

Aleksandra Nowosad¹

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID ID: 0000-0002-9657-680X

Piotr Poniowski²

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID ID: 0000-0001-9712-0663

PRAWNE ASPEKTY HAŁASU „SĄSIEDZKIEGO” – CZ. I (ODPOWIEDZIALNOŚĆ ADMINISTRACYJNA)

ABSTRACT**Legal aspects of “neighborhood” nuisance – Part One (administrative liability)**

The study concerns the legal aspects of a nuisance to which a person may be exposed at their place of residence. The authors analyze the issue in terms of the provisions of the act of April 27, 2001 on the environmental protection law. They refer to such issues as permissible levels of noise in the environment; the decision on permissible noise levels; suspension of the use of a noise-emitting installation; ordering an individual whose activity adversely affects the environment to perform actions aimed at reducing the negative impact on the environment and its threat or restoring the environment to its proper state; halting activities that cause deterioration of the environment to a significant extent or threaten human life or health; establishing restrictions on the duration of operation of installations or use of equipment from which the emitted

1 Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

2 Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Karnego i Kryminologii Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

noise may adversely affect the environment, as well as prohibiting the use of sound installations or equipment in certain areas.

Keywords: residential noise; protection from nuisance; environmental law.

Słowa kluczowe: hałas w miejscu zamieszkania, ochrona przed hałasem, prawo ochrony środowiska

1. Wprowadzenie

W słownikach języka polskiego można znaleźć następujące definicje hałasu: „nieskoordynowane, zakłócające spokój głośne dźwięki, głośny stuk, trzask, huk, głośna rozmowa, krzyki; wrzawa, harmider”³; „głośny dźwięk, odgłos wywołany np. stukaniem, trzaskaniem, uderzeniem ciężkiego przedmiotu o twardą powierzchnię; stuk, trzask, huk, łomot”⁴; „nieprzyjemne, głośne dźwięki, odgłosy zakłócające spokój; zgiełk, wrzawa, harmider”⁵; „głośne dźwięki zakłócające spokój”⁶; „zespół nieprzyjemnych dla ucha ludzkiego dźwięków”⁷. Widać więc, że hałas to przede wszystkim dźwięki nieprzyjemne, które zakłócają spokój⁸. Głośne dźwięki nie zawsze jednak będą odbierane jako nieprzyjemne, choć i to zależy będzie od punktu widzenia. Osoba uczestnicząca w koncercie lub w meczu żużlowym zwykle czerpie przyjemność z dźwięków wydobywających się z głośników czy wytwarzanych przez motocykl. Jednakże w pobliżu miejsca odbywania się koncertu bądź stadionu mogą znajdować się budynki, których mieszkańcy przez te dźwięki nie mogą spać, pracować czy też odpoczywać. Odbiór określonych dźwięków jako hałas ma więc przeważnie charakter subiektywny. Warto tutaj zacytować słowa Maksymiliana Siemieńskiego, który już ponad pół wieku temu zwracał uwagę na psychologiczne aspekty narażenia na hałas: „Hałas charakteryzuje się pod względem psychologicznym szczególnym fenomenem, że nie zawsze słyszymy go najgłośniejsz na tle wielości innych podnieć słuchowych, ale za to zawsze przeżywamy go najgłębiej... [...] Hałasem nie zawsze jest to, co najgłośniejsze, ale to, co niepożądane i zbędne nawet przy słabym pobudzeniu receptora słuchowego. O dokuczliwości hałasu decydują też nasze skojarzenia i stosunek sympatii lub antypatii, poczucie własności czy obcości źródeł wytwarzających hałas, np. człowieka, grupy osób, narzędzi i urządzeń. Nasze własne

3 *Słownik języka polskiego*, t. I, A–K, red. M. Szymczak, Warszawa 1992, s. 722.

4 *Uniwersalny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 2007, s. 299.

5 *Ibidem*.

6 L. Drabik, E. Sobol, *Słownik języka polskiego*, t. 2, a–poc, Warszawa 2007, s. 145.

7 A. Arnold, *Słownik języka polskiego*, Warszawa–Bielsko-Biała 2010, s. 134.

8 Należy dla porządku wskazać, że zgodnie z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.; dalej: p.o.ś.) hałas to dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz, czyli po prostu takie, które są słyszalne przez człowieka. Na temat pojęcia hałasu w kontekście ochrony środowiska zob. P. Poniatowski, *The Legal Basis for Protection against Road Traffic Noise: An Outline of the Issue. Part One*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2022, nr 1, s. 139 (wersja w języku polskim: *Prawne podstawy ochrony przed hałasem drogowym. Zarys problematyki. Część pierwsza*, https://journals.umcs.pl/sil/article/view/11885/pdf_1 [dostęp: 26 września 2022 r.]).

dzieci z reguły nie hałasują, czynią to natomiast dzieci cudze... [...] [H]ałasem dla naszego ustroju jest każdy dźwięk czy też ich zespół, jeżeli uczuciowo przez nas w ten sposób jest doznawany i przeżywany, to znaczy pojawia się w nieodpowiednim momencie, drażni nas jako przeżycie negatywne, przeszkadza w pracy i w wypoczynku szczególnie psychicznym⁹. Czasem jednak dźwięk może być obiektywnie uciążliwy, co wynikać może z wysokiego poziomu jego natężenia, określonej częstotliwości bądź długości ekspozycji na niego.

