
ANNALIS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LVII/LVII

SECTIO G

2009/2010

Wydział Prawa i Administracji UMCS
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

PIOTR SZRENIAWSKI

*Zadania administracji publicznej
w zakresie przeciwdziałania hałasowi*

The Tasks of Public Administration in Noise Prevention

Sporządzona w 1996 r. zielona księga¹ dotycząca polityki w zakresie przeciwdziałania hałasowi określiła główne obszary przyszłych działań w kwestii polepszenia stanu bezpieczeństwa akustycznego w Unii Europejskiej. W związku z zauważeniem konieczności oceniania stopnia zagrożenia hałasem w różnych dziedzinach i na różnych obszarach, Komisja Europejska zaproponowała dążenie do przyjęcia wspólnych metod ocen zagrożenia hałasem, jak i ograniczanie hałasu wynikającego z różnych przyczyn.²

Dalszym etapem przeciwdziałania hałasowi przez administrację Unii Europejskiej było przyjęcie dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku.³ Pośród założeń, uzasadniających przyjęcie omawianej dyrektywy, wskazane zostały fakty, iż częścią polityki wspólnotowej jest osiągnięcie wysokiego poziomu zdrowia i ochrony środowiska, zaś ochrona przed hałasem należy do przyjętych przez Wspólnotę celów. Za cel zaś samej dyrektywy przyjęte zostało zdefiniowanie wspólnego podejścia do unikania, zapobiegania lub zmniejszania szkodliwych skutków narażenia na działanie hałasu, w tym jego dokuczliwości, w oparciu o ustalone priorytety. W tym celu dyrektywa wskazała na konieczność stopniowego

¹ COM(96) 540.

² D. Augustyńska, *Przepisy prawne i normy UE oraz krajowe dotyczące ochrony przed hałasem w środowisku pracy*, [w:] *Hałas w środowisku*, pod red. A. Lipowczana, Katowice 2005, s. 29.

³ Dz.Urz. UE L 189 z 18.07.2002, s. 12; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 101.

wdrażania działań dotyczących ustalenia stopnia narażenia na hałas w środowisku, poprzez sporządzanie map hałasu przy zastosowaniu wspólnych dla państw członkowskich metod oceny, zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji dotyczącej hałasu w środowisku i jego skutków, jak i przyjęcia przez państwa członkowskie planów działań zmierzających do zapobiegania powstawaniu hałasu w środowisku i obniżania jego poziomu tam, gdzie jest to konieczne, a w szczególności tam, gdzie oddziaływanie hałasu może powodować szkodliwe skutki dla ludzkiego zdrowia. Dyrektywa wskazuje na konieczność zachowania jakości klimatu akustycznego środowiska tam, gdzie jest ona właściwa. Ponadto za cel omawianej dyrektywy wskazane zostało stworzenie podstawy dla rozwijania środków wspólnotowych w zakresie obniżania hałasu w szczególności z taboru drogowego i szynowego oraz ich infrastruktury, samolotów, urzędzeń pracujących na otwartej przestrzeni i urzędzeń przemysłowych oraz maszyn i urzędzeń samobieżnych.

Omawiana dyrektywa wskazuje kierunki działań państw członkowskich m.in. w zakresie tworzenia i stosowania wskaźników hałasu, sporządzanie odpowiednich planów działań w zakresie przeciwdziałania hałasowi czy w zakresie informowania społeczeństwa o zagrożeniach związanych z hałasem. Akt ten ma podstawowe znaczenie w omawianym zakresie, oddziałując nie tylko na ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej czy na praktykę stosowaną przez administrację publiczną, ale także na dostrzeganie problematyki hałasu we współczesnym świecie.⁴

Należy dostrzegać także wiele innych aktów prawnych Unii Europejskiej, dotyczących przeciwdziałania hałasowi, takich jak Dyrektywa Rady 96/48/WE z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości⁵ czy np. Dyrektywa Rady 84/538/EWG z dnia 17 września 1984 r., w sprawie zbliżenia przepisów prawa państw członkowskich dotyczących dopuszczalnego poziomu mocy akustycznej kosiarek do trawy.⁶ Praktyczną rolę zarówno dla administracji publicznej, jak i poszczególnych obywateli mają także

