

Wykorzystywanie ekranów akustycznych w świetle prawa polskiego

W artykule opisano zagadnienia regulacji prawnych odnoszących się do drogowej ochrony akustycznej.

Nie ulega wątpliwości, że poziom natężenia dźwięku w określonym miejscu znacząco wpływa na życie ludzkie. Wysokie natężenie hałasu wpływa na komfort życia ludzi, a w dłuższej perspektywie czasowej także na zdrowie ludzkie. Osobną kwestią jest wpływ hałasu na środowisko naturalne. Z kolei jednym z najistotniejszych źródeł hałasu we współczesnym świecie jest ruch drogowy.

Wraz ze wzrostem natężenia ruchu drogowego dostrzeżono potrzebę ograniczania wpływu hałasu drogowego na ludzi i środowisko. Tym niemniej, trzymając na jednej szali potrzebę ograniczania hałasu, na drugiej szali dostrzegać należy komunikacyjne potrzeby społeczeństw oraz względy estetyczne, a także rachunek ekonomiczny.

Przed wyzwaniem odpowiedniego wyważenia wskazanych wyżej wartości stanęli zarówno polski, jak i europejski ustawodawca – czego wyrazem są przepisy określające limity natężenia hałasu oraz regulujące kwestię stosowania drogowych ekranów akustycznych.

Hałas w świetle *Ustawy Prawo ochrony środowiska* oraz aktów wykonawczych

W myśl art. 112 *Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego poziomu lub co najmniej na dopuszczalnym poziomie oraz poprzez zmniejszenie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany.

Ustawa Prawo ochrony środowiska oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze określają sposób ustalania wartości wskaźników hałasu wykorzystywanych do obliczenia dopuszczalnego poziomu hałasu dla danego rodzaju terenu. Terenami „wrażliwymi”, dla których ustawodawca dostrzegł potrzebę ustalenia limitów hałasu, są tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, szpitale i domy opieki społecznej, budynki związane ze stałym lub z czasowym pobytom dzieci i młodzieży, tereny przeznaczone na cele uzdrowiskowe, rekreacyjno-wypoczynkowe oraz mieszkaniowo-usługowe. Dopuszczalne limity hałasu są zróżnicowane ze względu na kategorię terenu, na który hałas oddziałuje, ale także ze względu na źródło hałasu. Wyznaczone limity pozostają w odniesieniu do przedziałów czasu, w których występuje hałas.

Kwestia obliczania podstawowego wskaźnika hałasu została uregulowana w *Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie sposobu ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{dawn}* , natomiast ▷

► dopuszczalne poziomy hałasu ujęte zostały w tabelach stanowiących załącznik do *Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku*. Warto przypomnieć, że z uwagi na liczne głosy o nadużywaniu stosowania ekranów akustycznych w Polsce i licznych przypadkach „szpecenia” krajobrazu ekranami tam, gdzie nie jest to konieczne, oraz ponoszenia z tego tytułu znaczących dodatkowych kosztów w ramach realizowanych inwestycji drogowych, w 2012 r. minister środowiska podniósł pierwotnie określone w rozporządzeniu poziomy hałasu dla poszczególnych rodzajów terenu, dokonując liberalizacji obowiązujących norm. Wydaje się, że było to racjonalne posunięcie i że aktualnie wykorzystanie ekranów akustycznych odbywa się w sposób bardziej racjonalny niż miało to miejsce przed zmianami wprowadzonymi w 2012 roku.

Gdy dla danego obszaru sporządzany jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wskazuje się tereny należące do jednej z określonych w *Ustawie Prawo ochrony środowiska* kategorii terenu, do której przyporządkowany jest określony dopuszczalny poziom hałasu. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kwalifikacji danego terenu do jednej z kategorii terenów objętych limitami dopuszczalnego poziomu hałasu dokonuje się na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania terenu. Organem właściwym do oceny, czy dany teren należy do jednej z kategorii terenów objętych limitami, jest starosta.