Hałas może oddziaływać na człowieka w różnych miejscach, m.in. w pracy, w przestrzeni publicznej czy też w domu (mieszkaniu). Szczególnie uciążliwy jest hałas w tym ostatnim miejscu. W mieszkaniu większość ludzi spędza znaczną część doby. Śpimy w nim, odpoczywamy, często też pracujemy. Hałas może znacznie utrudniać, a czasem wręcz uniemożliwiać korzystanie z mieszkania zgodnie z jego przeznaczeniem. Skutkiem tego może być narastający stres, zmęczenie, nerwowość, które wpływają negatywnie na różne aspekty życia człowieka (spadek wydajności w pracy, pogarszanie się stosunków z bliskimi itp.)¹⁰. Trafnie podkreśla się w literaturze, że: „nieakceptowalne, męczące zjawiska akustyczne, odgłosy uznawane za hałasy mogą powodować, że mieszkanie trudno przekształcić w przestrzeń bezpieczną i budzącą pozytywne emocje, w miejsce, w którym chce się przebywać”¹¹.

Przedmiotem niniejszego opracowania są prawne aspekty powodowania hałasu, który oddziałuje na człowieka w miejscu jego zamieszkania¹². Rozważania ograniczono do hałasu, którego źródłem jest działalność zakładów przemysłowych, usługowych lub handlowych położonych w pobliżu, bądź zachowania osób przebywających w tym samym budynku albo na sąsiedniej nieruchomości¹³. Pod uwagę wzięliśmy regulacje prawa administracyjnego (ściślej – prawa ochrony środowiska). Z uwagi na ograniczone

9 M. Siemiński, *Kultura a środowisko akustyczne człowieka*, Warszawa 1967, s. 34–35. W podobnym tonie wypowiedziała się D. Gwizdalanka, stwierdzając celnie, że „nie ma chyba człowieka, który nie cierpiałby z powodu hałasu, ale zarazem niewielu jest ludzi, którzy nigdy nie stali się przyczyną hałasu niosącego cierpienie innym. Dlatego łatwo uwierzyć w jego szkodliwość, ale trudno rozpocząć z nim walkę. »Ryczy« zawsze radio cudze, własne – choćby dom trząsł się w posadach – gra akurat tak, jak trzeba” – D. Gwizdalanka, *Strojenie trąb jerychońskich. 1. Dźwiękowe wojny*, „Ruch Muzyczny” 1987, nr 19, s. 12.

10 Jako ciekawostkę warto wskazać, że jeden z samobójców, który skoczył z wieży Eiffla, był ofiarą ataku nerwowego wywołanego przez radio sąsiadów – Ph. Saint Marc, *Przyroda dla człowieka*, Warszawa 1979, s. 141, podajemy za: D. Gwizdalanka, *Strojenie trąb jerychońskich...*, s. 13.

11 R. Losiak, R. Tańczuk, *Pejzaż dźwiękowy miejsca zamieszkania w doświadczeniu wrocławian*, „Studia Etnologiczne i Antropologiczne” 2015, nr 15, s. 195.

12 Przepisy prawne mające na celu ograniczenie hałasu zakłócającego spokój w sąsiedztwie wydawano już kilka wieków temu. W Anglii na przykład zakazywano bicia żon o pewnych porach dnia i nocy, aby ich krzyki nie przeszkadzały sąsiadom. Z kolei w XIX-wiecznym Weimarze obowiązywał zakaz wykonywania muzyki przy otwartych oknach. Zob. D. Gwizdalanka, *Strojenie trąb jerychońskich...*, s. 14.

13 Pominęliśmy problem hałasu drogowego, gdyż został on już szeroko omówiony w innych publikacjach – zob. P. Poniatowski, *The Legal Basis for Protection against Road Traffic Noise...*, s. 136–146; *idem*, (Niewystarczające) środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 3, s. 49–79; *idem*, Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego – kilka uwag o pozornej ochronie akustycznej, „Palestra” 2022, nr 6, s. 67–85; *idem*, Odpowiedzialność karna za niepodjęcie działań zmierzających do ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 10–11, s. 115–131.

ramy artykułu postanowiliśmy zasygnalizować najważniejsze z punktu widzenia praktycznego kwestie związane z tytułową problematyką. Publikacja niniejsza stanowi pierwszą część cyklu artykułów poświęconych rozwiązaniom prawnym służącym zwalczaniu hałasu „sąsiedzkiego”. W kolejnych częściach odniesiemy się do regulacji przewidzianych w prawie cywilnym i szeroko rozumianym prawie karnym.

