



LLO-4101-06/2013
Nr ewid. 42/2014/P13159/LLO

Informacja o wynikach kontroli

**ZASADNOŚĆ BUDOWY EKRANÓW AKUSTYCZNYCH
I PRZEPUSTÓW (PRZEJŚĆ DLA ZWIERZĄT)
NA AUTOSTRADZIE A2
I INNYCH WYBRANYCH ODCINKACH DRÓG**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

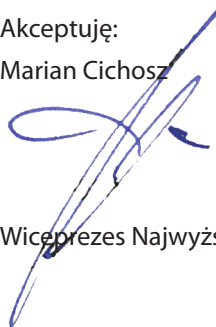
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi:
Przemysław Szewczyk



Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 19.05.14 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

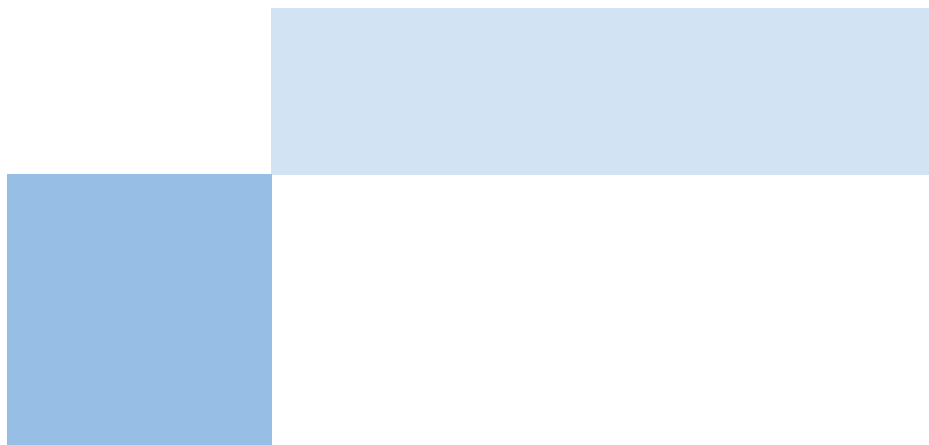
www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
1.1. Temat i numer kontroli.....	6
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	6
1.3. Cel kontroli, podstawa prawna, kryteria kontroli	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	11
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	14
3.1. Proces stanowienia prawa z zakresu ochrony środowiska przed hałasem.....	14
3.2. Działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie ograniczenia stosowania ekranów akustycznych	22
3.3. Działania GDDKiA w zakresie spełniania wymogów ochrony środowiska przed hałasem w trakcie realizacji inwestycji drogowych	24
3.3.1. Prognoza ruchu	24
3.3.2. Raporty o oddziaływaniu na środowisko sporządzane na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (raporty pierwotne)	26
3.3.3. Program funkcjonalno – użytkowy	27
3.3.4. Raporty o oddziaływaniu na środowisko sporządzane w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko (raporty ponowne).....	28
3.3.5. Realizacja zabezpieczeń akustycznych	31
3.4. Budowa ekranów akustycznych w ramach inwestycji realizowanych na drogach wojewódzkich nr 728 i nr 786 na terenie województwa świętokrzyskiego	36
3.5. Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym	38
3.6. Alternatywne środki zabezpieczenia przed hałasem	39
3.7. Realizacja przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad obowiązujących na autostradzie A2 wymogów ochrony zwierząt	41
4. INFORMACJE DODATKOWE	42
4.1. Przygotowanie kontroli	42
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	42
5. ZAŁĄCZNIKI.....	45

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

DŚU	decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Generalny Dyrektor	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
hałas	każdy dźwięk niepożądany lub szkodliwy dla zdrowia człowieka
izolinia	linia na mapie lub wykresie łącząca punkty o takim samym natężeniu (w tym przypadku dźwięku w dB)
MI	Ministerstwo Infrastruktury
MOP	miejsce obsługi podróżnych
mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
MŚ	Ministerstwo Środowiska
MTBGM	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
MZ	Ministerstwo Zdrowia
PFU	program funkcjonalno-użytkowy
postanowienie RDOŚ	postanowienie w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, wydane w toku ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, na podstawie art. 90 ust. 1 UIOŚ
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
przejścia dolne	przejścia dla zwierząt zlokalizowane pod drogą (tunele)
przejścia górne	przejścia dla zwierząt zlokalizowane nad drogą
przejścia zespolone	przejścia dla zwierząt, służące także do innych celów (np. gospodarczych)
raport pierwotny	raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko dołączany do wniosku o wydanie DŚU
raport ponowny	raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko sporządzany dla potrzeb ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko
RDOŚ	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
rozporządzenie MŚ z dnia 14 czerwca 2007 r.	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.)
rozporządzenie MŚ z dnia 1 października 2012 r.	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2012 r., poz. 1109)

rozporządzenie MTBGM z dnia 29 stycznia 2013 r.	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r., poz. 181)
rozporządzenie MTBGM z dnia 23 kwietnia 2013 r.	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r., poz. 528)
rozporządzenie MI z dnia 2 września 2004 r.	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznego wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r., poz. 1129)
SDR	średnie dobowe natężenie ruchu
UIOŚ	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.)
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)



1.1 Temat i numer kontroli

Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejsć dla zwierząt) na trasie A2 Warszawa – Łódź (P/13/159).

W informacji wykorzystano także ustalenia kontroli D/13/509 „Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym” oraz wybrane wyniki kontroli S/13/004 „Budowa ekranów akustycznych w ramach inwestycji realizowanych na drogach wojewódzkich nr 728 i nr 786”.

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Na problem „nadmiernego stosowania ekranów akustycznych” wzdłuż budowanych w ostatnim okresie autostrad i dróg ekspresowych, zwrócono powszechnie uwagę m.in. po wybudowaniu autostrady A2 pomiędzy Łodzią a Warszawą (Stryków – Konotopa).

W sprawie nadmiernych i niepotrzebnych kosztów budowy dróg, związanych z ekranami, alarmował już w 2009 r. Konwent Marszałków, a także MTBGM oraz GDDKiA. Według szacunków tej ostatniej „tylko na 230 km ekranów wzdłuż A2, A1 i odcinku S8 Piotrków Trybunalski – Warszawa wydano 565 mln zł”. W ocenie GDDKiA, „gdyby normy zmieniono przed drogowym boomem, nawet 40% ekranów okazałoby się niepotrzebnych”².

Głosy krytyczne dotyczyły także budowy przejść dla zwierząt, które przy wysokich kosztach budowy nie są następnie wykorzystywane. Według publikacji prasowych³, na liczącym 106 km odcinku autostrady A2 (Nowy Tomyśl – Świecko) wybudowano 35 przejść dla zwierząt, na co wydano około 700 mln zł. Z kolei, spośród około 60 obiektów inżynierskich budowanych na odcinku A1 Czerniewice – Kowal, prawie połowę stanowią przejścia dla zwierząt. Przejścia dla zwierząt pochłaniają 30-35% kosztów budowy autostrady⁴.

Mając na uwadze skalę omawianego zjawiska i wynikające z niej skutki ekonomiczne i społeczne, a także znaczny zakres robót na drogach krajowych zaplanowanych na lata następne, podjęcie niniejszej kontroli uznano za uzasadnione.

1.3 Cel kontroli, podstawa prawna, kryteria kontroli

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena legalności, celowości, gospodarności i rzetelności wybudowania ekranów akustycznych i przejść dla zwierząt na odcinku autostrady A2 Stryków – Konotopa.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły:

- określania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku,
- realizacji zamierzeń dotyczących zmian w systemie ochrony środowiska przed hałasem,
- działań w zakresie ograniczenia stosowania ekranów akustycznych,
- realizacji wymogów ochrony środowiska przed hałasem,
- realizacji wymogów ochrony zwierząt.

Tematyka kontroli mieściła się w priorytetowych kierunkach kontroli na rok 2013 – *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego* (priorytet dodatkowy).

¹ W granicach województwa świętokrzyskiego.

² www.rp.pl Jarosław Kałucki – Rośnie hałas wokół autostrad „Przekręcanie na ekranie” 11.10.2012 r.

³ Wprost.pl. „Jan Kulczyk ma gest. 700 mln zł by zwierzętom żyło się lepiej” 21.11.2012 r., Fakt. pl. z 4.01.2013 r.

⁴ www.strefabiznesu.pomorska.pl

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska, Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 23 kwietnia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. Okres objęty kontrolą 2008–2012⁶.

W niniejszej informacji wykorzystano także niektóre ustalenia wynikające z kontroli:

- „Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym” (D/13/509). Kontrolę przeprowadzono w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie i w Łodzi,
- „Budowa ekranów akustycznych w ramach inwestycji realizowanych na drogach wojewódzkich nr 728 i nr 786” (S/13/004). Kontrolę przeprowadzono w Świętokrzyskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Kielcach oraz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

⁶ Badaniami objęto również działania mające miejsce w innym okresie, gdyż miały one związek z przedmiotem kontroli.

Problem realizowania przez organy władzy publicznej oraz jednostki im podporządkowane zadań związanych z ochroną przed hałasem drogowym należy rozpatrywać w kilku aspektach.

Pierwszy z nich – to określenie norm dopuszczalnego hałasu zarówno w porze dnia, jak i nocy, dla różnych rodzajów terenów. Im ostrzejsze normy, tym trudniej zabezpieczyć środowisko przed hałasem drogowym. Za realizację tego zadania odpowiedzialnym jest Minister Środowiska.

Drugi aspekt – to określenie racjonalnej metody ograniczania hałasu związanego z ruchem pojazdów. Budowa ekranów akustycznych jest tylko jednym z możliwych rozwiązań, wpływających na zmniejszenie oddziaływania hałasu. Równie skuteczne okazuje się instalowanie wałów ziemnych, tuneli, czy odpowiednio dobranej zieleni. Istnieją także inne skuteczne sposoby ograniczające bezpośrednio poziom hałasu drogowego, np. stosowanie odpowiednich nawierzchni, czy ograniczenie prędkości w nocy. Możliwa też jest, w przypadku konieczności ochrony akustycznej pojedynczych budynków, rezygnacja z budowy kosztownych ekranów na rzecz wykupu nieruchomości. Za określenie warunków techniczno-budowlanych w tym zakresie odpowiadał Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Trzeci problem – to odpowiednie prognozowanie poziomu hałasu w przyszłości. Przyjmuje się, że zastosowana ochrona powinna być skuteczna przez wiele lat. Przy projektowaniu zabezpieczeń istotne jest zatem przyjęcie najbardziej optymalnego modelu zmiany poziomu hałasu w przyszłości. Niewłaściwie przyjęte założenia do obliczeń propagacji hałasu, mogą skutkować zarówno zmniejszeniem okresu optymalnej ochrony, jak i też, w sytuacji przyjęcia zawyżonych parametrów, nadmierną ochroną, a tym samym niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych.

Właściwe, czyli skuteczne i efektywne realizowanie zadań związanych z ochroną przed hałasem drogowym wymaga więc zarówno optymalnego określenia norm hałasu, jak i efektywnego – w sensie ekonomicznym – wyboru sposobu ochrony przed hałasem przez przyjęty okres czasu i przy zmieniającym się natężeniu ruchu drogowego. Należy tu wspomnieć także o innych kosztach, w tym kosztach konserwacji urządzeń ochrony akustycznej. Istotną sprawą jest również ingerencja przyjętego sposobu ochrony w walory krajobrazowe środowiska.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację przez kontrolowane organy administracji rządowej zadań w zakresie ochrony przed hałasem drogowym. Działania związane z otrzymywanymi informacjami o niezasadnie wnoszonych ekranach akustycznych wzdłuż budowanych autostrad i dróg podejmowane były w sposób wybiórczy, dla osiągnięcia doraźnych celów, bez spójnej, kompleksowej i dalekosiężnej wizji rozwiązania problemu nadmiernego hałasu związanego z ruchem pojazdów.

Znamienne jest, że najważniejsze – z punktu widzenia badanego obszaru – organy nie wzięły odpowiedzialności za rozwiązanie problemu, uznając że wiodącym w tym zakresie jest inny podmiot: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej odwoływało się do Ministerstwa Środowiska; Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska wskazywały na Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, ta z kolei za kluczową uznawała treść decyzji środowiskowych i działania wykonawców.

W Ministerstwie Środowiska oraz Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie podjęto na czas prac zmierzających do wdrożenia rozwiązań legislacyjnych w kierunku wprowadzenia innych sposobów ochrony przed hałasem, niż powszechnie

stosowane i kosztowne ekrany akustyczne. Działania podjęto dopiero w 2012 r., mimo że już w 2008 r. rozpoczęto realizację wieloletniego programu budowy dróg krajowych, zakładającego poniesienie nakładów na rozwój sieci drogowej w wysokości 104,7 mld zł.

Do końca kontroli nie wypracowano jednak koncepcji dającej odpowiedź na pytanie: jak realnie ograniczyć budowę ekranów akustycznych, ingerujących w walory krajobrazowe środowiska, przy jednoczesnym sprostaniu oczekiwaniom społecznym w zakresie ochrony przed hałasem.

