

PIOTR PONIATOWSKI*

(NIEWYSTARCZAJĄCE) ŚRODKI OCHRONY PRAWNEJ PRZYSŁUGUJĄCE OSOBOM NARAŻONYM NA PONADNORMATYWNY HAŁAS DROGOWY

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Hałas drogowy jest jednym z największych problemów ekologicznych współczesnego świata. Z uwagi na rozwój sieci drogowych i wzrastającą liczbę samochodów staje się on coraz bardziej uciążliwy. Nie jest to z pewnością temat tak nośny jak na przykład globalne ocieplenie, co powoduje, że władze publiczne, przynajmniej w Polsce, nie przykładają do niego właściwej wagi. O istotności tego problemu niech świadczy to, że według danych z 2019 r. w państwach-członkach Europejskiej Agencji Środowiska¹ około 113 mln ludzi narażonych było na hałas drogowy, którego poziom wynosi co najmniej 55 dB według wskaźnika L_{den} , natomiast około 78,5 mln ludzi było narażonych na tego typu hałas na poziomie co najmniej 50 dB według wskaźnika L_{night} ². W Polsce liczba osób narażonych na hałas drogowy na

* Autor jest doktorem nauk prawnych, adiunktem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ Europejska Agencja Środowiska to jedna z agencji Unii Europejskiej, której zadaniem jest dostarczanie rzetelnych i obiektywnych informacji dotyczących ochrony środowiska. Jest ona głównym źródłem informacji dla podmiotów zaangażowanych w tworzenie, przyjmowanie, wdrażanie i ocenianie polityki w dziedzinie środowiska, a także dla całego społeczeństwa. Jej członkami są państwa należące do Unii Europejskiej oraz Islandia, Norwegia, Szwajcaria, Liechtenstein i Turcja. Zob. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eea_pl (dostęp: 18 marca 2021 r.). Podane dane dotyczą okresu, w którym członkiem Europejskiej Agencji Środowiska była jeszcze Wielka Brytania.

² Zob. *Exposure of Europe's population to environmental noise*, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exposure-to-and-annoyance-by-2/assessment-4> (dostęp: 18 marca 2021 r.). Wskaźniki te zostały określone w dyrektywie 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. Urz. UE L 189 z 2002 r., s. 12 ze zm.; dalej: dyrektywa 2002/49/WE). L_{den} jest to wskaźnik hałasu dla pory dziennej, wieczornej i nocnej służący do określenia ogólnej

poziomie $L_{den} \geq 55$ dB wynosiła w 2017 r. co najmniej 6,6 mln, czyli około 17% populacji naszego kraju (4,4 mln na obszarach miejskich i 2,2 mln poza tymi obszarami), a na poziomie $L_{night} \geq 50$ dB — co najmniej 4,4 mln (2,77 mln na obszarach miejskich i 1,67 mln poza tymi obszarami)³. Aby właściwie ocenić te dane, trzeba wskazać, że według aktualnych wytycznych Biura Regionalnego dla Europy Światowej Organizacji Zdrowia hałas drogowy powinien być utrzymywany na poziomie poniżej 53 dB według wskaźnika L_{den} oraz poniżej 45 dB według wskaźnika L_{night} , gdyż hałas wytwarzany przez ruch drogowy powyżej tego poziomu wiąże się ze szkodliwymi skutkami zdrowotnymi i poważnymi zakłóceniami snu⁴. *À propos* skutków zdrowotnych narażenia na omawiany rodzaj zanieczyszczenia, w literaturze podkreśla się, że hałas powoduje osłabienie lub trwałe uszkodzenie słuchu, uszkodzenia układu nerwowego i psychiki (zmęczenie, senność lub rozdrażnienie, wydłużenie czasu reakcji, spadek koncentracji, niepokój, bezsenność, agresję, stres i wynikające z niego konsekwencje dla całego organizmu i psychiki), uszkodzenia narządów wewnętrznych (układu sercowo-naczyniowego, pokarmowego i mięśniowo-stawowego, osłabienie systemu immunologicznego, tzw. zespół pohałasowy)⁵. Szacuje się, że długotrwałe narażenie na hałas środowiskowy (którego głównym składnikiem jest hałas drogowy) powoduje rocznie w Europie 12 tys. przedwczesnych zgonów oraz przyczynia się do powstania 48 tys. nowych przypadków choroby niedokrwiennej serca⁶. Ponadto wskazuje się, że hałas jest przyczyną przedwczesnego starzenia się ludzi i w 30 przypadkach na 100 skraca życie mieszkańców dużych miast o 8–10 lat⁷.

Celem niniejszego artykułu jest wykazanie, że ochrona przed hałasem drogowym pozostaje w ścisłym związku z podstawowymi prawami i wolnościami czło-

dokuczliwości, a więc stopnia uciążliwości hałasu dla społeczności, ustalonego na podstawie badań w terenie (art. 3 lit. f oraz c dyrektywy). Z kolei L_{night} jest to wskaźnik hałasu w porze nocnej służący do określenia zakłócenia snu (art. 3 lit. i dyrektywy). W pkt 49 załącznika do decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz. Urz. UE L 354 z 2013 r., s. 171) wskazano, że: „Dostępne dane na temat długoterminowego średniego narażenia wykazują, że 65% Europejczyków zamieszkujących duże obszary miejskie jest narażonych na wysoki poziom hałasu, a ponad 20% na hałas w porze nocnej, który wiąże się z często występującymi negatywnymi skutkami dla zdrowia”. W przypisie 60 do pkt 49 wytłumaczono, że „wysoki poziom hałasu” definiuje się jako poziom hałasu przekraczający 55 dB L_{den} i 50 dB L_{night} .

³ *Poland noise fact sheet — 2019*, <https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2019/poland> (dostęp: 18 marca 2021 r.).

⁴ *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, World Health Organization 2018, s. xvi (https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf; dostęp: 18 marca 2021 r.).

⁵ Zob. m.in. K. Pawlas: *Hałas jako czynnik zanieczyszczający środowisko — aspekty medyczne*, Medycyna Środowiskowa 2015, nr 4, s. 51–55; M. Śliwińska-Kowalska, A. Wolniakowska: *Rola stresu oksydacyjnego w uszkodzeniach słuchu spowodowanych hałasem*, Otorynolaryngologia 2019, nr 1, s. 1–2; A. Bortkiewicz, N. Czaja: *Pozasłuchowe skutki działania hałasu ze szczególnym uwzględnieniem chorób układu krążenia*, Forum Medycyny Rodzinnej 2018, nr 2, s. 43–48; I. Leśnikowska-Matusiak, A. Wnuk: *Wpływ hałasu komunikacyjnego na stan środowiska akustycznego człowieka*, Transport Samochodowy 2014, nr 3, s. 38; *Guidelines for community noise*, eds. B. Berglund, T. Lindvall, D.H. Schwela, World Health Organization 1999, s. vii–xiii (<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66217/a68672.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; dostęp: 18 marca 2021 r.).

⁶ *Environmental noise in Europe — 2020, EEA Report No 22/2019*, European Environment Agency 2020, s. 6 (<https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe>; dostęp: 18 marca 2021 r.).

⁷ I. Leśnikowska-Matusiak, A. Wnuk: *Wpływ hałasu...*, *op. cit.*, s. 48.

wieka, a także omówienie środków ochrony prawnej, z których mogą skorzystać osoby narażone na tego rodzaju hałas. Przez tytułowe „środki ochrony prawnej” rozumiem na potrzeby niniejszego tekstu instrumenty prawne, dzięki którym osoby narażone na hałas drogowy mogą uzyskać wymuszenie przez władzę publiczną na podmiotach zobowiązanych do zapewnienia ochrony przed tym zanieczyszczeniem wykonanie ich powinności. Chodzi więc o takie instrumenty, które pozwalają na osiągnięcie konkretnego celu, a więc ochrony przed hałasem miejsca należącego do danej osoby (w szczególności takiego, w którym ta osoba stale przebywa). Poza zakresem opracowania pozostawiam natomiast innego rodzaju środki, które mogłyby zapewnić poprawienie klimatu akustycznego w sposób pośredni (np. skarga konstytucyjna, której przedmiotem byłyby niezgodność z Konstytucją RP normatywnie określonych dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku albo innych przepisów regulujących kwestię ochrony przed hałasem). Środki te nie mogą bezpośrednio poprawić sytuacji osoby narażonej na hałas, ponieważ osiągnięcie konkretnego celu (ochrony przed tym zanieczyszczeniem), w sytuacji dopuszczania się przez właściwe podmioty zaniechań w zakresie zapewnienia odpowiedniego klimatu akustycznego, i tak wymagało będzie podjęcia kolejnych działań (dochodzenia ochrony na drodze sądowej bądź nałożenia obowiązku zapewnienia ochrony przed hałasem przez organ ochrony środowiska).

Jeśli chodzi o normatywny obszar badań, to realizacja pierwszego z wyżej wskazanych celów wiąże się z analizą głównie przepisów prawa polskiego (Konstytucji RP⁸, prawa cywilnego oraz administracyjnego), jednakże konieczne jest też spojrzenie na omawiany problem z perspektywy prawa międzynarodowego, gdyż prawa i wolności człowieka są przedmiotem regulacji także ponadpaństwowych (europejska Konwencja praw człowieka⁹ oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁰). Odnośnie natomiast do drugiego z celów, to skupię się na rozwiązaniach przyjętych w prawie polskim (cywilnym oraz administracyjnym), ponieważ tylko one pozwalają na osiągnięcie bezpośredniej ochrony przed hałasem.

2. NARAŻENIE NA SZKODLIWY HAŁAS DROGOWY JAKO ZAGROŻENIE PODSTAWOWYCH PRAW I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA

Środowisko jest wartością chronioną konstytucyjnie. Wzmianka o nim znalazła się już w art. 5 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284); dalej: EKPC.

¹⁰ Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1 ze zm.; dalej: KPP.

niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom; ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). W przywołanych przepisach chodzi o środowisko jako dobro wspólne. Indywidualny (dotyczący poszczególnych mieszkańców naszego państwa) aspekt tej kwestii wiąże się z ochroną zdrowia. Zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.

Hałas pochodzący z dróg nie wywołuje jednak jedynie szkodliwych skutków w zakresie zdrowia ludzkiego. Kwestię tę można również rozpatrywać pod kątem chronionego konstytucyjnie prawa własności. W myśl art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność; wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Należy pamiętać, że wywłaszczenie nieruchomości może polegać nie tylko na pozbawieniu prawa własności lub innego prawa rzeczowego, lecz także na ograniczeniu takiego prawa (zob. art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami)¹¹. Można wskazać przykładowe sposoby ograniczenia korzystania z nieruchomości wskazane w ustawie o gospodarce nieruchomościami: udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 124 ust. 1); udzielenie zezwolenia na zakładanie na obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych lub innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także urządzeń niezbędnych do korzystania z nich, jak również udzielenie zezwolenia na urządzenie i utrzymywanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego (art. 124c ust. 1). W tym kontekście należy się zastanowić, w czym może przeszkadzać człowiekowi hałas drogowy. Bezspornie utrudnia, a w niektórych przypadkach (gdy poziom hałasu jest bardzo wysoki) może wręcz uniemożliwiać wypoczynek i pracę. Nie można wymagać od człowieka, aby przebywał w domu przy zamkniętych oknach (szczególnie w lecie). Zresztą poziom hałasu może być tak wysoki, że nawet przy zamkniętych oknach jest zbyt głośno,

¹¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990.

by wypocząć albo pracować (izolacyjność akustyczna okien ma swoje granice). Nie można też oczekiwać, że człowiek będzie nosił w domu bez przerwy albo przez dużą część doby stopery w uszach. A co z przebywaniem na świeżym powietrzu w przydomowym ogrodzie? Ponadnormatywny hałas drogowy może praktycznie uniemożliwiać normalne korzystanie z ogrodu (wypoczynek, spotkania towarzyskie, prace ogrodnicze itp.). Notabene nawet hałas, który nie przekracza dopuszczalnych polskim prawem poziomów, może być nie do wytrzymania (niżej będzie krótko mowa o tym, jak mają się polskie normy do zaleceń Światowej Organizacji Zdrowia). Należy pamiętać, że treścią prawa własności jest w myśl art. 140 k.c.¹² możliwość korzystania z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa przysługującemu właścicielowi oraz możliwość rozporządzania tą rzeczą. Społecznym przeznaczeniem prawa własności nieruchomości mieszkalnej (zabudowanej domem czy też lokalu mieszkalnego stanowiącego przedmiot odrębnej własności) jest zapewnienie właścicielowi miejsca, w którym będzie on mógł żyć „na co dzień” — odpoczywać, pracować, spotykać się ze znajomymi, spędzać czas z rodziną itp. Narażenie na hałas drogowy, szczególnie ponadnormatywny, może uniemożliwiać albo znacznie utrudniać korzystanie z nieruchomości mieszkalnej zgodnie z jej przeznaczeniem. Należy zadać sobie pytanie: co jest bardziej uciążliwe (co bardziej ogranicza prawo własności nieruchomości) — konieczność znoszenia tego, że wbrew zgodzie właściciela na jego działce pod ziemią zostaną przeprowadzone urządzenia przesyłowe albo na jego domu zostanie zamontowany znak drogowy czy konieczność znoszenia hałasu drogowego, który może uniemożliwiać normalną aktywność i wypoczynek? Pytanie to traktuję jako retoryczne, gdyż odpowiedź jest chyba oczywista. W tym stanie rzeczy można zaryzykować stwierdzenie, że sytuacja, w której właściciel nie może normalnie korzystać z przedmiotu swojej własności, jest w istocie formą ograniczenia własności nieruchomości, a podmioty zobowiązane do zapewnienia właściwego klimatu akustycznego, które nie wykonują swoich obowiązków, w tym zakresie dokonują *de facto* swego rodzaju wywłaszczenia nieruchomości położonej przy drodze, z której dobiega hałas komunikacyjny. Wywłaszczenia bez żadnej podstawy prawnej i bez odszkodowania. Stoi to w sprzeczności z gwarancjami przewidzianymi w cytowanych wyżej art. 21 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Należy też pamiętać o zasadzie wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw może być poddawane ograniczeniom, ale tylko wtedy, gdy (poza warunkiem istnienia ustawowej podstawy ograniczenia — czego oczywiście brak w przypadku zaniechań w zakresie ochrony przed hałasem) jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Ograniczenia mają więc służyć w szczególności ochronie

