



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Ministerstwo Sprawiedliwości, www.gov.pl/sprawiedliwosc [Translation already published on the official website of the Polish Ministry of Justice]

Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Ministerstwo Sprawiedliwości, <https://www.gov.pl/web/justice> [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości]

Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA
SEKCJA PIERWSZA

SPRAWA KAPA I INNI PRZECIWKO POLSCE

(Skargi nr 75031/13 i 3 inne)

WYROK

Artykuł 8 • Poszanowanie mieszkania • Niezachowanie właściwej równowagi przy skierowaniu ruchu ciężkiego na drogę nieprzystosowaną do tego celu w pobliżu miejsca zamieszkania skarżących, co naraziło ich na poważne uciążliwości • Brak terminowej i właściwej reakcji władz krajowych na problemy dotyczące okolicznych mieszkańców

STRASBURG

14 października 2021 r.

OSTATECZNY

28/02/2022

Wyrok ten stał się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 ust. 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Kapa i Inni przeciwko Polsce

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Seksja Pierwsza), zasiadając jako Izba w składzie:

Ksenija Turković, *Przewodnicząca*,
Péter Paczolay,
Krzysztof Wojtyczek,
Alena Poláčková,
Gilberto Felici,
Erik Wennerström,
Ioannis Ktistakis, *sędziowie*,

oraz Renata Degener, *Kancelarz Sekcji*,

Uwzględniając: skargi (nr 75031/13, 75282/13, 75286/13 i 75292/13) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesione do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) w dniu 22 listopada 2013 r. przez czworo obywateli polskich: pierwszą skarżącą – Katarzynę Kapę, drugiego skarżącego – Jacka Juszczyka, trzeciego skarżącego – Mateusza Juszczyka i czwartą skarżącą – Barbarę Juszczyk („skarżący”), zgodnie z załączoną tabelą;

decyzję o zakomunikowaniu skarg Rządowi polskiemu („Rządowi”);

oraz uwagi stron;

obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 września 2021 r.

wyduje następujący wyrok, który w tym dniu został przyjęty:

WPROWADZENIE

1. Kwestia podniesiona w sprawie dotyczy art. 8, ponieważ władze państwowe przez okres ponad dwóch lat, w dzień i w nocy kierowały niezwykle intensywny, ciężki ruch autostradowy na nieprzystosowaną do tego celu drogę, która przebiegała przez środek miasta, w bardzo bliskim sąsiedztwie miejsca zamieszkania skarżących. Zdaniem skarżących skutkowało to narażeniem ich na poważne uciążliwości: hałas (przekraczający normy krajowe i międzynarodowe), drgania i spaliny.

FAKTY

2. Pierwsza skarżąca urodziła się w 1984 r. Drugi skarżący urodził się w 1958 r. Trzeci skarżący urodził się w 1991 r., a czwarta skarżąca urodziła się w 1959 r. Skarżący są krewnymi i wszyscy mieszkają w Smolicach. Skarżących reprezentował Ł. Brydak, adwokat praktykujący w Warszawie.

3. Rząd polski („Rząd”) reprezentowany był przez swoją pełnomocniczkę, J. Chrzanowską, a następnie przez J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Stan faktyczny sprawy, ustalony przez sądy krajowe w toku opisanego poniżej postępowania cywilnego i przedstawiony przez strony, można podsumować w następujący sposób.

I. KONTEKST

5. Od nieokreślonego czasu rodzina skarżącej mieszka w domu jednorodzinnym położonym w Smolicach przy ulicy Cegielnianej 11, kilka metrów od drogi krajowej nr 14 („DK14”).

6. Droga DK14 biegnie równolegle do ulicy skarżących, przez środek sąsiedniego miasta Stryków, które liczy około 3500 mieszkańców. DK14 na odcinku przebiegającym przez Stryków nosi nazwę „ulica Warszawska”.

7. W południowej części Strykowa, około 1 km od domu skarżących, autostrada A2 krzyżuje się z drogą DK14. Skrzyżowanie tych dwóch dróg nazywane jest „węzłem Stryków II”.

8. Autostrada A2 stanowi część Drugiego europejskiego korytarza transportowego, łączącego Hanower, Berlin, Frankfurt, Poznań, Warszawę, Brześć, Mińsk i Moskwę. Przebiega przez całą centralną Polskę i jest jedną z najważniejszych dróg w kraju.

9. Polska część autostrady, nosząca nazwę „Autostrada Wolności”, powstawała odcinkami przez kilka lat, a jej budowa rozpoczęła się w 2001 r. Obecnie składa się z jedenastu odcinków o łącznej długości 475 km. Na niektórych odcinkach autostrady pobierane są opłaty za przejazd, inne zaś są wolne od opłat.

10. Jeden z odcinków autostrady, o długości 103 km, przebiega między Koninem a Strykowem. Obecnie są tam po trzy drożne pasy ruchu. Od 2006 r. do połowy 2011 r. korzystanie z tego odcinka autostrady A2 było bezpłatne. Obecnie opłata za przejazd wynosi ok. 2,50 euro (EUR).

11. Gdy został zbudowany w 2006 r., przedmiotowy odcinek autostrady kończył się na węźle Stryków II, a cały ruch autostradowy został tymczasowo skierowany bezpośrednio na drogę DK14.

12. Stryków znajduje się pod administracją władz samorządowych województwa łódzkiego.

13. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Strykowa z 1994 r., a także w późniejszych wersjach tego planu, znajduje się projekt autostrady z obwodnicą wokół miasta.

II. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE BUDOWY I EKSPLOATACJI ODCINKA AUTOSTRADY A2 KONIN-STRYKÓW

14. Pierwszy etap dwuetapowego postępowania dotyczącego budowy autostrady A2 rozpoczął się 25 sierpnia 1995 r., kiedy to prezes Centralnego Urzędu Planowania wydał decyzję o lokalizacji autostrady.

15. W dniu 13 lutego 1996 r. Minister Środowiska podjął decyzję o przebiegu odpowiedniego odcinka autostrady, pomiędzy miejscowościami Września (koło Konina) i Stryków.

16. Drugi etap postępowania, a mianowicie postępowanie administracyjne dotyczące lokalizacji odpowiedniego odcinka autostrady A2, został wszczęty w dniu 18 kwietnia 1996 r.

17. W dniu 26 kwietnia 1996 r. burmistrz miasta-gminy Stryków zgłosił formalny sprzeciw wobec planu lokalizacji tymczasowego węzła końcowego autostrady A2 (późniejszego węzła Stryków II) na terenie gminy Stryków.

18. Burmistrz zaproponował m.in. dwie alternatywne lokalizacje miejsca zakończenia odcinka: Łowicz, na terenie województwa łódzkiego, oraz Żyrardów, na terenie województwa mazowieckiego. Burmistrz argumentował, że ruch na drodze krajowej nr 71 i na drodze wojewódzkiej nr 712 (obie przebiegające przez Stryków), jest już bardzo intensywny. Przekierowanie ruchu autostradowego przez miasto bez stworzenia alternatywnego połączenia drogowego mogło spowodować utrudnienia w lokalnym ruchu drogowym i stworzyć zagrożenie dla środowiska.

19. W dniu 23 lipca 1996 r. wojewoda łódzki podjął decyzję, że rzeczony odcinek autostrady A2 będzie przebiegał przez południową część miasta Stryków.

20. W tym celu wojewoda określił różne specyfikacje techniczne dotyczące projektu autostrady A2.

21. W szczególności w fazie planowania należało podjąć następujące czynności: tzw. „strefa uciążliwości” miała być określona po analizie wyników nasilonej i pogłębionej oceny oddziaływania na środowisko. Miały też zostać przeprowadzone szeroko zakrojone badania środowiskowe odnoszące się do problematycznych obszarów. Projekt budowlany miał uwzględniać wyniki tych badań. Obszary mieszkalne położone wzdłuż autostrady miały być chronione przed hałasem za pomocą ekranów akustycznych oraz innych środków. Tereny wzdłuż autostrady miały zostać zalesione. Na każdym etapie realizacji inwestycji właściciele nieruchomości, na które oddziałuje autostrada, mieli być chronieni przed uciążliwościami (hałasem, zanieczyszczeniem powietrza i wody), ilekroć wykraczały one ponad przeciętną miarę.

22. Wojewoda pouczył inwestora, że do odpowiedniego wniosku o pozwolenie na budowę będzie musiał dołączyć ocenę wyników lokalnego monitoringu hałasu oraz pogłębioną ocenę oddziaływania na środowisko.

23. Wojewoda uznał, że nie jest właściwy do rozpatrzenia sprzeciwu burmistrza Strykowskiego, ponieważ – jak wyjaśnił – w świetle odpowiednich przepisów ustawy o autostradach płatnych decyzja o lokalizacji autostrady nie może wykroczać poza zakres decyzji wydanej przez prezesa Centralnego Urzędu Planowania z 25 sierpnia 1995 r., która dotyczyła jedynie odcinka autostrady w granicach województwa łódzkiego. Wojewoda stwierdził, że budowa autostrady musi być zorganizowana odcinek po odcinku.

Oczekiwanie na zaplanowanie odcinka za Strykowem przed zatwierdzeniem lokalizacji odcinka do Strykowa uczyniłoby całe przedsięwzięcie nieopłacalnym dla inwestora.

24. Wyżej wymieniona decyzja z dnia 23 lipca 1996 r. nie odnosiła się do kwestii przekierowania ruchu autostradowego na drogę DK14.

25. W 2002 r. niewątpliwie opracowano szereg sprawozdań z oceny oddziaływania na środowisko. Dokumenty te nie zostały przedłożone Trybunałowi.

26. W trakcie konsultacji społecznych dotyczących projektu autostrady jedno ze stowarzyszeń zajmujących się ochroną środowiska przedstawiło szereg uwag i zostało ostatecznie dopuszczone jako strona do przedmiotowego postępowania administracyjnego. W szczególności stowarzyszenie zwróciło się o przeprowadzenie badań w celu określenia wpływu autostrady na zdrowie ludności objętej oddziaływaniem inwestycji. W tym celu zwróciło się z prośbą o monitorowanie stanu zdrowia mieszkańców obszaru w promieniu 1 km od autostrady. Stowarzyszenie zwróciło się również o ochronę poszczególnych mieszkańców najbardziej podatnych na zagrożenia przed wpływem przyszłego ruchu na autostradzie.

