

**JUSTYNA GOŹDZIEWICZ-BIECHOŃSKA**

orcid: 0000-0001-5046-037X

## **Prawne aspekty ochrony przed hałasem na obszarach wiejskich**

### **1. Hałas jako problem środowiskowy**

Hałas uznawany jest obecnie za jedno z najpoważniejszych środowiskowych zagrożeń dla zdrowia ludzi. Wyniki badań prowadzonych przez Światową Organizację Zdrowia wskazują, że w Europie stanowi on drugi (po zanieczyszczeniu powietrza) największy problem środowiskowy<sup>1</sup>. Należy przy tym podkreślić, iż wpływu hałasu nie można ujmować tylko jako uciążliwości obniżającej jakość życia człowieka. Stanowi on bowiem także zagrożenie zarówno dla zdrowia fizycznego, jak i psychicznego. Naukowo potwierdzony jest związek między hałasem środowiskowym a konkretnymi skutkami zdrowotnymi, w tym przede wszystkim chorobami układu sercowo-naczyniowego, nieprawidłowościami snu, schorzeniami audiologicznymi i zaburzeniami poznawczymi<sup>2</sup>. Hałas oddziałuje negatywnie nie tylko na ludzi, lecz również na różnorodność dźwiękową krajobrazu oraz różnorodność biologiczną<sup>3</sup> (szcze-

---

<sup>1</sup> World Health Organization: Regional Office for Europe, *Environmental Noise Guidelines for the European Region*, 2018, online: <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/environmental-noise-guidelines-for-the-european-region-2018>, s. 2 [dostęp: 10.12.2018].

<sup>2</sup> Zob. np. O. Hänninen i in., Environmental burden of disease in Europe: assessing nine risk factors in six countries, „Environmental health perspectives” 2014, nr 122.5, s. 439–446; World Health Organization Regional Office for Europe, Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, 2011, online: [https://www.who.int/quantifying\\_ehimpacts/publications/e94888/en/](https://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/e94888/en/) [dostęp: 10.12.2018] i literatura tam przywołana.

<sup>3</sup> S. Bernat, *Strefy cisy w krajobrazie rekreacyjnym*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2010, nr 27, s. 35; J. Newport, D.J. Shorthouse, A.D. Manning, *The effects of light and noise from urban development on biodiversity: Implications for protected areas in Australia*, „Ecological Management & Restoration” 2014, nr 15.3, s. 204–214.

gólnie na obszarach cennych przyrodniczo<sup>4</sup>). W rozpatrywaniu znaczenia tego zagrożenia cywilizacyjnego należy też zwrócić uwagę na powszechność jego występowania oraz eskalację problemu wraz ze współcześnie występującym gwałtownym rozwojem cywilizacyjnym.

Problem ten został podjęty przez prawo w wielu aspektach i przepisach różnych jego gałęzi. Ochrona przed hałasem środowiskowym regulowana jest przede wszystkim w prawie ochrony środowiska (polskim i europejskim), lecz również w prawie karnym (np. wykroczenia zakłócania spokoju czy ciszy nocnej) oraz cywilnym (w szczególności w kontekście naruszenia dóbr osobistych<sup>5</sup>). Należy też wspomnieć o zagadnieniu narażenia na hałas w miejscu pracy. Kwestia ta, ze względu na zakres pojęcia hałasu środowiskowego, regulowana jest jednak odrębnie – w przepisach prawa pracy<sup>6</sup>.

Na zasadność omówienia prawnych aspektów problemu zagrożenia hałasem w kontekście obszarów wiejskich wskazuje zastosowanie w regulacji dotyczącej hałasu instrumentów prawnych należących do typu ochrony obszarowej. Obszarowy nurt ochrony zyskuje coraz większe znaczenie w systemie regulacji dotyczących tego zagadnienia. Prawo zdaje się podążać bowiem za rozwojem kształtujących się w ostatnich latach ujęć badawczych, wychodzących poza tradycyjne podejście do badania hałasu, w którym dźwięk jest zagrożeniem, źródłem dyskomfortu. W owych rozwijających się koncepcjach *soundscape studies* (pejzażu dźwiękowego, środowiska akustycznego)<sup>7</sup> dźwięk traktowany jest jako zasób dostarczający znaczeń i przeżyć estetycznych. Na tej podstawie rozwijane są koncepcje ochrony przed hałasem oparte na podejściu jakości-

---

<sup>4</sup> R.T. Buxton i in., *Noise pollution is pervasive in US protected areas*, „Science” 2017, nr 356.6337, s. 531–533.

<sup>5</sup> Zob. M. Woźniak, *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6, s. 33–41.

<sup>6</sup> Zob. np. D. Augustyńska, *Strategia ochrony pracowników przed hałasem według nowych przepisów prawnych-europejskich i krajowych*, „Bezpieczeństwo Pracy: nauka i praktyka” 2006, nr 3, s.4–7.

<sup>7</sup> Za prekursora tych badań uznaje się R.M. Schafera. Zob. R.M. Schafer, *The tuning of the world*, Nowy Jork 1977, (przedruk jako: *The Soundscape: Our Sonic Environment and the Tuning of the World*, Rochester, Vermont 1994). W polskiej literaturze funkcjonuje też tłumaczenie terminu *soundscape* jako krajobraz dźwiękowy, rozumiany jako „fragment przestrzeni złożony z elementów przyrodniczych oraz elementów wprowadzonych przez człowieka, będący źródłem aktualnie postrzeganych dźwięków. Jest to zatem dźwiękowa warstwa krajobrazu, pozostająca w relacjach z warstwą wizualną i odzwierciedlająca zjawiska społeczno-ekonomiczne, kulturowe i przyrodnicze zachodzące w środowisku geograficznym.” (S. Bernat, *Dźwięk w krajobrazie. Podejście geograficzne. Streszczenie monografii*, „Audiosfera. Koncepcje – Badania – Praktyki” 2015, nr 2, s. 117).

