

Ochrona przed hałasem – znowelizowane prawo ochrony środowiska

dr hab. prof. zw. ALEKSANDER LIPIŃSKI
Uniwersytet Śląski

Artykuł stanowi uaktualnioną wersję referatu przedstawionego 21 kwietnia 2005 r. podczas II Konferencji Naukowej Hałas w Środowisku, zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach. Autor omawia znowelizowaną w maju 2005 r. ustawę – Prawo ochrony środowiska pod kątem ochrony przed hałasem.

Noise protection – an amendment of the environment protection law

The article is an updated version of a paper presented on 21 April 2005 at the 2nd Scientific Conference Noise in the Environment, organized by the University of Work Safety Management in Katowice. The author discusses the act, amended in May 2005, on environment protection law, from the point of view of noise protection.

Zróźnicowanie mechanizmów ochronnych

Rozwiązania ukształtowane ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska [1], dalej zwaną ustawą, trudno uważać za stabilne. Dość wspomnieć, że przez upływem czwartego roku jej obowiązywania zostało ono zmienione ponad trzydzieści razy. Nic też nie wskazuje na to, by w najbliższym czasie miało dojść do ustabilizowania się stanu prawnego w omawianym zakresie. Najnowsze i jednocześnie najdalej idące zmiany przewiduje ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw [2], zwana dalej nowelą 2005 r., odnosząca się między innymi do ochrony przed hałasem. Warto zatem problemowi temu poświęcić trochę uwagi, z pełną świadomością że z wielu przyczyn opracowanie to może mieć (przede wszystkim ze względu na złożoność regulacji) charakter niezwykle powierzchowny. Regulacja związana z tematem jest bowiem dość szczegółowa. Co więcej, jej analiza może mieć charakter wyłącznie teoretyczny. Liczne instytucje ochrony przed hałasem nie zostały bowiem jeszcze wdrożone, zwłaszcza że niekiedy terminy podjęcia obowiązków odnoszących się do wspomnianej ochrony są odległe.

Instrumentów ochrony przed hałasem można upatrywać w niesłuchanie zróźnicowanych rozwiązaniach, zarówno będących aktami generalnymi (np. wyznaczającymi dopuszczalne poziomy hałasu, mającymi

charakter aktów prawa miejscowego), jak i aktami indywidualnymi (decyzjami administracyjnymi), czy wreszcie o charakterze organizatorskim. W znacznej mierze powiązane są one z systemem planowania i zagospodarowania przestrzennego, a zatem rozwiązaniami wyznaczającymi przeznaczenie terenu (nieruchomości gruntowych, ich części bądź zespołów tych nieruchomości). Instrumenty planowania i zagospodarowania przestrzennego mogą pozwolić na odpowiednie (w sposób będący źródłem najmniejszych uciążliwości) rozmieszczenie (np. przez ograniczenia lokalizacji) instalacji czy też ograniczenia w zakresie stosowania niektórych urządzeń będących źródłem hałasu. Dotyczy to zwłaszcza wyróżnienia terenów o odmiennych funkcjach lub zasadach zagospodarowania, takich jak przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, szpitale i domy opieki społecznej, budynki związane ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowskie, a wreszcie rekreacyjno-wypoczynkowe poza miastem (art. 113 ustawy).

Ze względu na kryzys systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego skuteczność tych rozwiązań jest natomiast ograniczona. Dalszych wymagań w zakresie ochrony przed hałasem można poszukiwać w regulacjach prawnych dotyczących budownictwa, określających standardy, jakim powinny odpowiadać określone wyroby (maszyny, urządzenia, w tym środki komunikacji), ustalających szczególne reżimy ochronne obowiązujące na niektórych

terenach (np. w odniesieniu do tzw. obszarowych form ochrony przyrody), czy wreszcie kształtujących wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy bądź składających się na tzw. prawo sąsiedzkie.