2. Regulacje z zakresu prawa ochrony środowiska. Odpowiedzialność administracyjna

Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku są określone w załączniku do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁴. Poziomy te są zróżnicowane w zależności od rodzaju chronionego akustycznie terenu, źródła hałasu i przyjętego wskaźnika hałasu. W rozporządzeniu wyróżnia się następujące źródła hałasu: drogi i linie kolejowe, starty, lądowania i przeloty statków powietrznych, linie elektroenergetyczne, a także pozostałe obiekty i działalność będąca źródłem hałasu. Z punktu widzenia problematyki omawianej w niniejszym opracowaniu istotne są dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$ ¹⁵ dla źródeł hałasu niebędącymi drogami, liniami kolejowymi, startami, lądowaniami i przelotami statków powietrznych ani liniami elektroenergetycznymi, dla następujących rodzajów terenów¹⁶: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej, terenów rekreacyjno-wypoczynkowych, mieszkaniowo-usługowych oraz terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców¹⁷. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczalne poziomy hałasu z interesujących nas źródeł wynoszą: $L_{Aeq D}$ – 50 dB, $L_{Aeq N}$ – 40 dB, natomiast dla pozostałych wskazanych terenów – odpowiednio: 55 dB i 45 dB. Dodać trzeba, że w przypadku pory dnia przedział czasu odniesienia jest równy ośmiu najmniej korzystnym godzinom dnia

¹⁴ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112.

¹⁵ Są to wskaźniki hałasu mające zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby. $L_{Aeq D}$ to równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia (rozumianej jako przedział czasu od godz. 6 do 22), natomiast $L_{Aeq N}$ to równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy (rozumianej jako przedział czasu od godz. 22 do 6) (art. 112a pkt 1 lit. b p.o.ś.).

¹⁶ W art. 113 ust. 2 pkt 1 p.o.ś. mówi się o terenach faktycznie zagospodarowanych pod określony rodzaj zabudowy. Jednakże art. 115 p.o.ś. stanowi, że w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oceny, czy teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, właściwe organy dokonują na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego i sąsiednich terenów, z czego można by wnioskować, że jeśli plan miejscowy jest uchwalony, to powinno się brać pod uwagę przede wszystkim przeznaczenie terenu określone w planie, a nie stan faktyczny. Zob. na ten temat P. Poniatowski, *Dopuszczalne poziomy hałasu...*, s. 69–71.

¹⁷ Strefa śródmiejska miast powyżej 100 tys. mieszkańców to teren zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją obiektów administracyjnych, handlowych i usługowych. W przypadku miast, w których występują dzielnice o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys., można wyznaczyć w tych dzielnicach strefę śródmiejską, jeżeli charakteryzuje się ona zwartą zabudową mieszkaniową z koncentracją obiektów administracyjnych, handlowych i usługowych.

kolejno po sobie następującym, z kolei w przypadku pory nocy – jednej najmniej korzystnej godzinie nocy.

Zdarza się, że w pobliżu zabudowań mieszkalnych znajdują się obiekty, których funkcjonowanie generuje hałas (wynikający z pracy urządzeń, ruchu samochodów, grającej muzyki itp.), np. fabryki, przedsiębiorstwa rolne, warsztaty samochodowe, myjnie samochodowe, sklepy, galerie handlowe, dyskoteki czy puby. W takim przypadku może mieć zastosowanie art. 115a p.o.ś., z którego wynika, że w przypadku stwierdzenia przez organ ochrony środowiska, na podstawie pomiarów własnych lub pomiarów podmiotu obowiązującego do ich prowadzenia, że poza zakładem¹⁸, w wyniku jego działalności, są przekroczone dopuszczalne poziomy hałasu (za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu uważa się przekroczenie wskaźnika hałasu L_{AeqD} lub L_{AeqN}), organ ten wydaje z urzędu decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1 i 5 p.o.ś.)¹⁹. Należy bowiem zauważyć, że eksploatacja instalacji powodująca emisję hałasu nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny (art. 144 ust. 2 p.o.ś.)²⁰. Organem ochrony środowiska właściwym w sprawie wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu jest starosta, a w miastach na prawach powiatu – prezydent takiego miasta (art. 378 ust. 1 i art. 3 pkt 35 p.o.ś.). W decyzji takiej określa się dopuszczalne poziomy hałasu poza zakładem przy zastosowaniu wskaźników hałasu L_{AeqD} i L_{AeqN} w odniesieniu do rodzajów terenów podlegających ochronie akustycznej, na które oddziałuje zakład (art. 115a ust. 3 p.o.ś.)²¹. Dla zakładu, na którego terenie są eksploatowane instalacje lub urządzenia emitujące hałas, mającego wydaną decyzję o dopuszczalnym poziomie hałasu, prowadzi się okresowe pomiary hałasu w środowisku, który jest wyrażony wskaźnikami hałasu