wym<sup>8</sup>. Stosowanie środków w zakresie obniżania hałasu z różnych źródeł nie jest zatem obecnie jedynym kierunkiem działań ochronnych podejmowanych w prawie. Celem regulacji staje się bowiem osiągnięcie właściwego stanu akustycznego, a nie tylko eliminacja hałasu<sup>9</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że problem hałasu w środowisku dotyczy przede wszystkim miast, gdzie występuje koncentracja źródeł emisji i zagrożeń z tym związanych. Zawężanie jednak tej problematyki tylko do kontekstu urbanistycznego, choć powszechne, nie wydaje się być adekwatnym do dynamiki zjawiska, dotyczącego w coraz większym stopniu również mieszkańców terenów poza aglomeracjami. Powstaje bowiem pytanie, czy tak ukierunkowana koncepcja prawnej regulacji ochrony przed hałasem jest również adekwatna do tego rodzaju zagrożeń dla środowiska na obszarach wiejskich. Ponadto w przepisach prawa ochrony środowiska ważny nurt długookresowej polityki w zakresie ochrony środowiska przed hałasem stanowi zachowanie jakości klimatu akustycznego tam, gdzie jest ona jeszcze właściwa. Przejawia się to w szczególności w formie instytucji obszarów cichych i ich ochrony. Problematyka ta dotyczy zaś w głównej mierze obszarów wiejskich.

Celem artykułu jest próba oceny systemu prawnej regulacji dotyczącej ochrony środowiska przed hałasem w zarysowanych powyżej aspektach. Rozważania mają więc prowadzić do odpowiedzi, na ile przepisy prawa uwzględniają swoistość zagrożeń hałasem występujących na obszarach wiejskich oraz czy przewidują skuteczny i adekwatny system instrumentów ochronnych klimatu akustycznego środowiska wiejskiego.

W niniejszych rozważaniach obszary wiejskie, zgodnie z nomenklaturą stosowaną w regulacji dotyczącej ochrony przed hałasem, rozumiane będą jako tereny poza aglomeracjami. Te ostatnie definiowane są w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>10</sup> jako miasto lub kilka miast o wspólnych granicach administracyjnych<sup>11</sup>. Powyższe założenie semantyczne nie ma charakteru ścisłego, jednak zważywszy na cele artykułu i jego eksploracyjny charakter jest ono operatywne. Ze względu na rozległość tematu (a także złożoność regulacji) oraz ramy artykułu, poniżej zostaną przedstawione tylko wybrane aspekty tej problematyki, co pozwoli jednak na zakreślenie obszaru dla dalszych badań.

---

<sup>8</sup> S. Bernat, *Ochrona środowiska przed hałasem – podejście jakościowe*, „Czasopismo Techniczne. Architektura” 2007, nr 104.7-A, s. 277–282.

<sup>9</sup> J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Dział V Wprowadzenie*, Legalis C.H. Beck, Warszawa 2019, Nb 1.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 799, ze zm. (dalej jako ustawa POŚ).

<sup>11</sup> Art. 3 p. 1 ustawy POŚ.

Problematyka prawnej ochrony przed hałasem jest stosunkowo nowa, stąd dorobek doktryny w tym zakresie nie jest bogaty. W literaturze występują opracowania o charakterze ogólnym<sup>12</sup> oraz podejmujące zagadnienia szczegółowe<sup>13</sup>. Temat ten nie był natomiast podejmowany w kontekście obszarów wiejskich.

## 2. Kierunki ochrony prawnej przed hałasem – koncepcja regulacji

Dla wyznaczenia zakresu tematycznego rozważań należy najpierw wskazać prawne pojęcie hałasu i ochrony przed nim. Ustawa POŚ określa hałas jako „dźwięki o częstotliwościach od 16 Hz do 16 000 Hz” (art. 3 pkt 5 ustawy POŚ). Nie obejmuje on zatem infradźwięków ani ultradźwięków. Ustawa POŚ definiuje więc hałas w oparciu o terminologię i parametry techniczne. Bez wątplenia jednak pojęcie to koresponduje z definiowanym w art. 3 pkt 49 ustawy POŚ

---

<sup>12</sup> M. Kirpluk, *Ochrona środowiska przed hałasem*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 53–55; A. Kołaska, *Ochrona środowiska przed hałasem w świetle nowych regulacji prawnych*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 2, s. 63–77; A. Lipiński, *Ochrona przed hałasem – znowelizowane prawo ochrony środowiska*, „Bezpieczeństwo Pracy: nauka i praktyka” 2005, nr 7–8, s. 10–14; O. Możdżyń, *Lepsza jakość powietrza i ochrona przed hałasem*, „Prawo i Środowisko” 2015, nr 2, s. 76–82; P. Szreniawski, *Zadania administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania hałasowi*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius” 2009/2010 nr 56/57, s. 151–161; A. Wąsikowska, *Wybrane problemy dotyczące implementacji prawa Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska przed hałasem*, w: M. Rudnicki, A. Haładaj, K. Sobieraj, *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 353–364.

<sup>13</sup> M. Bielecki, *Roszczenia właściciela nieruchomości związane z hałasem emitowanym przez lotnisko*, „Nieruchomości” 2013, nr 7, s. 4–7; P. Bojarski, *Ochrona środowiska przed zanieczyszczeniami i hałasem powstającymi w związku z ruchem drogowym, czyli od swądu do norm*, „Ochrona Środowiska. Prawo” 2000, nr 4, s. 35–42; T. Kocoł, *Konsekwencje przekroczenia dopuszczalnych poziomów emisji hałasu*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 141–156; C. Kosiński, *Postępowanie administracyjne w sprawie dopuszczalnego poziomu hałasu na terenie zabudowy mieszkaniowej w związku z budową centrum handlowego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2005, nr 6; M. Kotulski, *Dzwony kościelne jako źródło hałasu*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 3, s. 48–57; M. Nowak, *Rozporządzenie w sprawie hałasu a obowiązywanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Nieruchomości” 2013, nr 1, s. 9–12; A. Wąsikowska, *Mapa akustyczna jako prawny środek ochrony środowiska przed hałasem*, w: K. Karpus, M. Szalewska, B. Rakoczy (red.), *Prawne aspekty gospodarowania zasobami środowiska: korzystanie z zasobów środowiska*, Toruń 2014, t. 2, s. 429–438; P. Sadowski, *Strona postępowania administracyjnego w kontekście ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przed hałasem*, w: J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego: na 50-lecie K.P.A.*, Lublin 2010, s. 679–685; M. Woźniak, *Naruszenie dóbr osobistych hałasem*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 6, s. 33–41; A. Żelazna, *Ochrona właścicieli lokali przed nadmiernym hałasem jest obowiązkiem wspólnoty mieszkaniowej*, „Nieruchomości” 2015, nr 10, s. 43–46.

zanieczyszczeniem<sup>14</sup>, przez które rozumie się „emisję, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska”.

