczywa na staroście dla aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 100 tyś. oraz dla terenów określonych w powiatowym programie ochrony środowiska, do których odnosi się art. 17 i 18 u.p.o.ś. Mapę akustyczną dla terenu, na którym eksploatacja obiektu może powodować przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku sporządza także co 5 lat zarządzającym m.in. drogą lub lotniskiem zaliczonymi do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach.

* Podmioty objęte obowiązkiem sporządzania map w 2012 r. to:
* zarządcy drogi, po których przejeżdża ponad 3 milionów pojazdów rocznie;
* zarządcy linii kolejowych, po których przejeżdża ponad 30 tysięcy pociągów rocznie;
* zarządcy lotnisk cywilnych, na których ma miejsce ponad 50 tysięcy operacji (startów lub lądowań) statków powietrznych rocznie, z wyłączeniem lotów szkolnych wykonywanych przy użyciu samolotów o masie startowej poniżej 5.700 kg.

Starosta przekazuje, niezwłocznie po sporządzeniu, zarządowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu mapy akustyczne. Następnie dane określone na podstawie map akustycznych są przesyłane do Komisji UE. Zgodnie z Aneksem VI powinny być dostarczone do Komisji UE co najmniej dane o stanie akustycznym dla aglomeracji miejskich. Komisja – na podstawie zgromadzonych materiałów - tworzy bazę danych ze strategicznych map hałasu w celu ułatwienia sporządzenia sprawozdania z wykonania analizowanej Dyrektywy i innych prac techniczno-informacyjnych.

Na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska sporządzane są mapy akustycznej w myśl art. 118 u.p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem mapa akustyczna stanowi podstawowe źródło danych wykorzystywanych dla celów:

1) informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem;

2) opracowania danych dla państwowego monitoringu środowiska;

3) tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem.

Informacje z zakresu map akustycznych, określonych w art. 118 u.p.o.ś. udostępniane są za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych. Informacje zawarte w elektronicznych bazach danych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, który prowadzony jest na podstawie art. 8 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej

Zakres przedmiotowy mapy akustycznej określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu realizacji (Dz. U. Nr 187, poz. 1340).

**Państwowy monitoring środowiska**

Państwowy monitoring środowiska, dla którego jednym z głównych źródeł informacji stanowi mapa akustyczna, jest instytucją urzeczywistniającą konstytucyjne prawa jednostki do informowania o stanie ochrony środowiska przed hałasem, określonym w art. 74 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Polega on na gromadzeniu, przetwarzaniu i rozpowszechnianiu informacji. W zależności, kto przeprowadza proces monitorowania możemy wyróżnić monitoring: urzędowy, kiedy władza i administracja sama kontroluje wyniki swego działania lub stan podległych sobie systemów, społeczny realizowany przez komitety, zespoły monitorujące lub przez organizacje pozarządowe, a także monitoring UE, tj. realizowany przez programy finansowe przez UE, np. Europejską Agencję Ochrony Środowiska.

**Program ochrony środowiska przed hałasem**

Art. 119. 1. Dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny, tworzy się programy ochrony środowiska przed hałasem, których celem jest dostosowanie poziomu hałasu do dopuszczalnego.

2. Dla terenów, o których mowa w art. 117 ust. 2 pkt 1 i ust. 3, programy uchwala rada powiatu, a dla terenów, o których mowa w art. 117 ust. 2 pkt 2, programy określa, w drodze uchwały, sejmik województwa.

2a. Organ, o którym mowa w ust. 2, zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony środowiska przed hałasem.

3. Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem.

4. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 3, zostaną ustalone:

1) forma sporządzania programu;

2) niezbędne części składowe programu;

3) zakres zagadnień, które powinny zostać określone i ocenione w programie;

4) sposób ustalania harmonogramu planowanych działań dla poszczególnych terenów z wykorzystaniem wskaźników charakteryzujących wielkość przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu i liczbę mieszkańców na danym terenie.