18 Przez zakład należy rozumieć jedną lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalacje posiada tytuł prawny, oraz znajdującymi się na nim urządzeniami (art. 3 pkt 48 p.o.ś.). Instalacja to z kolei stacjonarne urządzenie techniczne, zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu, budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami, których eksploatacja może spowodować emisję (art. 3 pkt 6 p.o.ś.). Warto w tym miejscu wskazać, że w praktyce można spotkać się z sytuacjami, gdy ludzie skarżą się na zbyt głośne funkcjonowanie kościołów. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że instalację nagłaśniającą i dzwony kościelne należy uznać za „instalację” w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś., a parafię (kościół), w której się znajdują, za „zakład” w rozumieniu art. 3 pkt 48 p.o.ś. – zob. wyrok NSA z dnia 4 października 2016 r., II OSK 3250/14, LEX nr 2272051; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 marca 2022 r., IV SA/Po 122/22, LEX nr 3327437 oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 grudnia 2021 r., II SA/Kr 1066/21, LEX nr 3288427. W związku z tym w stosunku do takiej instalacji i zakładu znajduje zastosowanie art. 115a p.o.ś.

19 Decyzji takiej nie wydaje się, jeżeli hałas powstaje w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, kolei linowych, portów oraz lotnisk lub z działalnością osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą (art. 115a ust. 2 p.o.ś.).

20 Eksploatacja instalacji oraz urządzenia zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska jest obowiązkiem ich właściciela, chyba że wykaże on, iż władającym instalacją lub urządzeniem jest na podstawie tytułu prawnego inny podmiot (art. 138 ust. 1 p.o.ś.).

21 Decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu może ulec zmianie w przypadku: 1) uchwalenia albo utraty mocy obowiązującej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego terenów objętych oddziaływaniem hałasu z zakładu; 2) zmiany faktycznego zagospodarowania i wykorzystania nieruchomości, na które oddziałuje hałas z zakładu, nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; 3) zmiany obowiązujących dopuszczalnych poziomów hałasu (art. 115a ust. 7 p.o.ś.).

L_{AeqD} i L_{AeqN} ²². Obowiązek przeprowadzenia pomiarów spoczywa na prowadzącym instalację oraz użytkowniku urządzenia (art. 147 ust. 1 p.o.ś.). W decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu mogą być określone wymagania mające na celu nieprzekraczanie poza zakładem dopuszczalnych poziomów hałasu, a w szczególności: rozkład czasu pracy źródeł hałasu dla całej doby, wraz z przewidywanymi wariantami; zakres, sposób i częstotliwość prowadzenia pomiarów poziomu hałasu w zakresie, w jakim wykracza ją one poza wymagania, o których mowa w art. 147 i 148 p.o.ś.; forma, układ, techniki i termin przedkładania wyników pomiarów, o których mowa, organowi właściwemu do wydania decyzji i Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (art. 115a ust. 4 p.o.ś.).

Przekroczenie określonych w decyzji poziomów hałasu może skutkować wymierzeniem administracyjnej kary pieniężnej przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska (art. 298 ust. 1 pkt 5 p.o.ś.). W przypadku przekroczenia warunków decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu wojewódzki inspektor ochrony środowiska może ponadto wstrzymać użytkowanie instalacji emitującej hałas (art. 367 ust. 1 w zw. z ust. 5 p.o.ś.). Wojewódzki inspektor ochrony środowiska może na wniosek prowadzącego instalację ustalić termin usunięcia naruszenia (art. 367 ust. 2 w zw. z ust. 5 p.o.ś.). Ma to na celu umożliwienie stronie usunięcia stwierdzonych naruszeń; jeżeli organ nie uwzględni tego wniosku, podejmuje decyzję o wstrzymaniu użytkowania instalacji²³. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wstrzymuje użytkowanie instalacji również w razie nie-usunięcia naruszenia w wyznaczonym terminie (art. 367 ust. 3 w zw. z ust. 5 p.o.ś.)²⁴. W omawianym kontekście należy wskazać, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, iż art. 362 p.o.ś. (przewidujący możliwość nałożenia przez organ ochrony środowiska, w przypadku negatywnego oddziaływania na środowisko, obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia bądź przywrócenia środowiska do stanu właściwego) ma charakter uzupełniający i powinien być stosowany wówczas, gdy inne normy nie przewidują bardziej szczegółowych rozwiązań²⁵.

²² Zob. § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 września 2021 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1710 ze zm.). Okresowe pomiary hałasu w środowisku, w tym hałasu impulsowego, prowadzi się raz na dwa lata, licząc od daty, w której decyzja o dopuszczalnym poziomie hałasu stała się ostateczna, z uwzględnieniem specyfiki pracy źródeł hałasu; w przypadku źródeł hałasu pracujących sezonowo pomiary hałasu przeprowadza się w tym okresie (§ 8 ust. 3 wskazanego rozporządzenia). W myśl art. 305a ust. 1 p.o.ś., jeżeli podmiot korzystający ze środowiska nie prowadzi wymaganych pomiarów wielkości emisji, pomiary ciągle nie są prowadzone przez rok kalendarzowy lub pomiary nasuwają zastrzeżenia, przekroczenie warunków korzystania ze środowiska określonych w decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu stwierdza się, stosując odpowiednio art. 299–304 p.o.ś.