Stan akustyczny środowiska jest oceniany, a zachodzące w nim zmiany monitorowane w ramach ustanowionego w art. 25 *Ustawy Prawo ochrony środowiska* państwowego monitoringu środowiska. Ocena stanu akustycznego jest obowiązkowa dla aglomeracji liczących więcej niż 100 000 mieszkańców, dla dróg, linii kolejowych oraz lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływania akustyczne na znacznych obszarach oraz dla terenów, dla których obligatoryjność oceny stanu akustycznego została określona w powiatowym programie ochrony środowiska. Na potrzeby oceny stanu akustycznego starosta co 5 lat sporządza mapy akustyczne, stanowiące informację dla społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem, a zarazem stanowiące podstawę opracowania danych dla państwowego monitoringu środowiska oraz podstawę tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem. Do sporządzania map akustycznych terenu, na którym może dochodzić do przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu, zobligowany jest także podmiot zarządzający drogą, linią kolejową lub lotniskiem, których eksploatacja może powodować oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach.

- Bariery akustyczne w świetle przepisów *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*. Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że ograniczanie hałasu emitowanego przez ruch drogowy stanowi działanie związane z zapewnianiem i ze zwiększaniem poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jeśli już mowa o bezpieczeństwie, to ograniczanie hałasu drogowego leży raczej w sferze zwiększania poziomu bezpieczeństwa ludzi mieszkających w pobliżu drogi.

Pomimo to ustawodawca zdecydował się na umieszczenie w treści załącznika nr 4 do *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach* następującej wzmianki dotyczącej zabezpieczeń przeciwhałasowych: „Do zabezpieczenia przed hałasem pochodzącym od ruchu drogowego stosuje się osłony przeciwhałasowe, nasypy ziemne, obudowy przekroju poprzecznego drogi”.

- Bariery akustyczne w świetle *Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie*

Dział VI, Rozdział 12 *Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie* odnosi się do środków ochrony akustycznej. Ustawodawca odsyła do limitów dopuszczalnego poziomu hałasu określonych w odrębnych przepisach. Za takie przepisy uznać należy wspomniane już *Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku*.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej stanowi, że jeżeli prognozowany poziom hałasu przenikający do środowiska przekracza dopuszczalne poziomy hałasu, przy projektowaniu obiektów inżynierskich należy wówczas zaplanować zastosowanie odpowiednich środków ochrony.

Ustawodawca przewidział szereg wymogów, które powinny spełniać ekrany – nie powinny one utrudniać dostępu światła do budynków usytuowanych przy obiekcie (mogą być wykonane z odpornych na uszkodzenia materiałów przezroczystych) ani utrudniać przewiewu powietrza w celu odprowadzenia spalin z obiektu. Ponadto ekrany powinny być dostosowane architektonicznie do otaczającej zabudowy, w szczególności poprzez kolorystykę użytych do jej budowy materiałów, ukształtowanie powierzchni i zarysu górnej krawędzi. Ekrany powinny być wykonane z materiałów trwałych, trudno zapalnych i o dobrych właściwościach przeciwhałasowych. W celu uniknięcia ryzyka oślepienia kierowcy powierzchnia ekranów powinna zabezpieczać przed powstawaniem odbłasków – zarówno od światła pojazdów, jak i od słońca. Ekrany nie powinny ograniczać widoczności użytkownikom drogi.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej stanowi, że ekrany powinny być umieszczane blisko źródła hałasu, wprowadza jednak minimalne odległości ekranów od krawędzi pasa awaryjnego postoju lub krawędzi pasa ruchu. Ponadto w przypadku umieszczenia ekranu w odległości nie większej niż 9 metrów od krawędzi pasa ruchu ekrany powinny być zabezpieczone barierami lub umieszczone na barierach betonowych pełnych.

Wyróżnione zostały dwa zasadnicze typy ekranów – o ścianach stanowiących płaszczyznę odbijająco-rozpraszającą lub o ścianach zawierających elementy dźwiękochłonne. Ponadto powinna zostać zapewniona konstrukcyjnie możliwość wymiany uszkodzonych elementów ekranu.

Czy tylko ekrany akustyczne?

Co warte podkreślenia, ustawodawca wyszedł z założenia, że istnieją różne metody ograniczania hałasu drogowego. Alternatywą dla ekranów akustycznych może być chociażby należycie ukształtowana zieleń przydrożna. Zgodnie z art. 4 pkt 22 *Ustawy o drogach publicznych* zieleń przydrożna stanowi roślinność umieszczoną w pasie drogowym mającą na celu, między innymi, ochronę przyległego terenu przed nadmiernym hałasem. Warto o tym pamiętać przy projektowaniu dróg i stosować rozwiązania możliwie jak najbardziej naturalne, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że zieleń przydrożna, poza ograniczaniem hałasu, ogranicza także zanieczyszczenia powietrza, gleby i wód. Odpowiednio ukształtowana zieleń drogowa może ponadto stanowić ochronę użytkowników drogi przed osłepianiem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego, a także ochronę drogi przed zawianiem i zaśniewaniem.