Nie analizowano w szczególności możliwości wprowadzenia innych rozwiązań technicznych i organizacyjnych (zastępujących ekrany akustyczne), powodujących zwłaszcza ograniczenie hałasu w miejscu jego powstawania. Jako główny środek zaradczy rozwiązania problemu uznano podwyższenie dopuszczalnych norm hałasu. Przy przygotowywaniu tych zmian kierowano się potrzebą ograniczenia zakresu i kosztów budowy urządzeń zabezpieczających przed hałasem drogowym, nie uwzględniając opinii Ministra Zdrowia o możliwych negatywnych skutkach nadmiernego hałasu dla zdrowia ludzi. Ponadto, dokonanie przez Ministra Środowiska liberalizacji dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku było sprzeczne z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia oraz z przyjętymi przez Sejm RP celami średniookresowej polityki ekologicznej Państwa.

Jako nierzetelne i niegospodarne NIK ocenia nieanalizowanie przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska możliwości i opłacalności zastąpienia budowy kosztownych ekranów akustycznych wykupieniem chronionych przez nie pojedynczych nieruchomości, czy zastosowania rozwiązania polegającego na zapewnieniu konstrukcji drogi umożliwiającej ewentualne podwyższenie ekranów lub ich posadowienie w przyszłości (tj. w momencie kiedy nastąpi faktyczne przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu). Racjonalność alternatywnego postępowania w tym zakresie potwierdził jeden z wykonawców A2, który doprowadził w drodze odpowiedniej umowy do rozbiórki budynku mieszkalnego i odstąpienia w związku z tym od budowy ekranu o długości 1,1 km i szacunkowej wartości ponad 2,5 mln zł.

Organy ochrony środowiska, wydające decyzje środowiskowe i postanowienia uzgadniające realizację inwestycji drogowych, nie weryfikowały w tym zakresie raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uznając, że „przeprowadzanie testu ekonomiczności” należy w tym względzie do inwestora. GDDKiA zaś uznawała, że – zgodnie z formułą „Projektuj i Buduj” – to wykonawca inwestycji był odpowiedzialny za zapewnienie jak najlepszego stanu akustycznego środowiska i do niego więc należał wybór środków ochrony przed hałasem.

Nie zagwarantowano, aby ekrany akustyczne budowane były jedynie w przypadkach koniecznych z punktu widzenia przepisów prawa albo społecznie i ekonomicznie uzasadnionych.

Minister Środowiska nie podjął działań zmierzających do doprecyzowania użytego w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska wyrażenia „terenów przeznaczonych” w sposób gwarantujący jednoznaczną interpretację, że dopuszczalne poziomy hałasu określa się dla terenów faktycznie zagospodarowanych na wskazane cele, a nie dopiero przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę w dalszej przyszłości. Błędą interpretacją obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa przyjmowały zarówno Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w procesie projektowania, jak i niektóre

organy odpowiedzialne za ochronę środowiska podczas wydawania decyzji środowiskowych. Brak ze strony Ministra Środowiska wiążącego rozstrzygnięcia zgłaszanych wątpliwości spowodował zainstalowanie na skontrolowanych odcinkach dróg łącznie ok. 6,2 km ekranów chroniących tereny przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową, ale jeszcze niezabudowane. Ponadto, na skutek nierzetelnej weryfikacji materiału dowodowego będącego podstawą do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wskazano do ochrony akustycznej niezainwestowane tereny nieobjęte planem miejscowym oraz taki, dla którego miejscowy plan przewidywał funkcję niepodlegającą ochronie akustycznej (funkcja rolnicza). Zainstalowane na tych terenach ekrany akustyczne miały długość 1,5 km.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nierzetelnie zweryfikowała raporty o oddziaływaniu na środowisko autostrady A2 na odcinku od Strykowa do Konotopy, wskutek czego niezasadnie zaprojektowano i wybudowano 4,1 km ekranów akustycznych równoległe do wałów ziemnych oraz 0,6 km ekranu chroniącego teren, na którym znajdowało się niezamieszkałe od kilkunastu lat pojedyncze siedlisko.

Koszt budowy niezasadnie wzniesionych ww. zabezpieczeń akustycznych – według cen ofertowych – wyniósł ok. 41,3 mln zł.

Na kontrolowanych odcinkach dróg lokalizacja i parametry ekranów akustycznych były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach środowiskowych i projektach budowlanych. Wskazać jednak należy, że określone w tych dokumentach parametry zabezpieczeń akustycznych wyznaczono w oparciu o 15-letnie prognozowane natężenie ruchu, szacowane na podstawie wskaźników wzrostu PKB. Wskaźniki te już w pierwszych latach założonego horyzontu okazały się znacznie wyższe od rzeczywistych. Zdaniem NIK, powyższa metoda obliczania parametrów ekranów niesie za sobą ryzyko ich przewymiarowania, a tym samym niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na ochronę środowiska przed hałasem drogowym.

Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich nie podjął skutecznych działań zmierzających do zmiany wydanych decyzji środowiskowych, pomimo protestów społecznych, a także mimo iż analizy akustyczne, przeprowadzone w związku z podniesieniem dopuszczalnych poziomów hałasu wykazały, że przy zastosowaniu nowych norm powierzchnia zaprojektowanych ekranów akustycznych mogłaby się zmniejszyć o 53% (o 19.980 m²) na drodze wojewódzkiej nr 728 oraz aż o 93% (o 21.033 m²) na drodze wojewódzkiej nr 786. Według cen ofertowych oszczędności z tego tytułu mogły wynieść blisko 21,5 mln zł. Ponadto, inwestor nierzetelnie informował mieszkańców sprzeciwiających się budowie ekranów akustycznych, że zmiana wydanych decyzji administracyjnych w zakresie ochrony akustycznej jest niemożliwa. Tymczasem przepisy prawa umożliwiają dokonanie zmiany ostatecznej decyzji środowiskowej, za zgodą strony, która złożyła wniosek o jej wydanie oraz wówczas, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W ocenie NIK, w tym wypadku przesłanki takie wystąpiły.

Wartością dodaną kontroli jest wskazanie pewnych słabości formuły „Projektuj i Buduj”, w sytuacji gdy zamawiający przyjmie bierną postawę uznając, że ryzyko efektu końcowego inwestycji leży w całości po stronie wykonawcy. Zdaniem NIK, pełny sukces prowadzenia inwestycji w tej formule będzie zagwarantowany jedynie pod warunkiem dołożenia należytej

staranności w trakcie przygotowania zamówienia publicznego (przykładowo poprzez zamieszczenie w programie funkcjonalno-użytkowym kompletnych danych, niezbędnych do właściwego zaprojektowania lokalizacji i parametrów ekranów akustycznych) oraz ścisłej współpracy z wykonawcami i rzetelnego weryfikowania ich działań w trakcie realizacji. Takiego podejścia urzędników do swoich obowiązków zabrakło.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nierzetelnie zweryfikowała pierwotne raporty o oddziaływaniu na środowisko, w których w sposób istotny zaniżono dane dotyczące prognozowanego natężenia ruchu oraz nie przedstawiono wszystkich danych niezbędnych do obliczeń akustycznych. Nie dołożyła też należytej staranności w trakcie przygotowania zamówienia publicznego na projekt i realizację A2 na odcinku Stryków – Konotopa i nie zamieściła w programie funkcjonalno-użytkowym kompletnych danych, niezbędnych do właściwego zaprojektowania rozwiązań w zakresie ochrony akustycznej. W procesie realizacji tej inwestycji zabrakło także odpowiedniej współpracy z wykonawcami i rzetelnego weryfikowania ich działań, co skutkowało wystąpieniem nieuzasadnionych różnic pomiędzy zasięgiem oddziaływania dopuszczalnego hałasu na niektórych odcinkach badanej autostrady. NIK pozytywnie ocenia działalność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie spełnienia wymogów ochrony zwierząt na autostradzie A2 (Stryków – Konotopa). Przejścia wybudowano w miejscach rzeczywiście wykorzystywanych przez zwierzęta, a dodatkowo ok. 70% przejść dla zwierząt służyło także innym celom (np. odwodnieniu dróg).

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Z ustaleń kontroli wynika, że istnieją możliwości ochrony środowiska przed hałasem innymi (tańszymi lub bardziej akceptowalnymi społecznie) metodami, niż tylko za pomocą ekranów akustycznych. Niektóre z nich – mogące stanowić punkt wyjścia do rzetelnej dyskusji w tym zakresie – zostały przedstawione w załączniku nr 5 do niniejszej informacji. W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o pilne opracowanie kompleksowej propozycji zmian przepisów dotyczących ochrony przed hałasem, które mają wpływ na koszt realizacji inwestycji drogowych, w tym o podjęcie działań na rzecz doprecyzowania przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, w zakresie jednoznacznego określenia terenów, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu.

Z odpowiedzi Ministra Środowiska wynikało⁷, że nadal trwają prace nad przygotowaniem projektu zmian prawa w celu rozwiązania problemów w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. Zmiany te dotyczyć mają także przepisów art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ oraz niektórych aktów wykonawczych, a prace nad projektem założeń do projektu ustawy zmieniającej POŚ powinny zostać zakończone w I kwartale 2014 r.

Pilne i pełne wdrożenie nowych i racjonalnych rozwiązań prawnych w omawianym zakresie jest szczególnie istotne w kontekście nowej perspektywy finansowej, w której tylko na budowę dróg ekspresowych planuje się wydatkowanie 37,6 mld zł⁸. Koszt budowy ekranów akustycznych stanowi średnio ok. 10% kosztów inwestycji drogowej.

⁷ Pismo z 27 grudnia 2013 r. znak DOP-I-076-17/52009/13/KK.

⁸ W Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, ustanowionym uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r., ze zm., w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 przewidziano budowę 680,3 km dróg ekspresowych. Planowane wydatki na ten cel pochodzić będą ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz UE.

Podstawą do zaprojektowania liczby i rozmiarów ekranów akustycznych, a następnie ich wybudowania są prognozowane, w oparciu o przewidywany wzrost natężenia ruchu, parametry ruchu, z podziałem na porę nocną i dzienną w perspektywie 15 lat⁹. Parametry te zależą m.in. od przyjętych założeń, które jak przedstawiono w punkcie 3.3.1. niniejszej informacji, już w pierwszych latach okresu perspektywicznego znacznie odbiegają od rzeczywistych. Obecnie ekrany realizuje się wraz z robotami drogowymi, nawet jeśli swoją funkcję mają spełnić w pełni dopiero za kilkanaście lat. Należy też zauważyć, że już na etapie projektowania sposobu ochrony przed hałasem stwierdza się, iż część ekranów postawionych wzdłuż autostrady z czasem nie będzie w stanie ochronić istniejącej zabudowy przed ponadnormatywnym oddziaływaniem hałasu¹⁰. Podkreślić też należy, że trwałość elementów ekranów (paneli) nierzadko jest znacznie krótsza od zakładanego horyzontu czasowego¹¹.

W tej sytuacji należałoby rozważyć możliwość odstąpienia od ochrony akustycznej zabudowy położonej w dalszej odległości od drogi, podlegającej wprawdzie takiej ochronie na podstawie art.113 ust. 2 pkt 1 POŚ, ale dopiero w 15-letniej perspektywie czasowej. Wydaje się, że zastosowanie w to miejsce zabezpieczeń w dalszej odległości od drogi (a bliżej chronionego obiektu), i to dopiero gdy znajdzie się w strefie ponadnormatywnego hałasu (co zostanie ustalone na podstawie rzeczywistych pomiarów), powinno wpłynąć zarówno na zmniejszenie kosztów budowy ekranów akustycznych, jak i na ład przestrzenny. Wymaga to jednak dokonania zmian legislacyjnych.

Ustalenia kontroli wskazały także na nieanalizowanie przez GDDKiA pod względem efektywności alternatywnych rozwiązań ochrony przed hałasem, w tym możliwości nabycia pojedynczych, samotnie usytuowanych obiektów podlegających ochronie akustycznej, jeśli wartość ich jest znacznie niższa niż koszt budowy urządzeń zabezpieczających je przed ponadnormatywnym hałasem. Zdaniem NIK, wymaga to jednak wdrożenia dodatkowych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Aktualnie działania takie może podjąć jedynie wykonawca inwestycji w ramach stosunku cywilnoprawnego.

Mając na uwadze potrzebę dokonania istotnych zmian w procesie przygotowania i budowy systemów ochrony środowiska przed hałasem, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski kierowane pod adresem Prezesa Rady Ministrów i Ministra Środowiska oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

Wnioski kierowane do Prezesa Rady Ministrów:

Podjęcie działań zmierzających do pilnego zakończenia i wdrożenia wyników prac, prowadzonych przez Ministra Środowiska przy współudziale Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Zdrowia, nad kompleksowym rozwiązaniem problemów w zakresie ochrony środowiska przed hałasem, mających wpływ na inwestycje drogowe.

NIK rekomenduje dokonanie zmian legislacyjnych w tym obszarze dotyczących w szczególności:

- doprecyzowania użytego w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ wyrażenia „terenów przeznaczonych” w sposób pozwalający na jednoznaczną interpretację, że chodzi o tereny faktycznie zagospodarowane na wskazane cele,

⁹ Według ustaleń kontroli D/13/509 przeprowadzonej przez NIK w RDOŚ w Gorzowie Wlkp. dla autostrady A2 (Świecko-Nowy Tomyśl) przyjęto 20 letni horyzont czasowy.