27. W dniu 12 lutego 2003 r., uwzględnivszy wyniki oceny oddziaływania akustycznego autostrady na zdrowie mieszkańców, wojewoda łódzki wydał rozporządzenie. Wojewoda uznał w nim część odcinka autostrady znajdującego się bezpośrednio przed Strykowem za obszar ograniczonego użytkowania.

28. W dniu 26 marca 2003 r. wojewoda łódzki zatwierdził projekt budowlany inwestora dla odpowiedniego odcinka autostrady A2 i wydał Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zwanej dalej „GDDKiA”) pozwolenie na budowę. W odniesieniu do wniosku stowarzyszenia działającego na rzecz ochrony środowiska o monitorowanie stanu zdrowia ludności, wojewoda zauważył, że nie istnieją przepisy prawne regulujące takie działania. Ogólnie rzecz biorąc, wojewoda uznał, że projekt oferuje rozwiązania zapewniające ochronę środowiska.

29. Wyżej wymieniona decyzja nie odnosiła się do kwestii przekierowania ruchu autostradowego na drogę DK14.

30. W dniu 14 lipca 2003 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego odrzucił odwołanie stowarzyszenia na rzecz ochrony środowiska od decyzji o wydaniu pozwolenia na budowę jako wniesione z naruszeniem terminu.

31. W dniu 25 lipca 2006 r. Inspektor Nadzoru Budowlanego Województwa Łódzkiego zezwolił GDDKiA na użytkowanie tego odcinka autostrady. Decyzja ta nie odnosiła się do kwestii przekierowania ruchu autostradowego na drogę DK14.

III. EKSPLOATACJA ODCINKA AUTOSTRADY A2
KONIN-STRYKÓW

A. Chronologia wydarzeń i monitorowania drogi DK14

32. W dniu 26 lipca 2006 r. GDDKiA oddała do użytku nowy, dwujezdniowy odcinek autostrady A2 pomiędzy Koninem a Strykowem (węzeł Stryków II).

33. Autostrada została wówczas bezpośrednio połączona z drogą DK14 prowadzącą na północ, do Warszawy i Łodzi.

34. Po oddaniu do użytku przedmiotowego odcinka autostrady A2 ruch w centrum Strykowa, zwłaszcza ciężarowy, znacznie się nasilił.

35. Ocena oddziaływania przeprowadzona we wrześniu 2006 r. przez Instytut Ochrony Środowiska w Warszawie wykazała, że poziom hałasu na drodze DK14 znacznie przekracza ustawowe normy.

36. Wybuchły protesty, a mieszkańcy Strykowa i okolic zaapelowali do władz o niezwłoczne ograniczenie ruchu na drodze DK14, szczególnie w nocy.

37. W latach 2006-2017 skarżący nie składali żadnych skarg na hałas, drgania ani zanieczyszczenie powietrza do lokalnych władz odpowiedzialnych za ochronę środowiska. Nie zwrócili się też o przeprowadzenie jakiegokolwiek szczególnej oceny zanieczyszczenia lub hałasu w odniesieniu do ich nieruchomości.

38. W wyniku protestów i skarg wniesionych przez innych mieszkańców Strykowa, w dniu 10 sierpnia 2006 r. GDDKiA przedstawiła Radzie Miasta plan przyspieszonej budowy obwodnicy łączącej autostradę A2 z drogą DK14 poza granicami miasta. Alternatywnie zaproponowano przedłużenie autostrady A2 o 1,7 km poza południowe granice miasta, aby połączyć ją z pobliską autostradą A1.

39. We wrześniu 2006 r. eksperci Instytutu Ochrony Środowiska przeprowadzili monitoring hałasu na prywatne zlecenie. Ich sprawozdanie zostało sporządzone w dniu 15 stycznia 2007 r.

40. Według jego treści średnia liczba pojazdów przejeżdżających przez Stryków drogą DK14 wynosiła 15 381 w ciągu dnia i 2818 w nocy – według pomiarów z września 2006 r. Zmierzone w tym samym czasie w Strykowie poziomy hałas znacznie przekraczały normy krajowe, które wówczas wynosiły: 60 dB dla pory dziennej i 50 dB dla pory nocnej (zob. paragraf 108 poniżej). W szczególności poziomy hałas na terenach zabudowy mieszkaniowej przekraczały normy o od 9,9 dB (L_{Aeq} - równoważny poziom dźwięku ciągłego) do 12,7 dB (L_{Aeq}) w porze dziennej oraz od 18,5 dB (L_{Aeq}) do 21,3 dB (L_{Aeq}) w porze nocnej.

41. Ekspert zaobserwowali, że główną przyczyną hałasu był ruch pojazdów ciężarowych, który stanowił od 40 do 47% całego ruchu w Strykowie.

Uznali, że tak duża liczba ciężarówek jest bardzo nietypowa dla ruchu w mieście.

42. Eksperti doszli do wniosku, że w dłuższej perspektywie hałas nie powinien być tolerowany, nawet przy założeniu, że sytuacja jest tymczasowa. Zalecili podjęcie stanowczych środków w celu przeniesienia dużej części ruchu poza granice miasta.

43. Również w 2006 r. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska prowadził monitoring zanieczyszczeń powietrza i wód. Wykazano między innymi, że średnie roczne stężenie dwutlenku siarki i dwutlenku azotu (zanieczyszczeń przyczyniających się odpowiednio do kwaśnej depozycji i eutrofizacji, co z kolei może prowadzić do zmian w jakości gleby i wody) na ulicy Warszawskiej wynosiło odpowiednio $8,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i $33,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (mikrogramów na metr sześcienny). Stan wód rzecznych w tym rejonie – w skali I-V – oceniono na IV, czyli „niezadowolający”. Stan wody w studni w Strykowie oceniono na II, czyli „dobra jakość”.

44. W październiku 2006 r. wyremontowano nawierzchnię ulicy Warszawskiej w Strykowie.

45. W grudniu 2006 r. GDDKiA dokonała reorganizacji ruchu na autostradzie A2 w celu zmniejszenia uciążliwości związanych ze wzmożonym ruchem w Strykowie. W szczególności za pomocą znaków drogowych wskazano użytkownikom autostrady alternatywne drogi do Warszawy.

46. Według jednego z biegłych powołanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie, wyżej opisany środek przywrócił natężenie ruchu na drodze DK14 do poziomu sprzed 2006 r., ale nie wyeliminował hałasu emitowanego przez samochody ciężarowe, zwłaszcza w nocy (zob. również paragraf 78 poniżej) Pomiary przeprowadzone przez biegłego we wrześniu 2008 r. wykazały, że na drodze DK14 nadal występował intensywny, ciągły ruch ze znacznym udziałem pojazdów ciężarowych. Zdaniem Rządu, mogło to być częściowo spowodowane rozwojem stref przemysłowych i obszarów usługowych w Strykowie.

47. Biegły powołany przez sąd zauważył ponadto, że w dniu 31 sierpnia 2006 r. został zatwierdzony (przez Biuro Zarządzania Drogami i Mostami) projekt dotyczący doraźnych ograniczeń i reorganizacji ruchu (zob. paragraf 45 powyżej), pomimo jego rozmaitych niedociągnięć. W szczególności, wbrew obowiązującemu prawu, projekt nie zawierał określonych map, opisu technicznego (w tym specyfikacji drogi i ruchu), harmonogramu realizacji ani nazwiska projektanta. W dniu 15 września 2006 r. projekt został zarejestrowany w Biurze Zarządzania Budową Autostrady, co umożliwiło jego realizację, z terminem ustalonym na 1 października 2006 r. Ze względu na dużą liczbę znaków drogowych, które musiały zostać przygotowane na zamówienie, reorganizacja ruchu nastąpiła w grudniu 2006 r.

48. GDDKiA zrezygnowała z ekranów akustycznych wzdłuż drogi DK14, ponieważ przestrzeń wzdłuż ulicy Warszawskiej była niewystarczająca,

a dojazd do wielu pojedynczych działek położonych przy ulicy nie mógł być zablokowany lub zasłonięty, a przez to utrudniony.

49. W związku z bliskością autostrady, w rejonie Smolic i Strykowa powstały różnego rodzaju centra logistyczne i duże magazyny. Odnotowano zatem ogólne nasilenie ruchu na ulicach tych miejscowości.

50. Zgodnie z opinią sporządzoną w dniu 30 listopada 2010 r. przez innego biegłego powołanego przez Sąd Okręgowy w Warszawie, GDDKiA nie mogła przewidzieć, jakie natężenie ruchu w Strykowie pojawi się w następstwie eksploatacji tego odcinka autostrady A2. Ruch pojazdów ciężarowych generowany był nie tylko za sprawą eksploatacji autostrady, ale także eksploatacji innych dróg krajowych i wojewódzkich w okolicach Strykowa.

B. Ocena porównawcza oddziaływania na środowisko, sporządzona dla autostrady A2 w rejonie węzła Stryków II

51. W styczniu 2008 r. ukazało się sprawozdanie z oddziaływania na środowisko po zakończeniu budowy, dla odcinka autostrady A2 Dąbie-Stryków (57 km przed Strykowem).

52. W dokumencie tym zamieszczono poniższe istotne informacje dotyczące obszaru węzła Stryków II.

53. Pomiary prowadzone w różnych kierunkach na autostradzie wykazały następujące statystyki ruchu.

54. W dniu 21 sierpnia 2007 r. liczba pojazdów lekkich na godzinę wahała się od 282 do 475 między godziną 6:00 a 22:00, oraz od 114 do 206 między godziną 22:00 a 6:00. Liczba pojazdów ciężkich (takich jak ciężarówki lub autobusy) na godzinę wahała się od 191 do 296 między godziną 6:00 a 22:00, oraz od 162 do 234 między godziną 22:00 a 6:00. Procentowy udział pojazdów ciężkich w ruchu wynosił 47,5% między godziną 6:00 a 22:00 i 64,4% między godziną 22:00 a 6:00. Całkowita liczba pojazdów zliczonych w ciągu dwudziestu czterech godzin wynosiła 12 499.