Zwięźle przedstawienie wszystkich tych wymagań jest zabiegiem niezmiernie trudnym, przede wszystkim ze względu na niesłuchanie zróźnicowany stan prawny oraz niejednolite mechanizmy jego stosowania. Co gorsza, znaczna część związanych z nim wymagań funkcjonuje w ograniczonym zakresie, czego najlepszym przykładem jest to, że uciążliwości polegające na odczuwaniu hałasu mają charakter powszechny. Można nadto wątpić czy stosowne wymagania zawsze są wprowadzane w sposób zgodny z prawem; przykładem mogą być te przepisy prawa miejscowego, które na niektórych wodach tworzą tzw. strefy ciszy, gdzie obowiązują ograniczenia w uprawianiu żeglugi statkami o napędzie mechanicznym. Niektóre mechanizmy ochronne są w dodatku niezwykle uznaniowe. Dodatkową trudność stwarza zmienność zjawisk określanych jako „hałas”, zwłaszcza że niekiedy ma on swoje źródło w przyczynach niezależnych od woli człowieka. Co więcej, w pewnych sytuacjach hałas staje się niezbędnym czynnikiem o charakterze ochronnym, czego przykładem mogą być różne dźwiękowe sygnały ostrzegawcze.

Emisja i hałas

W rozumieniu prawa ochrony środowiska „emisją” są między innymi „energie” (ciepło, hałas, wibracje, pola elektromagnetyczne) wprowadzane w wyniku działalności człowieka (bezpośrednio lub pośrednio) do powietrza, wody, gleby lub ziemi (art. 3 pkt 4-5 oraz pkt 36 ustawy). Z oczywistych powodów poza zakresem regulacji ustawy jest zatem ochrona przed energiami (w tym

hałasem), które pojawiają się w wyniku naturalnych procesów przyrodniczych. Z kolei emisja, która może:

- być szkodliwa dla zdrowia ludzi (stanu środowiska)
- powodować szkodę w dobrach materialnych, lub
- pogarszać walory estetyczne środowiska, lub
- kolidować z innym, uzasadnionym sposobem korzystania ze środowiska (art. 3 pkt 49 ustawy) została zdefiniowana jako „zanieczyszczenie”.

Hałasem są „dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz” (art. 3 pkt 5 ustawy). Oznacza to jednocześnie, że jeżeli źródłem wspomnianych dźwięków nie jest działalność człowieka, wówczas nie są one emisją w opisanym wyżej znaczeniu. Ochrona przed hałasem ma zapewnić jak najlepszy stan akustyczny środowiska, w szczególności przez utrzymywanie poziomu hałasu na poziomie nie wyższym niż dopuszczalny, a w razie jego przekroczenia – na zmniejszeniu do dopuszczalnego poziomu. Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, z uwzględnieniem przeznaczenia terenów, pory dnia itd. określają przepisy wykonawcze [3]. Przeznaczenie terenu ustala się na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; w razie braku takiego planu o przeznaczeniu terenu rozstrzyga organ właściwy do podjęcia decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 112 i n. ustawy).

Problematyka ochrony przed hałasem jest zatem elementem tzw. prawa emisyjnego. Ochrona przed emisjami powinna być realizowana przez określenie wymaganych standardów jakości środowiska, kontrolę ich przestrzegania, podejmowanie działań zmierzających do ich dotrzymania (przywracania), w tym przede wszystkim przez ograniczanie wielkości emisji (art. 82 ustawy). Wyraźnie zwraca na to uwagę art. 112 ustawy.

Mapy akustyczne

Ocenę stanu akustycznego środowiska należy dokonywać w ramach państwowego monitoringu środowiska. Jednym z podstawowych źródeł informacji niezbędnych do:

- informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska przed hałasem

- opracowania danych dla wspomnianego monitoringu
- tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem,

mają być tzw. mapy akustyczne, sporządzane co 5 lat. Zobowiązani do tego są starostowie, w zasadzie w terminie do dnia 30 czerwca 2012 r.¹ Należy w tym celu wykorzystywać między innymi mapy akustyczne sporządzane przez zarządzających drogami, liniami kolejowymi oraz lotniskami (art. 118 i 179 ustawy). Mapa akustyczna powinna składać się z części opisowej i części graficznej. Ta pierwsza powinna w szczególności przedstawiać:

- charakterystykę obszaru podlegającego ocenie
- identyfikację i charakter źródeł hałasu
- uwarunkowania akustyczne wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- metody wykorzystane do dokonania oceny
- zestawienie wyników badań
- identyfikację terenów zagrożonych hałasem
- liczbę ludności zagrożonej hałasem
- analizę trendów zmian stanu akustycznego środowiska
- wnioski dotyczące działań w zakresie ochrony przed hałasem.

