Volume 24, Issue 1
June 2026

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap

ORIGINAL ARTICLE
received 2026-03-08
accepted 2026-04-30

Prawne aspekty polityki zarządzania hałasem drogowym w Polsce

Legal aspects of the road noise management policy in Poland

URSZULA KAŁŁAUR
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0009-0004-2326-5754, e-mail

Citation: Kałłaur, Urszula. 2026. Aspekty prawne polityki zarządzania hałasem drogowym w Polsce. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 24(1): 43–62. DOI: 10.25167/osap.6156

Abstract: As a result of an intensive urbanization process over the past several decades, noise pollution has become the second most significant environmental problem worldwide, after air pollution. In Poland, the principal threat to the acoustic climate is road traffic noise. Using a dogmatic-legal and formal-descriptive methodology, this article seeks to describe and analyse Polish road noise management policy, which consists of numerous legal and planning instruments. Since the shape of this policy is not described in any single act, presenting it in a consolidated manner may be useful for a further discussion on effectiveness of current solutions aimed at limiting this type of emission.

The central thesis of this paper is that, for the time being, the Polish noise management policy lacks biding instruments to reduce noise levels. The available analyses on particular competences of appointed public organs demonstrate that their actions are focused on monitoring and collecting data, but they are not empowered to take hard law actions. The most significant shortcomings of the current legal framework are permissible noise levels marked much lower than WHO recommendations, the absence of an enforcement mechanism ensuring compliance with the recommendations of regional noise protection programmes, and the lack of competence of municipalities to adopt binding noise protection programmes.

The paper concludes that the weaknesses of the Polish road traffic noise management policy reflect the broader limitations of European Union policy in this field, and that without amending Directive 2002/49/EC, it will be difficult for the EU to achieve the objectives of the European Green Deal concerning a 30% reduction in the noise levels compared to 2017 levels.

Keywords: noise pollution, road noise, Directive 2002/49/WE, acoustic climate

Abstrakt: Na skutek intensywnej urbanizacji, która nastąpiła w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, hałas stał się drugim, po zanieczyszczeniu powietrza, największym problemem ekologicznym w skali globalnej. Głównym czynnikiem zagrażającym klimatowi akustycznemu w Polsce jest hałas drogowy.

W artykule wykorzystano metody dogmatyczno-prawną i historyczno-opisową w celu omówienia i analizy polskiej polityki zarządzania hałasem drogowym, na którą składa się szereg aktów prawnych oraz planistycznych. Jako że kształt tej polityki nie jest ujęty całościowo w żadnym akcie, zebranie i opisanie jej w jednym miejscu oraz dokonanie jej analizy i oceny może być użyteczne dla dalszej dyskusji o efektywności dostępnych rozwiązań ograniczania tego rodzaju emisji.

Tezą pracy jest, że w obecnej formie polska polityka zarządzania hałasem nie posiada wystarczających narzędzi, by ograniczać poziomy hałasu. Kompetencje poszczególnych organów administracji publicznej omawiane w pracy wskazują, że obecnie polska polityka zarządzania hałasem koncentruje się wokół monitoringu i agregowania danych o hałasie, a nie podejmowania działań służących jego redukcji. Jako najważniejsze wady obecnego systemu wskazuje się w szczególności zdecydowanie zawyżone względem norm WHO dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, brak mechanizmu wyciągania konsekwencji z pomijania rekomendacji wojewódzkich programów ochrony przed hałasem oraz brak kompetencji miast do ustalania wiążących programów ochrony przed hałasem.

Pracę podsumowuje wniosek, że słabość polskiej polityki zarządzania hałasem drogowym odzwierciedla poziom polityki unijnej w tym zakresie oraz że bez zmiany Dyrektywy 2002/49/WE trudno będzie spełnić założenia Europejskiego Zielonego Ładu dotyczące redukcji poziomów hałasu o 30% w stosunku do poziomu z 2017 r.

Słowa kluczowe: zanieczyszczenie hałasem, hałas drogowy, Dyrektywa 2002/49/WE, klimat akustyczny

1. Wstęp

Według Światowej Organizacji Zdrowia redukcja zanieczyszczenia hałasem jest obecnie jednym z najpilniejszych problemów zdrowia publicznego w ujęciu globalnym (World Health Organization 2018: 1). Na skutek intensywnej urbanizacji w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat hałas stał się drugim, po zanieczyszczeniu powietrza, największym problemem ekologicznym na świecie (Kalda 2020: 1). W najnowszym raporcie Europejskiej Agencji Środowiska opublikowanym w czerwcu 2025 r. zaprezentowano dane, według których 92 milionów Europejczyków, czyli około 20% populacji, jest narażonych na ponadnormatywny hałas drogowy (European Environment Agency 2025: 7). Także w Polsce głównym czynnikiem zagrażającym klimatowi akustycznemu jest hałas drogowy. W Polityce ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (dalej jako: „PEP30") stwierdzono, że „hałas drogowy jest źródłem największych negatywnych i uciążliwych akustycznych oddziaływań na środowisko zarówno na terenach miast, gdzie liczba osób narażonych na ten hałas wciąż wzrasta, jak i na terenach poza aglomeracjami (PEP30 2019: 203). Hałas drogowy jest szczególnie

uciążliwy w porze nocnej, gdyż powoduje znaczne zakłócenia snu. Jednocześnie należy wskazać, że notuje się wzrost natężenia ruchu na drogach, jak i powstawanie nowych dróg". Wniosek ten powtórzono także w opracowaniu Senatu już w 2013 r., uznając, że „dominującym zagrożeniem (…) jest hałas drogowy (uliczny), który jest związany przede wszystkim z ruchem samochodowym i stanowi główne zagrożenie na terenach zurbanizowanych (Kancelaria Senatu 2013: 8).

Ze względu na skalę problemu i jego poważne konsekwencje dla zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska redukcja zanieczyszczenia hałasem rozumiana jako unikanie, zapobieganie i zmniejszanie skali tego zjawisk[1] powinna stać się przedmiotem zainteresowania zarówno przedstawicieli nauk prawnych, ścisłych, jak i praktyków prawa ochrony środowiska na każdym szczeblu ustrojowym państwa. Punktem wyjścia w niniejszym artykule jest teza, że Polska posiada zręby polityki zarządzania hałasem, która służy monitorowaniu, opisywaniu i informowaniu społeczeństwa o poziomie tej emisji, a także jej unikaniu jej wzrostu, zapobieganiu i redukowaniu jej poziomu na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Środki te są jednak niewystarczające (Poniatowski 2021). Celem niniejszej pracy jest analiza i opis zrębów polskiej polityki zarządzania hałasem drogowym, która nie jest ujęta w jednym akcie strategicznym, a jest rozproszona w aktach przyjmowanych na różnych szczeblach władzy państwowej oraz na skutek obowiązywania w Polsce prawa unijnego (w niniejszej pracy określenia „prawo unijne" i „prawo wspólnotowe" używane są zamiennie). Z tej przyczyny warto najpierw opisać jej kształt, tj. wskazać najważniejsze akty prawne i akty polityki ją tworzące, a następnie przeanalizować je i ocenić. Pytanie, na które praca ta ma za zadanie odpowiedzieć, brzmi: Czy obowiązująca polityka zarządzania hałasem gwarantuje organom publicznym różnych szczebli ustrojowych, a więc przede wszystkim administracji rządowej i samorządowej, odpowiednie narzędzie do zapobiegania, unikania i redukcji hałasu drogowego oraz czy konieczne jest przyznanie dodatkowych kompetencji, aby cele te mogły zostać osiągnięte. W tym celu zastosowano metodę dogmatyczna prawną dla opisania oraz przeanalizowania istniejących narzędzi prawnych oraz historyczno-opisową dla porównania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku omówionych w podrozdziale 5 oraz by zobrazować zmiany, jakie nastąpiły w kompetencji powiatów na skutek przyjęcia art. 119a POŚ, co opisano w podrozdziale 7.