4a. Organ właściwy do tworzenia programu ochrony środowiska przed hałasem opracowuje łącznie z programem jego streszczenie, sporządzane w języku niespecjalistycznym, zawierające omówienie wszystkich ważnych aspektów działań przewidywanych w programie, w formie prezentacji graficznych i zestawień danych tabelarycznych.

5. Program dla terenu, o którym mowa w art. 117 ust. 2 pkt 2, powinien być określony w terminie 1 roku od dnia przedstawienia mapy akustycznej przez podmiot zobowiązany do jej sporządzenia.

6. Programy, o których mowa w ust. 1, aktualizuje się co najmniej raz na pięć lat, a także w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających zmianę planu lub harmonogramu realizacji.

Mapa akustyczna wykorzystywana jest zatem także przy tworzeniu programów ochrony środowiska przed hałasem dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny. Celem tych programów jest dostosowanie poziomu hałasu do dopuszczalnego w myśl art. 119 ust. 1 u.p.o.ś. Program ochrony środowiska przed hałasem uchwala rada powiatu dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz dla innych terenów, dla których wykonywana będzie ocena stanu akustycznego środowiska, a dla terenów poza aglomeracją, tj. dróg, linii kolejowych lub lotnisk zaliczanych do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne uchwałę w tym zakresie podejmuje sejmik województwa na podstawie art. 119 ust. 2 u.p.o.ś. Programy te są aktami prawa miejscowego i przysługuje na nie skarga we właściwym trybie do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

**Zakaz używania instalacji i urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast…**

Art. 156. 1. Zabrania się używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

2. Przepisu ust. 1 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.

Art. 157. 1. Rada gminy może, w drodze uchwały, ustanawiać ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Ograniczenia, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego.

Kolejny zakaz wynikający z art. 156 u.p.o.ś. dotyczący używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, który obowiązuje bezpośrednio z mocy prawa i nie wymaga indywidualizacji w formie decyzji administracyjnej.

Zakaz określony w powyższym przepisie odnosi się do nieograniczonego kręgu podmiotów korzystających ze środowiska i obejmuje enumeratywnie wymienione tereny takie jak: publicznie dostępne tereny miast, tereny zabudowane oraz tereny przeznaczone na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Poza tym art. 156 u.p.o.ś. nie stanowi źródła tego rodzaju uprawnienia, z którego strona mogłaby wywodzić interes prawny w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 marca 2009r. o bezpieczeństwie imprez masowych, w przedmiocie wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej, w trakcie której emitowany będzie hałas do środowiska. Stroną takiego postępowania pozostaje bowiem wyłącznie organizator imprezy masowej - (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 czerwca 2010r., sygn. akt VII SA/Wa 700/10, publ. CBOIS).

Jak już wskazałam wcześniej, analizowany zakaz obowiązuje z mocy ustawy (tzw. zakaz obligatoryjny), w związku z tym nie ma potrzeby wydawania aktu administracyjnego tj. decyzji, postanowienia bądź dookreślania go aktem normatywnym. Inaczej jest w stosunku do tzw. fakultatywnego zakazu, o którym mowa w art. 157 u.p.o.ś., do obowiązywania którego niezbędne jest podjęcie uchwały.

Przykładowo Rada Miasta, działając na podstawie art. 157 ust. 1 w zw. z art. 156 ust. 2 u.p.o.ś. uchwaliła ograniczenie używania instalacji i urządzeń nagłaśniających w sezonowych ogródkach przyrestauracyjnych przez przedsiębiorców prowadzących działalność gastronomiczną na terenie gminy oraz ograniczenie imprez handlowych i rozrywkowych organizowanych w okresach od 1 czerwca do 30 września w godz. 22.00-10.00 (Uchwała Nr XVIII/173/2007 rady Miasta Świnoujście z dnia 28 czerwca 2007r., Dz. Urz. Woj. Zachodniomorskiego z 2007r., Nr 90, poz. 1556). Celem tej uchwały, jak wynika z jej uzasadnienia – była potrzeba ujednolicenia wykładni przepisów regulujących tego typu działania.