¹⁰ Według raportów ponownych, przy kontrolowanym odcinku A2 (Stryków-Konotopa) w strefie nadmiernego hałasu w 2027 r. znajdzie się w 386 budynków (przy dopuszczalnych poziomach hałasu obowiązujących do 22 października 2012 r.).

¹¹ Według informacji wykonawców autostrady A2 trwałość elementów ekranów, w zależności od zastosowanych materiałów, waha się w granicach od 5 do ponad 30 lat.

- umożliwienia zarządzającemu drogą budowy urządzeń ochrony przed hałasem położonych poza pasem drogowym (tj. bliżej zabezpieczanych obiektów),
- rozszerzenia określonej w art. 13 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹² palety możliwości nabywania przez zarządcę drogi nieruchomości poza pasem drogowym, o przypadki ich przejmowania w celu uzasadnionego ekonomicznie ograniczania zakresu budowy urządzeń ochronnych przed hałasem.

Wnioski kierowane do Ministra Środowiska:

- przyjęcie, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, planu działań na rzecz zmian dopuszczalnych poziomów hałasu, ustalonych w rozporządzeniu MŚ z dnia 14 czerwca 2007 r., w kierunku ograniczenia jego negatywnego wpływu na zdrowie ludzi i konsekwentne jego realizowanie,
- podjęcie działań zapewniających jednolitą interpretację art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ przez organy ochrony środowiska.

Wnioski kierowane do Ministra Infrastruktury i Rozwoju:

Podjęcie, we współpracy z Ministrem Środowiska, inicjatywy opracowania podręcznika dobrych praktyk (wytycznych) projektowania urządzeń ochrony przed hałasem drogowym (kolejowym), obejmujących w szczególności:

- zasady przyjmowania danych do określenia przewidywanego zasięgu hałasu drogowego,
- rodzaj i zakres informacji zamieszczanych w PFU opisujących przedmiot zamówienia w systemie „Projektuj i Buduj”, niezbędnych do jednolitego ustalenia zasięgu ponadnormatywnego oddziaływania hałasu,
- zasady lokalizacji i budowy wałów ziemnych, jako budowli zastępujących instalowanie ekranów akustycznych,
- inne rekomendowane, alternatywne – wobec ekranów akustycznych – metody ochrony przed hałasem, którego źródłem jest ruch pojazdów,
- sposoby eliminowania budowy urządzeń ochrony przed hałasem, poprzez analizowanie m.in. pod względem gospodarności możliwości wykupu (rozbiórki) zagrożonych obiektów.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.

3.1 Proces stanowienia prawa z zakresu ochrony środowiska przed hałasem

3.1.1. Działania Ministra Środowiska w zakresie zabezpieczenia przed hałasem nastawione były na szybkie rozwiązanie problemu budowy nadmiernej liczby ekranów akustycznych na nowobudowanych odcinkach autostrad i dróg ekspresowych, a nie na skuteczne i efektywne zabezpieczenie przed hałasem. Dokonanie przez Ministra Środowiska w październiku 2012 r. liberalizacji dopuszczalnych poziomów hałasu drogowego w środowisku spowodowało ustalenie norm poziomu hałasu sprzecznych z rekomendacjami Światowej Organizacji Zdrowia oraz z przyjętymi przez Sejm RP celami średniookresowej polityki ekologicznej Państwa. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że przyjęta liberalizacja norm hałasu nie rozwiąże skutecznie problemu budowy nowych ekranów. Zapowiedź Ministra, że do końca 2012 roku przeprowadzi przegląd przepisów prawa w zakresie ochrony przed hałasem i doprowadzi do optymalizacji rozwiązań ochrony akustycznej poprzez opracowanie propozycji zmian legislacyjnych skutkujących wdrożeniem racjonalnych metod ochrony akustycznej, nie została do końca 2013 r. zrealizowana. Zdaniem NIK, skutki opóźnień wdrożenia racjonalnych metod ochrony przed hałasem mogą niekorzystnie wpłynąć na koszty realizacji dróg ekspresowych, na co w perspektywie finansowej 2014–2020 przeznaczono 37,6 mld zł.

Hałas postrzegany jest jako jeden z największych problemów środowiskowych – oddziałuje na ludzi zarówno w sferze fizjologicznej, jak i psychologicznej, zakłócając podstawowe czynności takie jak sen, odpoczynek, naukę i porozumiewanie się. Światowa Organizacja Zdrowia ocenia, że około 40% ludności w UE jest narażone na hałas związany z ruchem drogowym na poziomie przekraczającym 55 dB, a więcej niż 30% społeczeństwa musi znosić w godzinach nocnych hałas o natężeniu wyższym niż 55 dB. Dla zapewnienia prawidłowego snu (regeneracja organizmu i wypoczynek), poziom hałasu nie powinien przekraczać 45 dB. Z drugiej strony poziomy hałas przekraczające 65 dB powodują statystycznie zauważalne zakłócenia czynności dnia codziennego oraz zwiększenie częstości występowania objawów chorobowych (szybkiego męczenia się, bólów mięśni i stawów, kołatania serca, duszności i zawrotów głowy, „uderzeń” krwi do głowy, bólów i łzawienia oczu, marznięcia kończyn, niskiej samooceny zdrowia). Powoduje to stany dekoncentracji, małej efektywności pracy, zwiększa ryzyko wypadków przy pracy oraz wypadków drogowych.

Ograniczenie hałasu na terenach wokół dróg było jednym z najważniejszych celów średniookresowych, wyznaczonym w uchwalonym przez Sejm RP dokumencie pn. „Polityka ekologiczna Państwa na lata 2003–2006, z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010”¹³, który został powtórzony w „Polityce ekologicznej Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”¹⁴.

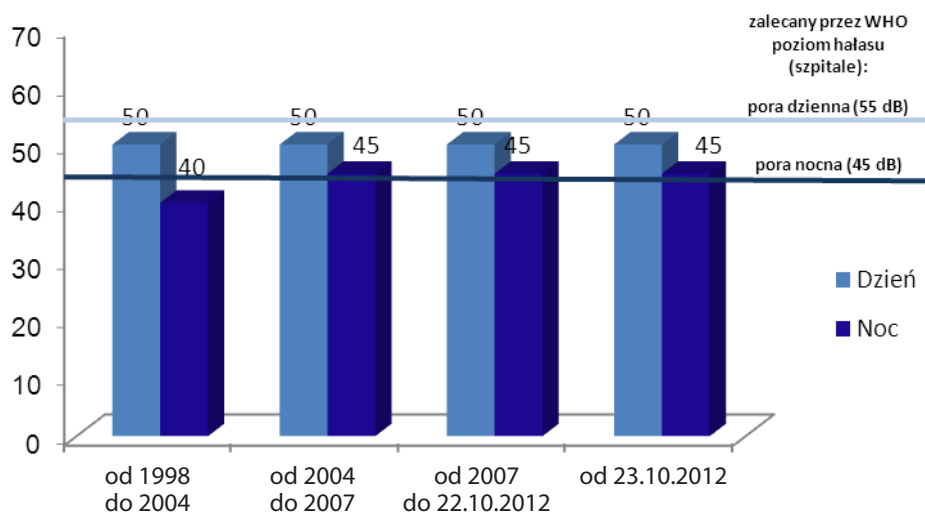
Kształtowanie się dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku w Polsce w latach 1980–2012 przedstawiono w załączniku nr 3 do niniejszej informacji, natomiast kształtowanie się dopuszczalnego poziomu hałasu w Europie przedstawiono w załączniku nr 4 do niniejszej informacji.

¹³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010” (M.P. Nr 33, poz. 433).

¹⁴ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” (M.P. Nr34, poz. 501).

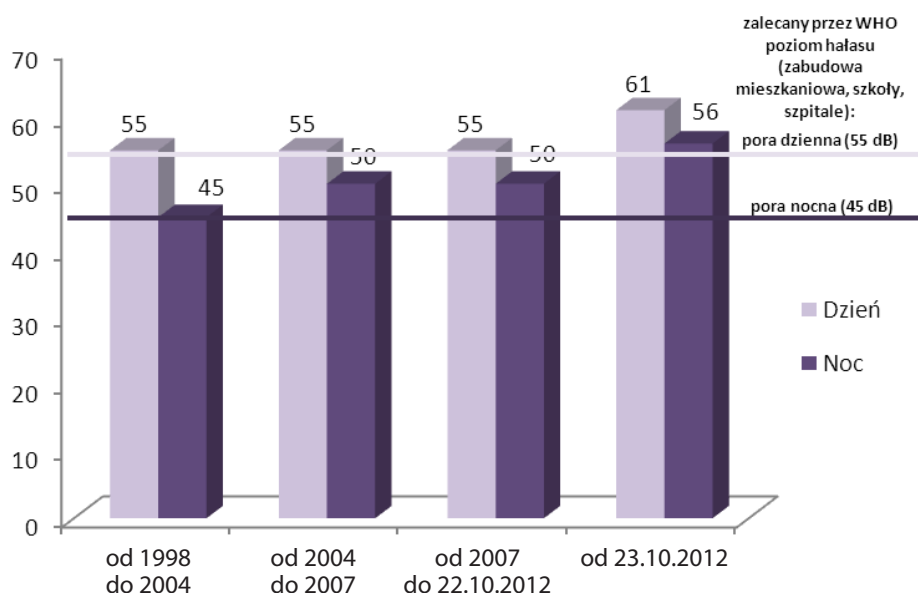
Na poniższych wykresach zaprezentowano zachodzące na przestrzeni lat 1998–2012 zmiany dopuszczalnych poziomów hałasu (w dB) dla dróg, w odniesieniu do jednej doby, dla poszczególnych rodzajów terenów¹⁵:

Wykres nr 1
Strefa ochronna „A” uzdrowiska i tereny szpitali poza miastem



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wykres nr 2
Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytom dzieci i młodzieży, tereny domów opieki społecznej oraz szpitali w miastach

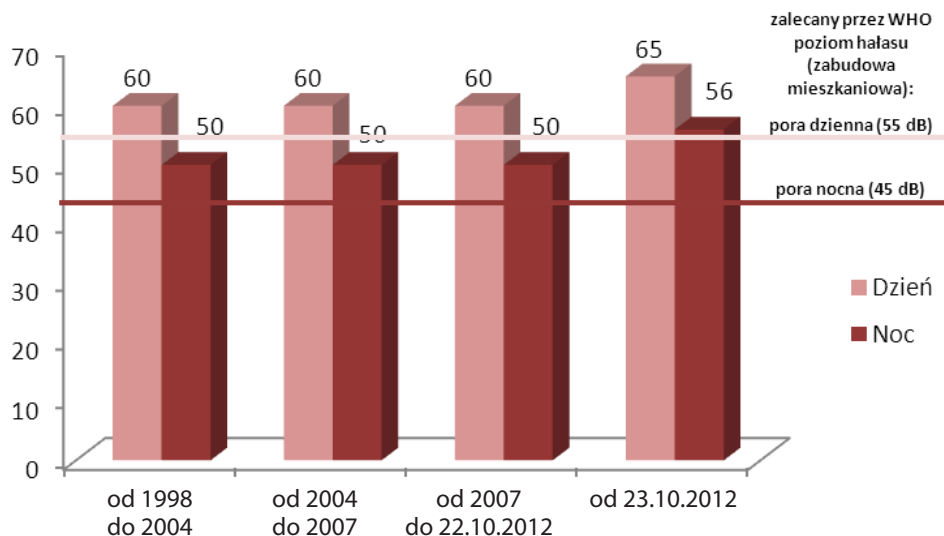


Źródło: opracowanie własne NIK.

¹⁵ Obowiązujące dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone w aktach prawnych wymienionych w Załączniku Nr 3 pkt. od 1b) do 1e) niniejszej informacji o wynikach kontroli.

Wykres nr 3

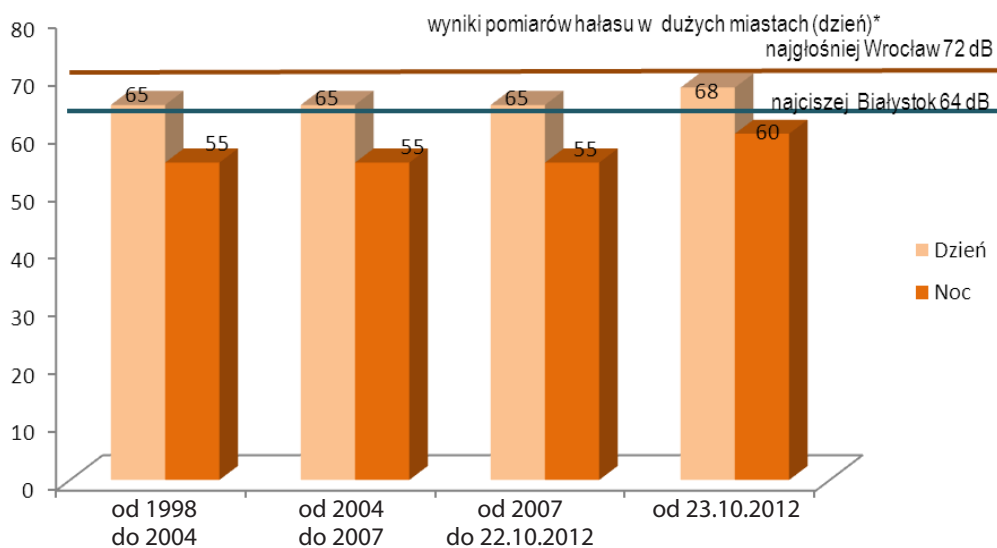
Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe oraz mieszkaniowo-usługowe



Źródło: opracowanie własne NIK.