W celu zapewnienia przejrzystości wywodu warto także zaznaczyć, w jakim rozumieniu używa się w niniejszej pracy wyrazu „polityka", ponieważ, jak wska-

[1] Unikanie, zapobieganie i zmniejszanie skali zanieczyszczenia hałasem zostały określone w art. 1 jako cel Dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. U. UE. L. z 2002 r. Nr 189, z późn. zm., dalej jako „Dyrektywa 2002/49"). Te działania, jeżeli nie określono inaczej, są w niniejszej pracy zbiorczo opisywane jako redukujące zanieczyszczenie hałasem.

zuje J. Hausner, posiada ona w języku polskim co najmniej cztery desygnaty. Przedmiotowe opracowanie ma na celu opisanie oraz analizę polityki *publicznej*, a więc określonej dziedziny działania władzy publicznej dotyczącej wyodrębnionego obszaru życia społecznego, która w sposób pozorny zostaje odpolitycznionа poprzez nadanie mu technicznego charakteru (Hausner 2007: 44). W ten sposób więc polityka publiczna w zakresie hałasu zawiera określone narzędzia pozwalające (lub nie) na podejmowanie działań zapewniających ochronę środowiska przed hałasem. Celem pracy jest także zwrócenie uwagi na problem zanieczyszczenia hałasem, który na skutek decyzji politycznych pozostaje zagadnieniem marginalnym w dziedzinie ochrony środowiska, chociaż jego skutki dla zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska są znaczące. W związku z tym przedstawienie instrumentów prawnych służących redukcji hałasu jako odrębnego zagadnienia polityki publicznej wydaje się zasadne, gdyż podkreśla wagę problemu rozprzestrzeniania się tej emisji.

W niniejszej pracy przyjmuje się szeroką definicję hałasu zaproponowaną przez M. Szrubę, zgodnie z którą hałas oznacza dźwięki o dowolnym charakterze akustycznym, niepożądane w danych warunkach i dla danej osoby (Szruba 2020: 75). Jest to definicja stawiająca w centrum subiektywne wrażenia człowieka, co odpowiada definicji zawartej w art. 3 pkt 5 ustawy – Prawo ochrony środowiska, która jako hałas wskazuje całą gamę częstotliwości, które może usłyszeć człowiek. Skoro zgodnie z definicją ustawową za hałas mogą być uznane dźwięki o częstotliwości od 16 do 16 000 Hz to oznacza, że hałas od dźwięku różni subiektywne postrzeganie tego zjawiska przez daną osobę. Zgodnie z art. 112 POŚ 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 albo przez zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. Definicję tę należy uzupełnić, przytaczając orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, z którego wynika, że ważne jest nie tylko utrzymanie poziomu emisji poniżej określonej wartości, ale przede wszystkim zapewnienie ochrony prawom wskazanym w art. 8 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), jak stwierdzono w wyroku ETPCz dotyczącym prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do poszanowania mieszkania (Wyrok ETPC z 22.11.2011 r., 24202/10, Zammit Maempel v. Malta, Lex nr 1056543).

Chociaż polski system prawny rozróżnia wiele źródeł hałasu, zakres przedmiotowy prezentowanego opracowania dotyczy przede wszystkim hałasu drogowego jako głównego źródła tej emisji w polskich miastach i najbardziej uciążliwej emisji dla człowieka (PEP30 2019: 203). Wyodrębnienie prawa dotyczącego hałasu drogowego jako przedmiotu badawczego nastąpiło już na etapie przyjmowania Dyrektywy 2002/49/WE, która, według art. 2 ust. 1 znajduje 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". *Natomiast* ust. 2 artykułu wskazuje przypadki, do których jej postanowień się nie stosuje, czyli „do 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". Z tej przyczyny wybierając spośród wielu różnych dziedzin hałasu, w artykule skupiono się na hałasie komunikacyjnym, a w szczególności na jego podkategorii – hałasie drogowym.

2. Bezpieczeństwo akustyczne jako kategoria bezpieczeństwa ekologicznego

Jak wspomniano we wstępie, w Polsce istnieją zręby polityki zarządzania hałasem drogowym, której narzędzia są rozproszone w różnych aktach prawnych. W dobie postępującej industrializacji zarządzanie emisjami musi stanowić element polityki państwa, przede wszystkim przez wzgląd na ich wpływ na zdrowie publiczne oraz ochronę środowiska, które zostały omówione w poprzednim rozdziale jako wartości konstytucyjne w polskim porządku prawnym. Artykuł 74 ust. 1 Konstytucji RP nakłada na władze publiczne obowiązek zapewnienia współczesnym i przyszłym pokoleniom bezpieczeństwa ekologicznego. Jerzy Stelmasiak definiuje samo pojęcie bezpieczeństwa jako "stan, w którym zachodzi poczucie pewności i wolności od zagrożeń określonego rodzaju" (Stelmasiak 2014: 152). Powszechnie przyjmuje się, że bezpieczeństwo ekologiczne jest jednym z wymiarów bezpieczeństwa wewnętrznego. Mimo że jest to pojęcie prawne pochodzące z ustawy zasadniczej, brak jest jego definicji legalnej. Na potrzeby tego opracowania przyjmuje się definicję sformułowaną przez J. Ciechanowicz-McLean, według której przez bezpieczeństwo ekologiczne należy rozumieć „całkowitą likwidację lub zmniejszenie do minimum różnych zagrożeń życia i zdrowia człowieka, których źródłem jest środowisko jego życia, biosfera" (Ciechanowicz-McLean 2009: 59). Wraz ze wzrostem świadomości ekologicznej dostrzega się, jak wiele obszarów dotyczących ekologii ma wpływ na życie człowieka, a jednocześnie, że są one zagrożone jego działalnością. Jednym z tych obszarów jest klimat akustyczny.

Przeciwieństwem zanieczyszczenia hałasem jest bezpieczeństwo akustyczne. Należy je rozumieć jako stan zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w zakresie utrzymania odpowiedniego klimatu akustycznego i redukowania przekroczeń w miejscach, gdzie występują. Większość obowiązujących przepisów dotyczących zarządzania hałasem drogowym została uchwalona w związku z przyjęciem na szczeblu unijnym Dyrektywy 2002/49/WE. Na marginesie należy zaznaczyć, że

wiele ustaw z zakresu ochrony środowiska przyjmowanych w Polsce we wczesnych latach dwutysięcznych uchwalono w ślad za prawodawstwem unijnym lub w celu jego transpozycji. Szacowano, że do 2008 r. było to aż 80% aktów prawnych dotyczących tej tematyki (Jendrośka, Bar 2008: 46).