Uchwała ta stała się przedmiotem kontroli przed WSA w Szczecinie, na skutek skargi jednego z przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy. Wskazał on, że w jego przekonaniu przepisy kwestionowanej uchwały regulującej zasady używania instalacji i urządzeń nagłaśniających w sezonowych ogródkach przyrestauracyjnych, naruszają jego interes prawny jako właściciela ośrodka znajdującego się na terenie miasta oraz jako mieszkańca tego miasta. W omawianej sprawie Sąd oddalił skargę.

Jego zdaniem skarżący nie miał legitymacji procesowej do skarżenia przedmiotowej uchwały. Nie wskazał on bowiem konkretnego przepisu prawa, który kształtując jego sytuację prawną, zostałby naruszony sporną uchwałą, a przywołane w skardze okoliczności zakłócania spokoju i ciszy nocnej mieszkańcom miasta nie stanowią o wykazaniu interesu prawnego, a raczej świadczą o interesie faktycznym. Poza tym Sąd zwrócił uwagę, że unormowania omawianej uchwały w żaden sposób nie umożliwiają zakłócania ciszy nocnej, wręcz przeciwnie wprowadzają ograniczenia związane z nadmiernym hałasem w określonych godzinach. Ponadto stwierdził, że skarżącemu jako właścicielowi nieruchomości przysługuje ochrona, ale nie publicznoprawna, lecz cywilna, która umożliwia wytoczenie powództwa do sądu powszechnego w celu eliminowania tych uciążliwości (Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2011r., sygn. akt II SA/Sz 817/11, publ. CBOIS).

Inaczej WSA w Lublinie w wyroku z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn.. akt II SA/Lu 788/14 (opubl. CBOIS), który stwierdził nieważność uchwały w części obejmującej przepisy ograniczające czas funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko.

Art. 343 ust. 1 u.p.o.ś.. Kto narusza zakaz używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających określony w art. 156 ust. 1,

podlega karze grzywny.

2. Tej samej karze podlega, kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 157 ust. 1.

**Przegląd ekologiczny**

Art. 237. u.p.o.ś. W razie stwierdzenia okoliczności wskazujących na możliwość negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, zobowiązać prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego.

Art. 238. u.p.o.ś.  Przegląd ekologiczny instalacji, 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, powinien zawierać:

1) opis obejmujący:

a) rodzaj, wielkość i usytuowanie instalacji wraz z informacją o jej stanie technicznym,

b) powierzchnię zajmowanego terenu lub obiektu budowlanego,

c) rodzaj technologii,

d) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty mieszkalne i użyteczności publicznej,

e) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji zabytki chronione na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

f) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty i obszary poddane ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy o lasach, ustawy - Prawo wodne oraz przepisów ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym;

2) określenie oddziaływania na środowisko instalacji, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;

3) opis działań mających na celu zapobieganie i ograniczanie oddziaływania na środowisko;

4) porównanie wykorzystywanej technologii z technologią spełniającą wymagania, o których mowa w art. 143;

5) wskazanie, czy dla instalacji konieczne jest ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania, określenie granic takiego obszaru, ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących obiektów budowlanych i sposobów korzystania z nich;

6) zwięzłe streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w przeglądzie;

7) nazwisko osoby lub osób sporządzających przegląd.

Art. 239.u.p.o.ś. W decyzji, o której mowa w art. 237, organ właściwy do jej wydania może:

1) ograniczyć zakres przedmiotowy przeglądu ekologicznego;

2) wskazać metody badań i studiów.

Zagadnieniem wymagającym podkreślenia jest to, że ustawodawca nie wskazuje na wystąpienie przesłanki negatywnego oddziaływania, lecz stanowi o możliwości jej wystąpienia. Wobec tego do nałożenia powyższego obowiązku określonego w decyzji administracyjnej będzie wystarczała sama możliwość stwierdzenia zagrożenia oddziaływaniem hałasu na środowisko. Pojęcie negatywnego oddziaływania w u.p.o.ś. zdefiniowane nie zostało, a używane jest stosunkowo często obok innych pojęć kwalifikujących takie oddziaływanie.