¹² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

środowiska, a nie uzasadniać degradację tegoż. Oczywiście stopień ingerencji w prawo własności będzie zależał od stanu akustycznego panującego w danym miejscu. Może być na przykład tak, że hałas drogowy będzie istotnie przeszkadzał „tylko” kilka godzin na dobę (godziny szczytu), a przez pozostałą część doby będzie można w miarę normalnie funkcjonować, w tym na przykład odpoczywać w ogrodzie czy spać przy uchylonych oknach. Z drugiej strony mogą występować sytuacje, w których hałas jest nie do zniesienia niemal całą dobę (np. w przypadku mieszkania w sąsiedztwie autostrady, drogi ekspresowej albo tzw. wewnętrznej obwodnicy miasta, gdy nie zapewniono odpowiedniej ochrony przed tym zanieczyszczeniem). Jednakże mniejsza lub większa intensywność ingerencji we własność nie zmienia faktu, że zawsze będzie to forma ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości. Regulacje prawne dotyczące ochrony przed hałasem są stworzone właśnie po to, żeby do takiego ograniczania nie dochodziło.

Notabene zaprezentowana wyżej teza o faktycznym ograniczeniu prawa własności znajduje potwierdzenie w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska¹³. W art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. mówi się o roszczeniach, które przysługują właścicielowi (i innym uprawnionym osobom) w przypadku „ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości”. Możliwość dochodzenia tych roszczeń aktualizuje się w szczególności w przypadku wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania (będzie o tym mowa w dalszej części artykułu). W tym kontekście wyrażono w orzecznictwie słuszny pogląd, że hałas jest ograniczeniem związanym z wprowadzeniem obszaru ograniczonego użytkowania i co za tym idzie, może być podstawą roszczeń wynikających z art. 129 ust. 2 p.o.ś.¹⁴ W orzecznictwie wyraźnie wiąże się roszczenie z art. 129 ust. 2 p.o.ś. ze ścieśnieniem uprawnień właścicielskich, o których mowa w powołanym wyżej art. 140 k.c. W postanowieniu z dnia 24 lutego 2010 r. (III CZP 128/09)¹⁵ Sąd Najwyższy stwierdził, że: „W związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania pozostaje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści rozporządzenia o utworzeniu obszaru (zwłaszcza dotyczących ograniczeń zabudowy), lecz także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z tego, że wskutek wejścia w życie rozporządzenia dochodzi do zawężenia granic własności (art. 140 k.c. w zw. z art. 144 k.c.), i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania. O ile bowiem właściciel przed wejściem w życie rozporządzenia mógł żądać zaniechania immisji (hałasu) przekraczającej standard ochrony środowiska, o tyle w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania możliwości takiej został pozbawiony. Inaczej mówiąc, szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest także obniżenie wartości nieruchomości wy-

¹³ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.; dalej: p.o.ś.

¹⁴ Wyrok SA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2018 r., I ACa 647/17, LEX nr 2547054.

¹⁵ LEX nr 578138.

nikające z faktu, iż właściciel nieruchomości będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje (np. hałas)¹⁶. Również w literaturze wskazuje się, że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, ze względu na wyłączenie standardów jakości środowiska powszechnie obowiązujących, ogranicza prawo własności nieruchomości położonych na tym obszarze¹⁷. Skoro ograniczeniem prawa własności jest utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, czyli — w kontekście hałasu komunikacyjnego — zalegalizowanie przekroczeń normatywnie określonych poziomów, to analogicznie takie ograniczenie występuje w przypadku niepodejmowania przez władzę publiczną środków służących obniżeniu ponadnormatywnego hałasu do dopuszczalnych poziomów tam, gdzie obszar ograniczonego użytkowania nie jest utworzony.

Narażenie na hałas godzi również w wartości chronione na gruncie art. 8 EKPC¹⁸. Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w wyroku z dnia 16 listopada 2004 r. (sprawa *Moreno Gómez p. Hiszpanii*¹⁹), że: „Artykuł 8 Konwencji chroni prawo jednostki do poszanowania jej życia prywatnego i rodzinnego, jej mieszkania i korespondencji. Mieszkaniem będzie zazwyczaj miejsce, fizycznie zdefiniowany obszar, gdzie prowadzone jest życie prywatne i rodzinne. Jednostka ma prawo do poszanowania mieszkania w rozumieniu nie tylko właściwej przestrzeni fizycznej, lecz także w rozumieniu niezakłóconego korzystania z tej przestrzeni. Naruszenia prawa do poszanowania mieszkania nie ograniczają się do materialnych lub fizycznych naruszeń, takich jak nieuprawnione wejście do mieszkania, lecz także dotyczą tych, które nie są materialne lub fizyczne, takich jak hałas, emisje, wonie i inne formy ingerencji. Poważne naruszenie może skutkować naruszeniem prawa osoby do poszanowania jej mieszkania, jeżeli uniemożliwia jej korzystanie z wygod mieszkania”.

¹⁶ Zob. też wyrok SN z dnia 24 listopada 2016 r., II CSK 113/16, LEX nr 2177083, w którym wskazano, że na skutek ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania „dochodzi do zawężenia granic prawa własności. Od tej daty właściciel musi bowiem znosić dopuszczalne na tym obszarze podwyższone normatywnie immisje hałasu, bez możliwości żądania ich zaniechania, co, rzecz jasna, wpływa również na obniżenie wartości nieruchomości. Stanowisko takie można uznać za utrwalone w judykaturze Sądu Najwyższego (por. wyroki z dnia 6 maja 2010 r., II CSK 602/10, niepubl., z dnia 25 maja 2012 r., I CSK 509/11, OSNC 2013, Nr 2, poz. 26, czy z dnia 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, OSNC 2014, nr 4, poz. 47)”, a także wyrok SN z dnia 23 marca 2018 r., II CSK 306/17, LEX nr 2521627.

¹⁷ B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka: *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Warszawa 2011, s. 29.

¹⁸ Zob. L. Garlicki (w:) *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–18*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010, komentarz do art. 8, nb 53. Prawo do ochrony przed hałasem na gruncie EKPC jest wycinkiem szerszego zagadnienia, którym jest indywidualne prawo człowieka do czystego środowiska naturalnego. Nie ma potrzeby w niniejszym opracowaniu rozwijać tej problematyki, jednakże należało ją chociaż zasygnalizować i odesłać do literatury, np. B. Gronowska: *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka — refleksje na tle najnowszych orzecznictwa strasburskiego*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 2014, nr 1, s. 181–197.

¹⁹ Skarga nr 4143/02, LEX nr 142240. Pełna treść wyroku dostępna jest na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-67478> (dostęp: 18 marca 2021 r.).

Na naruszenie art. 8 EKPC w przypadku braku właściwej reakcji władz publicznych na ponadnormatywny hałas drogowy ETPC zwrócił uwagę w sprawie *Deés p. Węgrom*²⁰ oraz w sprawie *Grimkovskaya p. Ukrainie*²¹.

W sprawie *Deés p. Węgrom* skarżący zarzucił, że uciążliwości spowodowane dużym ruchem na jego ulicy stanowiły naruszenie jego prawa do poszanowania życia prywatnego i domu, zagwarantowanego w art. 8 EKPC. Podniósł on, że hałas, wibracje, zanieczyszczenia i nieprzyjemny zapach powodowane przez duży ruch uliczny spowodowały, że jego dom praktycznie nie nadaje się do zamieszkania oraz że środki podjęte przez władze węgierskie w celu zaradzenia tej sytuacji były niewystarczające lub nieodpowiednie. W odpowiedzi na twierdzenia skarżącego i argumenty rządu węgierskiego, że w niniejszej sprawie wypełniono wszystkie pozytywne zobowiązania wynikające z art. 8 EKPC, Trybunał przytoczył zacytowany wyżej pogląd wyrażony w sprawie *Moreno Gómez p. Hiszpanii*. Trybunał zauważył przy tym, że pomimo wysiłków państwa mających na celu spowolnienie i reorganizację ruchu w pobliżu miejsca zamieszkania skarżącego, sytuacja związana ze znacznym hałasem komunikacyjnym na ulicy skarżącego panowała co najmniej do maja 2003 r., kiedy to podczas dwóch sesji pomiarowych ustalono wartości hałasu odpowiednio 15% i 12% powyżej wartości ustawowych. W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że istniała bezpośrednia i poważna uciążliwość, która dotyczyła ulicy, przy której mieszka skarżący, i uniemożliwiła mu korzystanie z domu w przedmiotowym okresie. Stwierdził, że pozwane państwo nie wywiązało się ze swojego pozytywnego obowiązku zagwarantowania skarżącemu prawa do poszanowania jego domu i życia prywatnego, w związku z czym doszło do naruszenia art. 8 konwencji. Natomiast w sprawie *Grimkovskaya p. Ukrainie* skarżąca podnosiła, że w związku z poprowadzeniem fragmentu autostrady przez ulicę, przy której mieszka, jej dom stał się praktycznie niezdatny do zamieszkania z powodu wibracji i hałasu powodowanego przez kilkaset samochodów ciężarowych przejeżdżających każdej godziny obok tego domu. Zarzuciła ona naruszenie art. 8 EKPC poprzez poprowadzenie autostrady przez jej ulicę, która nie została do tego celu przystosowana, oraz poprzez brak zorganizowania odpowiedniego monitoringu środowiska i zarządzania ruchem drogowym, co skutkowało naruszeniem jej prawa do korzystania z domu oraz życia prywatnego i rodzinnego. Odwołując się do swojego ugruntowanego orzecznictwa (sprawy *López Ostra p. Hiszpanii*, wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r., skarga nr 16798/90, oraz *Dubetska i inni p. Ukrainie*, wyrok z dnia 10 lutego 2011 r., skarga nr 30499/03), Trybunał stwierdził, że gdy — jak w niniejszej sprawie — sprawa dotyczy zagrożenia środowiskowego, uzasadnione roszczenie na podstawie art. 8 konwencji może powstać tylko wtedy, gdy przedmiotowe zagroże-

²⁰ Wyrok z dnia 9 listopada 2010 r., skarga nr 2345/06, LEX nr 611799. Pełna treść wyroku dostępna jest na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-101647> (dostęp: 18 marca 2021 r.).

²¹ Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., skarga nr 38182/03, LEX nr 863829. Pełna treść wyroku dostępna jest na stronie: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105746> (dostęp: 18 marca 2021 r.).

nie osiąga poziom dotkliwości skutkujący znacznym naruszeniem zdolności osoby skarżącej do korzystania z domu, życia prywatnego lub rodzinnego. Ocena tego minimalnego poziomu jest względna i zależy od wszystkich okoliczności sprawy, takich jak intensywność i czas trwania uciążliwości oraz ich wpływ na zdrowie lub jakość życia danej osoby. Po rozważeniu argumentów przedstawionych przez obie strony Trybunał stwierdził, że skumulowany efekt hałasu, wibracji oraz zanieczyszczenia powietrza i gleby generowany przez autostradę w znacznym stopniu uniemożliwił skarżącej korzystanie z jej praw zagwarantowanych w art. 8 konwencji. Zdaniem Trybunału kluczowe były następujące okoliczności: 1) rząd nie wykazał, że decyzja o wyznaczeniu ulicy, przy której mieszka skarżąca, jako części autostrady była poprzedzona odpowiednim środowiskowym studium wykonalności, a następnie uchwaleniem rozsądnej polityki zarządzania środowiskiem; 2) rząd nie wykazał, że skarżąca miała realną możliwość wpływu na procesy decyzyjne, w tym poprzez zaskarżenie polityki miejskiej przed niezależnym organem. Mając na uwadze te dwa czynniki oraz konwencję z Aarhus²², Trybunał wskazał, że w niniejszej sprawie nie została zachowana właściwa równowaga między interesami skarżącej a interesami społeczności, w związku z czym doszło do naruszenia art. 8 konwencji.