²³ K. Padrak, M. Solan, *Odpowiedzialność administracyjna w Prawie ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1, s. 100.

²⁴ W jednej ze spraw rozpatrywanych przez WSA w Warszawie wstrzymano użytkowanie suszarni zboża z uwagi na przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu ustalonego decyzją starosty – zob. wyrok tegoż sądu z dnia 26 maja 2010 r., IV SA/Wa 651/10, LEX nr 675391. W uzasadnieniu orzeczenia WSA wskazał trafnie, że z treści art. 367 p.o.ś. nie wynika, aby jakiegokolwiek znaczenie miała wartość, o jaką zostanie przekroczony dopuszczalny poziom emisji hałasu do środowiska; argumenty wskazujące na nieznaczne przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu mają charakter pozaprawny i nie mogą wpływać na ocenę legalności zaskarżonej decyzji.

²⁵ Zob. wyroki NSA: z dnia 17 czerwca 2011 r., II OSK 1057/10, LEX nr 992465; z dnia 24 listopada 2015 r., II OSK 758/14, LEX nr 1990941 oraz z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 636/19, LEX nr 3009322.

W przypadkach, w których zachodzą podstawy do wydania decyzji w trybie art. 115a ust. 1 p.o.ś., niedopuszczalne jest stosowanie art. 362 p.o.ś., a przekroczenie warunków decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu podlega sankcjom wyżej opisanym.

W myśl art. 363 ust. 1 p.o.ś. wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działanie negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do: 1) ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia; 2) przywrócenia środowiska do stanu właściwego. W decyzji takiej można 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 w zw. z art. 363 ust. 2 p.o.ś.). Regulacja ta ma zastosowanie do osób fizycznych, które powodują hałas (przekraczający normy określone w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku) działaniami niezwiązanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej²⁶. Należy pamiętać, że przez oddziaływanie na środowisko rozumie się również oddziaływanie na zdrowie ludzi (art. 3 pkt 11 p.o.ś.). W postanowieniu z dnia 17 czerwca 2015 r.²⁷ NSA wskazał, że najbardziej obiektywnym kryterium w zakresie ustalenia, czy działalność wywiera negatywny wpływ na środowisko, będzie „naruszenie obowiązujących standardów korzystania ze środowiska. Oznacza to, że jeżeli na skutek działań osób wykorzystujących przedmiotowe silosy [w sprawie chodziło o hałas emitowany przez urządzenia wentylacyjne przy silosach na zboże – przyp. aut.] doszło do przekroczenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu, to organ wykonawczy gminy będzie zobowiązany do wydania decyzji nakładającej obowiązek wykonania w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko”²⁸. Należy wskazać, że właściciel nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na której prowadzona jest działalność negatywnie oddziałująca na środowisko poprzez emisję ponadnormatywnego hałasu, powinien być uznany za stronę postępowania w przedmiocie wydania decyzji na podstawie art. 363 p.o.ś.²⁹

²⁶ Zob. K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 1200 i 1203. Odmienne zdanie wyraził NSA w postanowieniu z dnia 17 czerwca 2015 r., II OW 9/15, LEX nr 1982888. K. Gruszecki podkreśla, że jeśli negatywne oddziaływanie na środowisko ma związek z wykonywaniem działalności gospodarczej, to zastosowanie powinien mieć art. 362 p.o.ś. – *idem*, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 1200.

²⁷ II OW 9/15, LEX nr 1982888.

²⁸ Tak samo orzekł NSA w wyroku z dnia 26 maja 2015 r., II OSK 2595/13 (LEX nr 1780503), stwierdzając, że: „działalnością wywierającą negatywny wpływ na środowisko będzie naruszenie obowiązujących standardów korzystania ze środowiska. Oznacza to, że jeżeli na skutek działań osób fizycznych, niewykonujących działalności gospodarczej, doszło np. do zanieczyszczenia wód, gleby, atmosfery czy przekroczenia dopuszczalnych norm natężenia hałasu, to organ wykonawczy gminy będzie zobowiązany do wydania decyzji nakładającej obowiązek wykonania w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko”.