⁴ Prawodawstwo Wspólnot Europejskich w zakresie przeciwdziałania hałasowi przed omawianą dyrektywą obejmowało m.in. takie akty prawne, jak: dyrektywa Rady 70/157/EWG z dnia 6 lutego 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do dopuszczalnego poziomu hałasu i układu wydechowego pojazdów silnikowych, Dz.Urz. WE L 42 z 23.2.1970, s. 16 ze zm., edycja polska rozdziału 13 tom 001 s. 59–63, dyrektywa Rady 77/311/EWG z dnia 29 marca 1977 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do poziomu hałasu odczuwanego przez kierującego kołowymi ciągnikami rolniczymi, dyrektywa Rady 80/51/EWG z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie ograniczenia emisji hałasu z samolotów poddźwiękowych, Dz.Urz. WE L 18 z 24.1.1980, s. 26 ze zm., dyrektywa Rady 92/61/EWG z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie homologacji typu dwu- lub trzykołowych pojazdów silnikowych, Dz.Urz. WE L 225 z 10.8.1992, s. 72 ze zm., czy dyrektywa 2000/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do emisji hałasu w środowisku z urzędzeń pracujących na otwartej przestrzeni, Dz.Urz. UE L 162 z 3.7.2000, s. 1.

⁵ Dz.Urz. WE L 235, 17/09/1996, s. 6–24.

⁶ Dz.Urz. WE L 300, 1984/11/19, s. 171–178.

przepisy prawa krajowego, przede wszystkim poprzez implementację odpowiednich dyrektyw unijnych. Implementacja ta w Polsce odbywa się zarówno przy pomocy ustaw, jak i rozporządzeń.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷, 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 oraz poprzez zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. Zauważamy tutaj wyznaczenie celu w zakresie przeciwdziałania nadmiernemu hałasowi, określonego jako „poziom dopuszczalny”, a nawet jako stan poniżej tego poziomu. Przez poziom dopuszczalny ustawodawca rozumie tutaj przede wszystkim maksymalny poziom wyznaczony przez normy prawne i powiązane z nimi normy techniczne, jednakże pomocniczo wykorzystany tu być może także poziom wyznaczany przez czynniki zwyczajowe. Tam, gdzie normy techniczne ściśle wskazują na precyzyjnie wymierzony poziom hałasu, z pewnością możemy mówić o opieraniu działań organów administracji publicznej związanych z ochroną środowiska na tychże normach, zaś kiedy takie normy nie zostają wskazane numerycznie, możemy zauważyć nawet występowanie elementów uznania administracyjnego.⁸

Zauważmy ponadto brak wyznaczenia w zakresie hałasu celów związanych z całkowitym jego unikaniem, takich jak „cisza”, „brak hałasu” czy – posiadająca troszkę inny wydźwięk – „odpowiednia głośność”. Pojęcie hałasu zostało w ustawie użyte zatem jako opis stanu niemożliwego do uniknięcia. Założenie racjonalności ustawodawcy, w połączeniu z ogólnymi celami wyznaczonymi odnośnie ochrony środowiska, każe stwierdzić, iż ustawodawca zajmuje się tutaj wyłącznie obecnością w środowisku niepożądanych i nadmiernych zanieczyszczeń akustycznych, i nie ingeruje w stany, gdzie panuje optymalny poziom dźwięków.⁹

Człowiek korzysta z dźwięków głównie przy pomocy zmysłu słuchu. Zastosowania infra- czy ultradźwięków w praktyce mają miejsce np. w technice czy w komunikowaniu się z innymi gatunkami.¹⁰ Dźwięki same w sobie nie są uważane

⁷ Tj. Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150.

⁸ J. Jacques, *Noise and Standardization, Focussing on Machinery and Workplace Domains.*, [w:] *Noise Control '04*, pod red. Z. Engela, D. Augustyńskiej, D. Plebana, Warszawa 2004, s. 65.

⁹ R. Kucharski, *Zagrożenie hałasem w Polsce*, [w:] *Ochrona środowiska przed hałasem w Polsce w świetle przepisów europejskich*, pod red. Z. Engela, J. Sadowskiego, Warszawa 2005, s. 249.