Zasada właściwej równowagi (*fair balance*), która pozostaje w ścisłym związku z zasadą proporcjonalności stosowania EKPC, dotyczy przede wszystkim relacji pomiędzy wymaganiami ogólnego interesu społeczności i potrzebą ochrony fundamentalnych praw jednostki²³. Przy stosowaniu konwencji dążyć należy do tego, aby utrzymać właściwą równowagę pomiędzy tymi interesami²⁴. Należy zauważyć, że

²² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. 2003 r. Nr 78, poz. 706. Zgodnie z art. 1 tej konwencji w celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności, każda ze Stron zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji. Do wprowadzenia zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus miała przyczynić się dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 2003 r., s. 17 ze zm.). Dyrektywa ta została wdrożona do polskiego porządku prawnego przez ustawę 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 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 247). W kontekście rozważań poczynionych przez ETPC w sprawie *Grimkovskaya p. Ukrainie* należy zauważyć, że wspomniana ustawa przewiduje następujące formy udziału społeczeństwa w ochronie środowiska: udział w podejmowaniu decyzji (art. 33–38) oraz udział w opracowywaniu dokumentów (art. 39–43). Ustawa przyznaje też określone uprawnienia organizacjom ekologicznym (art. 44–45). Zgodnie z art. 29 tej ustawy każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. Złożone w terminie uwagi i wnioski są rozpatrywane przez organ prowadzący postępowanie (właściwy do wydania decyzji wymagającej udziału społeczeństwa) względnie organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa (art. 37 pkt 1 i art. 42 pkt 1 ustawy).

²³ Zob. A. Wiśniewski: *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańskie Studia Prawnicze 2019, nr 2, s. 58–61 oraz wskazaną tam literaturę i orzecznictwo ETPC.

²⁴ *Ibidem*, s. 59.

w kontekście polskich regulacji prawnych dotyczących ochrony środowiska przejawem konieczności zapewnienia *fair balance* jest nakaz uwzględniania przez właściwe organy wymagań zrównoważonego rozwoju, które to pojęcie oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 p.o.ś.).

Biorąc pod uwagę poczynione wyżej wywody, należy przyjąć, że prawo do ochrony przed szkodliwym hałasem drogowym wynika również z art. 7 KPP, zgodnie z którym każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się. W myśl bowiem art. 20 ust. 3 zd. 1 KPP w zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Należy też pamiętać o postanowieniach zawartych w art. 37 KPP („Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”) oraz w art. 35 KPP („Przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego”), gdyż wiążą się one ściśle z ochroną przed hałasem.

W orzecznictwie sądowym zwraca się również uwagę na to, że narażanie na hałas może naruszać dobra osobiste ludzi, takie jak: zdrowie i prawo do spokojnego mieszkania, prawo do spokoju psychicznego, prawo do wypoczynku i niezakłóconej możliwości korzystania ze swojej nieruchomości czy mieszkania oraz nietykalkość mieszkania²⁵. Wątpliwości w judykaturze i doktrynie budzi natomiast istnienie odrębnego dobra osobistego w postaci prawa do czystego (nieskażonego) środowiska²⁶, przy czym przekonujące są argumenty za tym, aby uznać istnienie takiego prawa podmiotowego²⁷. Jest to jednak kwestia, której z uwagi na ramy niniejszego opracowania nie będę rozwijał.

²⁵ Zob. wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630; wyrok SN z dnia 17 marca 1988 r., IV CR 64/88, OSPiKA 1989, z. 2, poz. 35; wyrok SA w Katowicach z dnia 6 grudnia 2013 r., I ACa 905/13, LEX nr 1403715; wyrok SA w Krakowie z dnia 11 lutego 2014 r., I ACa 1543/13, LEX nr 1544810; wyrok SA w Gdańsku z dnia 12 listopada 2015 r., I ACa 445/15, LEX nr 1979520; wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2019 r., I ACa 682/18, LEX nr 3044439; wyrok SO w Krakowie z dnia 1 grudnia 2016 r., I C 2230/15, LEX nr 2229586. Problem ten znalazł odzwierciedlenie również w literaturze — zob. M. Woźniak: *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, Przegląd Sądowy 2015, nr 6, s. 33–40.

²⁶ Zob. M. Woźniak: *Naruszenie...*, *op. cit.*, s. 34–35, oraz M. Hejbudzki: *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku*, Studia Prawnoustrojowe 2019, nr 43, s. 125–130.

²⁷ Zob. M. Hejbudzki: *Normatywne podstawy...*, *op. cit.*, s. 130–136.

Wszystkie wyżej opisane aspekty naruszenia praw człowieka przez tolerowanie przez władzę publiczną ponadnormatywnego hałasu drogowego można sprowadzić do naruszenia ogólniejszej wartości, jaką jest godność ludzka, która w myśl art. 30 Konstytucji RP stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela oraz jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Każdy ma prawo do poszanowania jego godności, także w kontekście prawa do godnego życia. I jak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz doktrynie wskazuje się, że godność człowieka wymaga między innymi zapewnienia mu minimum egzystencji²⁸, tak też należy uznać, że narażanie człowieka na hałas drogowy o takim natężeniu, że niemożliwy jest odpoczynek i samorealizacja w miejscu zamieszkania, stanowi niedopuszczalne naruszenie jego godności²⁹. Jest to teza kontrowersyjna, jednakże należy zdać sobie sprawę z tego, że poziom hałasu może być na tyle wysoki, że znacznie utrudnia, a czasem niemalże uniemożliwia spełnienie potrzeb fizjologicznych człowieka, które w hierarchii potrzeb zostały umieszczone przez A.H. Masłowa na pierwszym miejscu³⁰. Sen czy odpoczynek są niezbędne do życia człowieka. Dopiero spełnienie potrzeb tego typu pozwala spełniać pozostałe (bezpieczeństwa, miłości i przynależności, szacunku oraz samorealizacji). Jeśli przyjmie się taki punkt widzenia, to — biorąc pod uwagę, że godność człowieka podlega ochronie bezwzględnej³¹ — tracą na znaczeniu ewentualne argumenty przemawiające za narażaniem ludzi na ponadnormatywny hałas drogowy z uwagi na jakiegokolwiek przesłanki natury „ogólnospołecznej” (np. rozwój transportu itp.). Ustawodawca zdaje się jednak innego zdania, o czym może świadczyć chociażby konstrukcja obszaru ograniczonego użytkowania, o której będzie mowa później (należy jednak zauważyć, że nawet w przypadku utworzenia takiego obszaru dla osób narażonych na hałas przewidziane są roszczenia odszkodowawcze oraz o wykup nieruchomości, co ma łagodzić nieuniknione skutki zanieczyszczenia środowiska, np. w przypadku działalności lotniska).

3. DOPUSZCZALNE POZIOMY HAŁASU W ŚRODOWISKU

Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku zostały określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie do-

²⁸ Zob. L. Garlicki (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016, komentarz do art. 30, teza 29.

²⁹ Trybunał Konstytucyjny wiązał też godność człowieka z prawem do ochrony zdrowia czy z prawem do prywatności, co może mieć znaczenie w kontekście narażenia na szkodliwy hałas drogowy w miejscu zamieszkania. Zob. P. Polak, J. Trzciniński: *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, nr 40, s. 262.

³⁰ Zob. A.H. Maslow: *A theory of human motivation*, *Psychological Review* 1943, 50(4), s. 370–396.

³¹ Zob. wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r., K 7/01, OTK-A 2003, nr 3, poz. 19.

puszczalnych poziomów hałasu w środowisku³², które zostało wydane na podstawie art. 113 ust. 1 p.o.ś.³³ Są one zróżnicowane w zależności od źródła hałasu³⁴, przeznaczenia chronionego terenu³⁵ oraz stosowanego wskaźnika hałasu³⁶.

W kontekście najważniejszego (bo dotykającego największej grupy ludzi w najdłuższym wymiarze czasowym) aspektu omawianej problematyki, tj. ochrony przed hałasem w miejscu stałego zamieszkania, duże wątpliwości może budzić zróżnicowanie dopuszczalnych poziomów tego zanieczyszczenia w zależności od tego, czy chodzi o ochronę terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego bądź zabudowy zagrodowej albo terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Mieszkanie powinno być dla człowieka azylem, niezależnie od tego, gdzie ono się znajduje. Być może odrębne traktowanie (wyższe normy hałasu) terenów w strefie śródmiejskiej wynika z tego, że z uwagi na charakter zabudowy (często budynki graniczą z pasem drogowym) oraz charakter miejsca, gdzie ona się znajduje (np. zabytkowe budynki w centrum miasta, które współkształtują porządek architektoniczny i urbanistyczny), trudne, o ile nie niemożliwe, byłoby często stosowanie środków zmniejszających hałas drogowy, na przykład ekranów akustycznych. Pytanie tylko, czy jest to dostateczne uzasadnienie. Może normy hałasu powinny być takie same wszędzie tam, gdzie na stałe mieszkają ludzie, przy czym

³² T.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 112.

³³ Zgodnie ze wskazanym przepisem minister właściwy do spraw klimatu, 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.

³⁴ Wśród źródeł hałasu wskazuje się: 1) drogi i linie kolejowe; 2) starty, lądowania i przeloty statków powietrznych; 3) linie elektroenergetyczne oraz 4) pozostałe obiekty i działalność będącą źródłem hałasu.

³⁵ Np. najniższe dopuszczalne poziomy są określone dla strefy ochronnej „A” uzdrowiska i terenów szpitali poza miastem, natomiast najwyższe — dla terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców (jest to teren zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją obiektów administracyjnych, handlowych i usługowych).

³⁶ Z punktu widzenia ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby istotne są wskaźniki $L_{Aeq,D}$ oraz $L_{Aeq,N}$ (chodzi tutaj o stosowanie konkretnych rozwiązań służących ochronie przed hałasem, np. ekranów akustycznych itp.), natomiast z punktu widzenia prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem bierze się pod uwagę wskaźniki L_{DWN} oraz L_N (chodzi tutaj o sporządzanie strategicznych map hałasu oraz programów ochrony środowiska przed hałasem). Wskaźnik $L_{Aeq,D}$ to równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia, rozumianej jako przedział czasu od godz. 6⁰⁰ do godz. 22⁰⁰ (art. 112a pkt 1 lit. b tiret pierwsze p.o.ś.), a wskaźnik $L_{Aeq,N}$ to równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy, rozumianej jako przedział czasu od godz. 22⁰⁰ do godz. 6⁰⁰ (art. 112a pkt 1 lit. b tiret drugie p.o.ś.). Z kolei wskaźnik L_{DWN} to długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony zgodnie z ISO 1996-2: 1987 w ciągu wszystkich dób w roku (rozumianym jako dany rok kalendarzowy w odniesieniu do emisji dźwięku i średni rok w odniesieniu do warunków meteorologicznych), z uwzględnieniem pory dnia (rozumianej jako przedział czasu od godz. 6⁰⁰ do godz. 18⁰⁰), pory wieczora (rozumianej jako przedział czasu od godz. 18⁰⁰ do godz. 22⁰⁰) oraz pory nocy (rozumianej jako przedział czasu od godz. 22⁰⁰ do godz. 6⁰⁰); wskaźnik ten służy do określenia ogólnej dokuczliwości hałasu (art. 112a pkt 1 lit. a tiret pierwsze p.o.ś.), natomiast wskaźnik L_N to długookresowy średni poziom dźwięku A, wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony zgodnie z ISO 1996-2: 1987 w ciągu wszystkich pór nocy (rozumianych jako przedział czasu od godz. 22⁰⁰ do godz. 6⁰⁰) w roku (rozumianym jako dany rok kalendarzowy w odniesieniu do emisji dźwięku i średni rok w odniesieniu do warunków meteorologicznych); wskaźnik ten służy do określenia zaburzenia snu (art. 112a pkt 1 lit. a tiret drugie p.o.ś.).

w przypadku niemożliwości zwalczania ponadnormatywnego hałasu poza budynkami należałoby dokonywać rewitalizacji akustycznej tych budynków na koszt zarządcy drogi? Całkowicie niezrozumiałe jest natomiast sztywne (bez wyjątków) odróżnienie pod względem norm hałasu terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zamieszkania zbiorowego i zabudowy zagrodowej. Tutaj nie ma wątpliwości, że dopuszczalne poziomy hałasu dla tego drugiego rodzaju terenów powinny być obniżone do poziomów przewidzianych dla zabudowy jednorodzinnej.

Inną jeszcze sprawą jest to, że w ogóle polskie normy hałasu w środowisku powinny być obniżone, gdyż drastycznie przekraczają one zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia³⁷.

Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2007 r. stanowią standard jakości środowiska w zakresie ochrony przed hałasem³⁸. Pojęcie to pojawia się często w ustawie — Prawo ochrony środowiska (będzie też używane w dalszej części artykułu przy okazji omawiania różnych instytucji z prawa ochrony środowiska), a oznacza poziomy dopuszczalne substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze (art. 3 pkt 34 p.o.ś.).

4. ŚRODKI OCHRONY PRAWNEJ PRZYSŁUGUJĄCE OSOBOM NARAŻONYM NA PONADNORMATYWNY HAŁAS DROGOWY

W świetle tego, że ochrona przed hałasem związana jest bardzo mocno z ochroną podstawowych praw i wolności człowieka, osoby narażone na szkodliwy hałas drogowy powinny dysponować skutecznymi środkami ochrony swoich praw. Jak jest w rzeczywistości?

³⁷ Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego według wskaźników L_{DWN} wahają się (pomijam tu niższe normy dla stref ochronnych „A” uzdrowisk oraz terenów szpitali poza miastem) między 64 a 70 dB, natomiast według wskaźnika L_N — między 59 a 65 dB. Dla porównania Światowa Organizacja Zdrowia zaleca — jak już wyżej wskazano — by hałas drogowy był utrzymywany na poziomie poniżej 53 dB według wskaźnika L_{den} (odpowiednik wskaźnika L_{DWN}) oraz poniżej 45 dB według wskaźnika L_{night} (odpowiednik wskaźnika L_N). W liczbach bezwzględnych różnice te być może nie robią wrażenia, jednakże jeśli chodzi o odczuwanie hałasu przez człowieka, to wzrost poziomu głośności o około 3 dB przekłada się na dwukrotny wzrost odczuwalnego natężenia dźwięku, a o 10 dB na dziesięciokrotny wzrost jego natężenia (zob. I. Leśnikowska-Matusiak, A. Wnuk: *Wpływ hałasu...*, *op. cit.*, s. 39–40; K. Wolniewicz, A. Zagubień: *Zasadność ekranowania dróg w świetle obowiązujących poziomów dopuszczalnych hałasu*, *Autobusy — Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe* 2016, nr 8, s. 55, oraz Najwyższa Izba Kontroli: *Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem*, informacja o wynikach kontroli (LBI-4101-11-00/2013), s. 28, https://www.nik.gov.pl/plik/id,7116,v,artykul_10179.pdf; dostęp: 18 marca 2021 r.).

³⁸ Zob. J. Jerzmański (w:) M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 113, nb 2.

4.1. ROSZCZENIA ZWIĄZANE Z UTWORZENIEM OBSZARU OGRANICZONEGO UŻYTKOWANIA

W pewnych sytuacjach (jak się wydaje bardzo rzadkich w kontekście hałasu drogowego) ograniczenie hałasu do dopuszczalnych poziomów jest niemożliwe. Ustawa — Prawo ochrony środowiska przewiduje w związku z tym utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania (dalej: OOU)³⁹. Zgodnie z art. 135 ust. 1 p.o.ś., jeżeli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wymaganej przepisami 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, albo z analizy porealizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu, to dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Wynika z tego, że na terenach znajdujących się na obszarze ograniczonego użytkowania mogą nie być dotrzymany standardy jakości środowiska⁴⁰. Z regulacją tą koresponduje art. 174 ust. 3 p.o.ś., zgodnie z którym, jeżeli w związku z eksploatacją drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej lub lotniska utworzono obszar ograniczonego użytkowania, eksploatacja nie może spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem. Przechodząc na bardziej ogólny poziom rozważań, należy wskazać, że konstrukcja OOU zawiera w sobie elementy wspomnianej już wyżej w kontekście art. 8 EKPC idei zrównoważonego rozwoju⁴¹. Mamy bowiem do czynienia z pewnym kompromisem. Państwo dopuszcza istnienie przekroczeń standardów jakości środowiska w imię rozwoju cywilizacyjnego, jednocześnie przyznając osobom, które dotknięte są negatywnymi skutkami tych przekroczeń, określone roszczenia, o których wspomnę niżej.

Utworzenie OOU jest na przykład zwykle konieczne dla lotnisk, gdyż niemożliwe jest ograniczenie hałasu startujących, przelatujących i lądujących samolotów do dopuszczalnych poziomów⁴². W przypadku dróg w większości przypadków mogą być zastosowane odpowiednie rozwiązania techniczne, technologiczne lub organi-

³⁹ Zob. K. Gruszecki: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 135, teza 1, oraz M. Habdas: *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk — wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody — część I*, *Przegląd Sądowy* 2020, nr 5, s. 10.

⁴⁰ Zob. B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka: *Obszar ograniczonego użytkowania...*, *op. cit.*, s. 28.

⁴¹ *Ibidem*, s. 27, oraz M. Habdas: *Odszkodowania dla właścicieli...* — część I, *op. cit.*, s. 10.

⁴² Zob. E. Kacprzak-Szymańska: *Problematyka obszaru ograniczonego użytkowania w orzeczeniach sądów cywilnych*, *Rocznik Samorządowy* 2013, t. 2, s. 81.

zacyjne (o takich mówi art. 135 ust. 1 p.o.ś.), na przykład ekrany bądź tunele akustyczne, wały ziemne, tzw. cicha nawierzchnia, uspokojenie ruchu poprzez montaż odcinkowego pomiaru prędkości, rozprowadzenie ruchu po większej liczbie ulic itp. Należy bowiem pamiętać, że art. 135 ust. 1 p.o.ś. przewiduje ingerencję w konstytucyjnie chronione prawo własności, w związku z czym powinien być interpretowany ściśle. Jeśli w przepisie tym mówi się o tym, że „mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu”, to oznacza, że przy określaniu tej niemożności należy brać pod uwagę wszystkie dostępne rozwiązania, niezależnie od kosztów ich zastosowania. Innymi słowy — wysokie koszty zastosowania odpowiednich (skutecznych) rozwiązań nie mogą być podstawą ustanowienia OOU, w związku z czym na danym terenie należy dotrzymywać standardów jakości środowiska.

Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w wyniku ustanowienia OOU korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części (art. 129 ust. 1 p.o.ś.). Ponadto w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości (art. 129 ust. 2 p.o.ś.)⁴³. Wszystkie wskazane roszczenia przysługują również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie, o którym mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś., także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości (art. 129 ust. 3 p.o.ś.). Z roszczeniami, o których mowa, można wystąpić w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie aktu prawa miejscowego powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości (art. 129 ust. 4 p.o.ś.). W razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właściwymi w sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania lub wykupu nieruchomości są sądy powszechne (art. 136 ust. 1 p.o.ś.). Obowiązany do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania (art. 136 ust. 2 p.o.ś.). Takie określenie podmiotu zobowiązanego do realizacji roszczeń budzi wątpliwości. Zdaniem B. Rakoczego chodzi tutaj o podmioty publicznoprawne, których organy podjęły uchwały w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, a więc województwo lub powiat (zob. art. 135 ust. 2 i 3 p.o.ś.)⁴⁴. Przychylić należy się jednak chyba do

⁴³ Należy dodać, że zgodnie z art. 136 ust. 3 p.o.ś. w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2, są także koszty poniesione w celu wypełnienia tych wymagań przez istniejące budynki, nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia działań w tym zakresie.

⁴⁴ B. Rakoczy (w.): Z. Bukowski i in.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, komentarz do art. 136, teza 2.

poglądu M. Bar, która stwierdza, że podmiotem zobowiązanym jest podmiot, którego działalność powoduje przekroczenie standardów jakości środowiska (eksploatujący instalację, zarządzający obiektem itp.)⁴⁵. Dodać trzeba, że zdaniem Sądu Najwyższego art. 129–136 p.o.ś. samodzielnie określają podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej oraz podmioty zobowiązane do zapłaty odszkodowania, w związku z czym nie ma do nich zastosowania zawarte w art. 322 p.o.ś. generalne odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego⁴⁶.

Należy jednak zauważyć, że przepisy zawarte w art. 129 p.o.ś. budzą wątpliwości interpretacyjne. W ust. 1 i 2 tego artykułu wskazuje się, że koniecznym warunkiem ich zastosowania jest „ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”. W związku z tym w literaturze wyrażono pogląd, że przesłanką zastosowania wskazanych przepisów nie jest ani sam fakt wprowadzenia OOU, ani fakt, że w obszarze występuje lub dopiero może wystąpić ponadnormatywny hałas, ani także zmniejszony komfort użytkowy lub behawioralny (psychologiczny) korzystania z nieruchomości, który już występuje lub może wystąpić w przyszłości⁴⁷. Stanowisko takie sprzeciwia się dominującemu w orzecznictwie i doktrynie zapatrywaniu, zgodnie z którym samo ustanowienie OOU powoduje powstanie obowiązku odszkodowawczego⁴⁸. W kontekście problemu hałasu komunikacyjnego uzasadnienie tego dominującego poglądu dobrze oddaje cytowany wyżej wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2016 r. (II CSK 113/16), w którym zauważono, że od chwili ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właściciel musi znosić dopuszczalne na tym obszarze podwyższone normatywnie immisje hałasu, bez możliwości żądania ich zaniechania, co wpływa również na obniżenie wartości nieruchomości. M. Habdas wskazuje, że za jej poglądem przemawia przede wszystkim wykładnia językowa art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś.⁴⁹ Wyrażenie „ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości” należy jednak interpretować w kontekście przepisów, wobec których art. 129 pełni funkcję pomocniczą. I tak na przykład w art. 130 ust. 1 p.o.ś. mówi się o tym, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić między innymi przez wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją. Zwróćmy uwagę na to, że w przepisie tym używa się takiego samego sformułowania co w art. 129 („ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości”) i wiąże się to ograniczenie z samym faktem wyznaczenia obszarów cichych. Biorąc pod uwagę, że OOU różni

⁴⁵ M. Bar (w:) M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, nb 4. Przy zaakceptowaniu takiego zapatrywania sprawa legitymacji bierniej w sprawie sądowej rysowałaby się analogicznie jak w przypadku roszczenia z art. 323 p.o.ś., o którym będzie mowa niżej.

⁴⁶ Wyrok z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415.

⁴⁷ M. Habdas: *Odszkodowania dla właścicieli... — część 1*, *op. cit.*, s. 15.

⁴⁸ Zob. literaturę i orzecznictwo wskazane przez M. Habdas: *Odszkodowania dla właścicieli... — część 1*, *op. cit.*, s. 15, a także orzeczenia powołane w pkt 2 niniejszego opracowania w kontekście uznania tolerowania ponadnormatywnego hałasu za rodzaj faktycznego ograniczenia własności nieruchomości.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 15–19.

się od obszaru cichego w kontekście podejścia do hałasu przede wszystkim tym, że działa na odwrotnej zasadzie, tzn. jest „obszarem głośnym” (obszarem, na którym mogą być przekroczone standardy jakości środowiska), można uznać, że art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś. nie jest tak jasny językowo, jak twierdzi M. Habdas, i z uwagi na to, że ustanowienie OOU zmusza właściciela nieruchomości znajdującej się na nim do znoszenia ponadnormatywnego hałasu (na co zwrócił uwagę SN w wyroku w sprawie II CSK 113/16), należałoby przyjąć jednak dominującą (moim zdaniem wcale nie rozszerzającą) interpretację omawianych przepisów⁵⁰. Z drugiej strony nie można nie wziąć pod uwagę rozważań wspomnianej autorki dotyczących zasadności rekompensowania wszystkich ograniczeń prawa własności⁵¹ oraz podawanych przez nią przykładów — delikatnie rzecz nazywając — osobliwości występujących w stosowaniu omawianych przepisów⁵². Szersze omówienie tego tematu jest jednak niemożliwe z uwagi na ramy niniejszego opracowania.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem związany z OOU. Otóż obszar ograniczonego użytkowania jest tworzony w drodze uchwały sejmiku województwa albo rady powiatu (w zależności od rodzaju obiektu generującego hałas — art. 135 ust. 2 i 3 p.o.ś.). Konieczne jest więc wydanie aktu prawa miejscowego⁵³. Rozwiązanie takie jest słusznie krytykowane w literaturze z uwagi na to, że nie istnieją instrumenty prawne, które by obliżowały organy prawodawcze do podjęcia stosownej uchwały⁵⁴. W związku z tym mieszkańcy terenów sąsiadujących z obiektem, dla którego powinien być ustanowiony OOU (bo spełnione są przesłanki z art. 135 ust. 1 p.o.ś.), co otwierałoby drogę do dochodzenia wskazanych wyżej roszczeń, są

⁵⁰ Zob. też wyrok SN z dnia 29 listopada 2019 r., I CSK 374/18, LEX nr 2775628, w którym wskazano, że: „W orzecznictwie Sądu Najwyższego wyrażono pogląd — aprobowany przez skład orzekający — że związek ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania z obniżeniem wartości nieruchomości należy rozumieć szeroko. W związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania pozostaje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści rozporządzenia o utworzeniu obszaru (zwłaszcza ograniczeń w zabudowie), lecz także obniżenie wynikające z tego, że na skutek wejścia w życie rozporządzenia dochodzi do zwięźnienia granic własności (art. 140 i 144 k.c.) i tym samym ścieśnienia władztwa właściciela względem nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania. Właściciel, który przed wejściem w życie rozporządzenia mógł żądać zaniechania immisji przekraczającej standard ochrony środowiska, zostaje — w wyniku ustanowienia obszaru — pozbawiony takiej możliwości. Szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest więc także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, że właściciel musi znieść dopuszczalne na tym obszarze immisje”.