Wykres nr 4

Tereny w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców



*Badanie przeprowadzono w kwietniu 2013 r. w pięciu polskich miastach, czas pomiaru – 60 min, zabudowa wielorodzinna, wysokość pomiaru 2,7m – 5 m. Podane wartości są wartościami średnimi¹⁶.

Źródło: opracowanie własne NIK.

W latach 2008–2012 do MŚ wpłynęło 28 zapytań i interpelacji poselskich dotyczących zagadnień związanych z ochroną środowiska przed hałasem drogowym. W dokumentach tych sygnalizowano m.in. potrzebę zliberalizowania dopuszczalnego poziomu hałasu powodowanego ruchem drogowym, co uzasadniano wysokimi kosztami budowy urządzeń ochronnych (ekranów

¹⁶ Na podstawie badań firmy 3M Poland Sp. z o.o. Nadarzyn.

akustycznych)¹⁷. W niektórych interpelacjach wnoszono przy tym o przeanalizowanie ewentualnych zmian pod kątem negatywnego wpływu hałasu na zdrowie ludzi¹⁸ oraz o rozważenie możliwości zróżnicowania akustycznych standardów jakości środowiska w odniesieniu do dróg istniejących i nowoprojektowanych¹⁹.

W związku z powyższym Minister Środowiska pięciokrotnie występował do Ministra Zdrowia w celu osiągnięcia – zgodnie z art. 113 ust. 1 POŚ²⁰ – porozumienia w sprawie złagodzenia dopuszczalnego hałasu w środowisku. W jednoznacznie negatywnych stanowiskach Ministra Zdrowia i Głównego Inspektora Sanitarnego każdorazowo wskazywano na niekorzystny wpływ proponowanych zmian na organizm ludzki.

Przygotowany w MŚ projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w dniu 6 września 2012 r. przesłano m.in. do uzgodnień międzyresortowych, z prośbą o wniesienie ewentualnych uwag w terminie 5-dniowym (obejmującym sobotę i niedzielę). W projekcie zaproponowano m.in., aby dopuszczalny poziom hałasu drogowego (w odniesieniu do jednej doby) dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyniósł (odpowiednio dla pory dziennej i nocnej) – 61 i 56 dB (wzrost w obu przypadkach o 6 dB)²¹, natomiast dla terenów zabudowy wielorodzinnej²² – 65 dB (wzrost o 5 dB) i 56 dB (wzrost o 6 dB). Na terenach stref śródmiejskich miast powyżej 100 tys. mieszkańców wskaźniki te wynosiłyby 65 i 58 dB (wzrost o 3 i 5 dB).

Zgodnie z § 13 ust. 1 i 2 regulaminu Rady Ministrów²³, ustalenie terminu krótszego niż 7 dni na uzgodnienia lub zaopiniowanie projektu dokumentu przez organy administracji rządowej, wymaga szczególnego uzasadnienia. Szybkie przeprowadzenie procesu legislacyjnego uzasadniono „gwałtownie rosnącym natężeniem ruchu drogowego”, powodującym obudowywanie dróg i linii kolejowych wysokimi ekranami tworzącymi wielokilometrowe zamknięte ciągi. Podkreślono też, że „mimo zakreślonego terminu konsultacji społecznych przyjmowano uwagi do dnia 14 września 2012 r. i przeanalizowano wpływające sugestie.”²⁴

W trakcie uzgodnień międzyresortowych, Minister Zdrowia podtrzymał swoją negatywną ocenę co do kierunków zmian. Powołał się na wytyczne WHO²⁵, które zalecają aby „ludzie nie byli narażeni na hałas wyższy niż 40 dB”. Według WHO „poziomy hałas w porze nocnej w wysokości 55 dB są znacząco niebezpieczne dla zdrowia publicznego i powinny być uważane za cel pośredni w sytuacjach, gdy osiągnięcie wytycznych nie jest z różnych powodów wykonalne. Taka sytuacja nie może być jednak regułą, a wyjątkiem.” Minister Zdrowia wskazał również inne

¹⁷ Postulaty w tym zakresie kierowali do MŚ także m.in. MI, MTBIGM (w związku z sygnałami otrzymanymi z GDDKiA) oraz Konwent Marszałków Województw RP.

¹⁸ Interpelacja posła A. Mularczyka z 9 lutego 2009 r.

¹⁹ Interpelacja posła T. Arkita z 8 czerwca 2011 r.

²⁰ Stanowiącym, że minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem do spraw zdrowia, określa w drodze porozumienia, dopuszczalne poziomy hałas w środowisku.

²¹ Taki sam poziom zaproponowano także dla terenów: zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, domów opieki społecznej i szpitali miastach.

²² Także dla terenów: zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej, rekreacyjno-wypoczynkowych i mieszkaniowo-usługowych.

²³ Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.), uchylona z dniem 1 stycznia 2014 r.

²⁴ Według uzasadnienia projektu rozporządzenia z dnia 17 września 2012 r. zmieniającego rozporządzenie MŚ z dnia 14 czerwca 2007 r.

²⁵ Night Noise Guidelines For Europe 2009, World Health Organization 2009, Regional Office for Europe.

okoliczności, przemawiające za odrzuceniem konsultowanego projektu rozporządzenia, podnosząc w szczególności nieuwzględnienie kosztów zdrowotnych („wzrost narażenia na hałas w ewidentny sposób prowadzi do wzrostu kosztów przeznaczanych na ochronę zdrowia”) oraz naruszenie zasady intensyfikacji działań w kierunku ograniczania hałasu m.in. na obszarach wokół dróg.

W toku konsultacji i uzgodnień proponowanych zmian, stanowisko Ministra Zdrowia podzieliło m.in. 8 spośród 9 jednostek badawczych i naukowych. W opiniach wskazywano w szczególności, że podniesienie dopuszczalnych poziomów jest sprzeczne z założeniami i priorytetami polityki hałasowej UE, opartych na badaniach WHO, i wpłynie niekorzystnie na akustyczny stan środowiska i zdrowie społeczeństwa.

- *Negatywne opinie zgłosiły m.in. Komitet Akustyki PAN, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, i Politechnika Wroclawska. W ocenie Instytutu Ochrony Środowiska-PIB w projekcie rozporządzenia przekroczone w 90% przypadków nieprzekraczalną granicę niekorzystnego wpływu hałasu na człowieka w nocy (55 dB – poziom średni roczny). Popołniono także „istotny błąd metodyczny i fizyczny”, polegający na ustaleniu wyższych poziomów dopuszczalnych hałasu (długookresowych) od poziomów dobowych. Zdaniem Komitetu Akustyki PAN „podwyższenie wartości dopuszczalnych poziomów hałasu spowoduje degradację akustycznego stanu środowiska i przyczyni się do pogorszenia stanu zdrowotnego społeczeństwa”. Komitet zauważył także, iż powyższe propozycje „nie zostały poparte żadnym materiałem naukowym, a narzucony tryb konsultacji społecznych (terminy) jest niedopuszczalny...”*

Stanowisko Ministra Zdrowia w sprawie zmiany rozporządzenia MŚ z dnia 14 czerwca 2007 r. uległo zmianie po spotkaniu przedstawicieli MŚ, MTBGM i MZ w dniu 17 września 2012 r.²⁶. Powołując się na ustalenia z tego spotkania, podsekretarz stanu w MZ podtrzymał wcześniejszą argumentację dotyczącą szkodliwego wpływu hałasu na zdrowie ludzi, zwracając także uwagę na wynikający stąd wzrost kosztów ochrony zdrowia. W konkluzji pisma Minister Środowiska został poinformowany, że: „Mając na uwadze niewątpliwy interes społeczny związany z budowaniem nowych dróg Minister Zdrowia przyjmuje proponowane przez Państwa normy, zastrzegając jednocześnie konieczność ich obniżenia w przyszłości, szczególnie w odniesieniu do pory nocnej”. Minister Zdrowia wyraził także „pełną gotowość – wobec wspólnej odpowiedzialności za konsekwencje zdrowotne narażenia na hałas – do pilnego podjęcia współpracy merytorycznej w kierunku wypracowania docelowej polityki ukierunkowanej na redukcję środowiskowych czynników ryzyka zdrowotnego, w tym hałasu”²⁷.

Odnosząc się do zmiany norm hałasu Podsekretarz Stanu w MZ stwierdził, iż rozporządzenie jest tylko jednym z elementów, i to nie najważniejszym, który przyczynia się do budowy nadmiernej ilości ekranów akustycznych. Zdaniem Ministra Zdrowia ochrona ludności przed szkodliwym działaniem hałasu winna przebiegać wielotorowo, ale kompleksowe zmiany ustawowe są procesem znacznie bardziej długotrwałym i jedyną możliwą drogą prowadzącą w szybki sposób do akceptowanej sytuacji była zmiana przedmiotowego rozporządzenia. W ocenie podsekretarza stanu, ze względu na kompleksowy charakter planowanych zmian, trudno w chwili obecnej przewidzieć, czy obowiązujące obecnie normy będą docelowo obniżane, czy też zmiany przyjmą inną formę.

Według Ministra Środowiska, decyzję o zmianie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku podjęto w wyniku nasilających się postulatów Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz zarządzających drogami, którzy jednoznacznie wskazywali na wiążącą się

²⁶ W spotkaniu udział wzięli podsekretarze stanu w MS, MZ i MTBGM. Według wyjaśnienia podsekretarza stanu w MŚ Beaty Jaczewskiej ustalenia z tego spotkania, ze względu na jego roboczy charakter, nie zostały udokumentowane.

²⁷ W omawianym piśmie Minister Zdrowia zaproponował „alternatywne” metody zabezpieczenia hałasem, wymieniając m.in. stosowanie nawierzchni dróg o niskim poziomie emisji i wprowadzenie urządzeń przeciwhałasowych w pojazdach mechanicznych (izolacje akustyczne, udoskonalone tłumiki wydechu, wtórny obieg spalin).

z obowiązującymi akustycznymi standardami jakości środowiska, konieczność inwestowania znaczących środków publicznych w realizację ekranów akustycznych.

Zmiany wynikające z rozporządzenia z dnia 1 października 2012 r., wydanego przez Ministra Środowiska w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, weszły w życie z dniem 23 października 2012 r. Rozporządzeniem wprowadzono normy przewidziane w projekcie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży oraz domów opieki społecznej i szpitali w miastach, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej oraz rekreacyjno-wypoczynkowych i mieszkaniowo-usługowych oraz w strefach śródmiejskich miast powyżej 100 tys. mieszkańców. W wyniku konsultacji pozostawiono na niezmienionym poziomie normy hałasu w strefach ochronnych „A” uzdrowisk oraz na terenach szpitali poza miastem.

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia MŚ z dnia 1 października 2012 r.²⁸ podkreślono, że wprowadzone zmiany w rozporządzeniu są jedynie pierwszym krokiem w kierunku zmian w przepisach, które pomogą rozwiązać problemy ochrony przed hałasem. Zmiany te miały objąć nowelizację POŚ, rozporządzeń Ministra Środowiska i innych ministrów. Zapowiedzi opracowania powyższych zmian – w terminie do końca 2012 r. – przedstawiono także w odpowiedziach na interpelacje poselskie oraz na stronie internetowej MŚ.

W pismach z 26 listopada 2012 r. i 30 listopada 2012 r., stanowiących odpowiedzi na interpelacje posła Johna Godsona i posła Bogdana Żońcy, Minister Środowiska²⁹ stwierdził, że „biorąc pod uwagę występujący ostatnio problem z budową ekranów akustycznych Rząd prowadzi przegląd przepisów mających wpływ na (...) wybór metody ochrony przed hałasem komunikacyjnym”.

Odpowiadając na interpelację posłanek Anny Fotygi i Ewy Wolak³⁰ Minister Środowiska poinformował m.in., że „Obecnie w Ministerstwie Środowiska trwają prace nad horyzontalnym przeglądem przepisów prawa w zakresie ochrony przed hałasem (...). Do końca bieżącego roku planowane jest przedstawienie propozycji zmian przepisów z zakresu ochrony środowiska przed hałasem(...). Celem tych zmian było „wypracowanie wspólnych rozwiązań pozwalających na racjonalne stosowanie ochrony przed hałasem, przy jednoczesnym priorytetowym traktowaniu zdrowia ludzi”.