¹⁰ Samo pojęcie dźwięku jest jak najbardziej związane z ludzkim sposobem odbierania fal określonej długości. Możliwe jest oczywiście stosowanie innych sposobów opisu danych zjawisk (np. występujące w powieściach science fiction gatunki, które widzą fale radiowe czy posługują się zmysłem słuchu zupełnie inaczej niż człowiek), jednakże ustawodawca zwykle tworzy przepisy głównie dla ludzi, stąd posługiwanie się odwołaniami do ludzkiego słuchu czy związanych ze zjawiskami dźwiękowymi wrażeń jest uzasadnione. Również w zakresie natężenia dźwięku to, co dla człowieka jest ciszą, dla niektórych gatunków może być hałasem. Należy jednakże pamiętać o różnicach występujących w zakresie odbierania określonych dźwięków u różnych ludzi – różnice te mogą być związane z wiekiem czy chorobą, ale także z przyzwyczajeniami czy gustami.

za zjawisko szkodliwe czy niepożądane, choć w niektórych okolicznościach optymalnym stanem jest cisza. Pojęcia ciszy i hałasu są jednakże względne, a te same dźwięki w różnych okolicznościach mogą być tolerowane lub bardzo uciążliwe. Wiele sztuk, takich jak muzyka, poezja czy teatr, wykorzystuje zjawiska związane z akustyką. Hałas okazuje się być tutaj związany przede wszystkim z odczuciami odbiorcy danych dźwięków. Z drugiej strony można tworzyć pewne typizacje czy zauważać zjawiska występujące standardowo, np. w zakresie odległości dyskotek od domów mieszkalnych, korzystania z radiodbiorników w lasach czy w zakresie używania głośnych maszyn w miejscu pracy. Ustawodawca, wyważając różne interesy, mądrze uogólniając i zauważając szczególne przypadki, może wyznaczać odpowiednie ramy prawne dla tworzenia optymalnych sposobów przeciwdziałania hałasowi.

Zgodnie z art. 173 ustawy, ochronę przed zanieczyszczeniami powstającymi w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów zapewnia się m.in. przez stosowanie rozwiązań technicznych – w tym zabezpieczeń akustycznych – ograniczających rozprzestrzenianie zanieczyszczeń. Hałas bowiem rozumiany jest zwykle jako zanieczyszczenie środowiska czynnikami akustycznymi. Możliwych jest jednakże wiele innych sposobów opisywania czy definiowania zjawiska hałasu. Pomijając takie aspekty prawne, jak zakłócanie spokoju czy ciszy nocnej – które to należą do kategorii wykroczeń i opisywane są przez naukę prawa karnego¹¹, czy należące do prawa cywilnego zagadnienia immisji, jak również aspekty związane z gustami muzycznymi, cenami nieruchomości w hałaśliwej okolicy, skutkami medycznymi czy przerośniętym rozumieniem pojęcia hałasu¹² – możemy zauważyć, że nauka prawa administracyjnego również dostrzega różne aspekty hałasu. Problematyki tej dotyczy cały szereg norm technicznych, związanych nie tylko ze stanem sztuki architektonicznej czy urbanistyki, ale także z prawem administracyjnym, i stawianymi przez nie wymogami. Wiele zagadnień prawnoadministracyjnych związanych z przeciwdziałaniem hałasowi łączy się z problematyką prawa pracy, choćby w zakresie norm dotyczących prawa budowlanego czy wykorzystania w miejscu pracy maszyn spełniających określone standardy – ponadto zauważyć należy, z naukowo-administracyjnego punktu widzenia, że hałas należy do poważnych utrudnień pracy biurowej.

Duże znaczenie w zakresie przeciwdziałania hałasowi przez administrację publiczną w zakresie ochrony środowiska mają także pozwolenie zintegrowane¹³, jak i pozwolenie na emitowanie hałasu do środowiska. Zgodnie z Art. 230 ustawy, pozwolenie na emitowanie hałasu do środowiska jest wymagane, kiedy hałas

¹¹ Choć zaznaczyć należy, że problematyka kar nie ogranicza się do prawa karnego czy wykroczeń, co ma miejsce np. w formie tzw. kary administracyjnej. Np. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie wysokości jednostkowych stawek kar za przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu, Dz.U. nr 120, poz. 1285 ze zm.

¹² Choćby jako szum informacyjny czy nieład architektoniczny.