Organ administracji publicznej powinien więc jedynie stwierdzić możliwość wystąpienia negatywnego oddziaływania hałasu, a przegląd ma być właśnie przeprowadzony po to, aby te podejrzenia zweryfikować albo potwierdzić. Często oznacza to, że nie są to informacje znane organowi, ale takie, które zostały w jakiś szczególny sposób pozyskane. Przykładowo, w wyniku działalności kontrolnej organu czy też jakiegoś innego podmiotu, który przekazał je organowi ochrony środowiska albo przekazane przez samego prowadzącego instalację.

W orzecznictwie podnosi się, że podmiotem posiadającym interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. w sprawie opracowania przeglądu ekologicznego jest tylko podmiot korzystający ze środowiska, a wszystkie pozostałe mają tylko interes faktyczny, gdyż ich interes prawny będzie chroniony dopiero w postępowaniach wszczętych na podstawie wniosków wypływających z przeglądu ekologicznego. Na tym etapie ich interes prawny będzie tylko hipotetyczny, a nie realny, co wyklucza podmioty, poza prowadzącym instalację, z udziału w omawianym rodzaju postępowań - (Wyrok WSA w Opolu z dnia 1 kwietnia 2008r., sygn. akt II SA/Op 36/08, publ. Lex nr 460827).

Właściwym rzeczowo do wydania decyzji w sprawie obowiązku sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego jest starosta, jako organ ochrony środowiska w myśl art. 378 ust. 1 u.p.o.ś.

Ponadto decyzja o nałożeniu obowiązku z art. 237 u.p.o.ś. nie stanowi sankcji dla podmiotu prowadzącego instalację, za przekraczanie norm ochrony środowiska, czy też niedostarczenie w żądanym przez organ terminie wyników badań, czy pomiarów. Mówiąc o celach, jakim służyć ma nałożenie tego obowiązku wskazać należy przede wszystkim na postępowanie zmierzające do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (art. 135 u.p.o.ś.), postępowanie w sprawie wydania tzw. decyzji naprawczej (art. 362 u.p.o.ś.), oraz postępowanie mające na celu ustalenie programu dostosowawczego (art. 426 ust. 4 pkt. 2 u.p.o.ś.), jednak w tym ostatnim przypadku przegląd sporządzany jest z własnej inicjatywy podmiotu prowadzącego instalację - (Wyrok WSA w Krakowie z dnia7 lipca 2009r., sygn. akt II SA/Kr 670/09, publ. Lex nr 553104).

Ustawodawca nie określił wprost, kto powinien lub może opracować przegląd ekologiczny. Nie ma bowiem listy podmiotów upoważnionych do opracowania tego typu dokumentów, ani również nie są określone warunki, jakie powinien spełniać podmiot upoważniony do opracowania przeglądu ekologicznego.

Przegląd ekologiczny dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w myśl przepisów u.u.i.ś. powinien zawierać elementy wskazane w art. 238 u.p.o.ś. Katalog wymagań określony w tym przepisie ma charakter zamknięty i swoim zakresem w znaczny sposób pokrywa się z raportem, do którego odnosi art. 66 ust. 1 u.u.i.ś.

Podmiotem zobowiązanym do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego zgodnie z art. 237 u.p.o.ś. jest prowadzący instalację podmiot korzystający ze środowiska. Prowadzący instalację w myśl art. 3 pkt 31 u.p.o.ś. to podmiot uprawniony na podstawie określonego tytułu prawnego do władania instalacją w celu jej eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, na zasadach wskazanych w u.p.o.ś.

**Ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi**

Tak jak w przypadku ochrony przed hałasem, również dla ochrony środowiska przed polami elektromagnetycznymi w art. 121 u.p.o.ś. określono dwie podstawowe metody działań, mające zagwarantować właściwy stan środowiska w tym zakresie.