Minister Środowiska wyjaśnił ponadto, że z perspektywy czasu wynika, iż stosowanie ekranów niejednokrotnie odbywało się z pominięciem przepisów o ochronie środowiska i zasad fizyki. Budowano je bowiem tam, gdzie z definicji nie były w stanie zapewnić pożądanego efektu (ulice w miastach otoczone wysoką zabudową mieszkaniową, bądź pojedyncze budynki usytuowane poza cieniem akustycznym wytwarzanym przez ekran), bądź tam gdzie ochrona przed hałasem nie była wymagana ze względu na rzeczywiste zagospodarowanie terenu. Ekranu stanowiły w wielu przypadkach swoistą, choć nie zawsze skuteczną, ucieczkę zarządzających drogami przed instytucją obszaru ograniczonego użytkowania.

Obszar ograniczonego użytkowania tworzy się jeśli, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska. Wprowadzenie obszaru ograniczonego użytkowania powoduje w konsekwencji

²⁸ Projekt przesłany przez podsekretarza stanu w MŚ Beatę Jaczewską do MZ i MTBGM przy piśmie z 17 września 2012 r. (zn. DOP-0230-27/36550/12.KK).

²⁹ Oba pisma podpisane przez podsekretarzy stanu działających z upoważnienia Ministra Środowiska.

³⁰ Pisma z 7 i 16 listopada 2012 r. podpisane z upoważnienia Ministra Środowiska przez Podsekretarza Stanu.

ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości przez ich właścicieli, użytkowników wieczystych oraz osoby, którym przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości. W konsekwencji wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania, właściciele nieruchomości oraz użytkownicy wieczystości lub osoby posiadające prawo rzeczowe do nieruchomości mogą wystąpić w stosunku do podmiotu, na wniosek którego dany obszar został ustanowiony, z określonymi roszczeniami wynikającymi z przepisów art. 129 w związku z art. 135–136 i art. 322–325 POŚ. Katalog roszczeń obejmuje: żądanie wykupu nieruchomości lub jej części, żądanie zapłaty odszkodowania obejmującego szkodę z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości oraz żądanie zasądzenia kosztów związanych z nakładami koniecznymi.

Do końca 2013 r. MŚ nie opracowało jednak propozycji zmian legislacyjnych mających na celu w sposób kompleksowy rozwiązanie problemów ze stosowaniem form ochrony przed hałasem, które mają wpływ na realizację inwestycji drogowych.

Wyjaśniając w toku kontroli powody niedotrzymania deklarowanego terminu opracowania powyższych propozycji Minister Środowiska stwierdził, że prowadzony jest przegląd przepisów, który wymaga „pogłębionej analizy samego zjawiska akustycznego”, a także obejmuje nowe źródła hałasu (np. farmy wiatrowe). Przeprowadzenie szczegółowej analizy przepisów i przedstawienia wynikających z niej skutecznych rozwiązań wymaga zatem konsultacji z wieloma podmiotami, co wpływa na wydłużenie czasu potrzebnego na przeprowadzenie niezbędnych prac. Minister poinformował także, że od czerwca 2013 r. trwają prace międzyresortowego zespołu (m.in. MTBGM, MZ, GIOŚ, GDOŚ i GDDKiA), który ma wypracować propozycje zmian w prawie dotyczące przeciwdziałania hałasowi.

Należy podkreślić, że w okresie od 2008 r. MŚ nie przeprowadzało kontroli wewnętrznych oraz nie wykonywało audytów, dotyczących obszaru ochrony przed hałasem, w tym badań w zakresie tworzenia regulacji prawnych. Obszary te zostały zidentyfikowane jako średniego ryzyka.

3.1.2. Minister Środowiska, pomimo zgłaszanych wątpliwości, nie zajął wiążącego stanowiska, iż w świetle obowiązujących przepisów nie ma obowiązku wznoszenia ekranów akustycznych przy drogach przebiegających wzdłuż terenów niezabudowanych, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod zabudowę. Minister nie podjął też inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do doprecyzowania użytego w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ wyrażenia „terenów przeznaczonych” w sposób pozwalający na jednoznaczną interpretację przepisu. Brak ze strony Ministra Środowiska stanowczego i wiążącego rozstrzygnięcia zgłaszanych wątpliwości powodował instalowanie ekranów akustycznych dla ochrony terenów niezabudowanych, co zdaniem NIK, zawiązało koszty budowy dróg w Polsce.

Zgodnie z art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ minister właściwy do spraw środowiska zobowiązany jest do określenia zróżnicowanych dopuszczalnych poziomów hałasu dla terenów przeznaczonych m.in. pod zabudowę mieszkaniową, pod szpitale i domy opieki społecznej, pod budynki związane ze stałym i czasowym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowiskowe, na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz na cele mieszkaniowo-usługowe. Wykonując tę delegację, w stosownych rozporządzeniach³¹ Minister Środowiska określił dopuszczalne poziomy hałasu spowodowanego użytkowaniem dróg, dla różnych rodzajów terenów (m.in. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej). Z ustaleń

³¹ Rozporządzenie z dnia 29 lipca 2004 r., obowiązujące od 13 sierpnia 2004 r. do 19 lipca 2007 r. (Dz. U. Nr 178, poz. 1841) oraz rozporządzenie z dnia 14 czerwca 2007 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.).

kontroli NIK wynika, iż w latach 2010–2013 MTBGM, GDDKiA oraz Zarząd Województwa Małopolskiego występowali do MŚ o interpretację art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ. W korespondencji zwracano się o wyjaśnienie, czy obligatoryjna jest budowa zabezpieczeń akustycznych dla ochrony terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę mieszkaniową, bez zabudowy faktycznie tam istniejącej. MTBGM poddało w wątpliwość stosowanie takich samych środków ochrony przed hałasem wobec terenów zabudowanych jak też niezabudowanych, ale przewidzianych w mpzp pod zabudowę. Także w ocenie GDDKiA, budowa ekranów tylko w celu ochrony terenu przeznaczonego w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową, wydaje się działaniem ekonomicznie nieuzasadnionym oraz budzi wiele kontrowersji i niezadowolenie opinii społecznej w kontekście niewłaściwego wydatkowania środków publicznych.

Wątpliwości co do interpretacji art. 113 ust. 2 pkt 1 zgłaszali także regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. W opinii Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z 2010 r. w przypadku, gdzie na danym terenie obowiązuje mpzp przewidujący zabudowę podlegającą ochronie akustycznej, jednak w rzeczywistości zabudowa taka nie występuje, nie zachodzi potrzeba dotrzymania dopuszczalnych poziomów hałasu na tych terenach, bowiem nie ma faktycznego przedmiotu ochrony. Stanowisko powyższe uległo jednak zmianie w 2011 r., kiedy to GDOŚ uznała, że jeśli teren podlega ochronie akustycznej, co wynika z zapisów mpzp lub, w przypadku jego braku, jest we właściwy sposób zagospodarowany, np. jest terenem zabudowanym, nie istnieje możliwość rezygnacji z ochrony akustycznej, bez względu na koszty działań ochronnych³².

W opinii NIK, w świetle obowiązujących przepisów nie ma obowiązku wznoszenia ekranów akustycznych przy drogach przebiegających wzdłuż terenów niezabudowanych, które w mpzp przeznaczone są pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, gdyż normy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. (których przekroczenie warunkuje zastosowanie środków ochrony przed hałasem), odnoszą się do terenów zabudowanych, a nie dopiero przeznaczonych pod zabudowę. NIK podziela przy tym opinię GDOŚ z 2010 r., że w przypadku braku zabudowy trudno jest określić parametry np. ekranów, mających chronić przed hałasem obiekty o nieznanym bliżej lokalizacji.

MŚ również podzielało powyższą opinię, twierdząc że z mocy przepisów POŚ chroni się środowisko, a nie zapisy miejscowego planu. Stąd też, jeżeli w myśl zapisów mpzp dany teren jest np. terenem zabudowy mieszkaniowej, to do czasu, kiedy na tym terenie nie powstanie zabudowa mieszkaniowa, nie zapewnia się na tym terenie wymaganej dla terenów zabudowy mieszkaniowej ochrony przed hałasem. MŚ zaznaczało przy tym, że powyższe stanowisko jest wyłącznie opinią i nie może być traktowane jako wiążąca wykładnia przepisów³³.

Pomimo wątpliwości co do interpretacji art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, Minister Środowiska nie podejmował działań zmierzających do jego doprecyzowania. Wyjaśniając przyczyny niepodejmowania inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie, Podsekretarz Stanu w MŚ stwierdził, że wydawało się, iż wykładnia MŚ „spełniać będzie właściwą rolę w racjonalnym stosowaniu przepisów o ochronie środowiska przed hałasem, do czasu zmiany przepisów ustawy – POŚ, mającej na celu m.in. uszczegółowienie omawianego przepisu”.

³² Opracowanie GDOŚ „Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko” Izabela Grudzińska, Joanna Zarzecka, Warszawa 2011r. W publikacji zaznaczono, że nie stanowi ona źródła prawa, dlatego informacje w niej zawarte nie mają charakteru wiążącego.

³³ Pismo dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza MŚ z dnia 26 listopada 2012 r.

3.2 Działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie ograniczenia stosowania ekranów akustycznych

3.2.1. Zaangażowanie Ministra TBGM w prace związane z kompleksowym rozwiązaniem problemu ochrony przed hałasem drogowym ograniczyły się do przygotowania propozycji zliberalizowania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku oraz doprecyzowania przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i drogowe obiekty inżynierskie w zakresie ochrony akustycznej. Nie analizowano natomiast możliwości wprowadzenia innych rozwiązań technicznych i organizacyjnych (zastępujących ekrany akustyczne), powodujących zwłaszcza ograniczanie hałasu w miejscu jego powstawania.

NIK ustaliła, że MTBGM nie podjęło – w obszarze należącym do jego kompetencji – działań legislacyjnych, organizacyjnych i technicznych, zmierzających w kierunku kompleksowego rozwiązania problemu nadmiernego stosowania ekranów akustycznych. Nie prowadzono w szczególności analiz w celu zbadania możliwości stosowania innych rozwiązań technicznych i organizacyjnych, zmierzających do ograniczania poziomu hałasu przez jego źródła (np. budowy nawierzchni charakteryzujących się niskim poziomem emisji hałasu; zaostrenie norm hałasu zewnętrznego wytwarzanego przez pojazdy, co wymusiłoby na producentach wprowadzenie w pojazdach mechanicznych urządzeń przeciwhałasowych, takich jak izolacje akustyczne, czy udoskonalone tłumiki wydechu; prowadzenie konsekwentnej kontroli przestrzegania limitów wagowych w ciężarowym transporcie drogowym; wprowadzenie ograniczeń prędkości w nocy³⁴ itp.), czy upowszechnienia stosowania wałów w miejsce ekranów. Minister wręcz stwierdził, że prowadzenie prac zmierzających do opracowania skutecznych i kompleksowych rozwiązań w zakresie ochrony przed hałasem drogowym, ograniczającym stosowanie ekranów akustycznych, nie należy do kierowanego przez niego resortu. Wskazał, że „kwestia przepisów w zakresie ochrony środowiska przed hałasem pozostaje w kompetencji Ministra Środowiska”. Sekretarz Stanu w MTBGM nieprowadzenie powyższych działań usprawiedliwił oczekiwaniem na zapowiedziane przez Ministra Środowiska kontynuowanie debaty na temat skutecznej ochrony przed hałasem drogowym oraz wprowadzeniem kompleksowych rozwiązań w tym zakresie.

MTBGM posiadało informacje o potrzebie zmian przepisów wpływających na sposób realizacji inwestycji drogowych w kontekście skutecznej ochrony przed hałasem, jak i efektywnego wykorzystania środków finansowych na stosowane zabezpieczenia środowiska przed hałasem. Istotnym problemem jest np. sygnalizowana przez GDDKiA potrzeba zmiany przepisów dotyczących planowania przestrzennego, tj. spraw objętych właściwością rzeczową Ministra TBGM. Tymczasem MTBGM, mimo świadomości wagi i skali problemu nie zainicjowało jednak własnych działań w tym zakresie. Zaangażowanie Ministra TBGM w prace związane ze zmniejszeniem zakresu stosowania ekranów akustycznych ograniczyły się do przygotowania propozycji zliberalizowania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku oraz doprecyzowania przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i drogowe obiekty inżynierskie w zakresie ochrony akustycznej³⁵. Przygotowując projekt rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu, MTBGM wykorzystało wiedzę na temat dopuszczalnych poziomów hałasu w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz informacje zawarte w postulatach zarządców dróg.

³⁴ Jeden ze sposobów ochrony przed hałasem, stosowany na autostradach niemieckich (Lärmschutz).

³⁵ Doprecyzowanie przepisów nastąpiło w drodze rozporządzeń MTBGM: z dnia 29 stycznia 2013 r. i z dnia 23 kwietnia 2013 r.

Resort transportu nie przeprowadzał we własnym zakresie analiz i badań potwierdzonych na piśmie, czy podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu nie będzie miało negatywnego wpływu na środowisko i zdrowie ludzi. W rozporządzeniu dotyczącym warunków technicznych dróg uchylono §§ 179 i 180, zgodnie z którymi za podstawowe urządzenia ochrony obiektów i obszarów przed hałasem uważa się ekrany akustyczne. Jako uzasadnienie zmian podano możliwość zastąpienia ekranów akustycznych innymi rodzajami ochrony akustycznej, np. wałami ziemnymi, pasami zieleni, zadrzewieniami oraz zakrzewieniami. Podobne zmiany wprowadzono również w rozporządzeniu MTBGM w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (§ 279).