²⁹ Zob. rozważania zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 23 listopada 2010 r., II SA/Bd 1182/10, LEX nr 751959; uchwałę NSA w Warszawie z dnia 11 października 1999 r., OPS 11/99, LEX, a także postanowienie SN z dnia 2 marca 1998 r., III ARN 39/97, niepubl. K. Gruszecki (*Prawo ochrony środowiska...*, s. 1201) wskazuje, że: „przymioty strony będą przysługiwały wszystkim samoistnym posiadaczom nieruchomości (również te podmioty mogą posiadać własny interes prawny, który powinien

W przypadku emitowania szkodliwego hałasu zastosowanie może mieć również art. 364 p.o.ś., zgodnie z którym jeżeli działalność prowadzona przez podmiot korzystający ze środowiska³⁰ albo osobę fizyczną powoduje pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wyda decyzję o wstrzymaniu tej działalności w zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapobieżenia pogarszaniu stanu środowiska³¹. Jeżeli zachodzą wskazane przesłanki, omówiony wyżej przepis art. 367 ust. 1 p.o.ś. nie ma zastosowania (art. 369 p.o.ś.). W wyroku NSA z dnia 15 lipca 2005 r.³² wskazano, że: „Negatywny wpływ na środowisko obejmuje w tej regulacji wszystkie rodzaje oddziaływania danego podmiotu na środowisko (jego globalny wpływ), zatem prowadzący postępowanie organ ma obowiązek badania rozmiarów wszystkich oddziaływań i ustalenia na podstawie wyników badań stopnia ich wpływu na środowisko. Ustawodawca nie wskazał kryteriów »pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach« ani definicji »zagrożenia zdrowia i życia«, dlatego w każdej sprawie ta ocena musi być indywidualnie przeprowadzona i logicznie uzasadniona ze wskazaniem, jakie powody złożyły się na zakwalifikowanie pogorszenia stanu środowiska do »znacznych« rozmiarów, w odróżnieniu od rozmiarów »nieznacznych« i co przesądziło o ocenie, że dany wpływ na środowisko zagraża życiu ludzi lub zdrowiu. [...] W art. 364 ustawodawca użył określenia »znacznych« rozmiarów, co oznacza, że pogorszenie stanu środowiska rozmiarów »nieznacznych« lub występujące, ale nie zagrażające życiu lub zdrowiu ludzi, nie powoduje sankcji wstrzymania działalności danego podmiotu na podstawie tego przepisu”. Pojęcie „działalność” oznacza wszelkie formy aktywności danego podmiotu, prowadzonej zarówno osobiście (przy osobie fizycznej – własnymi siłami), jak i przy użyciu narzędzi, urządzeń czy instalacji³³. Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 12 lutego 2018 r.³⁴, obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie na podstawie art. 364 p.o.ś. „jest ustalenie wystąpienia zagrożenia dla zdrowia, a nawet życia ludzi w oparciu o odpowiednie badania, które ustalą skutki w tym zakresie przedmiotowym działalności gospodarczej spółki dla zdrowia, a nawet życia ludzi. Z kolei pogorszenie

być chroniony) położonych w sąsiedztwie nieruchomości, na której ma miejsce korzystanie ze środowiska przez osobę fizyczną negatywnie oddziałujące na środowisko, z tym jednak zaznaczeniem, że sąsiedztwo nie będzie oznaczało tylko nieruchomości bezpośrednio z nią graniczących, ale wszystkie, na które oddziałuje instalacja lub urządzenie”.

30 W myśl 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.

31 Oceniając rozmiar przekroczenia norm hałasu, trzeba pamiętać, że decybel jest miarą logarytmiczną i np. wzrost poziomu hałasu o 10 dB przekłada się na aż 10-krotny wzrost natężenia dźwięku (mocy akustycznej) – zob. P. Poniatowski, *Dopuszczalne poziomy hałasu...*, s. 72.

32 OSK 1764/04, LEX nr 190602.

33 M. Górski, [w:] M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 364, nb. 2.

34 II OSK 2524/17, LEX nr 2471012.

stanu środowiska w znacznych rozmiarach łączy się również z jakością środowiska, w którym żyją ludzie przy uwzględnieniu także zasady przezorności, o której stanowi przepis art. 6 ust. 2 p.o.ś.” W tymże orzeczeniu wskazano też trafnie, iż instalacja może wpływać nie tylko na zdrowie fizyczne, lecz także psychiczne ludzi objętych oddziaływaniem danej instalacji np. w zakresie oddziaływań odorowych. Uwaga ta ma bardzo duże znaczenie w kontekście emitowania hałasu, który może być szkodliwy dla zdrowia fizycznego ludzi, ale dużo szybciej może spowodować uszczerbek w zdrowiu psychicznym. Należy zauważyć, że art. 364 p.o.ś. nie wskazuje, że warunkiem koniecznym wydania decyzji o wstrzymaniu działalności są przekroczenia określonych prawem norm (standardów jakości środowiska). Wydaje się więc, że decyzja, o której mowa, będzie mogła być wydana nawet wtedy, gdy poziom hałasu powodowanego prowadzeniem działalności nie przekracza norm określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku³⁵. W przypadku nieprzekroczenia tych norm raczej nie będzie można mówić o pogorszeniu stanu środowiska w znacznych rozmiarach ani zagrożeniu życia ludzi. Zagrożone może być w takiej sytuacji ich zdrowie i to – jak już wskazano – raczej psychiczne (niebezpieczeństwo powstania zaburzeń nastroju, zaburzeń lękowych, zaburzeń związanych ze stresem czy zaburzeń snu i czuwania na skutek oddziaływania uciążliwego hałasu). Należy zwrócić uwagę na to, że w art. 364 p.o.ś. mówi się o życiu i zdrowiu ludzi, a więc do zastosowania tego przepisu nie wystarczy narażenie życia lub zdrowia jednego człowieka. Wydaje się jednak, że zbyt daleko idący jest pogląd Zbigniewa Bukowskiego, że wydanie decyzji w trybie art. 364 jest możliwe przy zagrożeniu życia lub zdrowia większej liczby (grupy) osób³⁶. Gdyby tak miało być, to ustawodawca użyłby zwrotu „wielu ludzi”.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji, o których mowa m.in. w art. 363, 364 i 367 p.o.ś., wszczyna się z urzędu (art. 375 p.o.ś.).