55. W dniu 23 sierpnia 2007 r. liczba pojazdów lekkich na godzinę wahała się od 220 do 416 między godziną 6:00 a 22:00 oraz od 94 do 190 między godziną 22:00 a 6:00. Liczba pojazdów ciężkich (takich jak ciężarówki lub autobusy) na godzinę wahała się od 195 do 302 między godziną 6:00 a 22:00 oraz od 175 do 230 między godziną 22:00 a 6:00. Procentowy udział pojazdów ciężkich w ruchu wynosił 48,8% między godziną 6:00 a 22:00 i 66,9% między godziną 22:00 a 6:00. Całkowita liczba pojazdów zliczonych w ciągu dwudziestu czterech godzin wynosiła 11 587.

56. W sumie średnia liczba pojazdów w rejonie węzła Stryków II wynosiła 11 244 w godz. 6:00 – 22:00 oraz 3006 w godz. 22:00 – 6:00, przy łącznej liczbie 14 250 pojazdów co dwadzieścia cztery godziny. Blisko 52% tego ruchu stanowiły pojazdy ciężkie.

57. Pomiary przeprowadzone ściśle w odniesieniu do skrzyżowania autostrady A2 z drogą DK14 wykazały następujące liczby pojazdów: 14 552 pojazdy lekkie co dwadzieścia cztery godziny; 5934 pojazdy ciężkie co dwadzieścia cztery godziny; 12 718 pojazdów lekkich między godziną 6:00 a 22:00; 4320 pojazdów ciężkich między godziną 6:00 a 22:00.; łącznie 17 038 pojazdów między godziną 6:00 a 22:00; 1834 pojazdy lekkie między godziną 22:00 a 6:00; 1614 pojazdów ciężkich między godziną 22:00 a 6:00; oraz łącznie 3448 pojazdów między godziną 22:00 a 6:00.

58. Średnia prędkość wynosiła 105 km/h dla pojazdów lekkich i 75 km/h dla pojazdów ciężkich.

59. Pomiary poziomu hałasu, które przeprowadzono głównie w słoneczne dni sierpnia 2007 r. w odległości od 25 do 800 metrów od krawędzi jezdni i na wysokości 4 metrów wykazały, że poziom hałasu wahał się od 49,3 do 61,8 dB w ciągu dnia i od 47,7 do 59,6 dB w nocy. Przekroczenia dopuszczalnych prawem poziomów hałasu w porze dziennej wystąpiły na trzech z osiemnastu stanowisk pomiarowych (o maksymalnie 1,8 dB), a w porze nocnej na piętnastu z osiemnastu stanowisk (o maksymalnie 9,6 dB). W trakcie monitoringu nie udało się oddzielić hałasu pochodzącego z autostrady A2 od hałasu pochodzącego z innych źródeł, takich jak działalność lokalna czy drogi lokalne.

60. Średnie roczne poziomy zanieczyszczeń powietrza w 2006 r. były następujące: 16-20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ dwutlenku azotu (ustawowy poziom dopuszczalny 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ nie został przekroczony); 9-15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ dwutlenku siarki (ustawowy poziom dopuszczalny 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ nie został przekroczony); 16-18 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ pyłu zawieszonego PM_{10} (ustawowy poziom dopuszczalny 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ nie został przekroczony); 1,5-2,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ benzo(a)pirenu (ustawowy poziom dopuszczalny 5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ nie został przekroczony); oraz 0,05 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ołowiu (ustawowy poziom dopuszczalny 0,5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ nie został przekroczony).

61. W sprawozdaniu z oceny oddziaływania na środowisko z 2008 r. stwierdzono również, że na odcinku autostrady A2 Konin-Stryków ustawiono 34 ekrany akustyczne o wysokości od 2,5 do 4,5 m oraz 5 ziemnych wałów przeciwhałasowych o wysokości 2 m.

62. Rzeczony odcinek autostrady został wyposażony w izolowane wodoszczelnie rowy oraz urządzenia, które częściowo oczyszczały osady drogowe przed ich odprowadzeniem.

63. W celu zmniejszenia zanieczyszczenia dwutlenkiem azotu, którego emisji spodziewano się w związku z ruchem autostradowym, wzdłuż autostrady zasadzono drzewa i krzewy. Autorzy sprawozdania doszli do wniosku, że ponieważ zieleń ta została posadzona niedawno, to nie spełniała jeszcze swojej funkcji filtracyjnej.

C. Rozbudowa autostrady A2 na odcinku od węzła Stryków II do węzła Stryków I.

64. W czasie, gdy powstawał odcinek autostrady między Koninem a węzłem Stryków II, władze opracowywały projekt 1,7-kilometrowego przedłużenia autostrady przez południowe obrzeża Strykowa, między węzłami Stryków II i Stryków I.

65. Ocena oddziaływania na środowisko dla tej części autostrady A2 została zakończona we wrześniu 2003 r. Po wydaniu szeregu pozwoleń, pod koniec 2006 r. rozpoczęły się prace. Miały one zostać ukończone jesienią 2008 r. Prace uległy jednak spowolnieniu z powodu braku środków rządowych lub, jak twierdzą skarżący, z powodu uporczywego niewykorzystywania przez GDDKiA środków państwowych i unijnych przeznaczonych na realizację projektu.

66. W dniu 22 grudnia 2008 r. oddano do użytku ww. przedłużenie autostrady A2.

67. Przedłużenie skutecznie zmniejszyło ruch ciężkich pojazdów na drodze DK14, zwłaszcza w okolicach domu skarżących. Skarżący potwierdzili, że natężenie ruchu spadło do akceptowalnego poziomu.

D. Wpływ eksploatacji odcinka autostrady A2 na zdrowie

68. W prywatnie zleconym raporcie psychologicznym sporządzonym w dniu 5 września 2008 r. stwierdzono, że wzmożony ruch na drodze DK14 bardzo negatywnie wpłynął na życie mieszkańców ulicy Warszawskiej i pobliskich ulic.

69. Po pierwsze, bardzo trudno było przejść przez ulicę Warszawską.

70. Po drugie, pojazdy emitowały dużo hałasu i spalin oraz powodowały drgania i inne zakłócenia. Te uciążliwości utrzymywały się praktycznie przez dwadzieścia cztery godziny na dobę. Wskutek tego mieszkańcy nie mogli otwierać okien, a w ich domach powstały szkody. Mieszkańcy żyli w poważnym stresie spowodowanym słyszalnym hałasem i (jeszcze bardziej szkodliwymi) infradźwiękami pochodzącymi od ciężarówek i innych pojazdów wyposażonych w duże silniki. Do tego dochodziło wysokie stężenie spalin oraz drgania.

71. Eksperci uznali, że silny i uporczywy hałas może stanowić biologiczny czynnik stresogenny powodujący zmiany fizjologiczne u ludzi. Taki stres biologiczny może początkowo wywoływać reakcję alarmową organizmu ludzkiego, zaś w przypadku silnego bodźca (hałas powyżej 60 dB) mógłby nawet doprowadzić do śmierci. Dłuższa ekspozycja na bodziec powodowała bezsenność, nieodwracalne wyczerpanie, a także prowadziła do śmierci. Wśród naukowców panował powszechny konsensus, że ze względu na szczególnie silne drogi nerwowe pomiędzy aparatem słuchowym a mózgiem, uporczywy hałas dźwiękowy powoduje nie tylko utratę słuchu,

ale także dyskomfort psychiczny, załamania nerwowe oraz zaburzenia w funkcjonowaniu narządów wewnętrznych i mózgu, takie jak dolegliwości kardiologiczne, udary, duszności, zawroty głowy, nadciśnienie i ryzyko wystąpienia wrzodów. Narażanie dzieci na hałas może powodować zaburzenia uwagi i nadpobudliwość, trudności w nauce, agresję, wycofanie, apatię, bezsenność, moczenie nocne i lęki nocne. Dzieci mieszkające w hałaśliwym otoczeniu były również bardzo podatne na spadek ogólnej odporności, alergię, artrozę, choroby skóry, wrzody, nudności, ataki paniki, zaparcia lub biegunki. Do objawów u dorosłych zalicza się problemy z krążeniem krwi i trawieniem, bóle pleców, astmę, alergię, wypadanie włosów, depresję, uzależnienie od tytoniu i alkoholu, agresję, depresję i bezpłodność.

72. Ultradźwięki, które dotykały głównie kobiety i młodzież, powodowały m.in. bóle uszu, zaburzenia słuchu i mowy, bóle brzucha i serca, zaburzenia oddychania i produkcji hormonów.

73. Drgania mogły prowadzić do powstania tzw. „syndromu wibracyjnego”, który poważnie wpływał na różne funkcje organizmu.

74. Eksperci uznali, że życie mieszkańców ul. Warszawskiej w Strykowie było na fatalnym poziomie; groziły im poważne dolegliwości psychofizjologiczne, choroby, a może nawet skrócenie życia. Wszyscy mieszkańcy skarżyli się na zakłócenia snu spowodowane nieznośnym hałasem, infradźwiękami i drganiami. U niektórych z nich rozwinęły się choroby autoimmunologiczne związane ze stresem.

E. Postępowanie cywilne przeciwko GDDKiA

75. W dniu 1 kwietnia 2009 r. skarżący wnieśli powództwo cywilne przeciwko Skarbowi Państwa oraz GDDKiA, domagając się zadośćuczynienia za uszczerbek na zdrowiu fizycznym i psychicznym oraz za naruszenie ich prawa do spokojnego i niezakłóconego życia prywatnego i rodzinnego, do mieszkania i poczucia bezpieczeństwa (sprawa nr XXV C 408/09). Domagali się po 15 000 złotych (PLN - ok. 3750 euro) odszkodowania na osobę.

76. W dniu 7 kwietnia 2009 r. sąd okręgowy w Warszawie połączył sprawę skarżących z powództwem, które zostało wniesione rok wcześniej przez niejakiego B.W., którego dom położony był w sąsiedztwie działki skarżących, przy DK14. Powód ów domagał się zadośćuczynienia w kwocie 60 000 zł (ok. 15 000 euro). B.W. wniósł również o nakazanie pozwanemu reorganizacji ruchu poprzez zakaz wjazdu do Strykowa pojazdom o masie od 25 ton. Żądanie to wycofał w dniu 20 lutego 2009 r.