3. Prawo wspólnotowe i jego wpływ na prawo ochrony środowiska

We wstępie niniejszego artykułu przytoczono dane, według których co piąty Europejczyk jest narażony na ponadnormatywny hałas drogowy. W komunikacie Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego pt. „Droga do zdrowej planety dla wszystkich", ogłaszającym 8. ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2030 r. na lata 2021–2030 (Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2022) wskazano, że do 2030 r. UE powinna ograniczyć o 30% odsetek osób długotrwale narażonych na hałas komunikacyjny w stosunku do poziomu z 2017 r. (Komisja Europejska 2021: 5). Najważniejszym instrumentem prawnym dotyczącym hałasu w środowisku na poziomie unijnym jest Dyrektywa 2002/49/WE. Należy ona do ramowych aktów prawa unijnego wyznaczających generalne zasady ochrony środowiska. Jak wynika z preambuły, jej przyjęcie było konsekwencją podjęcia przez PE uchwały z dnia 10 czerwca 1997 r. o zielonej księdze, której celem było wezwanie państw członkowskich do ustanowienia szczególnych środków i inicjatyw w Dyrektywie w zakresie zmniejszenia hałasu w środowisku. Początki polityki unijnej w zakresie redukcji zanieczyszczenia hałasem sięgają zatem przełomu XX i XXI w. Jak stwierdzono w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 kwietnia 2023 r. w sprawie C-602/21, Komisja przeciwko Polsce, transponowanie Dyrektywy 2002/49/WE do polskiego porządku prawnego odbyło się z opóźnieniem i merytorycznymi uchybieniami (sygn. akt C-602/21). Z podobnym problemem zetknęło się także 14 innych Państw Członkowskich, wobec których KE wszczęła procedurę postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom nałożonym przez prawo unijne.

Chociaż Dyrektywa 2002/49/WE stanowi najważniejszy unijny akt dotyczący zarządzania hałasem, nie ustanawia dopuszczalnych poziomów hałasu, jakie powinny obowiązywać w państwach członkowskich. Fakt ten można uznać za jedną z największych jej wad. W sprawozdaniu KE dla PE i Rady z wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku zgodnie z art. 11 dyrektywy 2002/49/WE podkreślono kolejny jej mankament, polegający na tym że „w dyrektywie nie wskazano, jakie środki należy zastosować, zatem jej bezpośrednie skutki ograniczają się do harmonizacji metod oceny skutków. W dyrektywie nie określono konkretnego celu ani nie ustalono priorytetów działań, które należy podjąć na poziomie lokalnym, krajowym lub transgranicznym. Decydującą rolę w ograniczaniu hałasu odgrywają lokalne plany działań, przy czym w każdym z nich należy określić lokalny poziom

ambicji i środki, które należy podjąć po dokonaniu oceny korzyści związanych z tymi środkami dla zdrowia oraz po ewentualnym skorygowaniu ich na podstawie informacji zwrotnych od społeczeństwa" (Komisja Europejska 2023: 6). Powyższe prowadzi do wniosku, że choć cele Komisji Europejskiej wskazane w Nowym Zielonym Ładzie są ambitne, szanse na ich realizację są niskie, jeżeli Dyrektywa 2002/49/WEPozostanie w obecnym kształcie, pozbawionym wiążących standardów dopuszczalnych poziomów hałasu.

Mimo wskazanych wad ten kluczowy akt prawny ukształtował obowiązujący obecnie polski system zarządzania hałasem. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Dyrektywy, jej postanowienia mają zastosowanie do zarządzania hałasem w środowisku, na który ludzie są narażeni w szczególności na obszarach zabudowanych, w parkach publicznych oraz na innych względnie cichych obszarach w aglomeracji, na obszarach ciszy na otwartym terenie poza miastem, w pobliżu szkół, szpitali i innych budynków i obszarów wrażliwych na hałas. Jest to otwarty katalog, który jako krąg przedmiotowy wskazuje tereny publiczne służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych wspólnoty, jak szkoły, parki czy szpitale. W ust. 2 tego przepisu wskazano natomiast rodzaje hałasu, do których dyrektywa nie znajduje zastosowania, jak na przykład hałas powodowany przez sąsiadów, hałas w miejscu pracy czy hałas wewnątrz środka transportu. Rozróżnienie na sferę publiczną i prywatną wskazuje, że właściwe do zarządzania hałasem w sferze publicznej są przede wszystkim środki administracyjnoprawne. Obecnie wśród głównych narzędzi stanowiących podstawę krajowej polityki zarządzania hałasem wymienia się przede wszystkim: PEP30, wojewódzkie programy ochrony środowiska przed hałasem, strategiczne mapy hałasu oraz programy ochrony środowiska. Stanowią one rdzeń polityki zarządzania poziomami tej emisji w Polsce. Wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego, które są kluczowe dla rozumienia pojęcia hałasu w środowisku, poza ustawą – Prawo ochrony środowiska wymienia się także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112). Poniżej omówiono najważniejsze akty składające się na politykę zarządzania hałasem drogowym w Polsce. Dla porządku należy podkreślić, że środowiskowe *acquis* Unii Europejskiej jest bogatsze, niż sama Dyrektywa 2002/49/WE. Szersze omówienie tej materii wykracza jednak poza zakres nieniejszego opracowania.

4. Polityka na szczeblu krajowym – PEP 30 i Główna Inspekcja Ochrony Środowiska

Wspomniana już PEP2030 stanowi podstawowy dokument strategiczny w zakresie prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce. Jak wskazano w jej wstępie, strategia stanowi podstawę prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce, a także jest jedną z dziewięciu strategii stanowiących fundament zarządzania roz-

wojem kraju (PEP 30 2019: 9). W pkt 2 strategii pt. „Priorytety polityki ekologicznej państwa 2030" ochrona przed hałasem została wskazana jako zadanie samorządu terytorialnego realizowane za pomocą planowania przestrzennego (PEP 30 2019: 12). W PEP2030 hałas określono jako emisję zwiększającą presję na ekosystemy, a więc zagrażającą bioróżnorodności, a także jako jako nowy czynnik szkodliwy dla zdrowia ludzkiego (PEP 30 2019: 12). W dokumencie przytoczono dane, zgodnie z którymi 65% Europejczyków zamieszkujących duże obszary miejskie jest narażonych na wysoki poziom hałasu, z czego 20% ma z tego powodu zakłócony odpoczynek nocny (PEP30 2019: 40). W czwartym celu strategii, pt. „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska oraz zapewnienie bezpieczeństwa biologicznego, jądrowego i ochrony radiologicznej", wskazano, że emisja ta stanowi stresogenny czynnik dla ludzi i zwierząt (PEP 30 2019: 56), a także, co kluczowe dla kierunku przyszłych działań legislacyjnych, wyrażono wolę zmiany rozporządzenia określającego dopuszczalne poziomu hałasu w środowisku, jeżeli pomiary wykazały taką potrzebę (PEP30 2019: 57). Na uznanie zasługuje przytoczenie danych z badania rządowego pt. „Trackingowe badanie świadomości zachowań ekologicznych mieszkańców Polski", w którym respondenci wskazywali z listy trzy największe problemy środowiska naturalnego w Polsce. W 2018 r. wzrost poziomu hałasu wskazało 16% z nich (PEP30 2019: 281). Wyniki kolejnej edycji tego samego badania wykazują natomiast na znaczący wzrost świadomości zanieczyszczenia hałasem – już 43% osób wskazało je jako jeden z trzech najpilniejszych wyzwań ekologicznych kraju (Indicator 2024: 14). Rosnąca liczba obywateli zaniepokojonych poziomem hałasu w kraju powinna stanowić dla decydentów sygnał, by dokonać nowelizacji strategii i podjąć zdecydowane działania służące ograniczeniu tej emisji. W swojej warstwie merytorycznej strategia PEP30 nie zawiera deklaracji uchwalenia nowych instrumentów służących ograniczaniu hałasu. Podrozdział dotyczący klimatu akustycznego stanowi niewielki fragment tego opracowania, a w swojej treści opiera się na danych zebranych przede wszystkim przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska?. Z tej przyczyny zasadne jest omówienie działań organu powołanego do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, a także do badania i oceny stanu środowiska na poziomie wojewódzkim i krajowym. Organ ten funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 425, dalej jako UIOŚ).