¹³ Art. 201–219 ustawy.

w środowisku przekracza dopuszczalne poziomy, z wyjątkiem gdy hałas powstaje w związku z eksploatacją dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów lub z działalnością osoby fizycznej niebędącej przedsiębiorcą. Pozwolenie jest wydawane na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat, i określa rodzaj i parametry instalacji istotne z punktu widzenia przeciwdziałania zanieczyszczeniom, wielkość dopuszczalnej emisji w warunkach normalnego funkcjonowania instalacji, nie większą niż wynikająca z prawidłowej eksploatacji instalacji, dla poszczególnych wariantów funkcjonowania, maksymalny dopuszczalny czas utrzymywania się uzasadnionych technologicznie warunków eksploatacyjnych odbiegających od normalnych, w szczególności w przypadku rozruchu i unieruchomienia instalacji, a także warunki wprowadzania do środowiska substancji lub energii w takich przypadkach oraz warunki emisji, rodzaj i ilość wykorzystywanej energii, materiałów, surowców i paliw, źródła powstawania albo miejsca wprowadzania do środowiska substancji lub energii, zakres i sposób monitorowania procesów technologicznych, w tym pomiaru i ewidencjonowania wielkości emisji, sposób postępowania w przypadku uszkodzenia aparatury pomiarowej służącej do monitorowania procesów technologicznych, jeżeli jej zastosowanie jest wymagane, sposób i częstotliwość przekazywania wymaganych informacji i danych organowi właściwemu do wydania pozwolenia, jak i wymagane działania, w tym środki techniczne mające na celu zapobieganie lub ograniczanie emisji. Ponadto, pozwolenie na emitowanie hałasu do środowiska powinno także określać pory dnia i nocy: czas pracy źródeł, dopuszczalne warianty pracy instalacji, z uwzględnieniem wykorzystywanych urządzeń. Obejmowanie działalności powodującej hałas reglamentacją w formie pozwoleń podkreśla ograniczenia swobody jednostek w zakresie emitowania hałasu, jednocześnie dopuszcza możliwość hałasowania, jeśli jest to konieczne czy ważne z innych względów.

Prawo administracyjne obejmuje w zakresie przeciwdziałania hałasowi zagadnienia dotyczące spraw publicznych, w tym również zakresu działania poszczególnych podmiotów administrujących, takich jak wyznaczanie zakresu działania poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania hałasowi czy też np. zagadnienie dopuszczalności konkretnych zgromadzeń. Bardzo ważnym zagadnieniem w zakresie przeciwdziałania hałasowi jest także kształtowanie odpowiednich nawyków ludności i propagowania informacji dotyczących zagrożenia hałasem i jego szkodliwości dla zdrowia.¹⁴

Administracja publiczna, jak i władze ustawodawcze, mogą wyznaczać bardziej lub mniej ogólne cele, również dotyczące przeciwdziałania hałasowi. Kwestie ochrony środowiska czy zapewnienia odpowiedniej jakości życia ludności mogą być

¹⁴ Np. 25 kwietnia jest obchodzony jako Międzynarodowy Dzień Świadomości Zagrożenia Hałasem. Święto stworzone zostało w celu zwrócenia uwagi na występowanie hałasu i na jego wpływ na zdrowie ludzi przez organizację Liga Niedosłyszących (League for the Hard of Hearing). W Polsce obchody święta organizowane są przez Towarzystwo Higieny Akustycznej.

traktowane jako zasady ogólne czy klauzule generalne, również mogące mieć wpływ na działania związane z przeciwdziałaniem hałasowi. Zwykle zauważenie przez prawodawcę danego problemu szczegółowego związane jest z dużym jego znaczeniem, jak i z niewystarczaniem zasad ogólnych do jego rozwiązania. Zagadnienia przeciwdziałania hałasowi były regulowane przez prawodawców od kilku tysięcy lat, jednakże nadal kwestie te uważane są za niedostatecznie doceniane. Przepisy prawa Unii Europejskiej mogą być uznane w tym zakresie za krok w dobrym kierunku, tworzą bowiem warunki do budowania przedsięwzięć i rozwijania strategii kompleksowego przeciwdziałania hałasowi. Przepisy krajowe, korzystając z rozwiązań unijnych, także mają wielkie znaczenie dla kształtowania stanu prawnego w zakresie przeciwdziałania hałasowi, przede wszystkim należy jednak zauważyć rolę faktycznych działań organów administracji publicznej w tym zakresie.