Należy wspomnieć również o tym, że rada gminy może, w drodze uchwały, ustanawiać ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko; ograniczenia te nie dotyczą jednak instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego (art. 157 p.o.ś.). Słusznie zauważa Zbigniew Bukowski, że wprowadzane ograniczenia dotyczą jedynie czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, przy czym nie może to być zakaz 24-godzinny, ponieważ przepis stanowi o ograniczeniach, a nie o całkowitym zakazie³⁷. W orzecznictwie podkreśla się, że rada gminy, wprowadzając ograniczenia, powinna wykazać, że hałas emitowany z instalacji lub urządzenia faktycznie negatywnie oddziałuje na środowisko³⁸; dopiero bowiem ustalenie, że emitowany hałas przekracza

35 Odmienne, jak się zdaje, przyjął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 marca 2012 r., IV SA/Wa 2034/11, LEX nr 1272783. Rozważania poczynione w uzasadnieniu tego orzeczenia sugerują, że sąd uznał za istotne ustalenie, czy w sprawie doszło do przekroczenia norm hałasu.

36 Zob. Z. Bukowski, [w:] E.K. Czech i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 364, teza 3.

37 Z. Bukowski, [w:] E.K. Czech i in., *Prawo ochrony środowiska...*, art. 157, teza 1. Zob. też M. Górski, [w:] M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska...*, art. 157, nb. 2.

38 Chodzi tu oczywiście o rodzaj instalacji lub urządzeń, gdyż uchwała ustanawiająca ograniczenia musi mieć charakter generalny i abstrakcyjny.

dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r., może stanowić podstawę do wydania przez radę gminy aktu na podstawie art. 157 p.o.ś.³⁹ Odmienny pogląd wyraził Marek Górski, wskazując, że przepis ten nie wiąże możliwości wprowadzenia ograniczeń z naruszeniem poziomu dopuszczalnego hałasu, naruszenie takie jednak powinno być niewątpliwie uznane za negatywnie oddziaływujące na środowisko⁴⁰. Zastosowanie omawianej regulacji nie może dotyczyć pojedynczego przypadku, gdy dana instalacja lub dane urządzenie wyemitowało hałas przekraczający normy hałasu określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska; p.o.ś zawiera bowiem szereg innych instrumentów określonych np. w art. 115a czy art. 362–365, których wspólną cechą jest to, że w przypadku gdy dany podmiot negatywnie oddziałuje na środowisko, mogą być na niego nałożone określone obowiązki zapobiegające takim oddziaływaniom⁴¹. Należy dodać, że podjęcie uchwały nie jest uzależnione od wcześniejszego wydania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu⁴².

Ochronie właściwego klimatu akustycznego, także w miejscach zamieszkania ludzi, służy zakaz używania instalacji lub urządzeń nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych oraz na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe (art. 156 ust. 1 p.o.ś.). Zakaz ten nie dotyczy jednak okazjonalnych uroczystości oraz uroczystości i imprez związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a także podawania do publicznej wiadomości informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu (art. 156 ust. 2 p.o.ś.)⁴³.

³⁹ Zob. wyroki NSA z dnia 2 lutego 2016 r., II OSK 1355/14, LEX nr 2080588, z dnia 21 czerwca 2017 r., II OSK 1815/16, LEX nr 2345700 oraz z dnia 2 marca 2021 r., III OSK 1220/21, LEX nr 3158577. Artykuł 157 ust. 1 p.o.ś. nie może być odczytywany w ten sposób, że przyznaje radzie gminy możliwości wprowadzania ograniczeń co do czasu funkcjonowania wszelkich instalacji mogących emitować czy też emitujących hałas, nawet uciążliwy; odnosi się on bowiem wyłącznie do instalacji lub urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko; niewątpliwie skargi mieszkańców oraz turystów nie mogą stanowić podstawy do stwierdzenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 17 marca 2016 r., II SA/Sz 1353/15, LEX nr 2024250).