Ponadto, zważywszy na art. 2 ust. 2a ustawy POŚ, zgodnie z którym jej przepisów nie stosuje się w zakresie hałasu powstającego w związku z powszechnym korzystaniem ze środowiska, prawną regulacją ochronną zawartą w tym akcie nie jest objęty hałas powodowany przez osoby fizyczne korzystające ze środowiska w sposób powszechny (bez wykorzystania instalacji, w celu zaspokojenia potrzeb osobistych oraz gospodarstwa domowego, w tym wypoczynku oraz uprawiania sportu)<sup>15</sup>.

Biorąc pod uwagę wskazany powyżej charakter definicji hałasu zawarty w ustawie POŚ (techniczny, a nawet oceniany jako wprowadzający zamieszanie i mało przydatny<sup>16</sup>), celowym jest sięgnięcie do dyrektywy nr 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku<sup>17</sup>, która zawiera definicję hałasu bardziej odpowiadającą rozumieniu tego terminu w języku potocznym<sup>18</sup>. Zgodnie z jej art. 3, hałas w środowisku oznacza „niepożądane lub szkodliwe dźwięki powodowane przez działalność człowieka na wolnym powietrzu, w tym hałas emitowany przez środki transportu, ruch drogowy, ruch kolejowy, ruch samolotowy, oraz hałas pochodzący z obszarów działalności przemysłowej, jak określono w załączniku 1 do dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli”. Ponadto w art. 2 dyrektywy 2002/49/WE precyzuje się, że ma ona zastosowanie do hałasu w środowisku, na jaki ludzie są narażeni w szczególności na obszarach zabudowanych, w publicznych parkach lub na innych obszarach względnie cichych w aglomeracji, na obszarach ciszy na otwartym terenie poza miastem, w pobliżu szkół, szpitali i innych wrażliwych na hałas budynków i obszarów. Dyrektywa nie obejmuje zaś hałasu powodowanego przez osobę narażoną, hałasu powodowanego czynnościami domowymi, hałasu powodowanego przez sąsiadów, hałasu w miejscu pracy, hałasu wewnątrz środka transportu ani hałasu powodowanego działaniami wojskowymi na terenach wojskowych.

<sup>14</sup> T. Kocoł, *Konsekwencje przekroczenia...*, s. 143.

<sup>15</sup> Słusznie podnosi się w doktrynie, iż sformułowanie przepisu art. 2 ust. 2a może być mylące i prowadzić do sporów interpretacyjnych (szczególnie dotyczących przepisów prawa miejscowego, wprowadzających specjalny reżim na niektórych terenach). Zob. J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Dział V. Wprowadzenie...*, Warszawa 2019, Nb 1.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Dz.Urz. WE L Nr 189 z 2002 r., s. 12 ze zm. (dalej jako dyrektywa nr 2002/49/WE).

<sup>18</sup> A. Wąsikowska, *Wybrane problemy...*, s. 356–366.

Przechodząc do przedstawienia systemu przepisów prawnych dotyczących hałasu trzeba stwierdzić, że wykazuje się on dużą złożonością i wielowątkowością oraz różnym charakterem stosowanych instrumentów, stąd poniższa charakterystyka z konieczności stanowi bardzo ogólny zarys.

Można przyjąć formułowaną w literaturze przedmiotu<sup>19</sup> następującą typologię środków interwencji podejmujących problem hałasu: dotyczące źródła dźwięku (np. ograniczanie poziomu emisji, okresów działania); interwencji ścieżki (dotyczące drogi rozchodzenia się dźwięku od źródła do odbiorców, w tym przeszkód i izolacji odbiorcy); odnoszące się do nowej infrastruktury i usuwania istniejącej (warunki tworzenia infrastruktury dotyczącej źródeł hałasu, wycofanie z eksploatacji istniejącej, kontrola planistyczna źródeł i odbiorców); inne interwencje o charakterze fizycznym (zmiany w zakresie fizycznego ukształtowania otoczenia, osiedli), interwencje ukierunkowane na zmiany indywidualnych zachowań (redukcja narażenia na hałas, edukacja, informowanie). Analizując prawny system ochrony przed hałasem w oparciu o tę typologię można uznać, że reguluje on w zasadzie wszystkie rodzaje środków interwencji.

Główną grupę przepisów tworzy dział V „Ochrona przed hałasem” tytułu II „Ochrona zasobów środowiska” ustawy POŚ. Według art. 112 tego aktu ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska. W szczególności następuje to w ramach dwóch kierunków działań: 1) utrzymania poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie oraz 2) zmniejszania poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. Przepis ten wiąże zatem pojęcie dopuszczalnego poziomu hałasu z wyznaczeniem zadań w zakresie ochrony środowiska przed jego oddziaływaniem. Należy przy tym zauważyć, że choć od 2005 roku (zgodnie z implementacją koncepcji przewidzianej w dyrektywie 2002/49/WE) prowadzenie długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem oraz ustalanie i kontrola warunków jego emisji następują w oparciu o tzw. wskaźniki hałasu<sup>20</sup>, to jednak dopuszczalne poziomy hałasu pełnią nadal kluczową rolę<sup>21</sup>.

W ramach środków ochrony przed hałasem ustawodawca przewidział też możliwości stanowienia aktów prawa miejscowego dla organów samorządu terytorialnego. Obejmują one środki prawne przewidziane: w art. 116 POŚ (ogra-

<sup>19</sup> World Health Organization 2018 The Regional Office for Europe, Environmental Noise Guidelines for the European Region..., s. 13; A. Brown, I. van Kamp, *WHO environmental noise guidelines for the European region: a systematic review of transport noise interventions and their impacts on health*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2017, nr 14.8, s. 3.

<sup>20</sup> Pojęcie to zostało określone w art. 112a ustawy POŚ.

<sup>21</sup> J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, Art. 112, Nb 2. Zob. też na temat różnego ujęcia w dyrektywie i ustawie POŚ roli wskaźników hałasu: idem, Komentarz do art. 118b.

niczenie lub zakaz używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe); art. 118b (wyznaczanie obszarów cichych w aglomeracji lub obszarów cichych poza aglomeracją) oraz art. 157 (ograniczenie co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko, z wyłączeniem instalacji lub urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego).