Pośród przepisów regulujących zagadnienia przeciwdziałania hałasowi, poza dyrektywami czy ustawami, wielkie praktyczne znaczenie mają również akty prawne tworzone przez organy administracji publicznej. Przykładowo, Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy pracach związanych z narażeniem na hałas lub drgania mechaniczne¹⁵ reguluje obowiązki pracodawców w zakresie przeciwdziałania hałasowi w miejscu pracy. Należy zauważyć duże znaczenie kontroli, np. prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy, związanej z przestrzeganiem wymogów dotyczących hałasu. Podobnie w innych dziedzinach odpowiednie podmioty kontrolujące grają dużą rolę w zakresie przeciwdziałania hałasowi, czy to w związku np. z prawem budowlanym, czy z prawem ochrony środowiska.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem¹⁶, stanowi, iż program ochrony środowiska przed hałasem, sporządzony w formie pisemnej, składa się z trzech części: opisowej, wyszczególniającej ograniczenia i obowiązki wynikające z realizacji programu oraz z uzasadnienia zakresu zagadnień.

Część opisowa programu obejmuje: opis obszaru objętego zakresem programu; podanie naruszeń dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku wraz z podaniem zakresu naruszenia; wyszczególnienie podstawowych kierunków i zakresu działań niezbędnych do przywrócenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku; termin realizacji programu, w tym terminy realizacji poszczególnych zadań; koszty realizacji programu, w tym koszty realizacji poszczególnych zadań; źródła finansowania programu oraz wskazanie rodzajów informacji i dokumentów wykorzystanych do kontroli i dokumentowania realizacji programu.

Część wyszczególniająca ograniczenia i obowiązki wynikające z realizacji programu wskazuje organy administracji właściwe w sprawach przekazywania

¹⁵ Dz.U. nr 157, poz. 1318.

¹⁶ Dz.U. nr 179, poz. 1498.

organowi przyjmującemu program informacji o wydawanych decyzjach, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia celów programu, wydawania aktów prawa miejscowego i monitorowania realizacji programu lub etapów programu oraz podmioty korzystające ze środowiska i ich obowiązki.

Opisane w rozporządzeniu uzasadnienie zakresu zagadnień uwzględnia: dane i wnioski wynikające ze sporządzonych map akustycznych, w tym w szczególności odnoszące się do charakterystyki obszaru objętego mapą akustyczną, w tym uwarunkowań wynikających z ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego, ograniczeń związanych z występowaniem istniejących obszarów ograniczonego użytkowania, a także obszarów istniejących stref ochronnych, charakterystyki terenów objętych programem, w tym liczby mieszkańców, gęstości zaludnienia oraz zakresu przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, charakterystyk techniczno-akustycznych źródeł hałasu mających negatywny wpływ na poziom hałasu w środowisku, trendów zmian stanu akustycznego, koncepcji działań zabezpieczających środowisko przed hałasem, jak i ocenę realizacji poprzedniego programu dla programu opracowywanego kolejny raz, w tym zestawienie zrealizowanych zadań w zakresie ochrony środowiska przed hałasem wraz z oceną ich skuteczności i analizą poniesionych kosztów, analizę niezrealizowanych części programu wraz z przyczynami braku realizacji oraz analizę materiałów, dokumentów i publikacji wykorzystanych do opracowania programu, w tym polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywane przez organy administracji, ustalające ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (w tym np. na obszary Natura 2000), istniejących powiatowych lub gminnych programów ochrony środowiska, przepisów prawa, w tym prawa miejscowego, mających wpływ na stan akustyczny środowiska, pozwoleń na emitowanie hałasu do środowiska oraz innych dokumentów i materiałów wykonanych dla potrzeb postępowań administracyjnych prowadzonych w stosunku do podmiotów korzystających ze środowiska, których działalność ma negatywny wpływ na stan akustyczny środowiska, przepisów dotyczących emisji hałasu z instalacji i urządzeń, w tym pojazdów, których funkcjonowanie ma negatywny wpływ na stan akustyczny środowiska, jak i nowych, dostępnych technik i technologii w zakresie ograniczania hałasu.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia, w programie określa się i ocenia zagadnienia emisji hałasu powstającej w związku z eksploatacją instalacji, zakładów, urządzeń i dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów, jak również hałas powstający w środowisku w związku z eksploatacją tychże źródeł hałasu, przed i po realizacji zadań omawianego programu, z uwzględnieniem liczby mieszkańców na terenie objętym programem oraz efektywności ekologicznej i ekonomicznej omawianego programu.