77. W dniu 22 listopada 2011 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo o zadośćuczynienie. Z uwagi na bezprecedensowy charakter skargi, skarżący nie zostali obciążeni kosztami postępowania.

78. Sąd okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcia na następującym materiale dowodowym: rozmaitych ekspertyzach biegłych z zakresu inżynierii ruchu i akustyki, w tym ekspertyzie z dnia 30 listopada 2010 r. (opisanej w paragrafach 79-87 poniżej) oraz oświadczeniach złożonych przez powodów i specjalistów zatrudnionych w tym czasie przez GDDKiA. Sąd odrzucił sprawozdanie przygotowane przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska na podstawie wyników monitorowania zanieczyszczenia powietrza na tym obszarze (zob. paragraf 43 powyżej). Sąd uznał, że choć powszechnie wiadomo, iż wzmożony ruch uliczny prowadzi do zwiększonej emisji spalin, to dokładna przyczyna zanieczyszczenia powietrza na przedmiotowym obszarze nie była znana. Sąd uznał również za zbędne zbadanie wyników raportu z monitoringu hałasu zleconego przez powodów (zob. paragraf 39 powyżej) oraz uzyskanie dowodu z opinii biegłego na temat wpływu hałasu na zdrowie psychiczne powodów.

79. Sprawozdanie sporządzone w dniu 30 listopada 2010 r. przez powołanego przez sąd biegłego z zakresu inżynierii ruchu drogowego miało udzielić odpowiedzi na pytanie, czy GDDKiA podjęła odpowiednie i wystarczające środki w zakresie organizacji ruchu w Strykowie. W zakresie istotnym dla sprawy sprawozdanie zawierało następujące spostrzeżenia i wnioski.

80. Autostrada A2 i droga DK14 były w czasie objętym postępowaniem trasą preferowaną przez kierowców. Ten odcinek dróg był wolny od opłat, a specyfikacje techniczne tych dróg były lepsze niż specyfikacje dróg alternatywnych, DK2 i DK72.

81. Założono, że wzmożony ruch na drodze DK14 prawdopodobnie utrzyma się do czasu: (i) otwarcia kolejnego odcinka drogi, pomiędzy węzłami Stryków II i Stryków I (odcinka, który miał połączyć autostradę A2 z autostradą A1 przebiegającą z południa na północ, tuż na wschód od Strykowa); (ii) wprowadzenia doraźnych ograniczeń w ruchu; lub (iii) rozpoczęcia poboru opłat za przejazd odcinkiem autostrady A2 pomiędzy Koninem a Strykowem.

82. Szacuje się, że ruch na drodze DK14, po połączeniu z autostradą A2, wzrósł o 35% w stosunku do roku 2005. Ruch pojazdów ciężarowych na drodze DK14 osiągnął szczytowy poziom w 2006 r. i stanowił 23% całego ruchu w tym roku. Był to wzrost o 13% w porównaniu z poprzednimi latami.

83. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w Strykowie i okolicach odnotowano rozbudowę budynków o funkcji handlowej (mianowicie magazynów). To najprawdopodobniej spowodowało wzmożony ruch ciężarówek i innych pojazdów dostawczych na drodze DK14.

84. Przedłużenie autostrady otwarte w dniu 22 grudnia 2008 r. było konstrukcją tymczasową, która nie spełniała specyfikacji technicznych autostrady. Droga ta nie była też odpowiednikiem obwodnicy, która według

pierwotnych założeń miała wyprowadzić ruch z centrum Strykowa. Według powołanego przez sąd biegłego pomimo funkcjonowania tego przedłużenia można stwierdzić z dużym prawdopodobieństwem, że ulica Warszawska pozostała główną trasą tranzytową dla ruchu zjeżdżającego z autostrady A2, w tym dla samochodów ciężarowych. Droga DK14 stanowiła najkrótsze połączenie z południa na północ, a także jedyną drogę prowadzącą do magazynów i dużych obiektów handlowych w Strykowie. Ponadto na przedłużeniu z 2008 r. często tworzyły się zatory. Ogółem jednak funkcjonowanie tego tymczasowego przedłużenia przyczyniło się do zmniejszenia ruchu na ulicy Warszawskiej z końcem grudnia 2008 r.

85. W związku ze wzmożonym ruchem drogowym w okresie od 2006 r. do grudnia 2008 r. mieszkańcy Strykowa byli narażeni na utrudnienia w przechodzeniu pieszo przez ulicę Warszawską i wjeździe na nią z własnych działek. Kiedy na drodze dochodziło do przeciążenia ruchem, lokalna ludność była narażona na wysoki poziom hałasu i emisji spalin pojazdów unieruchomionych w korku. Lokalny ruch był wówczas mocno zakłócony, a wśród użytkowników dróg często odnotowywano agresję.

86. Wnioski końcowe biegłego były następujące:

natężenia ruchu, jaki po 26 lipca 2006 r. odbywał się ulicą Warszawską w Strykowie, nie można było w pełni przewidzieć przed oddaniem do użytku odcinka autostrady A2 z Konina.

Pomijając niedociągnięcia w projekcie z 2006 r. dotyczącym doraźnych ograniczeń ruchu (zob. paragraf 44 powyżej), GDDKiA z odpowiednią starannością reagowała na problem wzrostu natężenia ruchu. W szczególności GDDKiA podjęła (i) regularne monitorowanie ruchu; (ii) doraźną reorganizację ruchu w grudniu 2006 r., przy czym pomysł takiego środka został przedstawiony dwa tygodnie po uruchomieniu odcinka autostrady; oraz (iii) planowanie i budowę przedłużenia autostrady przez węzeł Stryków I w grudniu 2008 r.

87. Niedobór środków finansowych uniemożliwił GDDKiA wybudowanie obwodnicy Strykowa, która była przewidziana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zważywszy na tę okoliczność, biegły stwierdził, że przedłużenie autostrady przez węzeł Stryków I stanowi skuteczne rozwiązanie problemu w możliwie najkrótszym czasie.

88. Sąd okręgowy uznał, że prawo skarżących do zdrowia i spokojnego korzystania z mieszkania zostało naruszone, ponieważ hałas w ich miejscu zamieszkania spowodowany ruchem ulicznym przekroczył ustawowe normy. Sąd uznał jednak, że władze szybko dostrzegły problem, na który zwrócili uwagę mieszkańcy tego obszaru, i wdrożyły doraźny środek kierujący część ruchu do stolicy innymi drogami. Władze szybko też przygotowały i rozpoczęły realizację planu rozwiązania długofalowego, czyli budowy przedłużenia drogi poza Stryków. Działania te znacznie zmniejszyły ruch w mieście, ze skutkiem od grudnia 2008 r. W świetle tych rozważań sąd stwierdził, że władze działały zgodnie z prawem, a mianowicie zgodnie

z art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (zob. poniżej), a zatem nie mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych skarżących. Element ów odróżnia tę sprawę od wyroku Sądu Najwyższego z dnia 23 lutego 2001 r. (II CKN 394/00, zob. niżej), w którym uznano, że tolerowanie przez samorząd terytorialny poziomu hałasu przekraczającego normy krajowe jest niezgodne z prawem i może stanowić naruszenie dóbr osobistych. Wreszcie sąd zauważył, że na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego nie może zostać przyznane zadośćuczynienie, ponieważ skarżący nie udowodnili, jakoby krzywda doznana na skutek zwiększonego ruchu w okresie od 2006 r. do grudnia 2008 r. uczyniła ich niezdolnymi do pracy.

89. W dniu 19 grudnia 2012 r. sąd apelacyjny w Warszawie oddalił apelację skarżących, nie obciążając ich żadnymi kosztami sądowymi.

90. Sąd apelacyjny przyjął następujące rozumowanie.

91. Budowa autostrady A2 była realizacją uprawnionego interesu społecznego i cieszyła się zainteresowaniem mediów. Zrozumiałe było więc, że autostrada nie mogła zostać po prostu odcięta przed Strykowem i że ruch musiał być kierowany przez miasto. Zwiększony ruch rzeczywiście był uciążliwy dla mieszkańców tego obszaru, ale było to jedyne dostępne, technicznie uzasadnione rozwiązanie. Droga DK14 była eksploatowana przed powstaniem autostrady i „nikt nie obiecywał [...], że budowa [autostrady] [wyeliminuje] lub ograniczy ruch na tej drodze”. Wzrost natężenia ruchu, w szczególności ruchu samochodów ciężarowych, wynikał z przyczyn niezależnych od GDDKiA. W szczególności organ ten nie ponosił odpowiedzialności za wybory kierowców i nie mógł przewidzieć, jaki rodzaj pojazdów skorzysta z drogi DK14 zamiast z dróg alternatywnych wskazanych od strony miasta Konina. Nie można było również przewidzieć wpływu samochodów na zanieczyszczenie powietrza, a mianowicie ile samochodów jadących ulicą Warszawską nie będzie miało katalizatora lub będzie miało niesprawne układy wydechowe, z jaką prędkością będą jechały i jak często będą hamowały. GDDKiA postąpiła zgodnie z prawem, ponieważ podjęła najpierw doraźne, a następnie długoterminowe środki w celu zmniejszenia uciążliwości powodowanych ruchem drogowym.

92. Orzeczenie doręczono skarżącym w dniu 24 maja 2013 r. Skarżącym nie przysługiwała skarga kasacyjna, ponieważ wartość ich roszczenia była niższa niż ustawowy próg 50 000 PLN (zob. paragraf 105 poniżej). Wydaje się, że skarga kasacyjna wniesiona przez B.W., który był współpowodem, została odrzucona ze względów proceduralnych.

WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

I. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DELIKTOWA

93. Artykuł 23 Kodeksu cywilnego, który wszedł w życie w 1964 r., zawiera niewyczerpujące wyliczenie tzw. „praw osobistych”. Stanowi on:

„Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”.

94. Artykuł 24 § 1 Kodeksu cywilnego stanowi:

„Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne. W razie dokonanego naruszenia może on także żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków [...]. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny”.

95. Artykuł 144 Kodeksu cywilnego stanowi:

„Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymywać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych”.

96. Artykuł 222 § 2 Kodeksu cywilnego stanowi:

„Przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń”.