⁵¹ Zob. M. Habdas: *Odszkodowania dla właścicieli... — część 1*, *op. cit.*, s. 19–21, 26–28, a także M. Habdas: *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk — wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody — część 2*, *Przebieg Sądowy* 2020, nr 6, s. 29–38.

⁵² Zob. M. Habdas: *Odszkodowania dla właścicieli... — część 2*, *op. cit.*, s. 38–40.

⁵³ W wyroku z dnia 24 sierpnia 2009 r. (II SA/GI 139/09, LEX nr 564508) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach trafnie przyjął, powołując się na treść art. 129 ust. 4 p.o.ś., że uchwała w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania stanowi akt prawa miejscowego, ma ona bowiem charakter generalny oraz abstrakcyjny. Taki pogląd zaakceptował, choć nie wprost, Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 23 marca 2010 r., II OSK 2032/09, LEX nr 578107.

⁵⁴ B. Rakoczy: *Postępowanie w sprawie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, *Prawo i Środowisko* 2013, nr 2, s. 65.

bezsilni, gdyż zgodnie z postanowieniami art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁵ nie istnieje możliwość skarżenia bezczynności organów administracji w zakresie tworzenia przepisów prawa miejscowego⁵⁶.

Poczynione wyżej rozważania dotyczą — co należy jeszcze raz podkreślić — sytuacji, gdy mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem drogi, której użytkowanie generuje hałas. Nie chodzi więc o walkę z hałasem, lecz o rekompensatę za ograniczenie prawa własności nieruchomości wynikające z narażenia na ponadnormatywny hałas, którego nie można zwalczyć. W dalszej części opracowania odniosę się do regulacji, które mogą być wykorzystane do ochrony przed hałasem przekraczającym dopuszczalne prawem poziomy, w przypadku, gdy zapewnienie takiej ochrony jest możliwe, na przykład przez zastosowanie ekranów akustycznych albo innych odpowiednich rozwiązań (czyli w sytuacji, gdy niedopuszczalne jest ustanowienie OOU), przy czym większy nacisk położę na specyficzną regulację zawartą w art. 323 p.o.ś., natomiast rozwiązania niespecyficzne (ochrona dóbr osobistych, ochrona negatoryjna, a także prewencyjna z art. 439 k.c.) zostaną tylko wzmiankowane w niezbędnym zakresie.

4.2. ROSZCZENIE Z ART. 323 P.O.Ś.

W myśl art. 323 ust. 1 p.o.ś. każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie. Roszczenie przewidziane we wskazanym przepisie ma charakter cywilnoprawny, chociaż zostało uregulowane w akcie normatywnym z zakresu prawa administracyjnego⁵⁷. W art. 322 p.o.ś. wskazano bowiem, że do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Artykuł 323 ust. 1 p.o.ś. może mieć zastosowanie w szczególności w przypadku, gdy dopuszczalne poziomy hałasu drogowego są prze-

⁵⁵ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

⁵⁶ Trafnie na to zwraca uwagę K. Gruszecki: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, komentarz do art. 135, teza 1.

⁵⁷ Na temat konstrukcji i funkcji roszczenia z art. 323 ust. 1 p.o.ś., a także relacji, w jakich pozostaje ono z niektórymi roszczeniami określonymi w kodeksie cywilnym, zob. M. Robakowska: *Funkcja roszczenia prewencyjnego uregulowanego w art. 323 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska w systemie cywilnoprawnych środków ochrony środowiska*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2021, nr 1, s. 97–118.

kraczone, a podmiot odpowiedzialny za zapewnienie właściwego klimatu akustycznego dopuszcza się zaniechania w tym zakresie.

Legitymowanym czynnie jest „każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda”. Z uwagi na powód, dla którego dana osoba miałaby wystąpić ze wskazanym roszczeniem (narażenie na ponadnormatywny hałas drogowy), należy uznać, że legitymacja czynna będzie przysługiwała w szczególności posiadaczowi nieruchomości narażonej na hałas (samoistnemu i zależnemu)⁵⁸. Osoby te korzystają bowiem z tej nieruchomości, w związku z czym są trwale narażone na negatywne skutki ekspozycji na hałas. Wydaje się, że fakt, iż posiadanie jest bezprawne (czyli nieodpowiadające prawu), nie wyłącza możliwości dochodzenia omawianego roszczenia. Należy też podkreślić, że legitymację czynną będzie miał zawsze właściciel nieruchomości, nawet gdy z niej nie korzysta, gdyż na przykład wynajął ją albo po prostu stanowi dla niego lokatę kapitału, a potrzeby mieszkaniowe realizuje w innym miejscu. Wynika to z możliwości (albo faktu) wystąpienia szkody w majątku tej osoby, o czym będzie mowa niżej.

Legitymowanym biernie jest „podmiot odpowiedzialny za zagrożenie lub naruszenie”. W kontekście ponadnormatywnego hałasu dobiegającego z drogi tym podmiotem będzie w zasadzie jej właściciel. Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa, natomiast drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność odpowiednio samorządu województwa, powiatu lub gminy (art. 2a u.d.p.⁵⁹). Organy tych osób prawnych są zarządcami dróg (art. 19 u.d.p.⁶⁰), a to te podmioty zapewniają przestrzeganie wymagań ochrony środowiska związanych z eksploatacją dróg (art. 139 p.o.ś.)⁶¹. Specyficzna sytuacja występuje jednak w miastach na prawach powiatu, ponieważ zarządcą wszystkich dróg publicznych leżących w ich granicach, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych oraz dróg, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2a u.d.p., jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5 u.d.p.). Wydaje się, że w odniesieniu do dróg położonych w takich miastach, niezależnie od tego, czy są to drogi gminne, powiatowe, czy wojewódzkie, legitymowanym biernie powinno być miasto. Wniosek ten wynika z przyjętej w prawie polskim w odniesieniu do osób prawnych tzw. teorii organów, w myśl której działanie organu osoby prawnej uznaje się za działanie jej samej (zob. art.

⁵⁸ Por. J.J. Skoczylas: *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy — prawo ochrony środowiska*, Przegląd Sądowy 2003, nr 4, s. 67, który wskazuje, że roszczenie to przysługuje osobom legitymującym się prawem własności, ograniczonymi prawami rzeczowymi, prawem najmu oraz osobom legitymującym się posiadaniem i innym tytułem dającym uprawnienie do władania.

⁵⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.).

⁶⁰ Co do zasady zarządcami dróg są dla dróg: 1) krajowych — Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich — zarząd województwa; 3) powiatowych — zarząd powiatu; 4) gminnych — wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 19 ust. 2 u.d.p.).

⁶¹ Zob. też art. 20 pkt 13 u.d.p., zgodnie z którym do zarządcy drogi należy w szczególności przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg.

38 k.c.)⁶². Ponadto, jak wyżej wskazano, zgodnie z art. 322 p.o.ś. do odpowiedzialności za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Ogólną zaś zasadą jest, że osoba prawna jest obowiązana do naprawienia szkody wyrządzonej z winy jej organu (art. 416 k.c.). Przepis ten powinien być jednak stosowany odpowiednio, gdyż w literaturze podkreśla się, że odpowiedzialność przewidziana w art. 323 p.o.ś. ma charakter odpowiedzialności na zasadzie ryzyka⁶³. W omawianym przypadku prezydent miasta na prawach powiatu jest organem tego miasta, czyli osoby prawnej.

Warunkiem uwzględnienia roszczenia przewidzianego w art. 323 ust. 1 p.o.ś. jest zaistnienie **bezprawnego oddziaływania na środowisko**. Zgodnie z art. 3 pkt 39 p.o.ś. środowiskiem jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Ustawa nie definiuje wprost, co należy rozumieć przez „oddziaływanie na środowisko”, jednakże treść tego pojęcia można wyprowadzić z art. 83 ust. 1 p.o.ś., który stanowi, że określając standardy jakości środowiska, należy kierować się skalą występowania i rodzajem oddziaływania substancji lub energii na środowisko. Oddziaływaniem na środowisko będą więc emisje, przez które należy rozumieć wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi: a) substancje, b) energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne (art. 3 pkt 4 p.o.ś.). Kwalifikowaną postacią emisji jest zanieczyszczenie, czyli emisja, 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 (art. 3 pkt 49 p.o.ś.). Należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 pkt 11 p.o.ś. oddziaływaniem na środowisko jest również oddziaływanie na zdrowie ludzi, co ma znaczenie, gdyż — jak wyżej podkreślono — hałas ma

⁶² W doktrynie podkreśla się, że „działanie” w rozumieniu art. 38 k.c. powinno być rozumiane nie tylko jako dokonywanie w imieniu osoby prawnej czynności prawnych, ale też podejmowanie innych prawnie doniosłych zachowań, w tym czynności o charakterze czysto faktycznym, w sferze prawa cywilnego, a także innych działań prawa, np. prawa administracyjnego — G. Gorczyński (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna* (art. 1–125), pod red. M. Frasa, M. Habdasa, Warszawa 2018, komentarz do art. 38, teza 11. W omawianym kontekście chodziłoby o działania i zaniechania zarządcy drogi w zakresie ochrony przed hałasem drogowym.

⁶³ M. Bar (w:) M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, komentarz do art. 323, nb 2; W. Kotowski: *Ochrona środowiska w ustawodawstwie pozakodeksowym (część 2)*, Prokuratura i Prawo 2014, nr 6, s. 112; K. Gruszecki: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, komentarz do art. 323, teza 5. J.J. Skoczylas podkreśla, że z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP można wysnuć wniosek, iż za przesłankę odpowiedzialności za szkodę w środowisku można uznać samo bezprawne działanie organu władzy publicznej, bez konieczności wykazywania winy (*Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 72). Niezależnie od tego należy jednak podkreślić, że wina organu, o której mowa w art. 416 k.c., i tak ma charakter zobiektywizowany, gdyż na ogół jako winę przyjmuje się niedopełnienie obowiązków ciążących na danym organie, determinowanych przez jego funkcje, ale także naruszenie ogólnych reguł postępowania i zasad współżycia społecznego — M. Wałachowska (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. III, *Zobowiązania. Część ogólna* (art. 353–534), pod red. M. Frasa, M. Habdasa, Warszawa 2018, komentarz do art. 416, teza 6.

niekorzystny wpływ na zdrowie człowieka. Bezprawnym oddziaływaniem na środowisko jest więc między innymi dopuszczenie do emisji hałasu, którego poziomy przekraczają określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. normy. Należy w tym miejscu zauważyć, że zgodnie z art. 174 ust. 1 p.o.ś. eksploatacja dróg nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Artykuł 174 ust. 2 p.o.ś. stanowi z kolei, że emisje polegające na powodowaniu hałasu, powstające w związku z eksploatacją drogi, nie mogą spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający tym obiektem ma tytuł prawny. Oznacza to, że dopuszczalne poziomy hałasu nie mogą być przekroczone na żadnej części chronionego akustycznie terenu. Ma to bardzo duże znaczenie w kontekście ochrony przed hałasem nie tylko budynków mieszkalnych, ale całych nieruchomości, na których te budynki się znajdują. W myśl art. 143 k.c. w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Nieruchomość gruntowa jest bryłą ograniczoną płaszczyznami pionowymi przebiegającymi według jej granic na powierzchni ziemi, sięgającą do pewnej głębokości i do pewnej wysokości⁶⁴. W kontekście ochrony przed hałasem drogowym wynika z tego, że chroniona akustycznie powinna być cała nieruchomość, do której zarządzający drogą nie ma tytułu prawnego, łącznie z budynkami na niej się znajdującymi (chodzi o wszystkie kondygnacje i elewacje tych budynków). Mówiąc krótko: nieprzekraczalną barierą dla ponadnormatywnego hałasu drogowego powinna być granica nieruchomości, która jest cudza z punktu widzenia zarządcy drogi. Jest oczywiste, że mieszkaniec terenu chronionego akustycznie powinien móc korzystać normalnie (zgodnie z przeznaczeniem) z całej swojej nieruchomości (otworzyć okno, wyjść na balkon, odpocząć w ogrodzie itp.). W kontekście ochrony przed hałasem drogowym, który narusza dobra osobiste ludzi na niego narażonych, Sąd Najwyższy przyjął słusznie, że: „Dopuszczenie do przekroczenia ustalonych norm hałasu w sposób oczywisty narusza prawo, a przez to legitymuje podmioty, których dobra zostały naruszone, do dochodzenia określonych prawem roszczeń. [...] Tolerowanie przez organy samorządu terytorialnego przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu jest działaniem bezprawnym, mogącym naruszać dobra osobiste osób”⁶⁵. Należy dodać, że w myśl art. 325 p.o.ś. odpowiedzialności za szkody wyrządzone oddziaływaniem na środowisko nie wyłącza okoliczność, że działalność będąca przyczyną powstania szkód jest prowadzona na podstawie decyzji i w jej granicach⁶⁶. Nie jest więc okolicznością wyłączającą bezprawność

⁶⁴ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 73.