Z jednej strony wskazuje się, że cel ten powinien być osiągnięty przez utrzymanie pól elektromagnetycznych na poziomach poniżej dopuszczalnych (art. 121 pkt 1 u.p.o.ś.). Z drugiej natomiast przewiduje się, że jeżeli już do takich przekroczeń doszło, to powinny zostać podjęte działania zmierzające do zmniejszenia uciążliwości przynajmniej do poziomów dopuszczalnych (art. 121 pkt 2 u.p.o.ś.).

Są to tylko podstawowe kierunki, w jakich powinny zmierzać działania, zarówno podmiotów korzystających ze środowiska, jak i organów mających zapewnić właściwy stan środowiska. Cele te będą natomiast realizowane przy użyciu innych instrumentów prawnych, określonych w ustawie. Dlatego też w orzecznictwie przyjmuje się, że: "Przepis art. 121 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902 ze zm.) nie może stanowić samodzielnej podstawy dla organów Inspekcji Sanitarnej do nakładania obowiązków na operatorów sieci komórkowej, gdy brak jest szczególnej normy materialnej upoważniającej je do orzekania w tym zakresie. Możliwości orzekania dla organów Inspekcji, w drodze decyzji administracyjnej, określa m.in. art. 27 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2006 r. Nr 122, poz. 851 ze zm.), który umożliwia nałożenie obowiązków w celu usunięcia naruszeń wymagań higienicznych i sanitarnych lub zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, nie zaś w celu egzekwowania wymagań wynikających z art. 121 ustawy - Prawo ochrony środowiska" - (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 października 2005 r., IV SA/Wa 963/05, LEX nr 215439). Takie stanowisko jest w pełni uzasadnione, gdyż nałożenie obowiązku przeprowadzenia pomiarów emisji nie może doprowadzić do usunięcia stanu naruszenia prawa. Może co najwyżej dostarczyć organowi informacji potwierdzających jego wystąpienie (komentarz LEX).

Możemy wyróżnić:

1. promieniowanie jonizujące – ochronę przed tym promieniowaniem określa ustawa z dnia 29 listopada 2009 r. Prawo atomowe (tekst jedn. z 2014 r., poz. 1512 ze zm.) oraz

2. niejonizujące promieniowanie elektromagnetyczne – uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska – w Dziale VI Tytułu II pod nazwą „Ochrona przed polami elektromagnetycznymi”

Promieniowaniem jonizującym jest promieniowanie składające się z cząstek bezpośrednio lub pośrednio jonizujących albo z obu rodzajów tych cząstek lub fal elektromagnetycznych o długości do 100 nm (nanometrów) – (art. 3 pkt 33 ustawy Prawo atomowe)

Polem elektromagnetycznym w u.p.o.ś. jest pole elektryczne, magnetyczne oraz elektromagnetyczne o częstotliwościach od 0 Hz do 300 GHz (art. 3 pkt 18 u.p.o.ś.).

Nie nastąpi przekroczenie dopuszczalnych gęstości mocy pól elektromagnetycznych, jeżeli pola o wartościach gęstości mocy wyższych niż graniczne występują w przestrzeni, dla której nie ustalono normatywnie żadnych wymagań – (wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1323/07, LEX nr 460761).

Przez oddziaływanie pól elektromagnetycznych na środowisko należy rozumieć oddziaływania takich pól zarówno na tereny, na których istnieje legalnie wzniesiona zabudowa z przeznaczeniem na pobyt ludzi, jak i tereny na których taka zabudowa może być wznoszona zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym – (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 743/12, LEX nr 1298641).

Przez miejsca dostępne dla ludności należy rozumieć nie tylko miejsca, w których wzniesiono już legalnie budynki z przeznaczeniem na pobyt ludzi, ale również miejsca, w których te budynki mogą być wznoszone zgodnie z wymogami obowiązujących przepisów – wyro NSA z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 719/09, LEX nr 597806.