97. Roszczenia właściciela przewidziane w art. 222 nie ulegają przedawnieniu, jeżeli dotyczą nieruchomości (art. 223 Kodeksu cywilnego).

98. Zgodnie z art. 415 Kodeksu cywilnego, który przewiduje odpowiedzialność deliktową, kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia.

99. Zgodnie z art. 448 Kodeksu cywilnego osoba, której dobro osobiste zostało naruszone, może domagać się zadośćuczynienia. Artykuł ten w części istotnej dla sprawy stanowi:

„[...] sąd może przyznać temu, czyje dobro osobiste zostało naruszone, odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę lub na jego żądanie zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez niego cel społeczny, niezależnie od innych środków potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia [...]”.

100. Ponadto art. 77 § 1 Konstytucji RP z 1997 r., która weszła w życie 17 października 1997 r., oraz art. 417 polskiego Kodeksu cywilnego przewidują odpowiedzialność państwa z tytułu czynów niedozwolonych. Artykuł 417 stanowi:

WYROK W SPRAWIE KAPA I INNI PRZECIWKO POLSCE

„Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”.

101. Artykuł 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego stanowi:

„Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. [...]”.

102. Artykuł 417² Kodeksu cywilnego stanowi:

„Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności”.

103. Art. 445 § 1 k.c., który znajduje zastosowanie, w przypadku gdy osoba doznała uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia w wyniku niezgodnego z prawem działania lub zaniechania funkcjonariusza państwowego, stanowi:

„[...] sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę”.

104. W dniu 23 lutego 2001 r. Sąd Najwyższy wydał wyrok w sprawie dotyczącej uciążliwości hałasu wynikającego z ruchu na drodze szybkiego ruchu zarządzanej przez gminę (II CKN 394/00). Sąd po pierwsze uznał, że obowiązki organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska wynikają wprost z przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, uchylonej w dniu 26 października 2001 r. Przepisy tej ustawy w powiązaniu z odpowiednimi przepisami Kodeksu cywilnego mogą stanowić wystarczającą podstawę prawną konstruowania roszczeń o charakterze cywilnoprawnym. Po drugie, tolerowanie przez organy samorządu terytorialnego przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu jest działaniem bezprawnym, mogącym naruszać dobra osobiste osób. Zaś żądanie usunięcia skutków naruszenia tych dóbr, przez wybudowanie ekranów akustycznych, mieści się w dyspozycji art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego.

II. SKARGA KASACYJNA W POSTĘPOWANIU CYWILNYM

105. Zgodnie z art. 398² § 1 Kodeksu postępowania cywilnego skarga kasacyjna jest niedopuszczalna w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu zaskarżenia jest niższa niż 50 000 zł.

III. PRZEPISY DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA

A. Konstytucyjna ochrona środowiska

106. Artykuł 5 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Inne właściwe przepisy Konstytucji RP mają następujące brzmienie:

Artykuł 74

- „1. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.
2. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych.
3. Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.
4. Władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska”.

Artykuł 68 ust. 4

- „Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”.

B. Hałas

107. Obowiązek ochrony środowiska przed hałasem został określony, zdefiniowany i doprecyzowany m.in. w art. 112, art. 2 pkt 2 lit. a, art. 3 pkt 5 i art. 3 pkt. 26 lit. a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, zwanej dalej „ustawą o ochronie środowiska”), która obowiązuje od 1 stycznia 2002 r., oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, w brzmieniu z dnia: 13 maja 1998 r., 29 lipca 2004 r. (obowiązujące od 13 sierpnia 2004 r. do 20 lipca 2007 r.) i 14 czerwca 2007 r. (obowiązujące od 20 lipca 2007 r.), z późniejszymi zmianami.

108. Wersje powyższego rozporządzenia z 1998 r. i 2004 r. przewidywały, że na terenach zamieszkiwanych przez wiele rodzin, takich jak okolica zamieszkiwana przez skarżących, dopuszczalny poziom hałasu z dróg wynosił 60 dB(A) w ciągu dnia i 50 dB(A) w nocy. W najnowszej wersji przedmiotowego rozporządzenia parametry te zmieniono odpowiednio na 65 dB (L_{Aeq}) i 56 dB (L_{Aeq}).

109. Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, obowiązującą od dnia 1 października 1985 r., za zarząd drogami publicznymi i autostradami odpowiada Minister Transportu oraz GDDKiA. Ustawa ta nakłada na ten ostatni organ różne obowiązki, w tym obowiązek przeciwdziałania niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg

(art. 20 ust. 13), a także obowiązek wprowadzania ograniczeń lub zamykania ruchu, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób (art. 20 ust. 14). Ponadto przy planowaniu drogi władze są zobowiązane do oceny wpływu przedsięwzięcia na bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym m.in. wpływu planowanej drogi na istniejącą sieć drogową oraz natężenie ruchu drogowego i jego rodzaj (art. 24i ust. 2).

110. Polska jest również związana Dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku („dyrektywa w sprawie hałasu”, transponowaną przez Polskę w drodze nowelizacji ustawy o ochronie środowiska z dnia 18 maja 2005 r.). W dyrektywie określono wskaźniki hałasu do celów sprawozdawczości, które poza tym nie stanowią prawnie wiążących wartości ani ogólnounijnych celów dotyczących limitów hałasu.

111. W dniu 17 maja 2017 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE, skierowała do Polski formalne wezwanie do podjęcia działań w zakresie hałasu w środowisku, tj. opracowania strategicznych map hałasu i planów działania zgodnie z przepisami UE w celu zmniejszenia zanieczyszczenia hałasem w UE (nr 2017/2068). W dniu 18 lutego 2021 r. Komisja Europejska skierowała do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sprawę przeciwko Polsce w związku z uchybieniem przez ten kraj zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy w sprawie hałasu. Wnioskowi towarzyszyły następujące uwagi, w zakresie, w jakim były one istotne dla sprawy:

„[...] konieczne jest przyjęcie planów działania w celu ograniczenia hałasu szkodliwego dla zdrowia ludzkiego.

Polskie prawo krajowe nie gwarantuje sporządzenia planów działania, które są obowiązkowe na mocy dyrektywy niezależnie od tego, czy w danej okolicy przekracza się wartości graniczne, czy nie. Nadal nie ma planów działania dla 20 głównych odcinków linii kolejowych oraz 290 głównych odcinków dróg pomimo upływu terminu przyjęcia takich planów działania.

Co więcej, prawo krajowe nie wymaga, by plany działania zawierały wszystkie niezbędne elementy przewidziane w dyrektywie, takie jak w szczególności rejestr konsultacji publicznych, środki zachowania obszarów ciszy oraz strategia długoterminowa. Biorąc udział w konsultacjach publicznych dotyczących planów działania, każdy obywatel może zweryfikować i wyrazić swoją opinię na temat tego, czy władze podejmują odpowiednie środki, aby zmniejszyć poziom hałasu tam, gdzie hałas może być szkodliwy, lub aby zapobiec osiągnięciu przez hałas szkodliwego poziomu. Dlatego też konieczne jest nie tylko przyjęcie planów działania – prawo krajowe musi wymagać, by plany te zawierały wszystkie elementy [...]”.

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest nadal w toku.

C. Zanieczyszczenie powietrza

112. Obowiązek zapewnienia najwyższej jakości powietrza został określony i doprecyzowany m.in. w art. 85 ustawy o ochronie środowiska oraz w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji, w brzmieniu z dnia 6 czerwca 2002 (obowiązującym od 12 lipca 2002 r. do 3 kwietnia 2008 r.) oraz w brzmieniu z dnia 3 marca 2008 r. (obowiązującym od 3 kwietnia 2008 r. do 3 października 2012 r.).

113. Rozporządzenie stanowiło, że w okresie objętym postępowaniem, tj. od sierpnia 2006 r. do grudnia 2008 r., bezwzględna norma dla średniego rocznego stężenia dwutlenku siarki w powietrzu wynosiła $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$, a norma dla dwutlenku azotu wynosiła $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, z zastrzeżeniem marginesu tolerancji. Margines tolerancji został ustalony na poziomie 8-20% w 2006 r., 6-15% w 2007 r. i 4-10% w 2008 r. Zgodnie z prawem takie poziomy dwutlenku azotu były dopuszczalne, biorąc pod uwagę konieczność ochrony zdrowia ludzi.

114. Polskę obowiązuje również dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (która weszła w życie 11 czerwca 2008 r. i została transponowana przez Polskę dwiema ustawami – w 2009 i 2012 r., oraz siedmioma rozporządzeniami w 2012 r.). Dyrektywa ta ustanawia cele w zakresie jakości powietrza, w tym racjonalne pod względem kosztów cele w zakresie poprawy zdrowia ludzkiego i jakości środowiska naturalnego do 2020 r. Wartości dopuszczalne w odniesieniu do ochrony zdrowia ludzi są następujące: dla dwutlenku siarki: $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w ciągu dwudziestu czterech godzin, nieprzekraczane częściej niż trzy razy w roku kalendarzowym; oraz dla dwutlenku azotu: $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ w roku kalendarzowym, od dnia 1 stycznia 2010 r. (z 50% marginesem tolerancji w dniu 19 lipca 1999 r., zmniejszającym się w dniu 1 stycznia 2001 r., a następnie co dwanaście miesięcy o równe roczne wartości procentowe, aby osiągnąć 0% w dniu 1 stycznia 2010 r.; zob. załącznik XI). Progi ostrzegawcze i progi informowania są następujące: $500 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dla dwutlenku siarki i $400 \mu\text{g}/\text{m}^3$ dla dwutlenku azotu (załącznik XII).

115. Wcześniejsza dyrektywa Rady 1999/30/WE odnosząca się do wartości dopuszczalnych m.in. dla dwutlenku siarki i dwutlenku azotu w otaczającym powietrzu („pierwsza dyrektywa pochodna”, obowiązująca od 19 lipca 1999 r. do 10 czerwca 2010 r., transponowana przez Polskę m. in. ustawą Prawo ochrony środowiska z 2001 r. oraz rozporządzeniem w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu z 2002 r.) określiła takie same dopuszczalne wartości dobowe i progi ostrzegawcze dla obu omawianych zanieczyszczeń (załączniki I i II). Zgodnie z dyrektywą dobową wartość dopuszczalna dla dwutlenku siarki

w odniesieniu do ochrony zdrowia ludzkiego (125 µg/m³) miała obowiązywać od 1 stycznia 2005 r.