Elementami części graficznej powinny być w szczególności mapy:

- charakteryzujące hałas emitowany z poszczególnych źródeł

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

– terenów zagrożonych hałasem (jest nim taki, dla którego przekroczone są poziomy hałasu w stopniu wymagającym podjęcia przedsięwzięć ochronnych w pierwszej kolejności)

– przedstawiające przewidywane rezultaty działań zapobiegawczych.

Szczegóły częściowo określają, a częściowo mają określić (z racji tego, że niektóre z opisanych wymagań zostały wprowadzone nowelą 2005) przepisy wykonawcze [4].

Zarówno wspomniane mapy, jak informacje (dane) dotyczące natężenia hałasu zaliczają się do informacji o środowisku (jego stanie), a zatem każdy (bez potrzeby wykazywania jakiegokolwiek interesu prawnego w tym zakresie) może żądać dostępu do nich (art. 19 i nast. ustawy).

Obszary ciche i strefy cisy

Rada powiatu, działając w drodze uchwały, może wyznaczyć tzw. „obszary ciche” (zarówno na terenie aglomeracji, jak i poza nią). Wprowadzając to rozwiązanie należy kierować się szczególnymi potrzebami ochrony przed hałasem, określając jednocześnie wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie. Projekt takiej uchwały podlega uzgodnieniu z organem wykonawczym gminy; brak stanowiska tego ostatniego w terminie 30 dni oznacza domniemanie zgody. Wyznaczenie wspomnianych obszarów jest wiążące dla instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 73 oraz 118b ustawy). Oznacza to zatem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) nie mogą przeznaczyć takiego obszaru w celu prowadzenia działalności, która mogłaby skutkować zwiększeniem poziomu hałasu. O ile jest to konieczne dla zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach „przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”², rada powiatu w drodze uchwały ograniczy/zakazuje używania jednostek pływających (ich niektórych rodzajów, nie wykluczając różnicowania tych ograniczeń bądź ograniczeń w czasie) na określonych powierzchniowych wodach stojących bądź na wodach płynących oraz zbiornikach wodnych. Można zakładać, że wspomniane ograniczenia będą dotyczyć jednostek z napędem spalinowym. Wyjątkiem są wody żeglowne, gdzie takie ograniczenie wymaga rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska. Ograniczenia nie dotyczą jednostek używanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub do utrzymywania wód (art. 116 ustawy). Warto zwrócić uwagę, że nie jest to jedyna podstawa prawna, na której można wprowadzić tego rodzaju ograniczenia (przykładem mogą być przepisy dotyczące ochrony przyrody bądź uprawiania żeglugi).

O ile instytucja „obszarów cichych” jest całkowitą nowością, o tyle „strefy cisy” przewidziane w art. 116 ustawy znane są już od dawna. Nasuwa się natomiast wątpliwość, czy mnogość tego rodzaju instrumentów jest rozwiązaniem prawidłowym. Co więcej, również mechanizmy ich kontroli są niejednolite.

Programy ochrony przed hałasem

Dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny, należy opracowywać programy ochrony przed hałasem. Ich celem jest redukcja hałasu do dopuszczalnej wartości. Wspomniane programy przybierają postać uchwał rad powiatów (wyjątkowo rozporządzeń wojewodów). Szczegóły określają przepisy wyko-

¹ W aglomeracji o liczbie mieszkańców ponad 250 tysięcy obowiązek ten należy wykonać do dnia 30 czerwca 2007 r. (art. 14 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, DzU nr 100, poz. 1085 ze zm.).

² Takie „przeznaczenie” może zastąpić właściwie wyłącznie w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

nawcze [5]. W postępowaniu zmierzającym do sporządzenia (w istocie przyjęcia) takiego programu należy zapewnić udział społeczeństwa. Programy podlegają aktualizacji w cyklach pięcioletnich (art. 119 ustawy). Treścią programu powinno zwłaszcza być określenie:

- objętego nim obszaru
- naruszeń dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku
- podstawowych kierunków i zakresu działań niezbędnych do przywrócenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku
- terminu realizacji programu, w tym terminów realizacji poszczególnych zadań
- kosztów realizacji programu oraz źródeł finansowania.