Podstawowym zadaniem Inspekcji Ochrony Środowiska jest gromadzenie danych i informacji o stanie elementów przyrodniczych w zakresie klimatu akustycznego, które służą sporządzaniu raportów o stanie środowiska. Raporty o stanie środowiska stanowią instrument wspomagający politykę zarządzania hałasem na szczeblu krajowym i są opracowywane nie rzadziej niż co cztery lata. Zadania z zakresu monitoringu są określane w wieloletnich strategicznych i wykonawczych programach państwowego monitoringu środowiska, wymagających zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw klimatu.

Ostatni raport dotyczący monitoringu klimatu akustycznego w Polsce został opublikowany w 2022 r.[2] i miał na celu podsumowanie danych zebranych w ramach IV rundy mapowania pomiarów do strategicznych map hałasu oraz porównanie ich z rundą poprzednią. Wykazano, że liczba osób eksponowanych na hałas drogowy, mierzony wskaźnikami L_{DWN} i $L_{N,}$ znacząco spadła między 2017 r. a 2022 r.[3], co jest sprzeczne z tendencją wykazywaną w danych udostępnianych przez Unię Europejską. Inspekcja Ochrony Środowiska jest powołana w zakresie hałasu drogowego wyłącznie do prowadzenia działań monitorujących stan hałasu. Oznacza to, że nie posiada kompetencji do podejmowania działań służących jego ograniczaniu. Jest to kolejny przykład instytucji, której zadaniem jest agregowanie danych, a nie reagowanie na przekroczenia. Tendencja ta powtarza się w przypadku kolejnych organów omówionych w niniejszym artykule.

5. Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku[4]

Na podstawie art. 113 POŚ w polskim porządku prawnym ustalenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku należy do kompetencji ministra właściwego do spraw klimatu, który określa je w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Nie jest to zagadnienie objęte harmonizacją w prawie unijnym, co oznacza, że każde państwo członkowskie może ustalić normy według według własnych założeń polityki ochrony środowiska. W Polsce poziomy te zostały zróżnicowane ze względu na zagospodarowanie terenu, zastosowany wskaźnik hałasu: $L_{AEQ\ D/N}$[5], L_{DWN}[6] i L_{N}[7], i rodzaju obiektu lub działalności będącej źródłem hałasu.

[2] Zob. Raport o stanie akustycznym środowiska w Polsce na podstawie wyników realizacji strategicznych map hałasu –wyniki IV rundy mapowania, Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Warszawa 2022.

[3] Raport o stanie akustycznym środowiska… s. 22.

[4] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112).

[5] Wskaźniki hałasu mające zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby: LAeq D – równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia L_{AEQN} – równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy, zgodnie z definicją zawartą w art. 112a pkt 1 lit. B tiret pierwsze i drugie. Definicja równoważnego poziomu dźwięku została przyjęta w art. 3 pkt 32b ustawy POŚ i oznacza wartość poziomu ciśnienia akustycznego ciągłego ustalonego dźwięku, skorygowaną według charakterystyki częstotliwościowej A, która w określonym przedziale czasu odniesienia jest równa średniemu kwadratowi ciśnienia akustycznego analizowanego dźwięku o zmiennym poziomie w czasie.

[6] L_{DWN} – długookresowy średni poziom dźwięku A Wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony w ciągu wszystkich dób w roku, z uwzględnieniem pory dnia oraz pory nocy, służący do określenia ogólnej dokuczliwości hałasu, zgodnie z definicją zawartą w art. 112a pkt 1 lit. a tiret pierwsze POŚ.

[7] L_{N} – długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w decybelach (dB), wyznaczony w ciągu wszystkich pór nocy w roku, służący do określenia zaburzenia snu, zgodnie z definicją zawartą w art. 112a pkt 1 lit. A tiret drugie.

Kategorie wynikające z zagospodarowania terenu zostały ustalone na poziomie ustawy i wyróżnia się podział na tereny: a) pod zabudowę mieszkaniową, b) pod szpitale i domy pomocy społecznej, c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, d) na cele uzdrowiskowe, e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, f) pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. Z powyższego wynika, że w ustawie – Prawo ochrony środowiska przewidziano dwie kategorie odnoszące się do zabudowy mieszkaniowej, określone w literach a oraz f. Natomiast w rozporządzeniu pogłębiono ten podział, określając inne poziomy hałasu dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej i funkcji mieszkalno-usługowej oraz dla terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Podział ten jest kwestionowany przez przedstawicieli doktryny ze względu na znaczne różnice w dopuszczalnych poziomach hałasu na terenach mieszkalnych o różnym stopniu zagęszczenia ludności (Poniatowski 2021: 61). Dla przykładu, w strefie śródmiejskiej, którą definiuje się jako teren zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją obiektów administracyjnych, handlowych i usługowych (W: Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, Załącznik Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, tabela 3.), poziom hałasu za dnia może osiągać 70 dB $L_{DWN,}$ a w nocy 65 dB L_N. Dla porównania, tereny mieszkaniowo-usługowe, które od strefy śródmiejskiej różni jedynie fakt, że nie znajdują się w mieście powyżej 100 tysięcy mieszkańców, jest to odpowiednio 68 i 59 dB L_{DWN} dla hałasu pochodzącego z dróg lub linii kolejowych. Każda z tych wartości jest wyższa od rekomendowanych przez Światową Organizację Zdrowia 45 dB L_N oraz 53 dB L_{DEN} (WHO 2019: 3)[8]. Jak wskazał P. Poniatowski, wzrost poziomu hałasu o pozornie niewielką wartość, np. 3 dB, przekłada się na znacznie większy wzrost natężenia dźwięku, a więc mocy akustycznej (Poniatowski 2022: 68). Warto zauważyć, że tendencja w zakresie ustanawiania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku jest w Polsce wzrostowa, co co może być oceniane jako zmiana niekorzystna z perspektywy zdrowia publicznego oraz ochrony środowiska. Przyjrzyjmy się temu na przykładzie poziomów hałasu ustalonych dla strefy śródmiejskiej i mierzonych za pomocą wskaźnika L_{DWN}. W rozporządzeniu z 2004 r.[9] ustalono je na poziomie 65 dB L_{DWN} i 55 dB L_N (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29

[8] W tym miejscu należy uczynić uwagę metodologiczną dotyczącą porównywania jednostek miary hałasu. Zarówno wskaźnik Ldwn, jak i Lden służą do określenia ogólnej dokuczliwości hałasu. „DWN" oznacza dzień–wieczór–noc, a „DEN" jest jego angielskim odpowiednikiem – day, evening, night. Ta oraz inne informacje dotyczące metodologii prowadzenia pomiarów hałasu została omówiona szerzej w artykule P. Poniatowskiego na s. 70–71 (Poniatowski 2022: 70).