Harmonogram realizacji poszczególnych zadań omawianego programu ustalany jest przy uwzględnieniu m.in. przekroczenia progowego poziomu hałasu dla terenów zagrożonych hałasem, przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu na terenach przeznaczonych pod szpitale, domy opieki społecznej, obszary związane z ochroną uzdrowiskową, jak również przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu na terenach mieszkaniowych i na pozostałych terenach, dla których ustalany jest dopuszczalny poziom hałasu. Przy ustalaniu harmonogramu realizacji omawianego programu brana jest pod uwagę przede wszystkim liczba mieszkańców, których dotyczy problem nadmiernego natężenia hałasu.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁷ określa zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, pod szpitale i domy opieki społecznej, pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowiskowe, na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, na cele mieszkaniowo-usługowe. Rozporządzenie ponadto określa poziomy hałasu z uwzględnieniem rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu, jak i okresy, do których odnoszą się dane poziomy hałasu. Należy zauważyć np. wyróżnienie przez prawodawcę pojęcia strefy śródmiejskiej, w której dopuszczalne jest większe natężenie hałasu niż poza tą strefą, jak i zróżnicowanie dopuszczalnych norm w zależności od pory doby (w nocy dopuszczalny jest mniejszy hałas niż w ciągu dnia – co ma związek z potrzebą ciszy w otoczeniu w czasie snu). Poza porami dnia i nocy, np. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} ¹⁸ wyznacza także porę wieczorną (godziny 18–22).

Transport uważany jest za jedno z głównych źródeł hałasu. Przeciwdziałanie hałasowi pochodzącemu z tego źródła odbywa się w dużym stopniu przy pomocy norm prawa administracyjnego. Przykładowo problematyki tej dotyczą: 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 prezentacji¹⁹, Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 października 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem²⁰, czy Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, dla których jest

¹⁷ Dz.U. nr 120, poz. 826.

¹⁸ Dz.U. nr 106, poz. 729 ze zm.

¹⁹ Dz.U. nr 18, poz. 164.

²⁰ Dz.U. nr 192, poz. 1392.

wymagane sporządzanie map akustycznych, oraz sposobów określania granic terenów objętych tymi mapami.²¹ Problematyka hałasu powstającego w trakcie transportu jest związana z całym szeregiem zagadnień regulowanych przez prawo administracyjne, zarówno w zakresie norm dotyczących głośności określonych urządzeń²², jakości dróg, torowisk oraz lotnisk czy ich oddalenia od obiektów mieszkalnych oraz wielu innych kwestii, w tym również podziału zakresu działań poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania hałasowi.

Pojęcie strefy specjalnej, mającej zastosowanie na wielu polach prawa administracyjnego, również może być przydatne do opisu niektórych zjawisk dotyczących dopuszczalnego na danym terenie hałasu. Strefa specjalna w tym przypadku wyróżnia się określoną normą, określoną najczęściej w decybelach, inną niż obowiązująca poza tą strefą. Wyznaczenie danej strefy może być związane zarówno z występowaniem w danym miejscu źródeł hałasu (np. tory kolejowe, lotniska), jak i z przeznaczeniem danego terenu (np. strefa ochronna uzdrowiska, teren szpitalny). Możemy tutaj mówić ogólnie o „strefie cisy”, jako o obszarze, gdzie hałas jest zabroniony. Pojęcie to może dotyczyć różnych zachowań i wynikać z różnych źródeł prawa, np. w zakresie używania sygnałów dźwiękowych w ruchu drogowym czy w zakresie zakazu hałasowania w czasie koncertu muzyki poważnej.²³

Administracja publiczna zauważa różnicowanie kulturowe związane z dopuszczalnymi normami hałasu, np. w związku z organizowaniem określonych imprez czy z panującymi w danej kulturze zwyczajami. Szczególne znaczenie może mieć to na poziomie międzynarodowym czy w przypadku występowania w poszczególnych sąsiadujących ze sobą społecznościach znacznych różnicowań, np. w zakresie obchodzenia danych świąt.²⁴ Różne są także na świecie zwyczaje zarówno odnośnie do tolerowania hałasu i umiejętności radzenia sobie w hałaśliwym otoczeniu, jak i np. zagadnienia stosowania zatyczek do uszu czy przestrzegania cisy nocnej.

²¹ Dz.U. z 2007 r., nr 1, poz. 8.