Programy powinny powstać do dnia 30 czerwca 2013 r. (w aglomeracji liczącej ponad 250 tysięcy mieszkańców do dnia 30 czerwca 2008 r.). Mogą one być aktami prawa miejscowego w rozumieniu art. 84 ustawy. Również programy ochrony przed hałasem objęte są zasadą powszechnego dostępu do informacji o środowisku.

Wymagania dotyczące instalacji i urządzeń

Wedle art. 3 pkt 6 ustawy instalacją jest:

- stacjonarne urządzenia techniczne
- powiązany technologicznie zespół stacjonarnych urządzeń technicznych, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot, położonych na terenie jednego zakładu

- budowla niebędąca urządzeniem technicznym (zespołem urządzeń technicznych), których eksploatacja może spowodować „emisję”, w tym również „hałas”.

„Niestacjonarne urządzenia techniczne”, a także środki transportu ustawa określa jako „urządzenia” (art. 3 pkt 42 ustawy). Nie są one „instalacjami” w opisanym wyżej znaczeniu, a w konsekwencji związane z ich funkcjonowaniem rygory ochrony środowiska co najmniej częściowo mogą być odmienne.

Wśród obowiązków prowadzącego instalację („użytkownika” urządzenia³) należy m.in. wymienić:

- jej eksploatację w sposób, który nie powoduje przekroczenia ustalonych przepisami wykonawczymi standardów jakości środowiska (por. [6], jednak rozporządzenie to nie dotyczy hałasu)

³ W istocie chodzi tu zapewne o „korzystającego z urządzenia”. Określenie „użytkownik urządzenia” nie ma nic wspólnego z prawem podmiotowym „użytkownika” w rozumieniu art. 252 kodeksu cywilnego.

- dokonywanie pomiarów wielkości niektórych rodzajów emisji, ewidencjonowanie ich wyników oraz przechowywanie ich przez 5 lat od zakończenia roku kalendarzowego, którego dotyczą, a także przedkładanie ich organom ochrony środowiska; szczegóły określają rozporządzenia ministra środowiska [7, 8] (obowiązki te mogą dotyczyć emisji hałasu, art. 147 i nast. ustawy)

- w zakresie ustalonym przepisami wykonawczymi zgłoszenie organowi ochrony środowiska tych instalacji, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko [9] (rozporządzenie to nie dotyczy instalacji będących źródłem hałasu), których eksploatacja nie wymaga pozwolenia emisyjnego; o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska, organ administracji w drodze decyzji może ustalić wymagania w zakresie eksploatacji takiej instalacji (art. 152 i nast. ustawy)

- zapewnienie ich prawidłowej eksploatacji, zwłaszcza przez stosowanie paliw, surowców, materiałów eksploatacyjnych zapewniających ograniczenie negatywnego oddziaływania na środowisko.

W razie powstania zakłóceń procesów technologicznych (operacji technicznych) należy podejmować działania w celu ograniczenia ich skutków dla środowiska.

Używanie instalacji (urządzeń) nagłaśniających na publicznie dostępnych terenach miast, terenach zabudowanych⁴ oraz przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jest zabronione. Nie dotyczy to uroczystości okazjonalnych oraz związanych z kultem religijnym, imprez sportowych, handlowych, rozrywkowych i innych legalnych zgromadzeń, a nadto podawania informacji i komunikatów służących bezpieczeństwu publicznemu. Ograniczenia czasu funkcjonowania instalacji (urządzeń) będących źródłem emisji hałasu negatywnie oddziałującego na środowisko mogą zostać określone w drodze uchwały rady gminy. Nie dotyczą one kultu religijnego (art. 156-157 ustawy). Nie trudno jednak dostrzec, że wymagania te są niesłychanie liberalne, uznaniowe, a w dodatku przeważnie nie są przestrzegane.

Pozwolenie na emisję hałasu

W dotychczasowym stanie prawnym hałas emitowany z instalacji co do zasady wymagał pozwolenia emisyjnego. Nowela 2005 zniósła ten obowiązek, wprowadzając w to miejsce nowy instrument prawny. Jeżeli organ ochrony środowiska stwierdzi,

⁴ Określenia te mogą być różnie oceniane, a w konsekwencji zakres wspomnianych obowiązków może budzić wątpliwości.