116. Dyrektywa 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza (która weszła w życie 27 listopada 2001 r. i została transponowana przez Polskę w drodze licznych ustaw i rozporządzeń) określa krajowe poziomy emisji m.in. rocznych emisji dwutlenku siarki i tlenku azotu, które mają być osiągnięte najpóźniej do 2010 r. i nie będą od tego roku przekraczane (art. 4). Poziomy te w przeliczeniu na rok kalendarzowy, wynoszą odpowiednio 1397 kiloton dla dwutlenku siarki i 879 kiloton dla tlenku azotu (załącznik I).

117. W dniu 25 lutego 2016 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE, skierowała do Polski wezwanie do podjęcia działań w celu zapewnienia dobrej jakości powietrza i ochrony zdrowia publicznego, w związku z naruszeniami dopuszczalnych poziomów zanieczyszczenia powietrza dwutlenkiem azotu przewidzianych przepisami UE dotyczącymi jakości powietrza atmosferycznego (dyrektywa 2008/50/WE) (nr 20162010). Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest nadal w toku.

PRAWO

I. POŁĄCZENIE SKARG

118. Mając na uwadze podobny przedmiot skarg, Trybunał uznaje za właściwe ich łączne rozpoznanie w jednym wyroku.

II. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 8 KONWENCJI

119. Skarżący zarzucili na gruncie art. 8 Konwencji, że kierując ruch ciężki z autostrady A2 na drogę DK14, władze naruszyły ich prawo do spokojnego korzystania z życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania, ponieważ ich dom był położony bardzo blisko drogi.

120. Artykuł 8 Konwencji stanowi:

„1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego [...].

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

A. Dopuszczalność

121. Rząd podniósł zastrzeżenie wstępne, twierdząc, że skarga jest niedopuszczalna z powodu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych, ponieważ skarżący nie wnieśli skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Zdaniem Rządu okoliczność, że skarga kasacyjna B.W. nie została rozpatrzona co do istoty, nie oznacza, że skarga kasacyjna skarżących nie miałaby szans powodzenia.

122. Skarżący podnieśli, że skarga kasacyjna im nie przysługiwała, ponieważ wartość każdego z ich roszczeń była poniżej ustawowego progu.

123. Trybunał zauważa, że w postępowaniu cywilnym przed sądami krajowymi każdy ze skarżących domagał się zadośćuczynienia w wysokości 15 000 PLN (zob. paragraf 74 powyżej). Kwota ta była poniżej progu dopuszczalności skargi kasacyjnej określonego w art. 398² Kodeksu postępowania cywilnego (zob. paragraf 104 powyżej). Bez wątpienia zatem skarga kasacyjna nie przysługiwała żadnemu z tych skarżących. W tych okolicznościach argument Rządu odnoszący się do skargi kasacyjnej wniesionej przez B.W., który domagał się odszkodowania w kwocie wyższej niż ustawowy próg dopuszczalności dla skargi kasacyjnej (zob. paragraf 75 powyżej), jest bez znaczenia w przedmiotowej sprawie.

124. Zastrzeżenie wstępne Rządu dotyczące niewyczerpania krajowych środków odwoławczych należy w związku z tym oddalić.

125. Trybunał stwierdza, że skarga nie jest ani w sposób oczywisty nieuzasadniona, ani niedopuszczalna z innych powodów wymienionych w art. 35 Konwencji. Musi zatem zostać uznana za dopuszczalną.

B. Przedmiot skargi

1. Argumenty stron

(a) Skarżący

126. Skarżący zarzucili na gruncie art. 8 Konwencji, że kierując ruch ciężki z autostrady A2 na drogę DK14 nieprzystosowaną do tego celu, władze naruszyły ich prawo do spokojnego korzystania z życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania, ponieważ ich dom był położony bardzo blisko drogi.

127. Skarżący nie kwestionowali strategii rozbudowy sieci dróg w Polsce. Argumentowali jednak, że każdy taki rozwój powinien być zrównoważony, tak aby nie stanowił nadmiernego obciążenia dla objętych jego zasięgiem mieszkańców. Wzmożony ruch na drodze DK14, zwłaszcza w nocy, przez wiele lat utrudniał skarżącym spokojne korzystanie z ich domów i zakłócał ich sen. Drgania generowane przez ruch kołowy spowodowały również pęknięcia w ścianach wielu strykowskiach budynków.

128. Skarżący argumentowali, że naruszenie ich praw wynikających z art. 8 wynikało po pierwsze z niedbałego zaplanowania przez władze

budowy autostrady, z niedopełnieniem obowiązku zapewnienia ochrony pobliskich terenów mieszkalnych.

129. W związku z tym skarżący podnieśli, że władze miały już do czynienia z podobną sytuacją przy okazji otwarcia innego odcinka autostrady A2. Twierdzili również, że zaniechanie należytego planowania było zamierzone, a władze chciały ograniczyć wydatki. Niemniej jednak początkowe oszczędności na inwestycji nie były uzasadnione, ponieważ państwo nie borykało się z żadnym kryzysem finansowym, a także dlatego, że państwo ostatecznie poniosło wyższe koszty w wyniku późniejszych badań *ex post facto* i reorganizacji ruchu.

130. Zdaniem skarżących ostateczny sukces władz w zakresie zmniejszenia ruchu samochodów ciężarowych na drodze DK14 dowiódł, że problem wynikał z niedociągnięć w pierwotnym planowaniu projektu.

131. Po drugie, skarżący twierdzili, że do naruszenia ich praw doszło za sprawą nieodpowiedniej reakcji na zaistniałą sytuację. Skarżący zasadniczo zarzucili władzom, że te nie podjęły we właściwym czasie odpowiednich i wystarczających środków łagodzących natężenie ruchu drogowego. W szczególności nie stworzyły one dobrej jakości dróg alternatywnych i nie wyeliminowały skutecznie dużego ruchu w porze nocnej na drodze DK14.

(b) Rząd

132. Rząd przyznał, że w okolicznościach sprawy uciążliwość dla skarżących spowodowana przez eksploatację autostrady osiągnęła minimalny poziom powagi i tym samym mieściła się w zakresie art. 8 Konwencji.

133. Niemniej jednak władze krajowe wypełniły swoje pozytywne zobowiązania wynikające z tego artykułu.

134. W odniesieniu do planowania autostrady Rząd stwierdził, że władze zachowały właściwą równowagę pomiędzy konkurencyjnymi interesami poszczególnych skarżących i całej społeczności.

135. Eksploatacja autostrady A2 była zgodna z prawem i służyła realizacji ważnego interesu publicznego, jakim jest ułatwienie i przyspieszenie krajowego transportu drogowego, a także rozwój gospodarczy i społeczny kraju.

136. Na długo przed otwarciem autostrady A2, droga DK14 była publiczną drogą krajową łączącą duże miasta. Tak zwane ograniczenia prędkości projektowej, które w terenie zabudowanym wynosiły 60 i 70 km, pozostały niezmienione po przekierowaniu tam ruchu autostradowego.

137. Ruch na drodze DK14 po połączeniu jej z autostradą był w dużej mierze nieprzewidywalny. Władze mogły jedynie monitorować sytuację i reagować na nią *ex post facto*, co też czyniły.

138. Uciążliwość, jaką musieli znosić skarżący, była jedynie tymczasowa, trwała zaledwie dwa i pół roku. Ponadto poziom zakłóceń akustycznych

zmniejszył się po sześciu miesiącach eksploatacji autostrady, kiedy przeorganizowano ruch drogowy w kierunku Warszawy. Dzięki tym środkom do grudnia 2008 r. udało się złagodzić niedogodności związane z ruchem drogowym. Władze zareagowały zatem szybko i adekwatnie na sytuację w Strykowie, o której dowiedziały się nie tylko ze skarg zainteresowanych mieszkańców, ale także z własnych działań monitoringowych. Reakcja władz na problem ruchu drogowego została pozytywnie oceniona przez eksperta powołanego przez sąd w trakcie postępowania cywilnego wytoczonego przez skarżących.

139. Co się tyczy reakcji na uciążliwości związane z ruchem drogowym, Rząd argumentował, że władze lokalne podjęły wszelkie niezbędne środki służące wyeliminowaniu niedogodności spowodowanych dużym natężeniem ruchu w Strykowie.

140. Już w sierpniu 2006 r. władze miasta przedstawiły plan połączenia autostrad A2 i A1 poza Strykowem. Droga łącząca (przedłużenie o 1,7 km) została oddana do użytku w dniu 22 grudnia 2008 r. i wówczas ruch ciężkich pojazdów znacznie się zmniejszył.

141. Również w sierpniu 2006 r. GDDKiA opracowała plan mający na celu zachęcenie użytkowników autostrady do objazdu Strykowa alternatywnymi drogami w kierunku Warszawy. Środek ten był realizowany etapami i został w pełni wdrożony w grudniu 2006 r. Spowodował zmniejszenie natężenia ruchu przez Stryków niemal do poziomu sprzed otwarcia autostrady A2.

142. W październiku 2006 r. wyremontowano nawierzchnię części drogi DK14 (konkretnie ulicy Warszawskiej) w Strykowie.

143. Rząd twierdził również, że mieszkańcy tego obszaru, którzy byli regularnie informowani o przedmiotowych środkach łagodzących, mieli możliwość składania skarg i wniosków dotyczących eksploatacji autostrady lub pierwotnej inwestycji. Skarżący jednak nie skorzystali z takiej możliwości.

144. Rząd stwierdził również, że wzrost natężenia ruchu w Strykowie mógł być spowodowany innymi czynnikami niż autostrada A2. W szczególności prężnie rozwijała się gmina Stryków, mająca dogodne położenie w centralnej Polsce. W okolicach Strykowa i pobliskich Smolic powstało wiele magazynów i centrów logistycznych. W 2017 r. Stryków znalazł się na trzecim miejscu wśród najlepiej rozwijających się obszarów w lokalnym programie zrównoważonego rozwoju. W tym aspekcie Rząd powołał się na obserwacje poczynione przez biegłego powołanego przez sąd w trakcie postępowania cywilnego wytoczonego przez skarżących.