²² Np. dyrektywa 2000/14/WE z dnia 8 maja 2000 r. w sprawie zbliżenia przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących emisji hałasu do środowiska przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń, Dz.Urz. WE L 162 z 30.07.2000, s. 1; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 25, s. 287, i implementujące tę dyrektywę Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2005 r. w sprawie zasadniczych wymagań dla urządzeń używanych na zewnątrz pomieszczeń w zakresie emisji hałasu do środowiska, Dz.U. nr 263, poz. 2202 ze zm., jak i szerokie prawodawstwo unijne w tym zakresie.

²³ Hałasowanie w formie gwizdów czy buczeń może oznaczać dezaprobatę, zaś głośne brawa czy okrzyki proszące o bis po wykonaniu utworu mogą oznaczać aprobatę – choć nie należy tu zapominać o zjawisku klaki. Co więcej, te same brawa mogą być uznane za wspaniałe dźwięki przez wykonawcę, zaś przez osobę nagrywającą dany spektakl mogą być odczytywane jako hałas.

²⁴ Takie różnicowania mogą występować zarówno pomiędzy różnymi grupami społecznymi, jak i pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Zauważyć należy, że dane zachowanie może być zarówno usankcjonowane w ramach precyzyjnej normy prawnej, np. dopuszczającej hałasowanie w czasie danego święta, jak i zastosowanie klauzul generalnych, ogólnie mówiących o dopuszczaniu wyjątków od czasu cisy nocnej w okolicznościach przewidzianych zwyczajowo.

Bardzo interesującym zagadnieniem, służącym zarówno do określania stanu faktycznego w zakresie nasilenia hałasu, jak i będącym elementem pomagającym w prowadzeniu polityki w zakresie budowania środowiska wolnego od hałasu, są mapy akustyczne.²⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji²⁶, implementujące przepisy przywoływanej już dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku²⁷, określa szczegółowy zakres danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układ i sposób prezentacji w celu ich wykorzystywania do opracowania danych dla państwowego monitoringu środowiska.²⁸

Mapy akustyczne zawierają część opisową, w której skład wchodzi: informacje wprowadzające, wynikowe zestawienia tabelaryczne, wykresy i inny materiał ilustracyjny, w tym dokumentacja fotograficzna, podsumowanie i wnioski oraz część graficzną, na którą składają się różnego rodzaju mapy akustyczne. Zakres danych części graficznej obejmuje mapy opracowane osobno dla każdego rozpatrywanego rodzaju źródła hałasu oraz osobno dla stosowanych wskaźników oceny zagrożenia hałasem w różnych porach doby. Mapy akustyczne są dostępne dla potrzeb państwowego monitoringu środowiska w formie elektronicznej, w postaci niezakodowanych plików tekstowych i arkuszy kalkulacyjnych, a dodatkowo jeden egzemplarz powinien być dostępny jako wydruk. Mapy akustyczne mogą służyć jako podstawa działań administracji publicznej dotyczących przeciwdziałania hałasowi w zakresie planowania przestrzennego.

Sposób postrzegania zjawiska hałasu przez administrację publiczną wynika ze stanu techniki i faktycznych problemów dotyczących społeczeństwa, jego zdrowia i jakości życia.²⁹ Mimo iż przed ludzkością stoi wiele poważniejszych niż przeciwdziałanie hałasowi problemów, administracja publiczna powinna nie tylko reagować na zachodzące zjawiska, ale także je wyprzedzać i tworzyć warunki dla budowania świata, gdzie hałas jest wyjątkiem, a regułą jest jego brak.

²⁵ A. Kurpiewski, R. Kucharski, W. Pełka, *Wskazówki metodyczne opracowania planu akustycznego miasta średniej wielkości*, Warszawa 1998, s. 5.

²⁶ Dz.U. nr 187, poz. 1340.

²⁷ Dz.Urz. UE L 189 z 18.07.2002, s. 12; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, s. 101.

²⁸ Należy zauważyć, że o ile w samej dyrektywie używane jest pojęcie „mapy hałasu”, to w rozporządzeniu mowa jest o „mapach akustycznych”.

²⁹ T. Rajpert, *Hałas lotniczy i sposoby jego zwalczania*, Warszawa 1980, s. 66.

SUMMARY

Technological advancement and the civilization process lead to increasing noise problems. The issue of noise prevention is an important topic for medicine, ecology, sociology, and law. Legal regulations concentrate on norms concerning technology, the use of machinery and household appliances as well as on the rules of behavior. Noise is a global preoccupation and we can observe a standardization process of the methods of noise prevention between different countries.