Określone w dziale V ustawy POŚ środki prawne mają w głównej mierze charakter ochrony obszarowej. Należy jednak zauważyć, iż zamieszczony jest tu także art. 115a dotyczący kontroli emisji hałasu z zakładów i wydawania decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu<sup>22</sup>, tymczasem instytucje obszaru ograniczonego użytkowania, strefy przemysłowej (stanowiące również instrumenty ochrony przed hałasem) regulowane są w dziale IX tytułu II ustawy POŚ. Wspomnieć też można w tym kontekście o instytucji przeglądu ekologicznego (art. 237–242 ustawy POŚ).

Kolejną grupę przepisów dotyczących zagadnień hałasu zawiera tzw. prawo emisyjne – w zakresie przeciwdziałania zanieczyszczeniom. Bezpośrednio odnosi się do tego, choć w sposób bardzo ogólny, art. 144 ustawy POŚ. Ponadto hałasu dotyczą też przepisy art. 147–149 ustawy POŚ, regulujące pomiary prowadzone w związku z eksploatacją instalacji lub urządzenia. Istotną grupę przepisów zawarto też w dziale III tytułu III „Drogi, linie kolejowe, linie tramwajowe, lotniska oraz porty”. W ograniczonym zakresie natomiast do zagadnień hałasu odnoszą się regulacje dotyczące instrumentów reglamentacyjnych prawa emisyjnego. Od 2005 roku, po uchyleniu rozdziału 6 – Pozwolenia na emitowanie hałasu do środowiska, w tym kontekście znaczenie mają tylko pozwolenia zintegrowane. Z decyzjami ustalającymi poziom hałasu powiązane są natomiast finansowe instrumenty o charakterze sankcyjnym – administracyjne kary pieniężne, regulowane w dziale III tytułu V ustawy POŚ.

Odrębny zespół przepisów prawnych, usytuowany w głównej mierze poza ustawą POŚ, choć niezwykle istotny ze względu na wspomniany powyżej typ ochrony obszarowej, stanowią regulacje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz procesu inwestycyjno-budowlanego. Poprzez instrumenty planistyczne gospodarowania przestrzenią możliwe jest kształtowanie pejzażu dźwiękowego ukierunkowanego na osiągnięcie właściwego stanu akustycznego. Powinno to następować poprzez odpowiednie rozmieszczenie

<sup>22</sup> Na temat trybu, celów i skutków wydawania decyzji określającej dopuszczalne poziomy hałasu zob. np.: T. Kocoł, *Konsekwencje przekroczenia...*, s. 147–156.

instalacji i obszarów eksploatacji urządzeń stanowiących źródło hałasu oraz właściwe ustalenie przeznaczenia terenów<sup>23</sup>. Powiązanie systemu planowania przestrzennego z regulacją prawnośrodowiskową dotycząca ochrony przed hałasem przewiduje też art. 114 ustawy POŚ, nakazujący określać w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego tereny kategorii, dla których ustalono obowiązujące poziomy dopuszczalne hałasu (wymienione w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy POŚ).

Dokonując przeglądu regulacji prawnej w zakresie ochrony przed hałasem (zwłaszcza w kontekście procesów inwestycyjnych) nie można też pominąć instytucji ocen oddziaływania na środowisko, stanowiącej ważny instrument prawny umożliwiający zarządzanie ochroną przed omawianymi zagrożeniami środowiskowymi. Środki ochrony przed hałasem w ramach prawa budowlanego realizowane są natomiast przede wszystkim poprzez regulacje zawarte w aktach wykonawczych, wydawanych na podstawie art. 7 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>24</sup>, określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane różnego typu i ich usytuowanie. Wspomnieć też warto o mających w tym kontekście znaczenie wymogach wynikających z systemu normalizacji.

Rozbudowaną regulację dotyczącą ochrony przed hałasem stanowią przepisy tworzące zespół instrumentów odnoszących się do źródeł emisji hałasu: zwłaszcza transportu samochodowego, kolejowego i lotniczego, urządzeń pracujących na otwartej przestrzeni i urządzeń przemysłowych oraz maszyn samojezdnych. Podejmujące te kwestie prawodawstwo UE było pierwszą formą aktywności UE w zakresie ochrony przed hałasem. Przyjęta w późniejszym czasie dyrektywa 2002/49/WE w założeniu miała zaś stanowić uzupełnienie owego rozwijanego od lat systemu aktów prawnych oraz tworzyć podstawę skoordynowanego rozwoju polityki środowiskowej UE w tym obszarze. Ochrona przed hałasem pochodzącym z poszczególnych rodzajów źródeł realizowana jest na podstawie przepisów szczególnych, dotyczących kontroli środków transportu (kolejowego, lotniczego) czy wymogów w zakresie lokalizacji, budowy i eksploatacji obiektów infrastrukturalnych. W tym obszarze występują regulacje prawa UE stosowane bezpośrednio (rozporządzenia) bądź implementowane poprzez ustawy szczególne<sup>25</sup>.

Problematyka zwalczania hałasu powodowanego przez inne rodzaje urządzeń technicznych regulowana jest przede wszystkim w dyrektywie nr 2000/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 08.05.2000 r. w sprawie zbliżenia przepisów

<sup>23</sup> A. Lipiński, *Ochrona przed hałasem...*, s. 10.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r, poz. 1202.

<sup>25</sup> Szerzej na ten temat zob. J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, Dział V Wprowadzenie.



prawnych państw członkowskich, dotyczących emisji hałasu do środowiska przez urządzenia używane na zewnątrz pomieszczeń<sup>26</sup>, której implementacja do polskiego systemu prawnego następuje zwłaszcza w formie aktów wykonawczych wydawanych na podstawie ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o systemie zgodności<sup>27</sup>.