że w wyniku działalności zakładu poza jego terenem przekroczone są dopuszczalne poziomy hałasu, niezbędne staje się wydanie decyzji o dopuszczalnym jego poziomie. Nie dotyczy to hałasu powstającego w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, kolei linowych, portów oraz lotnisk lub w związku z działalnością osoby fizycznej, która nie jest przedsiębiorcą. Postępowanie w tej sprawie wszczynają się z urzędu. Treścią takiej decyzji ma być określenie dopuszczalnego poziomu hałasu poza zakładem, w odniesieniu do terenów objętych wzmożoną ochroną akustyczną. Mogą w niej być określone wymagania mające na celu nieprzekraczanie poziomu hałasu, a w szczególności:

- rozkład czasu pracy źródeł hałasu dla całej doby, wraz z przewidywanymi wariantami
- zakres i sposób prowadzenia niektórych pomiarów poziomu hałasu
- sposób postępowania w przypadku uszkodzenia aparatury służącej do pomiarów poziomu hałasu, jeżeli jej zastosowanie jest wymagane

- sposób i częstotliwość przedkładania wyników niektórych pomiarów organowi właściwemu do wydania decyzji i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska.

Wspomniana decyzja „wywołuje skutki prawne po upływie 6 miesięcy od dnia” jej ostateczności⁵ (art. 115a ustawy). Co prawda z merytorycznego punktu widzenia taka decyzja jest decyzją emisyjną, tyle że nie dotyczą jej wymagania określone w art. 180 i nast. ustawy.

Pozwolenie zintegrowane

Szczególnym rodzajem pozwolenia emisyjnego jest tzw. pozwolenie zintegrowane. Wymaga go prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Szczegóły wyznaczające zakres przedmiotowy tego obowiązku określają przepisy wykonawcze [10]. Uzyskanie takiego pozwolenia zwalnia od konieczności uzyskiwania „cząstkowych” pozwoleń emisyjnych. Co prawda w obecnym stanie prawnym zasadą jest, że emisja hałasu z instalacji nie wymaga pozwolenia emisyjnego w rozumieniu art. 180 i nast. ustawy, to jednak treścią pozwolenia zintegrowanego są także wymagania w zakresie

⁵ Co zapewne oznacza, że dopiero wtedy uzyskuje cechę wykonalności. Nie można jej zatem nadać rygoru natychmiastowej wykonalności.

dopuszczalnej emisji hałasu. Związane z tym szczegóły, zwłaszcza ze względu na złożoną regulację prawną, wymaga pominąć. Wnioski o wydanie pozwoleń zintegrowanych oraz same pozwolenia podlegają zamieszczeniu w powszechnie dostępnym wykazie informacji o środowisku (art. 19 ust. 2 pkt 13 ustawy). Z nieznanymi przyczyn obowiązku tego nie odniesiono do decyzji (wniosków o ich podjęcie) określonych w art. 115a ustawy.

Administracyjne kary pieniężne

Przekroczenie poziomu hałasu ustalonego pozwoleniem zintegrowanym bądź decyzją o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ustawy) uzasadnia wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej (art. 298 ust. 1 pkt 5). Związane z tym szczegóły wypada pominąć. Emisja hałasu nie podlega natomiast wymaganiom dotyczącym opłat za korzystanie ze środowiska.

Ochrona przed hałasem komunikacyjnym

Odrębne wymagania dotyczą ochrony akustycznej w związku z funkcjonowaniem tras komunikacyjnych (kołowych, szynowych), lotnisk oraz portów. Należy ją zapewnić m.in. przez:

- stosowanie rozwiązań technicznych ograniczających rozprzestrzenianie hałasu (instrumentów pozwalających na osiągnięcie tego celu należy szukać przede wszystkim w wymaganiach związanych z zagospodarowaniem przestrzennym oraz budownictwem; przykładami mogą być odpowiednie rozmieszczenie tych tras, stosowanie zabezpieczeń akustycznych), oraz
- właściwą organizację ruchu (art. 173).

Eksploatacja dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający danym obiektem (trasą komunikacyjną) posiada tytuł prawny, chyba że doszło do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Przekraczanie wspomnianych standardów poza tym obszarem nie jest dozwolone.