Zdaniem NIK, wydane dopiero w 2013 r. rozporządzenia w tej sprawie, w niewielkim tylko stopniu mogą wpłynąć na racjonalne stosowanie ekranów akustycznych. Podobne stanowisko wyraził Sekretarz Stanu w MTBGM, który stwierdził m.in., że rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2013 r. nie spowoduje usunięcia ekranów akustycznych i nie zawiera również bezpośredniego wskazania konieczności stosowania innych urządzeń czy środków ochrony przed hałasem. Intencją zmian jest zapewnienie większej swobody zarówno zarządcom dróg, jak i organom zajmującym się ochroną środowiska co do wyboru urządzeń czy środków ochrony przed hałasem. Odnosząc się natomiast do rozporządzenia MTBGM z dnia 23 kwietnia 2013 r. Sekretarz Stanu uznał, że ze względu na specyfikę drogowych obiektów inżynierskich ekrany akustyczne będą nadal najczęściej stosowanym urządzeniem.³⁶

3.2.2. Pomimo, iż parlamentarzyści w latach 2008–2012 kwestionowali, wskazując niekiedy konkretne przypadki, zasadność budowy ekranów akustycznych wzdłuż autostrad i dróg ekspresowych przebiegających przez tereny niezabudowane, minister właściwy do spraw transportu – w ramach sprawowanego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad – nie podjął kontroli zasadności poselskich zarzutów i nie dokonał weryfikacji informacji sygnalizujących możliwość niegospodarnego wydatkowania znacznych środków publicznych. Minister ograniczył się jedynie do ogólnych odpowiedzi, opartych m.in. na opiniach GDDKiA. Zdaniem NIK, na konieczność merytorycznego i rzetelnego wyjaśnienia powyższych zarzutów, wskazywał przede wszystkim fakt rozpoczęcia w tym czasie realizacji „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2010”³⁷, w którym założono poniesienie nakładów na rozwój sieci drogowej, w tym na budowę prawie 1,8 tys. km autostrad, o wartości około 104,7 mld zł.

W latach 2008–2012 do MI, a następnie do MTBGM wpłynęło łącznie 13 zapytań i interpelacji poselskich kwestionujących zasadność instalowania ekranów akustycznych na autostradach i drogach ekspresowych, przebiegających przez tereny niezabudowane (m.in. przez kompleksy leśne i pola). Powyższy problem był także przedmiotem interpelacji poselskiej, skierowanej do Prezesa Rady Ministrów w lutym 2010 r. Sprawa była również nagłośniona w mediach.

- W zapytaniu z 24 sierpnia 2009 r. poseł Wiesław Woda wskazał odcinek autostrady A4 przebiegający przez tereny leśne (Kraków – Szarów), na którym wybudowano ekrany, jednocześnie zwracając się o informację w sprawie zamiarów Ministra Infrastruktury, mających na celu wyeliminowanie niepotrzebnych nakładów finansowych i obniżenie kosztów budowy oraz przyspieszenie tempa jej realizacji. Poseł W. Woda zapytał także, czy dokumentacja kolejnego odcinka A4 Szarów – Krzyż (przebiegającego także przez tereny leśne) „przewiduje instalowanie ekranów akustycznych w miejscach, w których są one zbędne”.

³⁶ Odpowiedź na pismo zastępcy Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2012 r. (zn. TA4AN-0701-42134/12) w sprawie uzupełnienia Oceny Skutków Regulacji projektów rozporządzeń z dnia 29 stycznia 2013 r. i 23 kwietnia 2013 r. o porównanie kosztów budowy i instalacji różnych urządzeń ochrony przed hałasem i wibracjami.

³⁷ Program przyjęty uchwałą Nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 27 września 2007 r.

Odpowiedzi Ministra Infrastruktury ograniczały się do ogólnych informacji dotyczących m.in. uzyskania przez dane inwestycje decyzji środowiskowych, kompetencji Ministra Środowiska, który w porozumieniu z Ministrem Zdrowia jest właściwy do ustalenia dopuszczalnych norm hałasu oraz oceny obowiązujących w Polsce dopuszczalnych poziomów hałasu jako porównywalnych z wartościami w innych państwach europejskich. Zauważono także, iż wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany do projektu poszczególnych odcinków autostrady A4 wiązałoby się z koniecznością pozyskania nowej DŚU, co doprowadziłoby do wstrzymania prowadzonych robót i znacznych opóźnień w realizacji inwestycji. W odpowiedziach nie ustosunkowano się natomiast do zasadności zarzutów, krytycznie oceniających budowę ekranów akustycznych na określonych odcinkach autostrady A4.

Problem ten nie był jednak przedmiotem kontroli ze strony ministerstwa właściwego do spraw transportu, które w ramach sprawowanego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem (art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o drogach publicznych), nie doprowadziło do merytorycznego i rzetelnego wyjaśnienia zarzutów o instalowaniu ekranów na terenach niezabudowanych, a w szczególności ustalenia przyczyn i rodzaju środków zaradczych.

3.3 Działania GDDKiA w zakresie spełniania wymogów ochrony środowiska przed hałasem w trakcie realizacji inwestycji drogowych

W zakresie zasadności budowy ekranów akustycznych, kontrolą objęto odcinek autostrady A2 pomiędzy Łodzią i Warszawą (od węzła Stryków w km 365+261,42 do węzła Konotopa w km 456+239,67), o łącznej długości 90,980 km³⁸. Na odcinku tym zainstalowano 107,077 km ekranów akustycznych, co – uwzględniając obie strony autostrady – stanowiło 58,9% jej długości. Ponadto, w celu ochrony przed hałasem wybudowano 9,140 km wałów ziemnych.

Łączny koszt budowy ekranów na odcinku A2 (Stryków – Konotopa), liczony w cenach kontraktowych netto wyniósł 199.370,8 tys. zł, co stanowiło 6,7% kosztów budowy ogółem – 2.986.424,2 tys. zł³⁹.

Aktualnie koszty związane z utrzymaniem ekranów akustycznych ponosi zarządca drogi. W przypadku kontrolowanego odcinka A2 ich utrzymanie realizowane jest w oparciu o umowy z 2012 r. na całoroczne kompleksowe utrzymanie tej drogi. Według informacji wykonawcy usługi, w okresie wiosny 2013 r. koszt mycia ekranów o długości 44,5 km i powierzchni 242,1 m² to około 15 tys. zł, naprawa ekranu uszkodzonego w wyniku wypadku drogowego wyniosła 75 tys. zł.

3.3.1. Prognoza ruchu

Projektując liczbę i parametry ekranów (długość i wysokość) na kontrolowanym odcinku A2, przyjęto 15-letnią prognozę ruchu, opartą m.in. na szacowanych w 2007 r. wskaźnikach wzrostu PKB. Wskaźniki te już w pierwszych latach założonego horyzontu okazały się znacznie wyższe od rzeczywistych. Pomimo tego nie zweryfikowano przyjętych do prognozowania

³⁸ Badany fragment autostrady A2 (Stryków – Konotopa) podzielono na 5 odcinków: A – o długości 29,2 km, B – 17 km, C – 20 km, D – 17,6 km (w tym D1 – 9,6 km i D2 – 8 km) oraz E – 7,1 km. Odcinki A i B o łącznej długości 46,2 km zlokalizowane są na obszarze województwa łódzkiego, odcinki C, D i E o łącznej długości 44,8 km – na obszarze województwa mazowieckiego.

³⁹ Według cen kontraktowych koszt 1 m² powierzchni ekranu kształtował się na poszczególnych odcinkach autostrady od 109,1 zł (odcinek E) do 507,8 zł (odcinek D).

ruchu założeń. Zdaniem NIK, powyższa metoda obliczania parametrów ekranów niesie za sobą ryzyko ich przewymiarowania, a tym samym niegospodarnego wydatkowania środków publicznych na ochronę środowiska przed hałasem drogowym.

Do obliczeń akustycznych, w wyniku których określono liczbę i podstawowe parametry ekranów (długość i wysokość)⁴⁰, przyjęto prognozy ruchu oparte na wynikach Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR) z 2005 r. i wskaźnikach wzrostu ruchu, skorelowanych z ówczesną prognozą wzrostu PKB (z 2007 r.).

Zakres oddziaływań hałasu pochodzącego od planowanej autostrady wyznaczono dla stanu istniejącego, dla przewidywanego roku oddania drogi do użytkowania (2010 lub 2012) i dla roku 2025 (2027), tj. po 15 latach użytkowania⁴¹. Przyjęty horyzont czasowy był maksymalnym możliwym do przyjęcia, co znacząco wpłynęło na podstawowe parametry projektowanych ekranów.

Prognozy wzrostu PKB, zalecane przez GDDKiA do obliczeń natężenia ruchu, który wystąpi w 2025 r. znacznie odbiegały od rzeczywistych. W latach 2010-2014 założono wzrost wskaźnika PKB odpowiednio o 4,9%, 4,8%, 4,8%, 4,7% i 4,6%, wobec faktycznych (wg GUS) – 3,8%, 4,5%, 1,9%, 1,6% i 2,5-3,0% (prognoza dla 2014 r.).

Na nietrafność przyjętych założeń wskazywały także wyniki pomiarów ruchu dokonane przez GDDKiA w październiku 2012 r. i kwietniu 2013 r. na objętym kontrolą NIK odcinku A2. Pomiary te wykazały, że już w 2010 r. rzeczywiste natężenie ruchu pojazdów lekkich i ciężkich stanowiło od 47% (pomiędzy węzłami Wiskitki – Grodzisk Mazowiecki) do 66% (Grodzisk Mazowiecki – Pruszków) zakładanego na tych odcinkach obciążenia.

Zdaniem Dyrektora Departamentu Przygotowania Inwestycji GDDKiA, stwierdzona rozbieżność pomiędzy prognozowanym i rzeczywistym natężeniem ruchu spowodowana była opóźnieniami w realizacji innych inwestycji drogowych, mających wpływ na wielkość ruchu na odcinku A2 Stryków – Konotopa. Zastępca Generalnego Dyrektora Tomasz Rudnicki potwierdził, że „prognozy ruchu obliczone na podstawie PKB nie do końca sprawdziły się w przypadku odcinka A2 Łódź – Warszawa”. Zaznaczył jednak, iż wyliczone wielkości prognozowanego ruchu na całej sieci dróg krajowych w 2010 r. dla najistotniejszych grup pojazdów są porównywalne z błędem pomiaru GPR. Nie zmienia to opinii, że pełna ocena skuteczności zastosowanej ochrony akustycznej na kontrolowanym odcinku będzie możliwa po przeprowadzeniu odpowiednich pomiarów w 2027 r. Według informacji wykonawców poszczególnych odcinków A2, trwałość elementów akustycznych ekranów (paneli), w zależności od zastosowanych materiałów, wynosi od pięciu do ponad 30 lat.

Zasadność i skuteczność zastosowanych ekranów zależy mocno od trafności przyjętych założeń dotyczących w szczególności natężenia ruchu, udziału w nim pojazdów ciężkich oraz prędkości pojazdów, jakie faktycznie wystąpią za 15 lat od oddania inwestycji do użytkowania, przy dodatkowym założeniu trwałości ekranu przez okres 15 lat. W związku z nietrafnością zakładanego wzrostu PKB w lipcu 2012 r. wskaźnik ten został dla celów prognostycznych zaktualizowany (m.in. z 5% do 1,8% w 2009 r. i 4,7% do 3,4% w 2013 r.), jednakże nie wpłynęło to na zakres zaprojektowanych i zrealizowanych już w tym czasie ekranów.

⁴⁰ W raportach pierwotnych i ponownych omówionych w punktach 3.3.2. i 3.3.4. niniejszej informacji.

⁴¹ Horyzont czasowy przyjęto zgodnie z zarządzeniem Nr 17 Generalnego Dyrektora z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań, w którym zalecono aby zasięg najbardziej niekorzystnego oddziaływania hałasu zaznaczać na mapach ewidencyjnych dla horyzontu czasowego 10-15 lat po oddaniu drogi do użytku. We wcześniejszym zarządzeniu Nr 30 z dnia 8 listopada 2005 r. zalecano, aby prognozy ruchu obejmowały co najmniej 20 lat od przewidywanej daty oddania inwestycji do użytku.

3.3.2. Raporty o oddziaływaniu na środowisko sporządzane na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (raporty pierwotne)

GDDKiA nierzetelnie zweryfikowała raporty pierwotne z 2008 r. (raport dla odcinka Stryków – granica województwa łódzkiego i mazowieckiego oraz odrębny raport dla odcinka granica województwa łódzkiego i mazowieckiego – Konotopa). W efekcie, pierwotnie (przed udzieleniem zamówienia publicznego), w sposób istotny zaniżono prognozowany zasięg ponadnormatywnego hałasu pochodzącego od planowanej inwestycji drogowej. Należy podkreślić, że raport o oddziaływaniu na środowisko jest niezbędnym i kluczowym dokumentem wymaganym przy uzyskiwaniu DŚU. Ma on również istotne znaczenie przy określaniu przedmiotu zamówienia. Tymczasem błąd został zdiagnozowany dopiero na etapie realizacji inwestycji drogowej.