### 3. Obszary wiejskie w kontekście ochrony przed hałasem

Podjęcie problematyki ochrony przed hałasem w odniesieniu do obszarów wiejskich w pierwszej kolejności zdaje się kierować rozważania ku zagadnieniu obszarów cichych. Choć faktycznie jest to ważny aspekt tej tematyki w kontekście ruralistycznym, to należy mieć na uwadze, iż charakteryzowanie terenów wiejskich jako obszarów ciszy w opozycji do hałaśliwych miast jest zbytnim uproszczeniem. Szacuje się, że spośród terenów wiejskich Unii Europejskiej około 18% kwalifikowałoby się do uznania za ciche, ale jednocześnie 33% z nich jest narażonych na negatywne oddziaływanie hałasu<sup>28</sup>. Problem skutków hałasu dotyka zatem także mieszkańców obszarów wiejskich. Dlatego też najpierw podjęte zostaną zagadnienia prawnych instrumentów ochrony przed hałasem w kontekście głównych jego źródeł występujących na obszarach wiejskich.

Najważniejszym źródłem hałasu środowiskowego na obszarach poza aglomeracjami (podobnie jak w aglomeracjach) jest hałas komunikacyjny, w tym na pierwszym miejscu drogowy. Szacuje się że na hałas drogowy przekraczający poziom 55 dB  $L_{den}$ <sup>29</sup> narażone jest na obszarach wiejskich około 30 milionów ludzi (w aglomeracjach 70 mln ludzi), na hałas kolejowy – 8 milionów (10 mln w aglomeracjach), na hałas lotniczy – 1 milion (3 miliony w aglomeracjach)<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Dz.Urz. WE L Nr 162 z 2000 r., s. 1 ze zm.

<sup>27</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1226 ze zm.

<sup>28</sup> *Quiet areas in Europe. The environment unaffected by noise pollution. European Environmental Agency Report 14/2016*, online: <https://www.eea.europa.eu/publications/quiet-areas-in-europe> s. 5 [dostęp: 15.12.2018].

<sup>29</sup> Wskaźnik poziomu hałasu  $L_{den}$  (poziom dzień-wieczór-noc) w decybelach (dB) określony w dyrektywie 2002/49/WE. W ustawie POŚ odpowiada mu wskaźnik LDWN zdefiniowany w art. 112a pkt.1 a ustawy POŚ.

<sup>30</sup> *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC*, Brussels, 30.03.2017 (COM(2017) 151 final). Warto zauważyć, że w Polsce problem hałasu komunikacyjnego należy do bardzo poważnych. Z danych monitoringu środowiskowego wynika, że występuje wysoka emisja z ruchu samochodowego w porze nocy (jedynie na 3% odcinków poziom emisji LAeqN wynosi poniżej 50 dB, czyli poniżej uznawanego za graniczny względnie akceptowalny). Wyniki w porze dziennej wskazują również na generalnie wysoką emisję z ruchu pojazdów, wzdłuż przebadanych dróg; jedynie na 6% odcinków poziom emisji LAeqN wynosi poniżej 60 dB, czyli poniżej uznawanego za graniczny poziom względnego komfortu

Jak wskazano powyżej, najważniejszym podejściem regulacyjnym stosowanym w tym zakresie są instrumenty zorientowane na interwencje dotyczące źródła hałasu, a spośród nich system homologacji dla określonego typu pojazdu, rejestracja dopuszczająca do ruchu konkretny egzemplarz oraz wymogi dotyczące lokalizacji, budowy i eksploatacji obiektów infrastrukturalnych. Regulacja ta ma charakter jednolity (nie różnicuje się środków w zależności od charakteru terenów).

W tym kontekście zauważa się jednak w literaturze swoistość problemu hałasu komunikacyjnego na obszarach wiejskich. „W krajobrazie miejskim hałas komunikacyjny tworzy tło akustyczne, do którego ludność jest przyzwyczajona i nie traktuje go jako coś obcego. Natomiast w krajobrazie rolniczym hałas komunikacyjny zakłóca tło akustyczne, które na obszarach wiejskich tworzą odgłosy zwierząt, ludzi i roślin oraz sezonowo pojawiające się dźwięki wytwarzane przez maszyny rolnicze. Naturalne zatem wydaje się dążenie do tego, by chronić wieś przed utratą istotnej wartości, jaką jest względna cisza”<sup>31</sup>. Zdaje się, że niezwykle ważne pole podejmowania tej kwestii (choć w niewystarczającym stopniu wykorzystywane) stanowi planowanie przestrzenne. Racjonalna gospodarka przestrzenna i lokalizowanie inwestycji uwzględniające wymogi ochrony przed hałasem powinny tworzyć podstawę budowania systemu środków stosowanych w tym zakresie. Szczególnie wobec niewystarczającej skuteczności dostępnych rozwiązań technicznych (zwłaszcza ekranów akustycznych), które są stosowane, jak wykazała kontrola NIK, w sposób nieracjonalny pod względem kosztów w stosunku do uzyskanych efektów<sup>32</sup>.

Hałas na obszarach wiejskich pochodzi również z aktywności rolniczej. Współczesna produkcja rolnicza, niezależnie od jej skali, stanowi działalność, w której duże znaczenie mają procesy wykorzystujące maszyny i urządzenia będące źródłem hałasu<sup>33</sup>. Narażeni są zarówno rolnicy<sup>34</sup>, jak i inni mieszkańcy

---

akustycznego (Raport o stanie zmian klimatu akustycznego w 2017 r. na tle wielolecia obejmujący m.in. analizę trendów w odniesieniu do poszczególnych źródeł hałasu, online: [http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring\\_halasu/mh\\_raport\\_o\\_stanie\\_klimatu.pdf](http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/monitoring_halasu/mh_raport_o_stanie_klimatu.pdf) [dostęp 15.12.2018]).

<sup>31</sup> S. Dusza, *Hałas komunikacyjny w krajobrazie rolniczym*, w: *Dźwięk w krajobrazie jako przedmiot badań interdyscyplinarnych*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego”, t. XI, Lublin 2008, s. 227.

<sup>32</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejsć dla zwierząt) na autostradzie A2 i innych wybranych odcinkach dróg, LLO-4101-06/2013, nr ewid. 42/2014/p13159/LLO, online: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6707,vp,8519.pdf> [dostęp: 12.12.2018].

<sup>33</sup> J. Caban i in., *Wybrane zagadnienia zanieczyszczenia środowiska hałasem pochodzącym z pracy maszyn i urządzeń rolniczych*, „Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe” 2016, nr 17.12, s. 55 i n.