[9] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. Nr 178, poz. 1841).

lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz.U. Nr 178, poz. 1841). Na skutek wydania nowego rozporządzenia w roku 2012 wartości te podniesiono do odpowiednio 70 dB i 65 dB. Wobec rekomendacji WHO jest to różnica 17 dB $L_{DWN\ i}$ aż 20 dB L L_N. Oczywiste jest zatem, że normy te powinny zostać obniżone do poziomu określonego przez WHO w celu urealnienia problemu zanieczyszczenia hałasem w Polsce oraz umożliwienia osobom dotkniętym tym problemem dochodzenia swoich praw wobec zarządcy drogi. Za bezcelowe należy uznać wyodrębnienie aż sześciu kategorii odnoszących się do zabudowy mieszkaniowej i w tym zakresie postuluje się ich zmniejszenie, a w szczególności zrównanie dopuszczalnych poziomów hałasu dla terenów położonych w strefie zabudowy śródmiejskiej i mieszkalno-usługowej oraz dla terenów zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej. *Ratio legis* tych zmian leży w przekonaniu, że dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powinny być wyznaczane na podstawie badań dotyczących wpływu hałasu na zdrowie ludzi oraz dobrostan zwierząt i środowiska i nie powinny służyć sztucznemu obniżaniu statystyk dotyczących liczby ludności narażonej na hałas drogowy. Podsumowując rozważania dotyczące dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku warto zauważyć, że postulaty w zakresie wprowadzenia międzynarodowych norm dotyczących ograniczenia hałasu zostały ujęte już w deklaracji sztokholmskiej, sporządzonej w wyniku obrad Konferencji Sztokholmskiej ONZ (Korzeniowski 2012: 136), jednakże do dzisiaj postulat ten nie został zrealizowany nawet w obszarze prawa wspólnotowego.

6. Wojewódzki program ochrony środowiska przed hałasem

Program ochrony środowiska przed hałasem podlega obligatoryjnemu przyjęciu przez każde województwo i jest częścią szerszego obowiązku uchwałodawczo-sprawozdawczego, który kraje członkowskie Unii Europejskiej mają wobec Komisji Europejskiej w zakresie hałasu. W języku dyrektywy określa się go jako „plan działań". Przygotowanie programu ochrony środowiska przed hałasem należy do obowiązków marszałka województwa i podlega uchwaleniu przez sejmik wojewódzki. Warto zauważyć, że na mocy art. 378 ust. 4 POŚ jest to zadanie zlecone administracji rządowej. Plan sporządza się na podstawie danych zebranych ze strategicznych map hałasu (dalej jako: „SMH"). Zgodnie z definicją ustawową, zawartą w art. 3 pkt 35a ustawy POŚ, SMH to rodzaj mapy sporządzonej do celów całościowej oceny narażenia na hałas z różnych źródeł na danym terenie albo do celów sporządzania ogólnych prognoz dla danego terenu. Na podstawie danych przedstawionych przez SMH w programie należy zawrzeć wiele szczegółowych informacji, które zostały wymienione w art. 119a ust. 3 i 4 oraz te, które zostały uszczegółowione rozporządzeniem ministra klimatu i środowiska. W szczególności należy przedstawić działania przeznaczone do realizacji w ciągu pięciu lat, te zaplanowane w perspektywie długoterminowej oraz przedsięwzięcia zrealizowane.

Program jest instrumentem polityki ekologicznej państwa, pozbawionym bezpośredniego wpływu na podmioty odpowiedzialne za zanieczyszczenie hałasem. Ustawa nie przewiduje nakładania sankcji za niewykonanie zalecanych działań, podobnie nie przekazuje się na ich realizację dodatkowych środków finansowych. Jest to typowy przykład aktu o charakterze strategicznym, który urzeczywistnia podstawową dla prawa ochrony środowiska zasadę planowania. W zaskarżonej przez Komisję Europejską wersji ustawy – Prawo ochrony środowiska przepisy dotyczące przyjmowania programów ochrony przed hałasem miały wejść w życie dopiero 18 lipca 2024 r. Z tego względu, nie sposób jeszcze ocenić skutku regulacji, ponieważ programy ochrony środowiska przed hałasem zostały uchwalone właśnie na lata 2024–2029, a więc w momencie pisania niniejszego artykułu nie minął jeszcze wyznaczony okres. Po raz kolejny ujawnia się tendencja wprowadzania w zakresie ochrony przed hałasem narzędzi bezzębnych, które nie mogą służyć wyciąganiu konsekwencji z naruszeń norm dotyczących hałasu.

7. Aspekty prawne zarządzania hałasem na poziomie wojewódzkim i uszczuplenie kompetencji miast powiatowych

Artykuł 119a POŚ wprowadza obowiązek opracowania przez marszałka województwa projektu uchwały w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem. Jest to stosunkowa nowa regulacja, wprowadzona na mocy nowelizacji ustawy – Prawo ochrony środowiska z dnia 30 sierpnia 2019 r. Nowelizacja ta spowodowała szereg zmian w systemie zarządzania hałasem z punktu widzenia kompetencji powiatu, a więc i wielu dużych miast, które najbardziej borykają się z problemem zanieczyszczenia hałasem drogowym. Obowiązujący art. 119a zastąpił w pewnym zakresie uchylony art. 119 POŚ. W tym miejscu warto się zatrzymać i przyjrzeć najpierw uchylonemu przepisowi. Jak wskazano we wspomnianym już wyroku TSUE (sygn. akt C-602/21), art. 119 POŚ zobowiązywał władze do opracowywania planów jedynie w razie przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu. Odpowiadający mu art. 8 Dyrektywy 2002/49 dotyczył jednak wszystkich obszarów graniczących z drogami głównymi oraz kolejowymi, niezależnie od przekroczenia poziomu hałasu. Polski przepis zawęził więc przedmiotowo katalog terenów podlegających umieszczeniu w uchwale tylko do tych, gdzie zarejestrowano przekroczenie norm. Jest to o tyle ważne, że celem transponowanej Dyrektywy oraz konkretnie tej regulacji jest zmniejszenie istniejącego poziomu zanieczyszczenia oraz zapobieganie nowym przekroczeniom, a więc zagwarantowanie tzw. ochrony biernej. Tymczasem, polski ustawodawca ograniczył się tylko do jednego celu dyrektywy, czyli do redukcji emisji w miejscach, gdzie ich poziomy są zbyt wysokie. Organem właściwym dla przygotowania projektu programu ochrony środowiska przed hałasem na gruncie art. 119 POŚ był, w zależności od rodzaju terenu, starosta powiatowy lub marszałek województwa. Program był następnie

przyjmowany w drodze uchwały właściwego organu kolegialnego. Wcześniejszy kształt tej normy nie uwzględnił wymogu zawartego w art. 8 Dyrektywy 2002/49/WE, ponieważ pominięto obowiązek przyjęcia programu ochronnego dla terytoriów, gdzie przekroczeń dopuszczalnych norm hałasu nie zauważono. Było to uchybienie istotne także dla innego narzędzia służącego ochronie przed hałasem, a mianowicie obszarów cichych z art. 118b POŚ. Elementem opracowania programu ochrony środowiska przed hałasem ma być wskazanie terenów, które spełniają kryteria uznania ich za obszary ciche w aglomeracji lub poza nią. Jest to dodatkowy środek ochrony klimatu akustycznego, który służy jednak innemu celowi, niż plan ochrony środowiska przed hałasem, ponieważ z założenia obejmuje wskazany obszar miasta lub powiatu a nie całą jego powierzchnię.