⁶⁵ Wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r., II CKN 394/00, LEX nr 52630.

⁶⁶ W wyroku z dnia 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, LEX nr 503415, Sąd Najwyższy stwierdził, że wskazany przepis dotyczy odpowiedzialności przewidzianej w przepisach art. 322–328 p.o.ś. W doktrynie podnosi się jednak, że regulacja ta nie ma zastosowania w przypadku odpowiedzialności prewencyjnej — zob. B. Rakoczy (w.): Z. Bukowski i in.: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, komentarz do art. 325, teza 2, oraz K. Gruszecki: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, komentarz do art. 325, teza 2.

to w szczególności, że droga została zbudowana legalnie, tj. po uzyskaniu wymaganych zezwoleń itp.

Hałas drogowy musi — w myśl art. 323 ust. 1 p.o.ś. — powodować **bezpośrednie zagrożenie szkodą lub wywoływać szkodę**. Przez szkodę rozumie się uszczerbek w prawnie chronionych dobrach, wyrażający się różnicą pomiędzy stanem dóbr, jaki już istniał i jaki mógłby następnie w normalnej kolei rzeczy się wytworzyć, a stanem, jaki powstał wskutek zdarzenia wywołującego zmianę w dotychczasowym stanie rzeczy, z którym to zdarzeniem ustawodawca wiąże powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej⁶⁷. *Lege non distinguente* we wskazanym przepisie chodzi nie tylko o szkodę majątkową (tj. uszczerbek w dobrach i interesach o wartości majątkowej, dających się wyrazić w pieniądzu), lecz także szkodę niemajątkową (będącą następstwem naruszenia wartości niemajątkowych, które dotyczą sfery przeżyć człowieka, obejmujących cierpienia fizyczne i psychiczne). Szkodą majątkową może polegać w szczególności na obniżeniu wartości nieruchomości w wyniku występowania ponadnormatywnego hałasu⁶⁸. Szkodą niemajątkową, czyli krzywdą mogą być uciążliwości związane z mieszkaniem przy hałaśliwej drodze (niemożność odpoczynku, korzystania z ogrodu, otworzenia okna, problemy ze snem itp.) bądź szkoda na zdrowiu. Należy zauważyć, że wystarczy bezpośrednie zagrożenie szkodą, która nie musi w rzeczywistości wystąpić. Bezpośredniość zagrożenia oznacza, że wystąpienie szkody jest wysoce prawdopodobne, choć niekoniecznie szkoda musiałaby wystąpić w najbliższej przyszłości⁶⁹. Ponadto, przepis nie wskazuje rozmiaru szkody, w związku z czym wejdzie w grę jakikolwiek uszczerbek w dobrach majątkowych lub niemajątkowych powoda.

Na podstawie omawianej regulacji można żądać na przykład zamontowania ekranów akustycznych, które zapewnią odpowiednią ochronę przed hałasem drogowym⁷⁰. W zależności od konkretnych okoliczności możliwe byłoby też żądanie dokonania innych czynności, które spowodowałyby obniżenie hałasu do dopuszczalnych poziomów, na przykład wykonania tzw. cichej nawierzchni jezdni, rewitalizacji akustycznej budynku, zmiany organizacji ruchu itp.

⁶⁷ Zob. A. Sinkiewicz: *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, Rejent 1998, nr 2, s. 62.

⁶⁸ W wyroku SA w Krakowie z dnia 19 sierpnia 2016 r., I ACa 342/16, LEX nr 2109275, podkreślono trafnie, że: „Utrata wartości nieruchomości na skutek oddziaływania na nią immisji [w sprawie tej chodziło o hałas dobiegający z drogi — przyp. aut.] jest w ocenie Sądu Apelacyjnego rzeczywistą stratą wyrażającą się w zmniejszeniu aktywów. Wartość tej straty będzie ewoluowała — zależnie od wielkości immisji, ale także sytuacji na rynku obrotu nieruchomościami. Nie można wykluczyć, że w przyszłości będzie wartością niższą niż w chwili wyrokowania. Nie oznacza to jednak, że szkoda powodów przybiera obecnie postać jedynie szkody hipotetycznej, a zaktualizuje się dopiero w chwili rozporządzenia prawem”. Wpływ hałasu na obniżenie wartości nieruchomości mieszkalnej jest udowodniony naukowo — zob. M. Bas, S. Gnat: *Badanie wpływu imisji hałasu komunikacyjnego na ceny lokali mieszkalnych (w): Analiza rynku i zarządzanie nieruchomościami*, pod red. S. Źróbek, Olsztyn 2014, s. 73–84, a także I. Rączka, K. Szopińska: *Decyzje inwestycyjne na rynku lokali mieszkalnych a hałas drogowy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, nr 483, s. 101–115.

⁶⁹ M. Bar (w): M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, komentarz do art. 323, nb 5.

⁷⁰ Zob. W. Kotowski, B. Kurzepa, Ł. Kot: *Drogi publiczne. Budowa, utrzymanie, finansowanie*, Warszawa 2014, s. 155.

Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z art. 323 ust. 2 p.o.ś., jeżeli zagrożenie lub naruszenie dotyczy środowiska jako dobra wspólnego, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 1, może wystąpić Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, a także organizacja ekologiczna. Przepis ten rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do występowania z roszczeniem dotyczącym ochrony środowiska przed hałasem. Nie jest to więc środek *stricte* przysługujący osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy, dlatego wątek ten jedynie sygnalizuję. Przesłanką uwzględnienia tego roszczenia jest zagrożenie lub naruszenie środowiska jako dobra wspólnego, a nie jak w ust. 1 tego artykułu — zagrożenie lub naruszenie interesu indywidualnego. Należy jednak stwierdzić, że interes indywidualny może być składową dobra wspólnego. Innymi słowy, dobro ogółu może być narażone także wtedy, gdy szkoda powstała na terenie prywatnym⁷¹. Oznacza to, że z roszczeniem, o którym mowa w art. 323 ust. 1 p.o.ś., podmioty wskazane w ust. 2 będą mogły wystąpić również wtedy, gdy z ochrony akustycznej miałyby korzystać głównie nieruchomości prywatne. Oczywiście w grę weszłaby sytuacja, w której tych terenów prywatnych byłaby odpowiednia liczba, tj. taka, która pozwalałaby na stwierdzenie, że chodzi o „środowisko jako dobro wspólne”, a nie interes jednej czy kilku osób.

4.3. OCHRONA DÓBR OSOBISTYCH

Ochrony przed hałasem można dochodzić również w trybie art. 24 § 1 k.c. Zgodnie z tym przepisem ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne; w razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków. Wyżej już wskazano, że w orzecznictwie wskazuje się na kilka rodzajów dóbr osobistych, które mogą doznawać uszczerbku wskutek oddziaływania hałasu drogowego. Nie ma potrzeby omawiać szczegółowo w niniejszym opracowaniu przesłanek zasądzenia tego roszczenia, w związku z czym ograniczę się tylko do wzmiankowania elementów specyficznych dla dochodzenia ochrony przed hałasem drogowym.

Wydaje się, że kwestia legitymacji czynnej i biernej będzie w tym przypadku rysowała się analogicznie do roszczenia z art. 323 ust. 1 p.o.ś. Należy jednak zwrócić uwagę, że w tamtym przepisie mówi się o osobie, której szkoda bezpośrednio zagraża lub została jej wyrządzona, natomiast w art. 24 k.c. — o zagrożeniu i naruszeniu dobra osobistego. Jak widać, w przypadku ochrony dóbr osobistych zagrożenie nie musi być bezpośrednie, co powoduje, że zakres sytuacji, w których

⁷¹ M. Bar (w:) M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, komentarz do art. 323, nb 10.

można żądać ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym, jest szerszy. Rodzaje żądań, z którymi mogłaby wystąpić osoba narażona na hałas, są analogiczne jak w przypadku art. 323 p.o.ś. Jeśli chodzi o pojęcie „działania bezprawnego” — zob. przywołany wcześniej wyrok SN z dnia 23 lutego 2001 r. (III CKN 394/00). W orzeczeniu tym sąd wskazał również, że: „Obowiązki organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska wynikają wprost z przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska⁷². Mogą więc stanowić wystarczającą podstawę prawną, w nawiązaniu do odpowiednich przepisów kodeksu cywilnego, konstruowania roszczeń o charakterze cywilnoprawnym”.

4.4. ROSZCZENIE NEGATORYJNE

Wydaje się, że ochrony przed hałasem drogowym można domagać się również na podstawie przepisów o ochronie negatoryjnej w związku z zakazem immisji. Przeciwno osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń (art. 222 § 2 k.c.)⁷³. Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (art. 144 k.c.)⁷⁴. Należy jednak zauważyć, że takie roszczenie przysługiwałoby właścicielowi narażonej na hałas nieruchomości (a także użytkownikowi wieczystemu⁷⁵ oraz — w myśl art. 251 k.c. — osobie, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do takiej nieruchomości, a także — zgodnie z art. 690 k.c. — najemcy lokalu, w którym występują przekroczenia norm hałasu, ale już nie posiadaczowi bez tytułu prawnego) przeciwko właścicielowi drogi. Zakłócaniem korzystania z nieruchomości ponad przeciętną miarę byłaby taka organizacja ruchu na drodze publicznej (wynikająca z budowy nowej drogi bądź przebudowy już istniejącej), która prowadziłaby do powstawania hałasu przekraczającego dopuszczalne prawem poziomy, przy jednoczesnym zaniechaniu zastosowania urządzeń, które by ten hałas ograniczały (np. ekranów

⁷² Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (t.j. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 ze zm.). Została ona zastąpiona przez ustawę — Prawo ochrony środowiska.

⁷³ Słusznie J.J. Skoczylas zauważa, że regulacja przewidziana w art. 323 ust. 1 p.o.ś. uzupełnia, a nie wyłącza, roszczenie z art. 222 § 2 k.c. (*Odpowiedzialność cywilna...*, *op. cit.*, s. 68).

⁷⁴ Na zakłócanie korzystania z nieruchomości w związku z realizacją inwestycji drogowej zwraca się uwagę w orzecznictwie — zob. np. wyrok SN z dnia 10 stycznia 2017 r., V CSK 190/16, LEX nr 2327882, oraz wyrok SA w Krakowie z dnia 19 sierpnia 2016 r., I ACa 342/16, LEX nr 2109275. Zob. też M. Tomecki: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2018, nr 3, s. 152–153.

⁷⁵ Zob. wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., I CKN 287/00, LEX nr 45000.

akustycznych). Należy przy tym pamiętać, że ochrona realizowana w drodze roszczenia negatoryjnego ma charakter obiektywny, co oznacza, że przysługuje ona niezależnie od tego, czy naruszenie własności było zawinione⁷⁶. Uwaga ta ma znaczenie w przypadkach, w których pozwany właściciel drogi publicznej tłumaczyłby się tym, że prognozy wykonane na potrzeby procesu budowlanego nie wykazywały, że w związku z budową (przebudową) drogi dojdzie do przekroczenia norm hałasu. Ważne jest to, że w rzeczywistości dochodzi do emisji ponadnormatywnego hałasu, a właściciel drogi nie czyni starań, by hałas ten obniżyć do poziomów dopuszczalnych. Zakres żądań, z którymi mogłaby wystąpić osoba narażona na hałas, jest analogiczny jak w przypadku art. 323 p.o.ś. oraz ochrony dóbr osobistych.

4.5. ROSZCZENIE Z ART. 439 K.C.

Nie jest też wykluczone dochodzenie ochrony przed hałasem drogowym na podstawie art. 439 k.c. Zgodnie z tym przepisem ten, komu wskutek zachowania się innej osoby, w szczególności wskutek braku należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez nią przedsiębiorstwa lub zakładu albo nad stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia, zagraża bezpośrednio szkoda, może żądać, ażeby osoba ta przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także, by dała odpowiednie zabezpieczenie⁷⁷. Należy jednak zauważyć, że roszczenie to ma charakter prewencyjny⁷⁸, jego celem jest odwrócenie grożącego bezpośrednio niebezpieczeństwa wystąpienia szkody (majątkowej bądź niemajątkowej⁷⁹), natomiast w przypadku narażenia na ponadnormatywny hałas zwykle dochodzi już do zaistnienia szkody (np. obniżenie wartości nieruchomości czy wystąpienie krzywdy związanej z niemożliwością normalnego korzystania z mieszkania bądź ogrodu). W takich wypadkach należałoby przyjmować, że wystąpienie z roszczeniem z art. 439 k.c. miałoby na celu zapobieżenie intensyfikacji szkody (w praktyce chodziłoby o pogłębianie się krzywdy). Źródłem zagrożenia byłyby o omawianym kontekście zaniechania w zakresie ochrony przed hałasem. Kwestia legitymacji czynnej i biernej będzie w tym przypadku rysowała się analogicznie do roszczenia, o którym mowa w art. 323 ust. 1 p.o.ś.