<sup>34</sup> Potwierdzają to wyniki badań dotyczących ekspozycji na hałas rolników indywidualnych w gospodarstwach o różnych profilach produkcji, wskazujące na istotne obciążenie narządu słuchu

wsi<sup>35</sup> oraz środowisko przyrodnicze. Problem tego rodzaju hałasu podejmowany jest przez prawo (oprócz regulacji prawa pracy) przede wszystkim poprzez wdrażanie instrumentów ochrony u źródła (zwłaszcza systemu homologacji). W prawie UE istotny akt w tym względzie stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 167/2013 z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów rolniczych i leśnych<sup>36</sup>.

Z kolei działalność rolnicza o dużym wpływie na środowisko (w tym hałasu) objęta jest regulacją prawa ochrony środowiska w ramach prawa emisyjnego. W szczególności produkcja zwierzęca na większą skalę stanowić może formę szczególnego korzystania ze środowiska<sup>37</sup> i kwalifikować się do instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości<sup>38</sup>, objętych wymogiem uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Także inne formy działalności gospodarczej, niestanowiące działalności wytwórczej, generujące hałas przekraczający dopuszczalne poziomy, podlegają wspomnianej powyżej kontroli w zakresie emisji hałasu z zakładów przewidzianej przepisami ustawy POŚ<sup>39</sup>. Kwestia hałasu z tego typu działalności może też być analizowana w ramach ocen oddziaływania na środowisko na etapie procesu inwestycyjnego tych przedsięwzięć.

Swoistym źródłem hałasu występującym na obszarach wiejskich są elektrownie wiatrowe. Wysoce konfliktogenny charakter<sup>40</sup> oraz ambiwalentny w pewnym zakresie pod względem środowiskowym (z jednej strony stanowią one istotne z punktu widzenia ochrony klimatu źródło energii odnawialnej, z drugiej mogą mieć negatywny wpływ na środowisko) kreuje szereg wyzwań dla zbudowania

---

tego czynnikiem, znacznie przekraczające wartości dopuszczalne (L. Solecki, *Analiza calorocznej ekspozycji rolników indywidualnych na hałas i wibrację ogólną*, „Medycyna Środowiskowa – Environmental Medicine” 2012, nr 2.15, s. 46).

<sup>35</sup> W tym kontekście zasygnalizować można przypadki kwalifikowania prac w polu jako wykroczeń popełnionych przez rolników w związku z zakłócaniem spokoju i spoczynku nocnego <https://www.agropolska.pl/aktualnosci/polska/rolnicy-nie-beda-juz-karani-za-halas-politycy-dostregli-problem,6021.html> [dostęp: 12.12.2018].

<sup>36</sup> Dz.Urz. WE L Nr 60 z 2013, s. 1–51.

<sup>37</sup> Zob. M.A. Król, *Producent rolny jako podmiot korzystający ze środowiska*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 290.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz.U. z 2014 r., poz. 1169).

<sup>39</sup> Zob. np. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 2 listopada 2017 r. (sygn. II SA/Wr 351/17) dotyczący możliwości wydania decyzji ustalającej dopuszczalne poziomy hałasu emitowanego do środowiska w odniesieniu do produkcji pelletu, polegającej na wytwarzaniu artykułu grzewczego pochodzącego z substancji biologicznej typu trociny, trawy, słoma itp.

<sup>40</sup> M. Bendarek-Szczepańska, *Energetyka wiatrowa jako przedmiot konfliktów lokalizacyjnych w Polsce*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2016, nr 1, s. 53–72.

racjonalnej i adekwatnej regulacji prawnej, odnoszącej się do lokalizowania i eksploatacji turbin wiatrowych. Warto przy tym zauważyć, iż właśnie emisja hałasu powstała przy pracy turbin należy do najczęściej podnoszonych, negatywnych oddziaływań farm wiatrowych na środowisko i zdrowie człowieka<sup>41</sup>, jednak trudnych do oceny i przeciwdziałania<sup>42</sup>.

Podejmowanie w prawie problemu hałasu z turbin wiatrowych ukierunkowane jest przede wszystkim na interwencje określone we wspomnianej powyżej typologii jako dotyczące nowej infrastruktury. Oddziaływanie dźwiękowe elektrowni wiatrowych jest bowiem przedmiotem analizy w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko (postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zgody na realizację przedsięwzięcia tego typu). Stosowane są także w tym zakresie środki kontroli planistycznej (dotyczącej zarówno źródeł, jak i odbiorców) – poprzez instrumenty planowania przestrzennego. Obserwowane w tej mierze nieprawidłowości dały asumpt do wdrożenia w ostatnim czasie podejścia restrykcyjnego – przyjęcia ustawowo określonych minimalnych odległości lokalizowania obiektów tego rodzaju<sup>43</sup>.

Sygnalizowanym wcześniej, stosunkowo nowym zagadnieniem, jednak o rosnącym znaczeniu i zauważanym potencjale w zakresie ochrony przed hałasem<sup>44</sup> jest instytucja obszarów cichych. Przepisy ustawy POŚ oraz dyrektywy nr 2002/49/WE przewidują możliwość ich tworzenia zarówno w aglomeracji, jak i poza nią. W niniejszym artykule, z uwagi na jego temat, omówione zostaną te drugie. Zgodnie z art. 3 pkt 10b) ustawy POŚ przez obszar cichy poza aglomeracją rozumie się „obszar, który nie jest narażony na oddziaływanie hałasu komunikacyjnego, przemysłowego lub pochodzącego z działalności rekreacyjno-wypoczynkowej”<sup>45</sup>. W kontekście rozumienia pojęcia obszarów cichych

<sup>41</sup> Powodowane przez działanie wiatraków infradźwięki, czyli niskoczęstotliwościowe fale dźwiękowe z zakresu od 0,5 Hz do 20 Hz, nie są natomiast objęte regulacją prawną, ponieważ nie stanowią hałasu w rozumieniu ustawy POŚ.

<sup>42</sup> W Przewodniku dla regionu Europy dotyczącym hałasu środowiskowego, wobec braku dowodów naukowych lub wyników badań niskiej jakości, rekomendacje Światowej Organizacji Zdrowia w zakresie działań interwencyjnych w odniesieniu do tego źródła hałasu mają charakter warunkowy (World Health Organization: The Regional Office for Europe, *Environmental Noise Guidelines for the European Region...*, s. 77–86).