„budowa stacji bazowej telefonii komórkowej”

Zdaniem WSA w Rzeszowie w sprawie rozbudowy wieży radiotelekomunikacyjnej – II SA/RZ 1426/15, z dnia 17 grudnia 2014 r. - organy obu instancji błędnie ustaliły i oceniły stan faktyczny sprawy a tym samym przedwcześnie umorzyły postępowanie administracyjne. Dokonano również niewłaściwej subsumpcji przepisów prawa materialnego. Pomimo, iż zebrany w sprawie materiał dowodowy świadczył o przeprowadzeniu rozbudowy istniejącego obiektu budowlanego w postaci wieży radiotelekomunikacyjnej o dodatkowe anteny i pomimo, że na tego rodzaju roboty wymagane było uzyskanie pozwolenia na budowę, stwierdzono jednoznacznie, że stan faktyczny odpowiada obowiązującym w tym zakresie przepisom prawa. Zastosowano wobec tych robót niewłaściwe regulacje prawa materialnego w postaci art. 50 i art. 51 ustawy - Prawo budowlane. Konsekwencją błędnej kwalifikacji robót było też zaniechanie wyjaśnienia czy przeprowadzona rozbudowa wieży radiotelekomunikacyjnej wymagała postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko. Organy nie wyjaśniły czy na poszczególnych etapach rozbudowy obiektu dokonano stosownych obliczeń w zakresie kumulacji promieniowania.

Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2013 r., II OSK 606/12 – jak wynika z akt sprawy, skarżący wywodzi swój interes prawny z okoliczności, iż jest współwłaścicielem dwóch działek niezabudowanych i dwóch zabudowanych. Zdaniem Sądu w analizowanej sprawie, organy obu instancji w ogóle pominęły te okoliczności i nie ustaliły jaka zabudowa występuje na działkach skarżącego. Okoliczności te dla ustalenia interesu prawnego J. Z. mają istotne znaczenie z uwagi na obowiązujące przepisy Prawa budowlanego, które odnoszą się do kwestii oddziaływania telekomunikacyjnych obiektów budowlanych. W dniu wydania decyzji przez Prezydenta Miasta Łodzi o pozwoleniu na rozbudowę stacji bazowej obowiązywało rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 11 sierpnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony przedpromieniowaniem szkodliwym dla ludzi i środowiska, dopuszczalnych poziomów promieniowania, jakie mogą występować w środowisku, oraz wymagań obowiązujących przy wykonywaniu pomiarów kontrolnych promieniowania (Dz. U. Nr 107, poz. 676). Zgodnie z brzmieniem § 3 tego rozporządzenia, jeżeli w otoczeniu obiektu wytwarzającego elektromagnetyczne promieniowanie niejonizujące występują takie promieniowania o częstotliwościach zawartych w więcej niż jednym zakresie częstotliwości, spośród wymienionych w kolumnie pierwszej tabeli załącznika do rozporządzenia, to zasięgi występowania promieniowania o wartościach granicznych wyznacza się:

1) na podstawie wartości średniej gęstości mocy, wyznaczonych zgodnie z zasadą określoną w § 16, gdy urządzenia radiokomunikacyjne, radionawigacyjne, radiolokacyjne pracują w zakresie częstotliwości od 300 MHz do 300.000 MHz,

2) według zasad określonych w § 4, gdy urządzenia pracują w różnych zakresach częstotliwości z przedziału 0,001 MHz do 300.000 MHz.

Sąd stwierdził, że zatem w dacie wydania decyzji o pozwoleniu na rozbudowę przepisy obowiązującego prawa poza dokonaniem oceny, czy przedmiotowa inwestycja oddziałuje negatywnie na środowisko, wymagały przeprowadzenia takiej analizy wraz z istniejącymi już w otoczeniu instalacjami tego typu.

Prawo ochrony środowiska

ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r.

Dział VI

Ochrona przed polami elektromagnetycznymi

Art. 121. Ochrona przed polami elektromagnetycznymi polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu środowiska poprzez:

1) utrzymanie poziomów pól elektromagnetycznych poniżej dopuszczalnych lub co najmniej na tych poziomach;

2) zmniejszanie poziomów pól elektromagnetycznych co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane.