145. Rząd zauważył, że wszystkie środki łagodzące podjęte przez władze zostały ocenione jako odpowiednie, racjonalne i szybkie. Skarżący nie wykazali, jakoby władze w pewnym momencie miały odmówić wprowadzenia konkretnych środków sugerowanych przez zainteresowaną ludność.

146. Rząd zauważył, że skarżący nie udokumentowali skutków zarzucanych uciążliwości za pomocą zaświadczeń lekarskich lub niezależnych raportów. Przedłożona Trybunałowi opinia psychologiczna została sporządzona na zlecenie skarżących i jako taka nie była bezstronna ani wiarygodna.

147. Wreszcie Rząd stwierdził, że proces decyzyjny był zgodny z wymogami Konwencji. W szczególności sprawa cywilna wytoczona przez skarżących została rozpatrzona w sprawiedliwym i w pełni kontryktoryjnym procesie.

2. Ocena Trybunału

(a) Zasady ogólne

148. Trybunał przypomina, że art. 8 Konwencji chroni prawo jednostki do poszanowania jej życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania i korespondencji. Mieszkanie to zazwyczaj miejsce, fizycznie określony obszar, w którym toczy się życie prywatne i rodzinne. Jednostka ma prawo do poszanowania swojego mieszkania, co oznacza nie tylko prawo do rzeczywistej przestrzeni fizycznej, ale także do spokojnego korzystania z tej przestrzeni. Naruszenia prawa do poszanowania mieszkania nie ograniczają się tylko do namacalnych, fizycznych naruszeń – takich jak nieuprawnione wtargnięcie do domu danej osoby, ale obejmują również inne ich rodzaje – takie jak hałas, emisje, zapachy lub inne formy zakłóceń. Poważne naruszenie może skutkować naruszeniem prawa osoby do poszanowania jej mieszkania, jeśli uniemożliwia jej korzystanie z udogodnień mieszkania (zob. *Hatton i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* [WI], nr 36022/97, § 96, ETPC 2003-VIII).

149. Trybunał przypomina też, że jakkolwiek w Konwencji nie ma wyraźnie określonego prawa do czystego i cichego środowiska, to jednak w sytuacji, gdy jednostka jest bezpośrednio i poważnie dotknięta poważną szkodą w środowisku, taką jak hałas lub inne zanieczyszczenia, może pojawić się kwestia naruszenia art. 8 Konwencji (zob. *Hatton i Inni, op. cit.*, § 96; *López Ostra przeciwko Hiszpanii*, 9 grudnia 1994 r., seria A nr 303-C; *Powell i Rayner przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 21 lutego 1990 r., Seria A nr 172, str. 18, § 40; oraz *Furlepa przeciwko Polsce* (dec.), nr 62101/00, 18 marca 2008 r.).

150. Chociaż przedmiotem art. 8 jest zasadniczo ochrona jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych, to w jego zakres może wchodzić przyjęcie przez władze środków mających na celu zapewnienie poszanowania życia prywatnego, nawet w sferze stosunków między jednostkami (zob. m.in. *Stubbings i Inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 22 października 1996 r., § 62, Zbiór Wyroków i Decyzji 1996-IV, oraz *Surugiu przeciwko Rumunii*, nr 48995/99, § 59, 20 kwietnia 2004 r.). Bez względu na to, czy sprawa jest analizowana pod kątem pozytywnego

obowiązku państwa polegającego na podjęciu racjonalnych i właściwych środków w celu zapewnienia praw skarżących zgodnie z art. 8 ust. 1, czy też pod kątem ingerencji władzy publicznej, która winna być uzasadniona zgodnie z ust. 2, obowiązujące zasady są zasadniczo podobne. W obu kontekstach należy mieć na uwadze sprawiedliwą równowagę, jaką należy zachować między konkurującymi ze sobą interesami jednostki i społeczności jako całości. Ponadto nawet w odniesieniu do obowiązków pozytywnych wynikających z pierwszego ustępu art. 8, przy zachowaniu wymaganej równowagi, mogą mieć pewne znaczenie cele wymienione w drugim ustępie (zob. *Hatton i Inni*, *op. cit.*, § 98).

151. W przypadku, gdy zakłócenia hałasem lub inne uciążliwości wykraczają poza zwykłe trudności związane ze życiem sąsiedzkim, mogą one wpływać na spokojne korzystanie z mieszkania niezależnie od tego, czy są powodowane przez osoby prywatne, działalność gospodarczą czy instytucje publiczne (zob. *Apanasewicz przeciwko Polsce*, nr 6854/07, § 98, 3 maja 2011 r.; *Mileva i Inni przeciwko Bułgarii*, nr 43449/02 i 21475/04, § 97, 25 listopada 2010 r.; oraz *Udovičić przeciwko Chorwacji*, nr 27310/09, § 148-149, 159, 24 kwietnia 2014 r.).

152. Wreszcie Trybunał przypomina, że Konwencja odgrywa rolę w istocie pomocniczą, a władze krajowe są z zasady lepiej przygotowane do oceny lokalnych potrzeb i warunków, niż sąd międzynarodowy (zob. *Hatton i Inni*, *op. cit.*, § 97). Do władz krajowych należy dokonanie wstępnej oceny konieczności, ostateczna zaś ocena tego, czy uzasadnienie podane przez państwo jest właściwe i wystarczające, podlega kontroli Trybunału (zob. *Fadeyeva*, *op. cit.*, § 102 i przytoczone tam orzecznictwo).

(b) Zastosowanie powyższych zasad w rozpatrywanej sprawie

153. Trybunał odnotowuje ustalenie poczynione przez sądy krajowe, że prawo skarżących do zdrowia i spokojnego korzystania z mieszkania zostało naruszone, ponieważ hałas w ich miejscu zamieszkania spowodowany ruchem ulicznym przekroczył ustawowe normy (zob. paragraf 88). W świetle okoliczności sprawy, negatywne skutki zanieczyszczeń (hałas, drgania i spaliny) emitowanych przez ruch ciężkich pojazdów na ulicy Warszawskiej, które oddziaływały na dom skarżących, osiągnęły minimalny poziom wymagany do uznania zarzutów skarżących za wchodzące w zakres art. 8 Konwencji, biorąc pod uwagę ich intensywność, czas trwania, skutki fizyczne i psychiczne (zob. *Fadeyeva*, *op. cit.*, § 69).

154. Trybunał zauważa, że chociaż skarżący uskarżali się, że duży ruch drogowy, który nastąpił po otwarciu odcinka Konin-Stryków autostrady A2, spowodował uciążliwości, to nie sprzeciwiali się krajowej strategii rozwoju dróg ani lokalnej strategii komercyjnego rozwoju (zob. paragrafy 163 i 178 powyżej). Nawiasem mówiąc, realizacji tych strategii, w kształcie uwzględnionym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, miała towarzyszyć budowa obwodnicy Strykowa (zob. paragraf 12 powyżej).

155. Skarżący zarzucali natomiast, że przedmiotowego problemu można było uniknąć, gdyby władze wykazały się starannością przy planowaniu rzeczonoego odcinka autostrady (zob. paragraf 164 powyżej). Ponadto wynikłe uciążliwości mogłyby zostać zminimalizowane, gdyby władze podjęły we właściwym czasie odpowiednie i wystarczające środki łagodzące oraz adaptacyjne (zob. paragraf 165 powyżej).

156. Odnosząc się do pierwszej części skargi, Trybunał odrzuca zarzut skarżących, jakoby istniał powtarzalny schemat nienależytego planowania w odniesieniu do odcinków autostrady A2, ponieważ nie przytoczono dowodów na poparcie tego zarzutu.

157. Trybunał zauważa jednak, że władze administracyjne, które były odpowiedzialne za wybór lokalizacji oraz specyfikacji technicznych autostrady, nie rozpatrzyły sprzeciwu dotyczącego lokalizacji tymczasowego punktu końcowego autostrady, który został złożony w 1996 r. przez burmistrza Strykowa (zob. paragrafy 16 i 22 powyżej). Burmistrz sformułował jasną i szczegółową prognozę ryzyka, że zakończenie autostrady w miejscu zwanym później węzłem Stryków II bez alternatywnego połączenia drogowego spowoduje zbyt intensywny i zbyt uciążliwy ruch na ulicy Warszawskiej (zob. paragraf 17 powyżej).

158. Trybunał zwraca również uwagę na fakt, że wszystkie sprawozdania z oceny oddziaływania na środowisko i decyzje administracyjne, które zostały sporządzone w trakcie zaskarżonego postępowania administracyjnego i które są w posiadaniu Trybunału, dotyczyły jedynie samej autostrady, całkowicie zaś pomijały kwestię przekierowania ruchu na drogę DK14 (zob. paragrafy 23, 26, 28 i 30 powyżej).

159. Istotny w tym kontekście jest także fakt, że władze opowiedziały się za tym, aby ów odcinek autostrady był bezpłatny (zob. paragraf 9 powyżej), mimo że w oczywisty sposób miało to spowodować większe natężenie ruchu zarówno na tej drodze, jak i na drodze DK14, która była krótsza i lepsza pod względem technicznym niż jakakolwiek alternatywna droga krajowa lub wojewódzka w pobliżu (zob. paragrafy 79 i 80 powyżej).

160. Wreszcie, Trybunał przyjmuje, że mieszkańcy Strykowa byli obciążeni nie tylko ruchem tranzytowym, ale także ruchem pojazdów obsługujących różne magazyny i centra logistyczne (zob. paragrafy 82, 83 i 178 powyżej). Nie ma jednak dostępnych danych pozwalających na rozróżnienie tych dwóch rodzajów ruchu. W ocenie Trybunału zasadne jest zatem przyjęcie, że ruch tranzytowy stanowił znacznie większą część przedmiotowego ruchu, w szczególności zaś ruchu w porze nocnej, a więc poza godzinami otwarcia placówek handlowych, które powstały na terenie gminy Stryków.