W związku z uchyleniem art. 119 POŚ, doszło do jeszcze jednej, ważnej zmiany, która ograniczyła kompetencję miast w zakresie zarządzania hałasem. Przenosząc kompetencję uchwalania programów ochrony środowiska przed hałasem na szczebel wojewódzki, ustawodawca odebrał powiatom, i tym samym miastom na prawach powiatu możliwość przyjmowania programów ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko wynikających z art. 84 POŚ, które dotyczyłyby hałasu. Akty, które zostały w tym trybie uchwalone straciły więc ważność. Art. 84 POŚ daje możliwość przyjmowania aktu prawa miejscowego, który służy do zarządzania poziomem różnego rodzaju emisji. Ta kompetencja nie jest sprecyzowana pod kątem adresata a jej zakres przedmiotowy nie może być dowolny. Do przyjęcia aktu prawa miejscowego wynikającego z tego przepisu potrzebne jest istnienie przepisów szczególnych. Jako przykład można za K. Gruszeckim wskazać wojewódzkie programy ochrony powietrza wynikające z art. 91 POŚ (Gruszecki 2022: art. 84). W przypadku hałasu analogiczną regulację jest wojewódzki program ochrony przed hałasem. Ustawa – Prawo ochrony środowiska zawiera kilka podobnie brzmiących narzędzi dotyczących zarządzania poziomem emisji w środowisku, które różnią się od siebie w detalach, ale zaważają na podziale kompetencji wśród jednostek samorządowych. Od artykułu 84 POŚ należy zatem odróżnić wynikającą z art. 17 POŚ kompetencję JST do uchwalania programów ochrony środowiska. Pierwsze narzędzie, jak już wspomniano, jest przykładem aktu prawa miejscowego, należącego w hierarchii źródeł prawa do aktów prawa powszechnie obowiązującego. Oznacza to, że jego postanowienia mogą określać w sposób generalny i abstrakcyjny prawa i obowiązki adresatów, które następnie mogą być skonkretyzowane na podstawie decyzji lub innych władczych form działania administracji. Uchwała wynikająca z art. 17 POŚ, której przyjęcie jest obligatoryjne dla dla JST na każdym szczeblu, zawiera natomiast jedynie normy o charakterze kierunkowym a więc nie konkretyzuje uprawnień lub obowiązków podmiotów zewnętrznych. Pierwotnie program ochrony środowiska przed hałasem należał do kompetencji starostów powiatów ale na mocy nowelizacji przeniesiono to uprawnienie na szczebel samorządowy wojewódzkiego.

Tym samym, w gestii dużych miast – miast na prawach powiatu – pozostawiono narzędzie bezzębne a odebrano takie, które służy realnemu kształtowaniu polityki zarządzania hałasem. Należy zauważyć, że zgodnie z zasadą subsydiarności, jeżeli mniejsza wspólnota samorządowa jest w stanie wykonywać określone zadania, to nie powinny być one realizowane przez większą wspólnotę. Wobec braku sankcji za niezrealizowanie działań wyznaczonych przez program ochrony województwa przed hałasem oraz programowy charakter uchwał, o których mowa w art. 17 POŚ możliwość przyjęcia aktu prawa miejscowego na terenie miasta, który zawierałby normy dotyczące zarządzania hałasu, ze wszystkimi ograniczeniami, jakie się z tym wiążą, mogłoby przynieść skutek w postaci redukcji zanieczyszczenia hałasem.

8. Strategiczne mapy hałasu

Początki procesu mapowania stanu akustycznego środowiska w Polsce sięgają przełomu lat 60. i 70. ubiegłego wieku. Wówczas po raz pierwszy wykonano pomiary hałasu w środowisku dla trzech polskich miast: Warszawy, Poznania i Wrocławia. Warunki techniczne uniemożliwiały pokazywanie zasięgu hałasu o określonym poziomie i z tej przyczyny nie można było oszacować ilości osób zagrożonych tą emisją. Postęp techniczny lat 90 umożliwił wykonanie badań na poziomie europejskim. Ich wyniki stanowiły asumpt do zorganizowania w 1997 roku międzynarodowej konferencji naukowej w Kopenhadze, której konsekwencją było m.in zainicjowanie prac nad Dyrektywą 2002/49/WE i w konsekwencji wprowadzenie obowiązku monitorowania poziomu hałasu w środowisku dla wszystkich państw członkowskich. Mapy są sporządzane dla miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz, dla terenów poza miastami, przez zarządzającego drogą, linią kolejową lub lotniskiem zaliczonymi do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach. Wprowadzono także przepis blankietowy zobowiązujący ministra do spraw środowiska do wydania szczegółowego rozporządzenia w zakresie tworzenia strategicznych map hałasu, które po raz pierwszy przyjęto dopiero w dniu 1 lipca 2021 r..

Sporządzanie strategicznych map hałasu jest obligatoryjne m.in. w przypadku dróg, po których rocznie porusza się ponad 3 mln pojazdów. W 2022 r. było to ok. 13 783 km dróg, co stanowiło wzrost o ok. 27% w porównaniu do poprzedniej rundy mapowania. Oznacza to, że ruch samochodowy w Polsce znacząco się zwiększył w stosunku do 2020 r., kiedy prowadzono ostatnią rundę pomiarów. Znaczący ich odsetek pozostaje w zarządzie Generalnej Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, a zaledwie 642 km stanowią drogi miejskie zarządzane przez prezydentów miast na prawach powiatu. Z tych danych można wnioskować, że zanieczyszczenie hałasem drogowym to nie jest wyłącznie problem dużych miast ale także terenów wiejskich, w okolicy których znajdują się autostrady. Kwestia ta jest podnoszona

przez sołtysów np. w pracach Sejmu obecnej kadencji (Podkomisja stała do spraw zdrowia publicznego 2025: 18).

Strategiczne mapy hałasu stanowią podstawę sporządzania wojewódzkich programów ochrony przed hałasem, o których wspomniano powyżej. Są także kluczowym narzędziem w zakresie informowania społeczeństwa o stanie środowiska, zwłaszcza, gdy są udostępnione w formie internetowej, jak w przypadku map sporządzonych dla Warszawy, Krakowa, czy Gdańska. Jak już wspomniano, dane zebrane w ramach mapowania podlegają przekazaniu do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, który na ich podstawie przygotowuje cyklicznie raporty o stanie środowiska. Jest to więc ważny element wspomagający zarządzanie hałasem na poziomie miasta oraz na poziomie kraju. Warto zauważyć, że chociaż SMH stanowią cenne źródło informacji, w praktyce nie ma obowiązku wykorzystywania go w procesie decyzyjnym dotyczącym inwestycji miejskich. Mimo poważnych skutków zagrożenia hałasem, stwierdzonych m.in w PEP30, inwestycje mające na celu zmniejszenie hałasu drogowego nie podlegają z mocy prawa priorytetowej realizacji. Kierowanie się tymi informacjami, podobnie jak realizacja zadań zaplanowanych w wojewódzkich programach ochrony środowiska jest więc uzależniona od woli podmiotu realizującego zadanie.