Do obowiązków zarządzającego wspomnianymi obiektami należy dokonywanie okresowych pomiarów poziomów hałasu powstającego w związku z eksploatacją tych obiektów. Jeżeli cechy (kategorie) tych obiektów wskazują na możliwość wprowadzania do środowiska substancji lub energii w znacznych ilościach, zarządzający ma obowiązek dokonywania ciągłych pomiarów natężenia hałasu. Przebudowa drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska lub portu w sposób istotnie zmieniający warunki eksploatacji powoduje powstanie obowiązku przeprowadzenia ciągłych pomiarów poziomu hałasu. Wyniki pomiarów hałasu stanowią podstawę do sporządzenia mapy akustycznej otaczających terenów. Wyniki te należy przechowywać przez 5 lat od zakończenia roku, którego dotyczą. Szczegóły określają przepisy wykonawcze [11]. Wyniki dokonanych pomiarów w zasadzie należy przedkładać organowi ochrony środowiska. Szczegóły określają przepisy wykonawcze [12].

Zarządzający drogą, linią kolejową lub lotniskiem zaliczonymi do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, co 5 lat sporządza mapę akustyczną terenu, na którym eksploatacja obiektu może powodować przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Wykaz tych dróg itp. mają określić przepisy wykonawcze, których dotychczas jeszcze nie wydano (art. 179).

Warto także zasygnalizować, że wymagania dotyczące ochrony akustycznej w związku z wykorzystywaniem środków transportu określają wymagania zawarte w różnych rozwiązaniach szczegółowych, np. związanych z ruchem drogowym, lotnictwem [13, 14].

Obszar ograniczonego użytkowania

Jeżeli wyniki postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, analizy porealizacyjnej oraz przeglądu ekologicznego, dostarczą dowodów świadczących o tym, że pomimo zastosowania rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu (innego obiektu), wówczas m.in. dla tras komunikacyjnych oraz lotnisk należy utworzyć obszar ograniczonego użytkowania (art. 135 i n. ustawy). Następuje to zasadniczo w drodze uchwały rady powiatu. O ile jednak przedsięwzięcie jest kwalifikowane jako mogące znacząco oddziaływać na środowisko [15], dla którego należy „bezwzględnie” sporządzić raport o takim oddziaływaniu, bądź w zakładzie (obiekcie) eksploatowana jest instalacja kwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, obszar ograniczonego użytkowania tworzy wojewoda, działając w drodze rozporządzenia. Akt tworzący obszar ograniczonego użytkowania, stosownie do ustaleń dokonanych w toku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, analizy porealizacyjnej lub przeglądu ekologicznego, powinien m.in. określić przebieg granic takiego obszaru, a co najważniejsze – obowiązujący na jego terenie reżim ochronny (ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości, wymagania techniczne dotyczące budynków).

Wspomniane uwarunkowania są wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji w przedmiocie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeżeli utworzenie takiego obszaru stanowi konsekwencję postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zasadą jest, że przed jego utworzeniem nie można wydać pozwolenia na użytkowanie



Rys. W. Mazerant

obiektu budowlanego ani rozpocząć jego użytkowania. Nieco inne rozwiązania dotyczą przedsięwzięć w zakresie budowy dróg krajowych.

Jeżeli pomimo zastosowania najlepszych dostępnych technik, poza terenem zakładu nie mogą być dotrzymane dopuszczalne poziomy hałasu, obszar ograniczonego użytkowania należy utworzyć także dla niektórych instalacji wymagających pozwolenia zintegrowanego.

Eksploatacja trasy komunikacyjnej (lotniska) nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza obszarem ograniczonego użytkowania.

Strefa przemysłowa

Nową instytucją prawa ochrony środowiska, wprowadzoną przez nowelę 2005, są strefy przemysłowe. Można je tworzyć na obszarach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania i jednocześnie wykorzystywanych zgodnie z takim przeznaczeniem. Strefę przemysłową tworzy się, jeżeli, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, poza terenem zakładu (innego obiektu) nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska. Zasadą jest, że o ile nie zagraża to życiu lub zdrowiu ludzi, w szczególności nie narusza wymagań bezpieczeństwa i higieny pracy, w granicach takiej strefy nieprzestrzeganie standardów jakości środowiska, w zakresie – między innymi – dopuszczalnych poziomów hałasu, może być dozwolone.