<sup>43</sup> Na temat regulacji prawnej w tym zakresie, zob. np. M. Przybylska, *Prawne uwarunkowania lokalizacji elektrowni wiatrowych – uwagi de lege lata po wejściu w życie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11 s. 23–32.

<sup>44</sup> Na temat pozytywnego wpływu na zdrowie obszarów cichych zob. np. D. Shepherd i in., *Do quiet areas afford greater health-related quality of life than noisy areas?*, „International Journal of Environmental Research and Public Health” 2013, nr 10.4, s. 1284–1303.

<sup>45</sup> Dyrektywa posługuje się terminem „obszar cisy na otwartym terenie poza miastem”, który definiuje podobnie – jako „obszar, którego granice wyznacza właściwy organ, na przykład obszar, w którym nie występują zakłócenia hałasem komunikacyjnym, przemysłowym lub z działalności rekreacyjnej” (art. 3 lit. m dyrektywy nr 2002/49/WE).

należy podkreślić, iż wbrew częstemu przekonaniu, cisza jako stan bez hałasu nie oznacza całkowitego braku dźwięków. Dźwięki są ważnym składnikiem życia ludzi (dostarczają istotnych informacji o otoczeniu i znaczeń). Przebywanie w środowisku ubogim akustycznie (np. pustyni) prowadzi zaś do odczuwania znacznego dyskomfortu<sup>46</sup>.

Zarówno w dyrektywie, jak i ustawie POŚ przewiduje się fakultatywność tworzenia obszarów cichych. Kompetencje w tym zakresie przysługują radzie powiatu, która może, w drodze uchwały, wyznaczyć takie obszary, „uwzględniając szczególne potrzeby ochrony przed hałasem tych obszarów i podając wymagania zapewniające utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie” (art. 118 b ustawy POŚ). Ograniczenia wynikające z utworzenia obszaru cichego są też wiążące dla instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego (art. 73 ust. 1 pkt 2a) ustawy POŚ).

Oprócz obszarów cichych funkcjonują jeszcze w przepisach ustawy POŚ dwa inne instrumenty o pokrewnym charakterze. Pierwszym są przewidziane w art. 157 upoważnienia do wydawania przepisów gminnych w zakresie ograniczenia co do czasu funkcjonowania instalacji lub korzystania z urządzeń, z których emitowany hałas może negatywnie oddziaływać na środowisko (z wyłączeniem instalacji i urządzeń znajdujących się w miejscach kultu religijnego). Dotyczy to zatem negatywnego oddziaływania na środowisko – hałasu, niezależnie od obowiązujących norm. Ograniczenia te przybierać mogą formę stref ograniczonego hałasu<sup>47</sup>. Drugi instrument regulowany jest w art. 116 ustawy POŚ: uchwała rady powiatu ograniczająca lub zakazująca „używania jednostek pływających lub niektórych ich rodzajów na określonych zbiornikach powierzchniowych wód stojących oraz wodach płynących, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych na terenach przeznaczonych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe”. W literaturze instytucja ta zwana jest „strefami ciszy”<sup>48</sup>.

Wdrażanie koncepcji obszarów ciszy napotyka na szereg trudności, stąd instrument ten nie jest jeszcze szeroko stosowany w państwach UE<sup>49</sup>. Problemem jest nieprecyzyjność i ogólność definicji obszarów ciszy przyjętej w dyrektywie,

<sup>46</sup> Good practice guide on quiet areas, European Environmental Agency Technical Report No 4/2014, <https://www.eea.europa.eu/publications/good-practice-guide-on-quiet-areas> [dostęp: 12.12.2018].

<sup>47</sup> J. Jerzmański, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, Art. 118b, Nb 4. Autor trafnie wskazuje na brak koordynacji przepisów dotyczących tych dwóch instytucji.

<sup>48</sup> A. Lipiński, *Ochrona przed hałasem...*, s. 11; S. Bernat, *Strefy ciszy...*, s. 35–42.

<sup>49</sup> Raport Komisji dotyczący implementacji dyrektywy 2002/49/EC wskazuje, iż tylko 13 państw członkowskich wyznaczyło dotychczas obszary ciche (Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC...).

prowadzące do zamieszania i braku jednolitości podejścia do ochrony tych terenów w poszczególnych państwach członkowskich. Kolejną kwestią jest brak wypracowanej metodologii w zakresie ich identyfikacji, choć w tym zakresie podejmowane są już działania w nauce<sup>50</sup> i w ramach Unii Europejskiej<sup>51</sup>. Podnoszone są też inne przyczyny: legislacyjne (brak adekwatnych podstaw prawnych dla rozwijania tej instytucji, ograniczony zakres kompetencji w tym obszarze), administracyjne i finansowe (brak funduszy i zainteresowania podjęciem działań w tym zakresie, rozmycie kompetencji, niedokonanie działań warunkujących wdrażanie koncepcji – brak pełnego mapowania), konflikt z innymi politykami sektorowymi (np. w zakresie wspierania rozwoju odnawialnych źródeł energii), pokrywanie się tematu z innymi regulacjami i politykami ochronnymi (np. dotyczącymi obszarów chronionych)<sup>52</sup>.

Rozpatrując prawne przeszkody wdrażania koncepcji obszarów cichych trzeba zauważyć, że poza wspomnianą powyżej niejasnością definiowania obszarów ciszy, trudności stwarza też lakoniczność regulacji dyrektywy dotyczącej tego zagadnienia. Art. 8 dyrektywy 2002/49/EC wskazuje, iż plany „działań dla potrzeb zarządzania problemami hałasu i skutkami hałasu oraz w miarę potrzeby, zmniejszania hałasu” mają także służyć ochronie obszarów ciszy przed zwiększeniem hałasu. Jest to uzupełnione zawartymi w załączniku V minimalnymi wymaganiami odnośnie do tych planów działań, wśród których wymienia się „działania, jakie właściwe władze zamierzają podjąć w ciągu najbliższych pięciu lat, łącznie ze środkami zachowania obszarów ciszy”. Plany te, zgodnie z art. 8 dyrektywy, sporządza się jednak obowiązkowo dla aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 250 tysięcy. W odniesieniu do ochrony obszarów ciszy na otwartych terenach poza miastem nie ma więc takiego wymogu. Wydaje się, że w połączeniu z ogólnością i niespójnością regulacji w ustawie POŚ dotyczącej tego zagadnienia, nie stwarza to warunków stymulujących rozwój tej koncepcji w polskim systemie ochrony przed hałasem.