161. W świetle wszystkich powyższych rozważań Trybunał nie może zgodzić się z Rządem, że ruch na ulicy Warszawskiej był nieprzewidywalny (zob. paragraf 172 powyżej). Trybunał dochodzi zatem do wniosku, że władze, które już w 1996 r. zostały ostrzeżone o potencjalnym problemie,

świadomie go zignorowały i kontynuowały realizację projektu autostrady z całkowitym zlekceważeniem dobra mieszkańców Strykowa.

162. W przedmiocie sprawy Trybunał podkreśla, że spokojne korzystanie z domów mieszkańców Strykowa było zagrożone i ostatecznie naruszone, ale nie przez budowę autostrady jako takiej, tylko przez projekt zmiany trasy ruchu z autostrady przez środek ich miasta. Należy zaś odróżnić interes ogólny, polegający na tym, że autostrada miała być rozwijana lub budowana odcinkami (zob. paragrafy 22 i 170 powyżej) od interesu ogólnego polegającego na tym, aby ów konkretny odcinek autostrady kończył się na węźle Stryków II, a jedyną możliwością było skierowanie niekontrolowanego ruchu autostradowego na niedostosowaną do niego ulicę Warszawską.

163. Trybunał przyjmuje do wiadomości, że minimalizacja wydatków inwestycyjnych jest ważnym interesem ogólnym każdego budżetu państwa. Odnotowuje również informacje wskazujące, że obwodnica wokół Strykowa nie mogła zostać wybudowana z powodu braku środków finansowych (zob. paragraf 86 powyżej). Trybunał ma jednak poważne wątpliwości co do tego, czy jest to wystarczająca przeciwwaga.

164. Trybunał przejdzie teraz do drugiej części skargi wytoczonej przez skarżących i zbada, czy władze zareagowały szybko i właściwie na problem dużego natężenia ruchu, który zaczął dotyczyć mieszkańców Strykowa po otwarciu odcinka autostrady w dniu 26 lipca 2006 r.

165. Postawa władz, które z jednej strony prowadziły własny monitoring, a z drugiej strony były informowane o problemie przez zainteresowaną ludność (zob. paragraf 34, 35 i 38 powyżej), nie była bynajmniej bierna.

166. Pierwszy plan złagodzenia sytuacji został przedstawiony w sierpniu 2006 r. Plan przewidywał dwa warianty: obwodnicę oraz przedłużenie autostrady o 1,7 km do późniejszego węzła Stryków I (zob. paragraf 37 powyżej).

167. Realizacja tego planu naznaczona była jednak poważnymi komplikacjami i opóźnieniami. Jak już wyjaśniono, wariant obwodnicy został zarzucony (zob. paragraf 200 powyżej). Drugie najlepsze rozwiązanie, tj. otwarcie przedłużenia autostrady do nowego węzła, nastąpiło dopiero dwa i pół roku później, w dniu 22 grudnia 2008 r. (zob. paragraf 65 powyżej).

168. Wydaje się, że samo opóźnienie nie było spowodowane przebiegiem postępowania administracyjnego (ocena oddziaływania na środowisko została wydana w 2003 r., a pozwolenia udzielono w 2006 r.), lecz przebiegiem robót budowlanych (zob. paragraf 64 powyżej).

169. Przedłużenie autostrady do węzła Stryków I zapewniło bezpośrednie połączenie z autostradą A1 i skutecznie zmniejszyło ruch na drodze DK14 do akceptowalnego poziomu (zob. paragraf 66 powyżej).

170. W oczekiwaniu na wyżej opisane długoterminowe rozwiązanie władze podjęły poważne, jakkolwiek pospieszne, próby reorganizacji ruchu poprzez rozmieszczenie wykonanych na zamówienie znaków wskazujących

kierowcom możliwość objazdu pobliskimi drogami krajowymi i wojewódzkimi (zob. paragrafy 44 i 46 powyżej). Aby ocenić skutki tego środka, Trybunał może oprzeć się jedynie na ekspertyzie z dnia 30 listopada 2010 r., która wydaje się zawierać sprzeczności, a także na stanowiskach stron. Trybunał uważa zatem, że środek, który został wdrożony w grudniu 2006 r., mimo że przyniósł pewne pozytywne skutki, to nie wyeliminował intensywnego, ciągłego ruchu znacznej liczby pojazdów ciężarowych (zob. paragrafy 45, 84 i 165 powyżej).

171. W październiku 2006 r. władze podjęły również działania dostosowawcze polegające na remoncie nawierzchni ulicy Warszawskiej (zob. paragraf 43 powyżej). Najwyraźniej nie przyniosło to żadnej zmiany na lepsze (zob. paragrafy 44, 59 i 70 powyżej). Wydaje się, że w Strykowie nie można było podjąć innych środków dostosowawczych (np. montażu ekranów akustycznych).

172. Trybunał zauważa, że władze stanęły przed trudnym zadaniem złagodzenia problemu bardzo dużego natężenia ruchu wynikającego z przekierowania ruchu z autostrady A2 na ulicę Warszawską. Władze miały również bardzo ograniczony wybór możliwych środków dostosowawczych. Trybunał uznaje zatem, że władze podjęły znaczne wysiłki w celu rozwiązania zaistniałego problemu. Nie zmienia to jednak faktu, że wysiłki te pozostały w dużej mierze bezskuteczne, gdyż połączenie autostrady A2 i drogi DK14 było trasą z wielu względów preferowaną przez kierowców. W rezultacie państwo postawiło użytkowników pojazdów w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do mieszkańców obciążonych ruchem drogowym.

173. Nawet jeśli postępowanie cywilne, w którym skarżący próbowali dochodzić *ex post facto* odszkodowania za doznane uciążliwości, nie może być uznane za nierzetelne, to wszystkie powyższe rozważania pozwalają Trybunałowi stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie nie została zachowana właściwa równowaga.

174. Podsumowując, przekierowanie ciężkiego ruchu drogowego przez drogę DK14, która nie była przystosowana do tego celu i znajdowała się bardzo blisko domów skarżących, a także brak terminowej i właściwej reakcji władz krajowych na problem dotyczący mieszkańców ulicy Warszawskiej, pozwalają Trybunałowi stwierdzić, że prawo skarżących do spokojnego korzystania z ich domów zostało naruszone w sposób, który wpłynął na ich prawa chronione przez art. 8.

175. W związku z powyższym doszło do naruszenia art. 8 Konwencji.

III. ZASTOSOWANIE ART. 41 KONWENCJI

176. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala

tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie”.

A. Szkoda

177. Skarżący domagali się kwoty 15 000 euro (EUR) tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową.

178. Rząd uznał to żądanie za wygórowane.

179. Biorąc pod uwagę powody, dla których Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji w niniejszej sprawie, Trybunał jest zdania, że skarżący musieli doznać szkody niemajątkowej, która nie może zostać naprawiona przez samo stwierdzenie naruszenia. Trybunał, działając w oparciu o zasadę słuszności, przyznaje zatem każdemu ze skarżących kwotę 10 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową i oddala ich roszczenie w pozostałej części.

B. Koszty i wydatki

180. Skarżący domagali się również kwoty 5000 EUR tytułem kosztów i wydatków poniesionych przed Trybunałem. Nie dostarczono żadnej faktury na poparcie tego roszczenia.

181. Rząd podniósł, że skarżący nie spełnili warunków określonych jako wymagane w orzecznictwie Trybunału.

182. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżącemu przysługuje prawo do zwrotu poniesionych kosztów i wydatków jedynie wówczas, gdy wykazał, że były one rzeczywiście i koniecznie poniesione oraz że są uzasadnione co do wysokości. W niniejszej sprawie, mając na uwadze powyższe kryteria oraz brak dokumentów potwierdzających poniesione wydatki, Trybunał uznaje za uzasadnione zasądzić kwotę 750 EUR na pokrycie kosztów postępowania przed Trybunałem, powiększoną o podatki, jakie mogą zostać naliczone.

C. Odsetki za zwłokę

183. Trybunał uznaje za właściwe, aby odsetki za zwłokę były oparte na marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego, powiększonej o trzy punkty procentowe.

Z TYCH PRZYCZYN TRYBUNAŁ JEDNOGŁOŚNIE,

1. *postanawia* połączyć skargi;
2. *uznaje skargi za dopuszczalne*;

3. *orzeka*, że doszło do naruszenia art. 8 Konwencji;
4. *orzeka*,
 - (a) że pozwane państwo winno, w terminie trzech miesięcy od daty, w której niniejszy wyrok stanie się ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, uiścić na rzecz skarżących następujące kwoty, przeliczone na złote polskie (PLN) według kursu obowiązującego w dniu płatności:
 - (i) 10 000 EUR (dziesięć tysięcy euro) dla każdego ze skarżących, plus wszelkie należne podatki, tytułem zadośćuczynienia za szkodę niemajątkową;
 - (ii) 750 EUR (siedemset pięćdziesiąt euro), plus wszelkie należne podatki, tytułem poniesionych kosztów i wydatków;
 - (b) że od upływu wyżej wskazanego terminu trzech miesięcy aż do momentu uregulowania należności, płatne będą odsetki zwykłe od określonych powyżej kwot, naliczone według stopy równej marginalnej stopie procentowej Europejskiego Banku Centralnego obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
5. *oddala* pozostałą część roszczenia skarżących dotyczącego słusznego zadośćuczynienia.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono pisemnie dnia 14 października 2021 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Renata Degener
Kancierz

Ksenija Turković
Przewodnicząca

WYROK W SPRAWIE KAPA I INNI PRZECIWKO POLSCE

ZAŁĄCZNIK

Lista spraw

Lp.	Skarga nr	Nazwa sprawy	Złożona	Skarżący Rok urodzenia	Reprezentowany przez
1	75031/13	Kapa przeciwko Polsce	22.11.2013 r.	Katarzyna KAPA 1984	Łukasz BRYDAK
2	75282/13	Jacek Juszczyk przeciwko Polsce	22.11.2013 r.	Jacek JUSZCZYK 1958	Łukasz BRYDAK
3	75286/13	Mateusz Juszczyk przeciwko Polsce	22.11.2013 r.	Mateusz JUSZCZYK 1991	Łukasz BRYDAK
4	75292/13	Barbara H. Juszczyk przeciwko Polsce	22.11. 2013 r.	Barbara Halina JUSZCZYK 1959	Łukasz BRYDAK