Art. 122. 1. Minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określi, w drodze rozporządzenia, dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposoby sprawdzania dotrzymania tych poziomów.

2. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 1, zostaną ustalone:

1) zróżnicowane poziomy pól elektromagnetycznych dla:

a) terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową,

b) miejsc dostępnych dla ludności;

2) zakresy częstotliwości pól elektromagnetycznych, dla których określa się parametry fizyczne, charakteryzujące oddziaływanie pól elektromagnetycznych na środowisko, do których odnoszą się poziomy pól elektromagnetycznych;

3) dopuszczalne wartości parametrów fizycznych, o których mowa w pkt 2, dla poszczególnych zakresów częstotliwości, do których odnoszą się poziomy pól elektromagnetycznych.

3. Sposoby sprawdzania dotrzymania poziomów, o których mowa w ust. 1, określone zostaną przez wskazanie metod:

1) wykonywania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku dla poszczególnych zakresów częstotliwości, o których mowa w ust. 2;

2) wyznaczania poziomów pól elektromagnetycznych, jeżeli w środowisku występują pola elektromagnetyczne o częstotliwościach z różnych zakresów, o których mowa w ust. 2.

Art. 122a. 1. Prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia emitującego pola elektromagnetyczne, które są stacjami elektroenergetycznymi lub napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi o napięciu znamionowym nie niższym niż 110 kV, lub instalacjami radiokomunikacyjnymi, radionawigacyjnymi lub radiolokacyjnymi, emitującymi pola elektromagnetyczne, których równoważna moc promieniowana izotropowo wynosi nie mniej niż 15 W, emitującymi pola elektromagnetyczne o częstotliwościach od 30 kHz do 300 GHz, są obowiązani do wykonania pomiarów poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku:

1) bezpośrednio po rozpoczęciu użytkowania instalacji lub urządzenia;

2) każdorazowo w przypadku zmiany warunków pracy instalacji lub urządzenia, w tym zmiany spowodowanej zmianami w wyposażeniu instalacji lub urządzenia, o ile zmiany te mogą mieć wpływ na zmianę poziomów pól elektromagnetycznych, których źródłem jest instalacja lub urządzenie.

2. Wyniki pomiarów, o których mowa w ust. 1, przekazuje się wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu.

Art. 123. 1. Oceny poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku i obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska.

2. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzi okresowe badania poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku.

3. Minister właściwy do spraw środowiska może określić, w drodze rozporządzenia, zakres i sposób prowadzenia badań, o których mowa w ust. 2.

4. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 3, zostaną ustalone:

1) sposób wyboru punktów pomiarowych;

2) wymagana częstotliwość prowadzenia pomiarów.

5. W rozporządzeniu, o którym mowa w ust. 3, mogą zostać ustalone sposoby prezentacji wyników pomiarów.

Art. 124. 1. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska prowadzi, aktualizowany corocznie, rejestr zawierający informacje o terenach, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku, z wyszczególnieniem przekroczeń dotyczących:

1) terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową;

2) miejsc dostępnych dla ludności.

2. Przez miejsca dostępne dla ludności rozumie się wszelkie miejsca, z wyjątkiem miejsc, do których dostęp ludności jest zabroniony lub niemożliwy bez użycia sprzętu technicznego.

1. Na podstawie pkt 8 obwieszczenia Ministra Środowiska z dnia 16 września 2011 r. w sprawie wysokości stawek kar za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu, na rok 2012 (M.P.2011.94.957). [↑](#footnote-ref-1)
2. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2001r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu – Dz. U. Nr 120, poz. 1285. [↑](#footnote-ref-2)
3. Przez porę dnia i porę nocy rozumie się odpowiednie przedziały czasu, o których mowa w art. 112a pkt 2 u.p.o.ś. [↑](#footnote-ref-3)