⁷⁶ J. Ignatowicz, K. Stefaniuk: *Prawo rzeczowe, op. cit.*, s. 160.

⁷⁷ Odnośnie do relacji, w jakiej pozostają regulacje z art. 439 k.c. oraz art. 323 ust. 1 p.o.ś. — zob. M. Robakowska: *Funkcja roszczenia prewencyjnego...*, *op. cit.*, s. 106–113 oraz 115–118.

⁷⁸ Zob. T. Antoszek (w:) *Kodeks cywilny, t. II, Komentarz do art. 353–626*, pod red. M. Gutowskiego, Warszawa 2019, komentarz do art. 439, nb 3.

⁷⁹ Zob. wyrok SA w Gdańsku z dnia 25 listopada 2014 r., V ACa 637/14, LEX nr 1651858.

4.6. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA Z ART. 362 UST. 1 P.O.Ś.

Jeśli chodzi o sferę prawa administracyjnego, to przepisy nie przyznają osobom narażonym na hałas drogowy żadnych możliwości, które pozwoliłyby im skutecznie dochodzić swoich praw związanych z ochroną przed hałasem. Zgodnie z art. 362 ust. 1 p.o.ś., jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego⁸⁰. W decyzji tej organ ochrony środowiska może określić: zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko; czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego; termin wykonania obowiązku (art. 362 ust. 2 p.o.ś.). Z przepisem tym wiążą się co najmniej dwa problemy (jeden mający większe znaczenie, a drugi mniejsze) dla osób, które narażone są na hałas.

Po pierwsze, postępowanie w sprawie wydania wskazanej decyzji może być wszczęte jedynie z urzędu (art. 375 p.o.ś.). Wniosek o wszczęcie postępowania pochodzący od osoby zainteresowanej mógłby przynieść jedynie taki skutek, że organ ochrony środowiska ewentualnie wzięły pod uwagę informacje w nim zawarte, oceniając, czy nie zachodzą przyczyny wszczęcia postępowania z urzędu⁸¹. Wniosek taki nie zobowiązuje jednak organu do wszczęcia postępowania w tej sprawie. Takie rozwiązanie jest pochodną przyjętego założenia, że rolą odpowiedzialności administracyjnej jest ochrona środowiska jako dobra publicznego⁸². W orzecznictwie podkreśla się jednak, że art. 375 p.o.ś. nie wyłącza stosowania art. 28 k.p.a.⁸³ w sprawach prowadzonych na podstawie przepisów prawa ochrony środowiska regulujących odpowiedzialność administracyjną; okoliczność, że postępowanie zostaje wszczęte z urzędu, nie oznacza, że nie obowiązuje w takim postępowaniu art. 28 k.p.a., jako że status strony w danym postępowaniu administracyjnym nie jest uzależniony od tego, czy postępowanie to zostało wszczęte (lub mogło

⁸⁰ W orzecznictwie nie budzi wątpliwości, że na podstawie tego przepisu można nałożyć na zarządcę drogi obowiązek podjęcia czynności, które doprowadzą do obniżenia hałasu dochodzącego z tej drogi do dopuszczalnych prawem poziomów, np. przez wykonanie ekranów akustycznych — zob. np. wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10, LEX nr 992465; postanowienie NSA z dnia 11 października 2017 r., II OW 94/17, LEX nr 2370970, oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 2961/18, LEX nr 3060018.

⁸¹ M. Górski (w.): M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska...*, *op. cit.*, komentarz do art. 375, nb 2.

⁸² Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2015 r., II OSK 758/14, LEX nr 1990941, wskazał, że: „Dobrem chronionym w art. 362 p.o.ś. jest środowisko, czyli interes społeczny, a nie indywidualny”. Zob. też J.J. Skoczylas: *Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*, Zeszyty Naukowe SGSP 2011, nr 41, s. 121, oraz W. Kotowski: *Ochrona środowiska...*, *op. cit.*, s. 112.

⁸³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.).

być wszczęte) na żądanie strony, czy też z urzędu⁸⁴. Kwestia ta ma jednak znaczenie drugorzędne, gdyż aktualizuje się tylko wtedy, gdy organ wszczął postępowanie z urzędu. W przywoływanym tu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2009 r. zawarto cenne stwierdzenie, które jednak z punktu widzenia osób narażonych na hałas drogowy może brzmieć zbyt idealistycznie. Otóż NSA wskazał, że: „Podmioty, którym przysługują prawa rzeczowe do nieruchomości położonych w zasięgu negatywnego oddziaływania na środowisko, nie mogą być zmuszane do inicjowania postępowania cywilnego i ponoszenia związanych z tym kosztów. Podmioty te mają prawo oczekiwać działania organów administracji na podstawie obowiązującego prawa i realizacji obowiązków obciążających organy z mocy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska, a w wypadku wszczęcia z urzędu postępowania mają prawo w nim uczestniczyć w charakterze stron”. Niestety, ale osobom borykającym się z omawianym problemem nic nie daje, że mają prawo oczekiwać, iż organy administracji będą realizowały ich obowiązki, ponieważ na drodze administracyjnej — jak wskazano — ich wpływ na przymuszenie tych podmiotów przez organy ochrony środowiska do tego, by zapewniły przewidzianą prawem ochronę przed hałasem, jest bardzo ograniczony (gdyż nie mogą skutecznie żądać wszczęcia postępowania). Należy jednak zauważyć, że w przypadku dróg będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko⁸⁵ obowiązuje w omawianym zakresie regulacja szczególna. Otóż zgodnie z art. 82 ust. 1c 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, jeżeli z wyników analizy porealizacyjnej lub monitoringu wynika konieczność podjęcia działań w celu dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska, wszczyna się postępowanie, o którym mowa w art. 362 lub art. 363 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska; postępowanie wszczyna się również na wniosek organu, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Drugim problemem, który pojawia się na kanwie art. 362 ust. 1 p.o.ś., jest to, że organem ochrony środowiska właściwym w zakresie wydania decyzji na

⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 15 września 2009 r., II OSK 1357/08, LEX nr 785747. W orzeczeniu tym podniesiono w związku z tym, że: „Podmiot będący właścicielem nieruchomości położonej w zasięgu negatywnego oddziaływania na środowisko ma przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym, którego przedmiotem jest ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia bądź przywrócenie środowiska do stanu właściwego (art. 362 Prawa ochrony środowiska)”.

⁸⁵ Chodzi tu o autostrady, drogi ekspresowe oraz inne drogi o nie mniej niż czterech pasach ruchu i długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku oraz zmianę przebiegu lub rozbudowę istniejącej drogi o dwóch pasach ruchu co najmniej do czterech pasów ruchu na długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku, a także drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione wcześniej lub obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej (§ 2 pkt 31 i 32 oraz § 3 pkt 62 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, Dz. U. poz. 1839).

podstawie tego przepisu jest, co do zasady, starosta (art. 378 ust. 1 p.o.ś.)⁸⁶. Przypomnijmy, że przestrzeganie wymagań ochrony środowiska związanych z eksploatacją dróg zapewniają zarządzający nimi (art. 139 p.o.ś.). W przypadku dróg powiatowych obowiązek ten spoczywa na zarządzie powiatu (jednak w przypadku dróg położonych w granicach miast na prawach powiatu zarządcą jest prezydent miasta). Starosta jest przewodniczącym zarządu powiatu⁸⁷. Oznacza to, że ten sam organ miałby być stroną postępowania administracyjnego (jako członek organu kolegialnego — zarządu powiatu) i podmiotem wydającym decyzję w tym postępowaniu. Intuicja nakazuje przyjąć, że taki organ powinien ulegać wyłączeniu od załatwienia sprawy. Problem w tym, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie przewidują takiej sytuacji. *Prima facie* otwiera się możliwość zastosowania przez analogię art. 24 § 1 pkt 1 k.p.a. Jednakże w przypadku wyłączenia pracownika jego bezpośredni przełożony wyznacza innego pracownika do prowadzenia sprawy (art. 26 § 1 k.p.a.). Zastosowanie tego przepisu nie wchodzi w grę nawet *per analogiam*. Z kolei art. 25 k.p.a., który dotyczy wyłączenia organu, odnosi się do innej kategorii spraw niż ta, która jest obecnie omawiana (nie chodzi tu bowiem o interesy majątkowe zarządu powiatu, ale ewentualnie o interesy powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego). Odpada też więc, jak się zdaje, stosowanie przez analogię art. 26 § 2 k.p.a. Należy zaakceptować pogląd wyrażony przez Naczelnego Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 stycznia 2016 r. (I OSK 1155/14)⁸⁸, że: „zgodnie z art. 19 k.p.a. organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Właściwość organu do rozpatrzenia konkretnej sprawy określają przepisy prawa materialnego, jak również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (właściwość miejscowa i funkcjonalna). [...] Znaczenie, jakie ustawodawca nadaje rozpatrzeniu sprawy przez organ właściwy, określa sankcja określona w art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Akty administracyjne wydane przez organ niewłaściwy są dotknięte wadą nieważności. Bez znaczenia jest przy tym prawidłowość merytoryczna samego orzeczenia w sprawie. Z tych przyczyn zmiana właściwości organu może następować wyjątkowo, ściśle w granicach wyznaczonych przepisami prawa”. Mamy więc do czynienia z konfliktem interesów, który z pewnością jest niekorzystny dla osoby narażonej na ponadnormatywny hałas drogowy. Problem ten dotyczy jednak tylko dróg powiatowych i to położonych poza granicami miast na prawach powiatu.

⁸⁶ W przypadku dróg będących przedsięwzięciami mogącymi 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, a także dróg innych niż autostrady i drogi ekspresowe, usytuowanych w miastach na prawach powiatu, organem właściwym jest marszałek województwa (art. 378 ust. 2a pkt 2 i 4 p.o.ś.).

⁸⁷ Art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.).

⁸⁸ LEX nr 2032697.

5. UWAGI KOŃCOWE

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków:

- 1) hałas drogowy stanowi bardzo duże zagrożenie dla środowiska jako dobra wspólnego, a także dla indywidualnych dóbr osób narażonych na to zanieczyszczenie;
- 2) obowiązujące w Polsce normy hałasu w środowisku powinny być obniżone do poziomów zalecanych przez Światową Organizację Zdrowia; ponadto, jeśli to możliwe, normy te powinny być wspólne dla wszystkich terenów, na których ludzie mieszkają na stałe;
- 3) brak reakcji podmiotów, na których ciąży obowiązek dbania o stan środowiska w aspekcie akustycznym na ponadnormatywny hałas drogowy, stanowi zagrożenie dla podstawowych praw i wolności człowieka;
- 4) w związku z powyższym osoby narażone na szkodliwy hałas drogowy powinny dysponować skutecznymi środkami ochrony prawnej przed tym zanieczyszczeniem; przez skuteczność w tym kontekście powinno się rozumieć możliwość stosunkowo szybkiego doprowadzenia do wymuszenia przez władzę publiczną na podmiotach odpowiedzialnych za ochronę przed hałasem drogowym zapewnienia odpowiedniego klimatu akustycznego; należy bowiem pamiętać, że przed ponadnormatywnym hałasem nie można uciec; osoby narażone na to zanieczyszczenie nie mogą czekać kilku, kilkunastu lat na zapewnienie im prawa do normalnego korzystania z domu (mieszkania)⁸⁹; należy zaznaczyć, że osoby takie, dochodząc swoich praw w postępowaniu cywilnym, nie mogą liczyć na zabezpieczenie ich roszczenia, gdyż co do zasady nie może ono zmierzać do zaspokojenia roszczenia (art. 731 k.p.c.⁹⁰)⁹¹;
- 5) w polskim systemie prawnym brak jest skutecznych (we wskazanym wyżej znaczeniu) środków ochrony prawnej przed hałasem drogowym; środki cywilnoprawne wiążą się z kosztownym i długotrwałym postępowaniem sądowym, natomiast na stosowanie środków administracyjnych osoby narażone na hałas mają bardzo ograniczony wpływ, ponieważ postępowania w tych sprawach wszczynane są jedynie z urzędu.

Zapewnienie ochrony przed hałasem drogowym powinno działać na zasadzie automatyzmu, tj. stwierdzenie, że jego natężenie przekracza dopuszczalne prawem poziomy, powinno skutkować, na wniosek osób zainteresowanych lub z urzędu,

⁸⁹ Okres ten został ustalony przez autora na podstawie doniesień medialnych, w szczególności artykułów w prasie i internecie (po wpisaniu różnych fraz w popularnej wyszukiwarce internetowej, w szczególności frazy „walczyć o ekrany”), a także orzeczeń odnoszących się do zapewnienia ochrony przed hałasem.

⁹⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.).