Przyjęty w raportach, niezbędny do obliczeń akustycznych, średni godzinowy ruch pojazdów, znacznie odbiegał od zaakceptowanych przez GDDKiA wartości dobowych prognoz ruchu na 2025 r. Podane wartości były niższe nawet od wartości prognozowanych w 2010 r. Komisje odbiorowe GDDKiA powyższej rozbieżności nie zidentyfikowały i przedmiotową dokumentację odebrały, gdyż – wg złożonych wyjaśnień – porównanie danych wymagałoby przeliczenia do porównywalnych wartości.

Tabela nr 1

Dobowy ruch dla autostrady A2: prognozowany na rok 2010 i 2025 oraz przyjęty do obliczeń akustycznych w raportach pierwotnych

Odcinek	Prognozowane i zaakceptowane przez GDDKiA dobowe natężenie ruchu (poj./dobę)		Przyjęte w raportach pierwotnych dobowe natężenie ruchu (poj./dobę)	% przyjętego do raportów pierwotnych natężenia ruchu w stosunku do prognozowanego w roku	
	2010 rok	2025 rok		2010	2025
Stryków – Łyszkowice	59.182	72.220	43.312	73	60
Łyszkowice – Nieborów	53.044	65.270	39.184	74	60
Nieborów – Wiskitki	53.966	69.612	41.792	77	60
Wiskitki – Tłuste	53.768	68.850	41.232	77	60
Tłuste – Pruszków	71.532	107.300	64.632	90	60
Pruszków – Konotopa	86.568	135.212	81.504	94	60

Źródło: Opracowanie z 2007 r. M. Kruszyna, K. Gasz (Transport Konsult) „Modelowanie ruchu dla autostrady A1 (Pyrzowice – Stryków) autostrady A2 (Stryków – Konotopa) i drogi ekspresowej S1 (Lotnisko – Pyrzowice)” oraz Raporty o oddziaływaniu na środowisko budowy autostrady A2 na odcinku Stryków – Konotopa.

Zdaniem wykonawcy raportów pierwotnych, nieprawidłowe dane wprowadzono do raportów w wyniku błędu edycyjnego, ale pomimo tej pomyłki, obliczenia oddziaływania akustycznego przeprowadzono w oparciu o dane właściwe. Opinii tej nie potwierdził biegły⁴², który stwierdził, że obliczenia dokonano na podstawie błędnych danych, a wprowadzenie poprawnych skutkowałoby zwiększeniem zasięgów ponadnormatywnego hałasu o około 35%, w stosunku do przyjętych w raportach.

⁴² Postanowieniem Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi z dnia 19 lipca 2013 r. na biegłego powołany został dr inż. Radosław J. Kucharski.

Wykonawca raportów pierwotnych wskazał, że przyjął niezbędne do obliczeń parametry (prędkość 110 km/h dla pojazdów lekkich i 80 km/h dla ciężkich, lokalizację punktu pomiarowego na wysokości 2 m nad ziemią oraz jednakowy na wszystkich odcinkach podział ruchu na porę dzienną i nocną w proporcji 89/11) w oparciu o doświadczenie oraz po konsultacji ze specjalistami zajmującymi się prognozami i analizami ruchu. W wyjaśnieniu wykonawca zwrócił uwagę na brak wytycznych dotyczących przyjmowania szczegółowych parametrów w zakresie danych ruchowych dla wszystkich typów dróg w kraju. GDDKiA, poza danymi w zakresie średniego dobowego ruchu dla A2 w podziale na pojazdy lekkie i ciężkie w 2010 i 2025 roku, nie przekazała innych danych niezbędnych do dokonania obliczeń pomiarowych uznając, że było to zadaniem wykonawcy raportów pierwotnych.

Należy podkreślić, że omawiane raporty nie były przedmiotem oceny i opiniowania wyspecjalizowanych zespołów GDDKiA (Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych oraz Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych), co było niezgodne z procedurami wewnętrznymi i nieuzasadnione biorąc pod uwagę wysoko specjalistyczny charakter opracowań⁴³.

W wydanych przez Wojewodów Łódzkiego i Mazowieckiego decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie autostrady A2 na odcinku Stryków – Konotopa⁴⁴ wskazano orientacyjne lokalizacje ekranów akustycznych i wałów ziemnych, o łącznej długości i powierzchni zgodnymi z danymi określonymi w raportach pierwotnych (a więc zaniżonymi).

3.3.3. Program funkcjonalno-użytkowy

GDDKiA nierzetelnie przygotowała PFU w zakresie niezbędnym do zaprojektowania parametrów ekranów akustycznych. Zaprezentowane w tym dokumencie dane nie były wystarczające do dokonania obliczeń propagacji hałasu i wykonania odpowiednich zabezpieczeń akustycznych. Dopiero po zawarciu umów z wykonawcami poszczególnych odcinków, w wyniku zgłaszanych przez nich uwag, w pismach z 15 stycznia i 22 marca 2010 r., GDDKiA przekazała niezbędne dane wejściowe (prognozę ruchu; dobowy rozkład procentowy pojazdów lekkich i ciężkich, konieczny do właściwego określenia średniego godzinowego ruchu pojazdów; prędkość pojazdów). Należy przy tym podkreślić, że przekazane wykonawcom w I kwartale 2010 r. dane były w posiadaniu GDDKiA na etapie procedury przetargowej i – zgodnie z § 19 pkt 4 lit. f rozporządzenia MI z dnia 2 września 2004 r. – powinny być zawarte w PFU.

Jak wykazano w toku kontroli, w okresie styczeń – marzec 2010 r. w prowadzonej pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego korespondencji oraz podczas organizowanych spotkań, rad budowy, konferencji uzgodnieniowych, wykonawcy raportów do ponownej oceny oddziaływania na środowisko zwracali uwagę na rozbieżności w raportach pierwotnych, załączonych do PFU w zakresie średniego dobowego ruchu określonego w prognozach ruchu i średniego godzinowego natężenia ruchu przyjętego do modelu obliczeniowego. Przedstawiali także wątpliwości co do

⁴³ Zgodnie z § 2 obowiązującego do grudnia 2008 r. zarządzenia Nr 14 Generalnego Dyrektora z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji pracy Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI), do zadań tych zespołów należała ocena i opiniowanie dokumentacji wymaganej w postępowaniu poprzedzającym wydanie DŚU pod względem m.in. ochrony środowiska.

⁴⁴ Decyzję: Wojewody Łódzkiego z dnia 5 sierpnia 2008 r. dla odcinka Stryków – I (bez węzła) w km 365+261,42 do granicy województw łódzkiego/mazowieckiego w km 411+465,80 oraz Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 listopada 2008 r. dla odcinka od granicy województw łódzkiego/mazowieckiego w km 411+465,80 do węzła Konotopa (z węzłem) w km 456+239,67.

poprawności innych danych przyjętych do obliczeń propagacji hałasu przez wykonawcę raportów pierwotnych, takich jak: prędkość pojazdów, czy procentowy rozkład pojazdów w dobie. Również w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach Zastępcy Generalnego Dyrektora GDDKiA podał, że w prognozach ruchu z 2007 r. brak było szczegółowych danych odnośnie struktury różnych kategorii pojazdów w podziale na dzień i noc. W materiałach przekazanych w piśmie z 22 marca 2010 r. przedstawiono analizy w oparciu o aktualnie dostępne dane w tym zakresie. Należy zauważyć, że w stosunku do danych z raportów pierwotnych (z PFU), w piśmie z 22 marca 2010 r. zawarto inne dane dotyczące prędkości pojazdów oraz procentowego rozkładu pojazdów w dobie, a zatem w ocenie NIK, już po zawarciu umów z wykonawcami, w efekcie zmieniono założenia PFU. Zdaniem NIK, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Generalnego Dyrektora, iż działania GDDKiA były zgodne z odnoszącą się do zasad Projektuj i Buduj interpretacją Krajowej Izby Odwoławczej wyrażonej w wyroku z 3 września 2010 r.⁴⁵, według którego GDDKiA jako zamawiający nie miała obowiązku przekazania wraz z PFU danych, których nie posiadała. Kontrola NIK ustaliła, że niezbędne do zaprojektowania zabezpieczeń akustycznych dane były w posiadaniu GDDKiA. Posiadała ona bowiem rozkłady dobowe ze stacji ciągłych pomiarów ruchu na drogach międzynarodowych w odległości 40 km od Warszawy i na autostradzie A2. Na nich właśnie oparła swoje zalecenia w piśmie z 22 marca 2010 r. NIK zwraca jednocześnie uwagę na opracowanie wprowadzone zarządzeniem nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań, do stosowania w GDDKiA przy planowaniu i projektowaniu obiektów budowlanych z zakresu budownictwa drogowego i mostowego. W rozdziale dotyczącym dokumentacji przetargowej dla systemu Projektuj i Buduj zapisano m.in., że wymagania zamawiającego, w tym PFU, powinny być przygotowane w sposób minimalizujący roszczenia wykonawcy robót z tytułu błędów, nieścisłości lub pominięć w dokumentach przekazanych przez zamawiającego jako materiały wyjściowe do realizacji przedmiotu zamówienia, dając możliwość jednoznacznej oceny i wyceny przedmiotu zamówienia przez oferentów ubiegających się o zamówienie na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, jednocześnie zapewniając spełnienie założonych przez zamawiającego parametrów jakościowych oraz funkcjonalno – użytkowych dla przedmiotu zamówienia oraz rozkładając odpowiednio ryzyka pomiędzy zamawiającego i wykonawcę. PFU przygotowany przez GDDKiA nie spełniał powyższych wymagań.

3.3.4. Raporty o oddziaływaniu na środowisko sporządzane w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko

W ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzanej na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, wykonawcy raportów ponownych zwracali uwagę, że dane przekazane oferentom przez GDDKiA w PFU budziły wątpliwości, które wyjaśniano korespondencyjnie i w toku spotkań. W szczególności nie można było zweryfikować, na podstawie jakich danych autorzy raportów pierwotnych wykonali obliczenia akustyczne i ustalili parametry ekranów. Zwracali także uwagę, że w raportach pierwotnych przyjęto ewidentnie mniejsze wielkości natężeń ruchu, co spowodowało niedoszacowanie niezbędnych zabezpieczeń przed hałasem. W wyniku spotkań oraz prowadzonej w tej sprawie korespondencji ustalono z GDDKiA m.in. nowe parametry

⁴⁵ Wyrok KIO z 3 września 2010 r. sygn. akt 1725/10.

wejściowe do programu obliczeniowego⁴⁶ oraz przyjęto prognozę ruchu z 2007 r., z jednoczesnym przesunięciem jej wyników o 2 lata (odpowiednio z 2010 na 2012 r. i z 2025 na 2027 r.).

Zdaniem GDDKiA⁴⁷, powyższe ustalenia i informacje „nie miały charakteru polecenia zmiany”⁴⁸, lecz były „próbą wsparcia wykonawcy przy projektowaniu przedmiotowej inwestycji”

Łączna długość ekranów określona w raportach ponownych wyniosła 107.018,4 m i była większa od długości ekranów ustalonych w raportach pierwotnych (oraz DŚU) o 18.902,2 m (21,5%). Ogólna powierzchnia tych ekranów wyniosła 595.501,1 m² (o 169.502,7 m² więcej) co stanowiło 139,8 % powierzchni przyjętej w raportach pierwotnych (425.998,4 m²).

Tabela nr 2

Różnice pomiędzy parametrami ekranów ustalonymi w raportach pierwotnych i ponownych na poszczególnych odcinkach A2

Odcinek A2	Raport pierwotny z 2008 r.		Raport ponowny z 2010 r.		Różnica [4-2]	% [6/2]	Różnica [5-3]	% [8/3]
	dł. [m]	pow. [m ²]	dł. [m]	pow. [m ²]				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
A	23.570	112.563	29.176	167.816,5	5.606	23,8	55.253,5	49,1
B	15.996	74.514,5	16.363,7	79.308,1	367,7	2,3	4.793,6	6,4
C	18.836,2	95.987,9	26.907,2	152.763,7	8.071,5	42,8	56.775,8	59,1
D1	8.463	43.717	9.391	43.946	928	11	229	0,5
D2	6.765	32.107,5	10.264,5	66.946,8	3.499,5	51,7	34.839,3	108,5
E	14.486	67.108,5	14.916	84.720	430	3	17.611,5	26,2
Łącznie	88.116,2	425.998,4	107.018,4	595.501,1	18.902,2	21,5	169.502,7	39,8

Podkreślić w tym miejscu należy, że autorzy raportów pierwotnych dopuścili wystąpienie różnic w długości ekranów wynikających z ostatecznych obliczeń, ale miały one kształtować się w granicach +/- 10%. Według wykonawców raportów ponownych, zwiększenie w stosunku do wielkości przyjętych w raportach pierwotnych parametrów ekranów spowodowane było przede wszystkim zmianą procentowego rozkładu natężenia ruchu oraz założeniem wyższej prędkości pojazdów i wysokości punktu obliczeniowego.