9. Programy ochrony środowiska

Na podstawie art. 14 POŚ programy ochrony środowiska są jednym z podstawowych sposobów prowadzenia polityki ochrony środowiska na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Oprócz nich, ust. 1 tego artykułu wymienia także dokumenty programowe, programy i strategie, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Jak wskazuje K. Gruszecki, katalog aktów planowania, za pomocą których prowadzona jest polityka ochrony środowiska, jest otwarty. Jednostki samorządu terytorialnego mają zatem swobodę w przyjmowaniu innych dokumentów, za pomocą których chcą kształtować swoją politykę ochrony środowiska, zgodnie z zasadą pomocniczości (Gruszecki 2025: art. 14).

Sporządzanie programów ochrony środowiska należy do obowiązków organów wykonawczych wszystkich trzech JST z zapewnieniem możliwości udziału społeczeństwa na zasadach określonych w odrębnej ustawie. Nie stanowią one źródeł prawa powszechnie obowiązującego i w związku z tym nie można na ich podstawie nakładać na jednostki żadnych obowiązków. Na podstawie art. 17 ust. 1 w programie ochrony środowiska należy zawrzeć cele, o których mowa w strategii rozwoju, programach i dokumentów programowych określonych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Z tej przyczyny, jeżeli w strategii PEP30, pośród elementów środowiska naturalnego podlegającego ochronie pojawił się także klimat akustyczny to znaczy, że w aktach niższego rzędu również musi się on pojawić, by system pozostał spójny. Także obowiązek zasięgnięcia opinii

organu wyższego w hierarchii, który wynika z art. 17 ust. 2 umożliwia merytoryczne zweryfikowanie aktu jeszcze zanim zostanie on przyjęty. Z dzrugiej strony, jak wskazuje M. Bar, nie można znaleźć w ustawie wymogu, aby akt był zgodny z aktem przyjętym przez organ wyższego szczebla. Wszelako art. 17 ust. 2 nakazuje jedynie pozyskać opinię. W związku z tym niemożliwe jest uchylenie wadliwego programu w trybie nadzorczym ponieważ kryterium nadzoru nad działalnością jednostki samorządu terytorialnego jest jej zgodność z prawem. Dla porządku należy zaznaczyć, że przepisy dotyczące ustanawiania programów ochrony środowiska zostały znowelizowane od czasów, kiedy komentarz M. Bar został opublikowany. Analiza prawnoporównawcza wskazuje jednak, że nie uległy one zmianie co do istoty, a jedynie co do formy oraz na skutek zastąpienia sformułowania „polityka ekologiczna" określeniem „polityka ochrony środowiska", o czym była mowa na początku tego rozdziału. Należy podkreślić, że do dziś sformułowania te są stosowane wymiennie, czego najlepszym przykładem jest strategia PEP30. Z tej przyczyny godzi się uważać treść komentarza M. Bar za aktualną (Bar 2001: art. 17).

Ostatnią sprawą, którą warto omówić w kwestii programów ochrony środowiska jest obowiązek sporządzania raportów z ich wykonania, które tworzy się co dwa lata i przedstawia do zaopiniowania organowi uchwałodawczemu jednostki samorządu terytorialnego a następnie przekazuje do jednostki nadrzędnej. Ten obowiązek stanowi rzadki przykład polskiej regulacji mającej na celu częste wyciąganie wniosków i przedstawiania sprawozdania z realizacji z przygotowywanych strategii i programów, których charakter obowiązywania jest miękki. Należy to rozwiązanie zdecydowanie zaaprobować chociaż, ponownie, rozwiązanie to nie stwarza realnych konsekwencji w razie uchybienia obowiązkom w niemu określonym.

10. Wnioski

W przedmiotowym opracowaniu przedstawiono kluczowe akty prawne, które stanowią zręby polityki zarządzania hałasem w Polsce. Wspólną cechą omówionych dokumentów jest ich niewiążący charakter, zorientowany na informowanie o zagrożeniach w zakresie ochrony środowiska i zdrowia publicznego. W artykule przedstawiono wybrane, najważniejsze akty prawne odnoszące się do sposobu zarządzania hałasem na poziomie polityki publicznej jednakże również inne akty prawne, o charakterze technicznym mają istotny wpływ na praktykę ograniczania hałasu drogowego. Pośród nich należy wymienić na przykład Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie poziomu dźwięku pojazdów silnikowych i zamiennych układów tłumiących lub Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem. W literaturze dotyczącej hałasu podkreśla się, że na jakość ochrony przed hałasem,

poza działaniami planistycznymi, wpływa też szereg działań w zakresie organizacji ruchu, redukujących hałas u źródła. Działania zależą od woli organów sprawujących nadzór nad ruchem drogowym i mają charakter techniczny. Ich celem, jak wskazuje W. Gardziejczyk jest zmniejszanie natężenia ruchu samochodowego, udziału pojazdów ciężarowych w ruchu drogowym oraz nadmiernej prędkości pojazdów (Gardziejczyk 2015: 83).

Stan polskich przepisów w zakresie ochrony przed hałasem odzwierciedla słabość regulacji unijnych. Mimo ambitnych celów wyznaczonych w Europejskim Zielonym Ładzie i rzetelnym analizom sporządzanym regularnie przez Europejską Agencję Środowiska nie widać narzędzi, które mogłyby posłużyć do redukcji hałasu o 30% w stosunku do poziomów z 2017 r., co stanowi założenie Europejskiego Zielonego Ładu.

De lege ferenda, podsumowując najważniejsze zagadnienia dotyczące ograniczania hałasu drogowego w mieście należy zauważyć, że obecne normy dotyczące poziomu hałasu w środowisku ustalone w drodze rozporządzenia ministra środowiska są stanowczo zbyt wysokie, co przekłada się na fałszywe dane odnośnie poziomu zagrożenia hałasem w Polsce. W PEP30 wyrażono wolę zmiany rozporządzenia określającego dopuszczalne poziomu hałasu w środowisku w razie, gdyby pomiary wykazały taką potrzebę. Dopóki jednak wyniki pomiarów są zgodne z zawyżonymi względem rekomendacji WHO normami określonymi w rozporządzeniu polski prawodawca nie ma powodu twierdzić, że dochodzi do przekroczeń. Należy zacząć więc od znowelizowania przedmiotowego rozporządzenia, które powinno mieć na celu obniżenie norm dopuszczalnego poziomu hałasu drogowego w środowisku i usunięcie niepotrzebnie wielu kategorii dotyczących szeroko rozumianej zabudowy mieszkaniowej.. Następnie, należy przywrócić powiatom kompetencję uchwalania programów ograniczających negatywne oddziaływanie na środowisko z art. 84 POŚ i z powrotem przyjąć przepis na wzór uchylonego art. 119 POŚ, który umożliwiłby wydanie aktu prawa miejscowego regulującego kwestię ochrony środowiska przed hałasem na poziomie powiatowym.