Odpowiedzialność za przeciwdziałanie hałasowi drogowemu

Inwestor drogowy zobligowany jest przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. W ramach postępowania zmierzającego do uzyskania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej inwestor może zostać zobligowany do zaprojektowania i zastosowania środków ochrony akustycznej.

Ponadto w świetle przepisów *Prawa ochrony środowiska* zarządca ma obowiązek okresowego monitorowania poziomu hałasu emitowanego w związku z eksploatacją drogi, a także przekazywania informacji właściwym organom.

Jeśli z przeglądu ekologicznego albo z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo z analizy poralizacyjnej wynika, że mimo zastosowania dostępnych rozwiązań, w tym także zastosowania barier akustycznych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem obiektu, wówczas dla trasy komunikacyjnej tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Z kolei utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania w związku z hałasem emitowanym przez ruch odbywający się na danej drodze otwiera właścicielom nieruchomości położonych w obrębie obszaru uproszczoną drogę do zgłaszania do zarządcy drogi stosownych roszczeń na podstawie artykułu 129 *Ustawy Prawo ochrony środowiska*. Termin na zgłoszenie roszczenia wynosi dwa lata od dnia podjęcia przez sejmik województwa uchwały o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania i zgodnie z przyjętą linią orzecniczą bieg terminu może zostać przerwany zarówno przez wystąpienie na drogę sądową, jak i przez zgłoszenie roszczenia bezpośrednio do podmiotu zobowiązanego do wypłaty odszkodowania (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. II CSK 254/12, wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 1104/12). Niezależnie od dwuletniego terminu na zgłoszenie roszczenia od dnia

podjęcia uchwały biegnie dziesięcioletni termin przedawnienia roszczenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 2013 r., sygn. II CSK 161/13).

Artykuł 129 *Ustawy Prawo ochrony środowiska* przewiduje, że właściciel nieruchomości objętej obszarem ograniczonego użytkowania może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części lub żądać odszkodowania za poniesioną szkodę. Szkodę poniesioną przez właściciela nieruchomości stanowi w tym wypadku między innymi kwota, o jaką zmniejszyła się wartość nieruchomości. Za szkodę uznaje się też koszty poniesione w celu wypełnienia wymagań technicznych dotyczących budynków w obrębie obszaru ograniczonego użytkowania.

Brak ujęcia określonej nieruchomości w obszarze ograniczonego użytkowania nie zamyka właścicielowi możliwości dochodzenia od zarządcy drogi roszczeń z tytułu szkody poniesionej w wyniku przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu, przy czym trudniejsze staje się przedstawienie wystarczających dowodów na poparcie roszczenia. Podstawę wystąpienia ze stosownym roszczeniem stanowi art. 323 *Ustawy Prawo ochrony środowiska*, który stanowi, że:

„Każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie”.

Istnieją ponadto administracyjnoprawne mechanizmy służące przymuszeniu zarządcy do poprawienia ochrony akustycznej obsza-

rów położonych w zasięgu oddziaływania akustycznego drogi. W przypadku stwierdzenia, że podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, starosta może na podstawie art. 362 *Ustawy Prawo ochrony środowiska* wydać decyzję nakładającą obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko oraz obowiązek przywrócenia do stanu właściwego. Decyzja może określać m.in. czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko, a zatem starosta może wprost nakazać zarządcy drogi ustawienie ekranów akustycznych o określonych parametrach.

Podsumowanie

Wskazane jest, by ustawodawca oraz organy administracji publicznej kierowały się daleko posuniętym zdrowym rozsądkiem przy uchwalaniu i wdrażaniu regulacji odnoszących się do ochrony akustycznej, gdyż niewłaściwe ukształtowanie regulacji może prowadzić w tym wypadku do zjawisk negatywnych i niepożądanych – jak miało to miejsce w przypadku niektórych inwestycji przed wprowadzeniem zmian dopuszczalnych poziomów hałasu w 2012 roku. □

W świetle przepisów *Prawa ochrony środowiska* zarządca ma obowiązek okresowego monitorowania poziomu hałasu emitowanego w związku z eksploatacją drogi, a także przekazywania informacji właściwym organom.