⁹¹ Takie zabezpieczenie mogłoby polegać np. na zobowiązaniu strony pozwanej do zmiany organizacji ruchu na drodze, z której dochodzi ponadnormatywny hałas, w taki sposób, aby hałas został obniżony do dopuszczalnych poziomów. Stanowiłoby to jednak zaspokojenie roszczenia.

bezwzględnym podjęciem działań mających na celu zmniejszenie tego hałasu. Pamiętać bowiem trzeba, że w myśl art. 112 p.o.ś. ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie bądź zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. Postulowana regulacja mogłaby mieć kształt nieco zbliżony do art. 362 ust. 1 i 2 p.o.ś.

Należałoby jednak wyeliminować ułomności tych przepisów poprzez co najmniej pięć zmian:

- 1) wprowadzenie decyzji związanej (organ ochrony środowiska musiałby wydać decyzję po spełnieniu warunku przekroczenia norm hałasu, a także warunku, o którym mowa w punkcie następnym);
- 2) wskazanie, że przesłanką wydania decyzji jest zaniechanie wykonania obowiązków przez organy, na których ciąży powinność dbania o stan środowiska (oczywiście wchodziłaby tu też w grę ochrona przed hałasem⁹²); oczywiście wspomniana decyzja nie mogłaby być wydana w przypadku, gdy rozpoczęto już czynności zmierzające do ochrony środowiska, bo wtedy nie można mówić o zaniechaniu, o ile czynności te nie są pozorowane, ale wyjaśnienie tej okoliczności w myśl art. 7, art. 77 § 1 k.p.a. jest rolą organu administracji (np. rozpoczęto już proces budowlany w zakresie montażu ekranów akustycznych), a także gdy czynności takie nie mogą być rozpoczęte lub kontynuowane z uwagi na siłę wyższą (np. wyjątkowo niską temperaturę, która uniemożliwia wykonywanie niektórych prac budowlanych); ponadto tak sformułowany warunek byłby bardziej dostosowany do przypadków tolerowania hałasu drogowego przekraczającego dopuszczalne poziomy niż art. 362 ust. 1 p.o.ś., w którym mówi się o podmiocie korzystającym ze środowiska⁹³, który negatywnie oddziałuje na środowisko, co rodzi problemy w sytuacji, gdy na środowisko oddziałują kierowcy samochodów, a wina (w sensie zaniechania

⁹² W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 139 p.o.ś. przestrzeganie wymagań ochrony środowiska związanych z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów zapewniają zarządzający tymi obiektami. Również w myśl art. 20 pkt 13 u.d.p. do zarządcy drogi należy m.in. przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg. Jak już wcześniej wskazano, zarządcami dróg są (co do zasady) dla dróg: 1) krajowych — Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; 2) wojewódzkich — zarząd województwa; 3) powiatowych — zarząd powiatu; 4) gminnych — wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art. 19 ust. 2 u.d.p.).

⁹³ Zgodnie z art. 3 pkt 20 p.o.ś. przez podmiot korzystający ze środowiska rozumie się: a) przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców oraz przedsiębiorcę zagranicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także osoby prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, b) jednostkę organizacyjną niebędącą przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców, c) osobę fizyczną niebędącą podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystającą ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

- ochrony przed hałasem w sytuacji, gdy stwierdzono przekroczenia dopuszczalnych poziomów tego zanieczyszczenia) w istocie leży po stronie zarządcy drogi;
- 3) wprowadzenie możliwości wszczęcia postępowania na wniosek strony (wyjątek od zasady przewidzianej w art. 375 p.o.ś.); wymagałoby to odmiennego niż dotychczas podejścia do roli odpowiedzialności administracyjnej w prawie ochrony środowiska; wskazano już wyżej, że reguła określona w art. 375 p.o.ś. wiąże się z założeniem, że rolą odpowiedzialności administracyjnej jest ochrona środowiska jako dobra publicznego; należy jednak zauważyć, że na gruncie art. 362 p.o.ś. Naczelny Sąd Administracyjny⁹⁴ nie wykluczył nałożenia na zarządcę drogi obowiązku wykonania ekranów akustycznych w pobliżu terenów objętych zabudową mieszkaniową, wyraził jednak wątpliwości odnośnie do objęcia taką samą ochroną terenów niezabudowanych, czym *de facto* dał wyraz pogładowi, że odpowiedzialność administracyjna przewidziana w prawie ochrony środowiska może też wiązać się z ochroną interesów indywidualnych (osób mieszkających w pobliżu drogi, z której dochodzi hałas);
 - 4) wyeliminowanie możliwego konfliktu interesów, o którym była mowa wyżej w kontekście art. 362 p.o.ś.;
 - 5) wprowadzenie wymogu, aby termin wykonania nałożonego obowiązku był wyznaczony na okres nie dłuższy niż na przykład rok od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna (nie krótszy jednak niż np. termin sześciomiesięczny z uwagi na konieczność przeprowadzenia procesu budowlanego itp.).

Decyzje w omawianym zakresie powinny być podejmowane w postępowaniu administracyjnym, gdyż kodeks postępowania administracyjnego gwarantuje w art. 12 i 35 załatwienie sprawy szybko, możliwie najprostszymi środkami, bez zbędnej zwłoki. Gwarancji takich nie zapewnia droga postępowania cywilnego. Powszechnie znaną bolączką tego trybu dochodzenia swoich praw jest jego przewlekłość. Oczywiście nie można wykluczyć przewlekłości konkretnego postępowania administracyjnego, wydaje się jednak, że za tym trybem przemawiają możliwości, jakie przyznane są sądom administracyjnym w art. 149 ustawy z dnia 30 czerwca 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹⁵. Możliwości te są korzystniejsze dla osoby zainteresowanej w rozstrzygnięciu sprawy niż te, które przewidziane są w art. 12 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁹⁶. Dlatego właśnie należałoby stworzyć odpowiednią regulację o charakterze administracyjnym.

⁹⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10, LEX nr 992465.

⁹⁵ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.

⁹⁶ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszek T. (w:) *Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz do art. 353–626*, pod red. M. Gutowskiego, Warszawa 2019.
- Bar M. (w:) M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Bas M., Gnat S.: *Badanie wpływu emisji hałasu komunikacyjnego na ceny lokali mieszkalnych* (w:) *Analiza rynku i zarządzanie nieruchomościami*, pod red. S. Żróbek, Olsztyn 2014.
- Bortkiewicz A., Czaja N.: *Pozasłuchowe skutki działania hałasu ze szczególnym uwzględnieniem chorób układu krążenia*, *Forum Medycyny Rodzinnej* 2018, nr 2, s. 43–48.
- Environmental Noise Guidelines for the European Region*, World Health Organization 2018, s. xvi, https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf.
- Environmental noise in Europe — 2020, EEA Report No 22/2019*, European Environment Agency 2020, <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-noise-in-europe>.
- Exposure of Europe's population to environmental noise*, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exposure-to-and-annoyance-by-2/assessment-4>.
- Garlicki L. (w:) *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–18*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2010.
- Garlicki L. (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, pod red. L. Garlickiego, M. Zubika, Warszawa 2016.
- Gorczyński G. (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I, *Część ogólna (art. 1–125)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018.
- Górski M. (w:) M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Gronowska B.: *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka — refleksje na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego*, *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska* 2014, nr 1, s. 181–197.
- Gruszecki K.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Guidelines for community noise*, eds. B. Berglund, T. Lindvall, D.H. Schwela, World Health Organization 1999, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66217/a68672.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Habdas M.: *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk — wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody — część 1*, *Przegląd Sądowy* 2020, nr 5, s. 10, 15–21, 26–28.

- Habdas M.: *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk — wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody — część 2*, Przegląd Sądowy 2020, nr 6, s. 29–40.
- Hejbudzki M.: *Normatywne podstawy wprowadzenia do polskiego porządku prawnego koncepcji prawa podmiotowego do życia w czystym środowisku*, Studia Prawnoustrojowe 2019, nr 43, s. 125–136.
- Ignatowicz J., Stefaniuk K.: *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006.
- Jerzmański J. (w:) M. Górski i in.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kacprzak-Szymańska E.: *Problematyka obszaru ograniczonego użytkowania w orzeczeniach sądów cywilnych*, Rocznik Samorządowy 2013, t. 2, s. 81.
- Kotowski W.: *Ochrona środowiska w ustawodawstwie pozakodeksowym (część 2)*, Prokuratura i Prawo 2014, nr 6, s. 112.
- Kotowski W., Kurzepa B., Kot Ł.: *Drogi publiczne. Budowa, utrzymanie, finansowanie*, Warszawa 2014.
- Leśnikowska-Matusiak I., Wnuk A.: *Wpływ hałasu komunikacyjnego na stan środowiska akustycznego człowieka*, Transport Samochodowy 2014, nr 3, s. 38–40, 48.
- Maslow A.H.: *A theory of human motivation*, Psychological Review 1943, 50(4), s. 370–396.
- Najwyższa Izba Kontroli: *Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem*, informacja o wynikach kontroli (LBI–4101–11-00/2013), https://www.nik.gov.pl/plik/id,7116,v,artykul_10179.pdf.
- Pawlas K.: *Hałas jako czynnik zanieczyszczający środowisko — aspekty medyczne*, Medycyna Środowiskowa 2015, nr 4, s. 51–55.
- Polak P., Trzcziński J.: *Konstytucyjna zasada godności człowieka w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2018, nr 40, s. 262.
- Poland noise fact sheet — 2019*, <https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2019/Poland>.
- Rakoczy B., Gołębiewski Z., Ratajczak J., Smolibowska-Hruszka G.: *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Warszawa 2011.
- Rakoczy B.: *Postępowanie w sprawie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Prawo i Środowisko 2013, nr 2, s. 65.
- Rakoczy B. (w:) Z. Bukowski i in.: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Rącka I., Szopińska K.: *Decyzje inwestycyjne na rynku lokali mieszkalnych a hałas drogowy*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2017, nr 483, s. 101–115.
- Robakowska M.: *Funkcja roszczenia prewencyjnego uregulowanego w art. 323 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska w systemie*

- cywilnoprawnych środków ochrony środowiska, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2021, nr 1, s. 97–118.
- Sinkiewicz A.: *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, Rejent 1998, nr 2, s. 62.
- Skoczylas J.J.: *Odpowiedzialność cywilna na podstawie ustawy — prawo ochrony środowiska*, *Przegląd Sądowy* 2003, nr 4, s. 67–68, 72.
- Skoczylas J.J.: *Pojęcie i rodzaje odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska*, *Zeszyty Naukowe SGSP* 2011, nr 41, s. 121.
- Śliwińska-Kowalska M., Wolniakowska A.: *Rola stresu oksydacyjnego w uszkodzeniach słuchu spowodowanych hałasem*, *Otorynolaryngologia* 2019, nr 1, s. 1–2.
- Tomecki M.: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu rozwoju infrastruktury drogowej*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* 2018, nr 3, s. 152–153.
- Wałachowska M. (w.): *Kodeks cywilny. Komentarz, t. III, Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, pod red. M. Frasa, M. Habdas, Warszawa 2018.
- Wiśniewski A.: *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2019, nr 2, s. 58–61.
- Wolniewicz K., Zagubień A.: *Zasadność ekranowania dróg w świetle obowiązujących poziomów dopuszczalnych hałasu*, *Autobusy — Technika, Eksploatacja, Systemy Transportowe* 2016, nr 8, s. 55.
- Woźniak M.: *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, *Przegląd Sądowy* 2015, nr 6, s. 33–40.

Słowa kluczowe: hałas drogowy, środki ochrony prawnej przed hałasem drogowym, dopuszczalne poziomy hałasu.

PIOTR PONIATOWSKI

(INSUFFICIENT) LEGAL PROTECTION MEASURES
FOR PEOPLE EXPOSED TO EXCESSIVE ROAD TRAFFIC NOISE

S u m m a r y

The study concerns legal protection measures that can be used by persons exposed to excessive road traffic noise. This issue has not been discussed in more detail in the literature, but is very important for protecting people from harmful road traffic noise, which is one of

the most important dangers to the environment today, as well as to mental well-being and health. Before discussing the specific measures, the author presents exposure to harmful road traffic noise as a violation of fundamental human rights and freedoms, which justifies the need for effective legal protection against this pollution. The measures that can be initiated by the persons concerned are exclusively of a private law nature (claims relating to the establishment of a limited use area, claim under Article 323 of the Environmental Protection Law, claim for the protection of personal goods, negatory claim in connection with the ban on immissions, preventive claim under Article 439 of the Civil Code). The author takes the view that those measures are insufficient in the sense that they do not guarantee a reliable and reasonably swift solution to the problem. The administrative measure provided for in Article 362(1) of the Environmental Protection Law is also insufficient. The analysis carried out led the author to formulate a postulate to create a legal protection measure, which will provide people exposed to road traffic noise with the possibility to force the implementation of regulations that guarantee an appropriate acoustic climate. Due to the increasing road traffic and number of people exposed to harmful noise, the creation of such a measure is an urgent matter.

Keywords: road traffic noise, legal protection measures against road traffic noise, permissible noise levels.