Warto też zauważyć, że problematyka obszarów ciszy w dużej mierze dotyczyć może terenów objętych formami ochrony przyrody. Znajduje to odzwierciedlenie w regulacji dotyczącej funkcjonowania tych terenów. Przykładowo, wśród zakazów przewidzianych w art. 15 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>53</sup>, dotyczących parków narodowych i rezerwatów przyrody wymienia

<sup>50</sup> Zob. np. B. De Coensel, D. Botteldooren, *The quiet rural soundscape and how to characterize it*, „Acta Acustica united with Acustica” 2006, nr 92.6, s. 887–897; N.E.P. Votsi, A.S. Kallimanis, I.D. Pantis, *An environmental index of noise and light pollution at EU by spatial correlation of quiet and unlit areas*, „Environmental Pollution” 2017 nr 221, s. 459–469.

<sup>51</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Environmental Noise Directive in accordance with Article 11 of Directive 2002/49/EC...

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1614.

się zakłócanie ciszy czy używanie łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego. Z kolei w odniesieniu do obszarów Natura 2000 szacuje się, że ok. 27% powierzchni objętej tą ochroną w UE mogłaby być uznana za obszary ciche, jednakże ok. 20% tej powierzchni jest bezpośrednio narażone na negatywne oddziaływanie hałasu<sup>54</sup>. W literaturze zauważa się też synergiczny potencjał skoordynowanego wdrażania działań w zakresie koncepcji obszarów cichych i ochrony różnorodności biologicznej<sup>55</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Można stwierdzić, iż problematyka prawnej ochrony przed hałasem w kontekście obszarów wiejskich jest istotna oraz wykazuje swoistość wartą wzięcia pod uwagę w budowaniu skutecznych strategii zarządzania tą kwestią środowiskową. Co do potrzeb terenów wiejskich w kwestii regulacji prawnej dotyczącej hałasu, istniejąca regulacja wydaje się wystarczająca.

Widoczne jest jednak znaczące zorientowanie prawodawcy na problematykę miejską, co jest zrozumiałe ze względu na koncentrację ludności – osób narażonych na działanie tego zjawiska. Niemniej przywołane wyżej dane statystyczne wskazują, że zagrożenie hałasem dotyka w dużym stopniu również mieszkańców wsi. Owa dominacja perspektywy miejskiej wynika także z ewolucji strategii ochrony przed hałasem i stanowiących jej podstawę przepisów prawnych. Skupiła się ona najpierw na środkach dotyczących źródeł hałasu, dopiero później zauważono potencjał podejścia jakościowego i wdrażania instrumentów ochrony terenów o dobrym klimacie akustycznym.

W tym kontekście można uznać, że znaczącym, a jednocześnie, zdaje się, w niewystarczającym stopniu podejmowanym w prawodawstwie zagadnieniem są obszary ciche na terenach wiejskich. Tymczasem stanowią one istotny element nowoczesnego systemu ochrony przed hałasem opartego na podejściu jakościowym. Warto wreszcie odnotować wciąż niedostateczne wykorzystanie środków interwencji dotyczących hałasu w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stan ten wynika z obserwowanego w Polsce generalnego kryzysu systemu planowania przestrzennego, lecz również ze swoistości wyzwiań gospodarki przestrzennej na obszarach wiejskich<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> *Quiet areas in Europe...*, s. 5.

<sup>55</sup> N.E.P. Votsi, A.S. Kallimanis, J.D. Pantis, *The distribution and importance of Quiet Areas in the EU*, „Applied Acoustics” 2017, nr 127, s. 213.

<sup>56</sup> Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Planowanie przestrzenne wobec współczesnych tendencji rozwoju obszarów wiejskich*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2015, nr 2, s. 167–185.

Szczególnym rodzajem źródeł hałasu występujących na wsi są turbiny wiatrowe. Kwestia ochrony przed hałasem z tego źródła stanowi element szerszego problemu budowy systemu podstaw prawnych rozwoju powyższego sektora produkcji energii odnawialnej, który przeżywa obecnie kryzys, spowodowany w dużej mierze czynnikami legislacyjnymi.

## **LEGAL ASPECTS OF NOISE PREVENTION IN RURAL AREAS**

### *Summary*

The aim of the deliberations presented was an attempt to assess the legal system of the regulation concerning the protection of the environment against noise in rural areas, and to answer the question to what extent the current legislation takes into account the specificity of noise threats occurring in rural areas and whether it provides for an effective and adequate system of instruments for the protection of the acoustic climate of the rural environment.

In the conclusion the author states that the specificity of noise prevention in rural areas has been adequately taken into account, despite a clear focus of the regulation put on noise in urban areas. However, the potential of taking a qualitative approach to noise prevention in rural areas or implementing legal instruments for the protection of areas with good acoustic climate, e.g. quiet areas, still remains unexploited, and noise intervention measures continue to be insufficiently included in spatial planning.

## **ASPETTI GIURIDICI DI TUTELA CONTRO IL RUMORE PRESENTE NELLE ZONE RURALI**

### *Riassunto*

L'obiettivo delle considerazioni è di esaminare la regolazione giuridica in materia di protezione ambientale contro il rumore nelle zone rurali, nonché di rispondere in quale misura la legislazione riesca a tenere conto della peculiarità delle minacce acustiche presenti nelle zone rurali, e se essa preveda un sistema efficace e adeguato di strumenti volti a proteggere la qualità acustica dell'ambiente rurale.

Nella parte conclusiva, l'autrice afferma che, sebbene vi si noti un evidente orientamento sulle questioni urbane, il legislatore ha dedicato una sufficiente attenzione anche alla specificità concernente la problematicità di protezione delle zone rurali contro l'inquinamento acustico. Ciò nonostante, risulta tuttora poco sfruttato un approccio qualitativo e di implementazione di strumenti giuridici volti a proteggere terreni con un clima acustico favorevole, ad esempio le zone silenziose. Anche le misure di intervento relative al rumore incluse nei piani regolatori sono sempre poco sufficienti.