⁴⁰ M. Górski, [w:] M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska...*, art. 157, nb. 3.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 2 marca 2021 r., III OSK 1220/21, LEX nr 3158577. Z orzeczenia tego wynika, że podjęcie uchwały na podstawie art. 157 ust. 1 p.o.ś. w przypadku jednorazowego przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu może być uznane za środek działania niespełniający nakazu odpowiedniości między stopniem i zakresem ingerencji w środowisko a zastosowanym działaniem. Zasadnie podniósł NSA, że prawo do prowadzenia działalności gospodarczej (w rozpatrywanej sprawie chodziło o funkcjonowanie instalacji dla pojazdów mechanicznych: torów wyścigowych, próbnych, treningowych, kartingowych, szkoleniowych, ziemnych i płyt poślizgowych) jest jednym z praw konstytucyjnie chronionych, a tym samym ograniczenie tego prawa musi spełniać warunek proporcjonalności oraz konieczności wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jeżeli więc do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim powinno być przestrzeganie norm emisji hałasu, byłoby wystarczające wydanie decyzji na podstawie art. 115a p.o.ś., to wprowadzenie dalej idącej ingerencji w działalność podmiotu na podstawie art. 157 p.o.ś. nie znajduje dostatecznego uzasadnienia.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Odnośnie do zakresu zastosowania tego wyłączenia w kontekście hałasu generowanego przez dzwony kościelne (tradycyjne i elektroniczne) zob. uwagi zawarte w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2019 r., II SA/Gd 565/18, LEX nr 2618385. Odnosząc się do relacji, w jakiej pozostaje art. 156 ust. 2 p.o.ś. do art. 115a p.o.ś., sąd ten wskazał, że „wyłączenie Mszy Świętej spod zakazu używania urządzeń i instalacji nagłaśniających określonego w art. 156 ust. 1 p.o.ś. nie oznacza, że używanie tych urządzeń i instalacji w ogóle nie podlega regulacjom przepisów p.o.ś. Wręcz przeciwnie, wówczas emisja dźwięku z tego

3. Uwagi końcowe

Przepisy ustawy – Prawo ochrony środowiska zawierają regulacje, które mogą służyć do zwalczania uciążliwego hałasu „sąsiedzkiego”. Problematyczne mogą być relacje, w jakich poszczególne przepisy pozostają wobec siebie (pamiętać jednak trzeba o regule kolizyjnej zawartej w art. 369 p.o.ś.). Ponadto zauważyć należy, że z uwagi na to, iż regulacje te mają charakter administracyjnoprawny, wpływ osób dotkniętych uciążliwym hałasem na ich stosowanie jest ograniczony (zob. przede wszystkim art. 375 p.o.ś.). Wydaje się, że prawidłowe stosowanie omówionych wyżej przepisów powinno zapewnić odpowiednią ochronę osobom narażonym na hałas w miejscu zamieszkania. Nie można też tracić z pola widzenia środków cywilnoprawnych i prawnokarnych, które zostaną przez nas przeanalizowane w kolejnych dwóch częściach cyklu.

Bibliografia

- Arnold A., *Słownik języka polskiego*, Warszawa–Bielsko-Biała 2010.
- Bukowski Z., [w:] E.K. Czech i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Drabik L., Sobol E., *Słownik języka polskiego*, t. 2, a–poc, Warszawa 2007.
- Górski M., [w:] M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Gwizdalanka D., *Strojenie trąb jerychońskich. 1. Dźwiękowe wojny*, „Ruch Muzyczny” 1987, nr 19.
- Losiak R., Tańczuk R., *Pejzaż dźwiękowy miejsca zamieszkania w doświadczeniu wrocławian*, „Studia Etnologiczne i Antropologiczne” 2015, nr 15.
- Padrak K., Solan M., *Odpowiedzialność administracyjna w Prawie ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1.
- Poniatowski P., *(Niewystarczające) środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 3.
- Poniatowski P., *Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego – kilka uwag o pozornej ochronie akustycznej*, „Palestra” 2022, nr 6.
- Poniatowski P., *Odpowiedzialność karna za niepodjęcie działań zmierzających do ochrony przed ponadnormatywnym hałasem drogowym*, „Prokuratura i Prawo” 2020, nr 10–11.
- Poniatowski P., *The Legal Basis for Protection against Road Traffic Noise: An Outline of the Issue. Part One*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2022, nr 1 (wersja w języku polskim: *Prawne podstawy ochrony przed hałasem drogowym. Zarys problematyki. Część pierwsza*, https://journals.umcs.pl/sil/article/view/11885/pdf_1).

rodzaju instalacji będzie podlegała kontroli w ramach instytucji służącej ograniczaniu hałasu w środowisku przewidzianej w art. 115a p.o.ś., a mianowicie ustaleniu w decyzji dopuszczalnego poziomu hałasu w razie przekroczeń norm akustycznych powstałych w wyniku użytkowania dzwonów kościelnych”.

Siemieński M., *Kultura a środowisko akustyczne człowieka*, Warszawa 1967.
Słownik języka polskiego, t. I, A–K, red. M. Szymczak, Warszawa 1992.
Uniwersalny słownik języka polskiego, red. B. Dunaj, Warszawa 2007.