Utworzenie strefy wymaga „pisemnej zgody władającego powierzchnią ziemi”. Zasadą jest, że taka zgoda wyłącza roszczenia o odszkodowanie lub o wykup nieruchomości w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w zakresie wynikającym z utworzenia strefy przemysłowej.

Na wniosek władającego powierzchnią ziemi, strefę – w drodze rozporządzenia – tworzy wojewoda, działając w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem sanitarnym. Z punktu widzenia ochrony przed hałasem takie rozporządzenie ma określać:

- granice i obszar strefy przemysłowej
- rodzaje działalności, których prowadzenie jest dopuszczalne na terenie strefy przemysłowej z uwagi na możliwość występowania przekroczeń standardów jakości środowiska.

Może ono także określać:

- standardy jakości środowiska, których przekraczanie na terenie strefy przemysłowej jest dozwolone
- warunki prowadzenia działalności na terenie strefy przemysłowej, jakie z uwagi na ochronę życia lub zdrowia ludzi, w szczególności wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy są istotne dla jakości środowiska poza jej terenem (art. 136a-d ustawy).

Inaczej mówiąc, strefa przemysłowa jest konstrukcją przypominającą dawne strefy ochronne. Jej powstanie zależy przede wszystkim od istnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich treści, a nadto zgody „władającego powierzchnią” (najczęściej właściciela lub użytkownika wieczystego). Można zakładać, że w praktyce rozwiązania te będą dość rzadkie.

Ograniczenia dla planowania przestrzennego

Istnienie obszarów ograniczonego użytkowania oraz stref przemysłowych jest wiążące dla instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Słabość tych rozwiązań polega natomiast na tym, że tym, którzy są zagrożeni uciążliwościami stanowiącymi konsekwencję istnienia wspomnianych obszarów oraz stref (np. związanych z emisją hałasu), nie przysługuje roszczenie o ich ustanowienie. Co więcej, pomimo iż instytucja obszaru ograniczonego użytkowania istnieje już od 2001 r., dotychczas nie doszło do skutecznego utworzenia takiego obszaru⁶.

PIŚMIENNICTWO

- [1] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*. DzU nr 62, poz. 627 ze zm.
- [2] Ustawa z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – *Prawo ochrony środowiska* oraz niektórych innych ustaw. DzU nr 113, poz. 954
- [3] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. DzU nr 178, poz. 1841
- [4] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 stycznia 2002 r. w sprawie wartości progowych poziomów hałasu. DzU nr 8, poz. 81
- [5] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem. DzU nr 179, poz. 1498

⁶ Co prawda podjęto próbę wyznaczenia takiego obszaru wokół jednego z portów lotniczych, jednakże rozporządzenie wojewody w tej sprawie zostało, z powodu niezgodności z prawem, uchylone w postępowaniu sądowno-administracyjnym.

[6] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie standardów emisyjnych z instalacji. DzU nr 163, poz. 1584

[7] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją instalacji lub urządzeń, przekazywanych właściwym organom ochrony środowiska oraz terminu i sposobów ich prezentacji. DzU nr 59, poz. 529

[8] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji. DzU nr 283, poz. 2842

[9] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia. DzU nr 283, poz. 2839

[10] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 26 lipca 2002 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. DzU nr 122, poz. 1055

[11] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem. DzU nr 35, poz. 308

[12] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 stycznia 2003 r. w sprawie rodzajów wyników pomiarów prowadzonych w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów, które powinny być przekazywane właściwym organom ochrony środowiska, oraz terminów i sposobów ich prezentacji. DzU nr 18, poz. 164

[13] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagań, jakie powinny spełniać statki powietrzne ze względu na ochronę środowiska. DzU nr 122, poz. 1271

[14] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 maja 2004 r. w sprawie zakazów lotów dla statków powietrznych niespełniających wymogów ochrony środowiska w zakresie ochrony przed hałasem. DzU nr 140, poz. 1486 ze zm.

[15] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. DzU nr 257, poz. 2573 ze zm.



Wojciech Gdowski – Ogólnopolski konkurs na plakat bezpieczeństwa pracy „Hałas”, CIOPIR 1998