Opisany powyżej katalog aktów składających się na politykę zarządzania hałasem drogowym w Polsce nie wyczerpuje wszystkich narzędzi strategicznych i planistycznych dotyczących tego zagadnienia. Dokumenty takie, jak Krajowa Polityka Miejska 2030, Regionalne Plany Transportowe uchwalane dla poszczególnych województw i inne uchwalane na poziomie krajowym oraz regionalnym akty także zawierają opracowania dotyczące hałasu drogowego jednakże, ze względu na ich niewielką objętość oraz znaczenie dla praktyki zarządzania hałasem w mieście zdecydowano się ich nie uwzględniać w niniejszym opracowaniu.

Odpowiadając na pytanie zadane we wstępie pracy, a więc czy obowiązująca polityka zarządzania hałasem gwarantuje organom publicznym różnych szczebli ustrojowych odpowiednie narzędzia do zapobiegania, unikania i redukcji hałasu drogowego należy stwierdzić, że nie daje ona takiej gwarancji. Opisane powyżej na-

rzędzia służą informowaniu i sprawozdawczości, a także wyznaczają cele ochrony klimatu akustycznego, ale ich nieprzestrzeganie nie rodzi konsekwencji prawnych ani finansowych zatem trudno jest mówić o ich skuteczności. Najważniejszym kierunkiem na nadchodzące lata jest obniżenie dopuszczalnych progów hałasu oraz przyjęcie narzędzi, które mogą rodzić konsekwencje dla samorządów niereализujących wojewódzkich programów ochrony środowiska. Bez tego cel zadbania o bezpieczeństwo akustyczne kraju pozostanie w sferze marzeń.

Wykaz skrótów

PEP30 – Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej.
POŚ – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.
UIOŚ – Ustawa o Inspekcji Ochrony Środowiska.
SMH – Strategiczna Mapa Hałasu.

Bibliografia

Akty prawne

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r.
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4.11.1950 r. Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Dz.U. Nr 178, poz. 1841.
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 540/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie poziomu dźwięku pojazdów silnikowych i zamiennych układów tłumiących oraz zmieniające dyrektywę 2007/46/WE i uchylające dyrektywę 70/157/EWG.
Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem. t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 271.
Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na strategicznych mapach hałasu, sposobu ich prezentacji i formy ich przekazywania. Dz.U. z 2021 poz. 1325.
Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie programu ochrony środowiska przed hałasem. t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 271.
Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 425.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 647).
Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. Dz.U. UE L 189 z 2002 r., z późn. zm.
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska, tj. Dz.U. poz. 2087.

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2023 r., sygn. akt C-602/21, Komisja p. Polsce.
Wyrok NSA z 19.08.2010 r., II OSK 1159/10, LEX nr 746413.
Wyrok ETPC z 22.11.2011 r., 24202/10, Zammit Maempel v. Malta, Lex nr 1056543.

Archiwalia

Kancelaria Sejmu, Biuro Komisji Sejmowych, Pełny zapis prac podkomisji stałej do spraw zdrowia publicznego (nr 13) z dnia 6 marca 2025 r. (dostęp: 20.02.2026).

Opracowania

Bar, Magdalena. 2001. Komentarz do art. 17. W: *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, (red.) Jerzy Jendrośka, Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego.

Ciechanowicz-McLean, Janina. 2009. *Prawo i polityka ochrony środowiska.* Warszawa: Wolters Kluwer.

Gardziejczyk, Władysław. 2015. Wybrane problemy ochrony przed hałasem drogowym. *Inżynieria Ekologiczna*, 45, 82–88.

Gruszecki, Krzysztof. 2025. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 26.04.2026.

Hausner, Jerzy. 2007. Politics vs. public policy. *Journal of Public Governance* 1(1), 43–60.

Jendrośka, Jerzy, Magdalena Bar. 2008. Czynniki wpływające na implementację wspólnotowego prawa ochrony środowiska w Polsce. W: *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, (red.) Jerzy Jendrośka, Magdalena Bar, 47–68. Wrocław: Centrum Prawa Ekologicznego.

Kalda, Galyna. 2020. *Ochrona przed hałasem*, Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej.

Korzeniowski, Piotr. 2012. *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska.* Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Kistowski, Mariusz. 2010. Bierna ochrona krajobrazu jako podstawa utrzymania korzystnych warunków życia człowieka. *Przegląd Przyrodniczy XXI* 1, 18–30.

Paczuski, Ryszard. 1994. *Prawo ochrony środowiska.* Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.

Partyk, Aleksandra. 2023. *Polska źle walczy z hałasem. Omówienie wyroku TS z dnia 20 kwietnia 2023 r., C-602/21 (Komisja p. Polsce)*. Wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 26.04.2026.

Poniatowski, Piotr. 2021. (Nie)wystarczające środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy. *Transformacje Prawa Prywatnego,* 3: 49–83.

Poniatowski, Piotr. 2022. Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego – kilka uwag o pozornej ochronie akustycznej. *Palestra* 6: 67–84.

Szruba, Maria. 2020. Ochrona przed hałasem komunikacyjnym. *Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne* 5: 74–82.

Stelmasiak, Jerzy. 2014. Bezpieczeństwo ekologiczne. W: *Podstawowe płaszczyzny zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego: aspekty materialnoprawne*, (red.) Marian Zdyb, Jerzy Stelmasiak, Kamil Sikora, 152–160. Warszawa: Wolters Kluwer.

Źródła internetowe

Strategiczna Mapa Hałasu dla Miasta Gdańska 2022–2027. Gdańsk.pl. Dostęp: 28.05.2025. https://www.gdansk.pl/zielony-gdansk/portal-mapy-akustycznej-gdanska-2022-2027,a,255680.

Strategiczna Mapa Hałasu dla Miasta Krakowa 2022–2027. Urząd Miasta Krakowa. Dostęp: 28.05.2025. https://msip.um.krakow.pl/kompozycje/?config=config_halas_22.json.

Strategiczna Mapa Hałasu dla m.st. Warszawy 2022–2027. Urząd m. st. Warszawy. Dostęp: 28.05.2025. https://mapa.um.warszawa.pl/mapaApp1/mapa?service=mapa_akustyczna.

Dokumenty

Komisja Europejska 2021. Droga do zdrowej planety dla wszystkich. Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby, COM (2021), Bruksela.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Brak roku publikacji. Raport o stanie akustycznym środowiska w Polsce na podstawie wyników realizacji strategicznych map hałasu – wyniki IV rundy mapowania.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska. Brak roku publikacji. Raport o stanie akustycznym środowiska na podstawie wyników realizacji map akustycznych z II rundy mapowania.

Centrum Badań Marketingowych INDICATOR. 2024. Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski 2024: Raport z badania trackingowego.

European Environment Agency, Environmental noise in Europe 2025 (2025) (EEA Report No. 05/2025), Publications Office of the European Union. Dostęp: 15.02.2026. https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/environmental-noise-in-europe-2025.

Komisja Europejska. 2023. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku zgodnie z art. 11 dyrektywy 2002/49/WE (COM(2023), Wydawnictwo internetowe EUR-Lex.