W związku ze zwiększeniem, w stosunku do wielkości przyjętych w raportach pierwotnych i DŚU, długości i powierzchni ekranów, wykonawcy odcinków B, D i E wystąpili do GDDKiA z roszczeniami na kwotę 43,5 mln zł (wykonawca odcinka B nie określił wysokości roszczeń), GDDKiA roszczenia odrzuciła w całości, uzasadniając, że podane w PFU i raportach pierwotnych dane do zaprojektowania zabezpieczeń akustycznych były wystarczające.

⁴⁶ – zwiększono w stosunku do przyjętych w raportach pierwotnych prędkości pojazdów – 130 km /h dla osobowych i 90 km /h dla ciężarowych oraz podwyższono do 4 m wysokość punktów pomiarowych (w raportach pierwotnych przyjęto odpowiednio 110 km /h, 80 km /h i wysokość – 2m);

– dobowy rozkład procentowy pojazdów lekkich i ciężkich oraz sposób obliczenia średniego ruchu godzinowego (po uwzględnieniu tych informacji natężenie ruchu pojazdów w porze dziennej i nocnej kształtowało się w proporcji 81/19 pomiędzy węzłami Stryków i Tłuste oraz 88/12 dla odcinka Tłuste – Konotopa, w raportach pierwotnych założono natomiast rozkład natężenia ruchu na całym odcinku Stryków – Konotopa w stosunku 89/11).

⁴⁷ Wyjaśnienie Tomasza Rudnickiego – zastępcy Generalnego Dyrektora z 8 października 2013 r.

⁴⁸ Zgodnie z warunkami kontraktu na zaprojektowanie i wybudowanie odcinka A2 dokonanie zmian w stosunku do założeń programu funkcjonalno-użytkowego wymaga wydania przez GDDKiA tzw. „polecenia zmiany”.

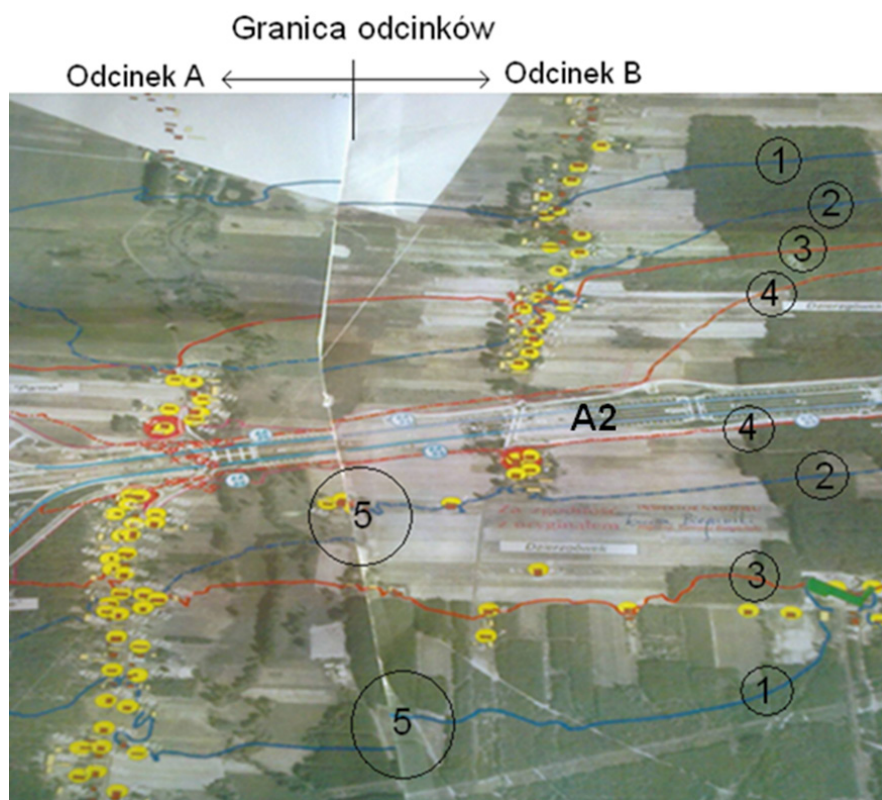
Wskutek niezamieszczenia niezbędnych danych w PFU oraz nierzetelnej weryfikacji raportów ponownych, GDDKiA dopuściła do nieuzasadnionych różnic pomiędzy zasięgiem oddziaływania ponadnormatywnego poziomu hałasu na odcinkach A, B i C autostrady.

Przy zastosowaniu – przekazanego przez GDDKiA w dniu 22 marca 2010 r. wykonawcom raportów ponownych – rozkładu procentowego pojazdów lekkich i ciężkich w dobie ruchu w porze dziennej w stosunku do ruchu w porze nocnej, kształtował się na poziomie 81/19 dla części A2 od węzła Stryków do węzła Tłuste (odcinki A, B i część odcinka C) oraz 88/12 dla autostrady od węzła Tłuste do węzła Konotopa (część odcinka C oraz odcinki D i E).

Wykonawca raportu ponownego odcinka B nie zastosował przekazanych przez GDDKiA danych i do obliczeń poziomu hałasu przyjął podział ruchu w porze dziennej i nocnej w stosunku 87/13. Oznaczało to wprowadzenie do systemu obliczeniowego zasięgu hałasu dla pory nocnej w 2027 r., zmniejszonej w stosunku do założeń GDDKiA o połowę liczby pojazdów ciężarowych i o około 19% liczby pojazdów osobowych. Wykonawcy raportów ponownych odcinków sąsiednich (A i C) przyjęli natomiast podział natężenia ruchu zgodnie z danymi GDDKiA. W rezultacie na tych odcinkach (przy przyjęciu jednakowej łącznej dobowej ilości pojazdów, ale różnego rozkładu ruchu dzień/noc), wystąpiły rozbieżności w zasięgu oddziaływania hałasu w porze dziennej i nocnej. Na odcinku B zasięg hałasu o wartości 50 dB w nocy był mniejszy o ok. 100 m niż na sąsiednich odcinkach A i C. Na poniższej fotografii, przedstawiającej granicę odcinków A i B w km 394+500, różnice zasięgu negatywnego oddziaływania hałasu w porach dziennej i nocnej, bez zabezpieczeń akustycznych oraz z ekranami są wyraźnie widoczne.

Zdjęcie nr 1⁴⁹

Mapy odcinków A i B stanowiące załączniki graficzne do raportów ponownych (granica odcinków A i B)



Objaśnienia:

- 1 – izolinia 50 dB w porze nocnej bez zabezpieczeń akustycznych w 2027 r.
- 2 – izolinia 50 dB w porze nocnej z zastosowaniem ekranu akustycznego w 2027 r.
- 3 – izolinia 60 dB w porze dnia bez zabezpieczeń akustycznych w 2027 r.
- 4 – izolinia 60 dB w porze dnia z zastosowaniem ekranu akustycznego w 2027 r.
- 5 – rozbieżność w zasięgu oddziaływania hałasu w porach nocnej i dziennej na granicy odcinków A i B (ok. 100 m)

⁴⁹ Źródło zdjęć zamieszczonych w informacji o wynikach kontroli – zasoby NIK.

W wyjaśnieniu GDDKiA⁵⁰ stwierdzono m.in., że zarówno Inżynier Kontraktu jak i GDDKiA podczas rad technicznych podejmowali działania, aby zapewnić maksymalnie jednolite podejście wykonawców do wykonywanych analiz. Od wykonawców wymagano, aby uzgodnili zasięg negatywnych oddziaływań na styku poszczególnych odcinków. „Niestety, część wykonawców nie chciała w przedmiotowym przypadku współpracować z Inżynierem Kontraktu jak i GDDKiA i żądała poprzez polecenie zmiany narzucenia prognoz ruchu przez Zamawiającego/Inżyniera – co de facto przenosiło ryzyko (które musiał na etapie przetargu wycenić Wykonawca) na zamawiającego” oraz „w dużym stopniu ograniczałoby w przyszłości możliwość dochodzenia przez Zamawiającego roszczeń od Wykonawcy w przypadku, gdyby wykazano nieodpowiednią skuteczność wykonanych zabezpieczeń akustycznych”.

Raporty ponowne odcinków A, B i C, pomimo wystąpienia na ich granicach różnic w zasięgu oddziaływania hałasu, zostały uzgodnione przez Departament Środowiska GDDKiA pod warunkiem uwzględnienia w wersji ostatecznej uwag zgłoszonych i omówionych podczas konferencji uzgodnieniowych, co nie zostało następnie sprawdzone.

3.3.5. Realizacja zabezpieczeń akustycznych

Na kontrolowanym odcinku A2 większość wybudowanych ekranów akustycznych była zgodna z obowiązującymi wówczas przepisami i wymogami określonymi w projektach budowlanych. Zabezpieczenia akustyczne wznoszone dla ochrony obszarów objętych mpzp dotyczyły terenów faktycznie zabudowanych.

Stwierdzono jednak przypadki niezasadnego wybudowania ekranów akustycznych równoległe do wałów ziemnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, opartej na opinii biegłego, stosowanie podwójnych zabezpieczeń nie ma ekonomicznego, ani technicznego uzasadnienia. Także niezasadnie zaplanowano i wybudowano ekran dla terenu nieobjętego mpzp (siedlisko), stanowiącego faktycznie od kilkunastu lat pustostan. Ponadto, w kilku przypadkach (pod wiaduktami i przy wyjazdach z MOP) nie zachowano ciągłości ekranów, chroniących przed hałasem budynki mieszkalne.

Szacunkowa wartość ekranów akustycznych wybudowanych niezasadnie (4,1 km równoległe do wałów ziemnych i 0,6 km ekranu chroniącego siedlisko niezamieszkałe od 15 lat) wyniosła ponad 12,8 mln zł.

Generalny Dyrektor GDDKiA wskazał, że biorąc pod uwagę system, w jakim realizowana była omawiana inwestycja (Projektuj i Buduj), zrealizowanie jednocześnie ekranów i wałów ziemnych, czy ochrona niezamieszkałego siedliska, nie miały wpływu na wynagrodzenie wykonawcy i w żaden sposób nie obciążały Skarbu Państwa. Generalny Dyrektor podkreślił, iż w PFU zaznaczono, że rodzaj i parametry zastosowanych przez wykonawcę zabezpieczeń akustycznych nie będą miały wpływu na cenę kontraktową, która została ustalona przez wykonawcę na etapie składania oferty. W ocenie Generalnego Dyrektora GDDKiA w systemie Projektuj i Buduj to wykonawca ponosi ryzyko związane z odpowiednią realizacją inwestycji. NIK nie podzieliła stanowiska Generalnego Dyrektora GDDKiA w tej kwestii. Zgodnie bowiem z warunkami kontraktów, GDDKiA otrzymywała projekty raportów ponownych w celu ich uzgodnienia, a obowiązek opiniowania dokumentów projektowych w zakresie zagadnień

⁵⁰ Wyjaśnienie Zastępcy Generalnego Dyrektora.

środowiskowych dla dróg krajowych spoczywał na Departamencie Środowiska GDDKiA. Dopuszczenie zatem do zaprojektowania i wybudowania ponad 4 km ekranów równoległe do wałów ziemnych, czy ponad 0,6 km ekranu ochraniającego niezamieszkałe od 15 lat siedlisko oraz niepełnego zabezpieczenia akustycznego niektórych obiektów mieszkalnych, nastąpiło w wyniku nierzetelnej weryfikacji przez GDDKiA projektów raportów ponownych pod kątem zasadności zastosowanych zabezpieczeń akustycznych. Niekwestionowanym przez Generalnego Dyrektora GDDKiA faktem było także wystąpienie znacznych i nieuzasadnionych rozbieżności pomiędzy zasięgiem oddziaływania ponadnormatywnego poziomu hałasu na granicach odcinków A i B oraz B i C autostrady (opisane w pkt. 3.3.4.). Należy także zauważyć istotną rolę inwestora w toku odbiorów raportów pierwotnych, realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego. W umowach zawartych na wykonanie tych opracowań określono warunki kontroli wykonania pracy i jej odbioru, włącznie z ustaleniem sposobu postępowania w przypadku stwierdzenia wad. Tymczasem, jak to przedstawiono w pkt 3.3.2. niniejszej informacji, raporty pierwotne nie zostały rzetelnie zweryfikowane przez komisje odbiorowe GDDKiA w zakresie zgodności danych dotyczących prognozowanego natężenia ruchu.

3.3.5.1. Na kontrolowanym odcinku A2, zgodnie z raportami ponownymi i projektem budowlanym, zrealizowano łącznie 4.140 m ekranów biegnących równoległe do wałów ziemnych. Wybudowano je pomimo, iż dysponowano ekspertyzą, z której jasno wynikało, że nie ma uzasadnienia, aby urządzenia te budować równoległe. Na odcinkach o łącznej długości 3.650 m ekrany akustyczne były wyższe lub równe z wałami ziemnymi, na odcinku o długości 490 m wał był wyższy od ekranu o 1 m. Z opinii biegłego wynikało, że wał ziemny cechuje się generalnie większą skutecznością od zwykłego ekranu, co w pewnym zakresie kompensuje większe oddalenie tego urządzenia ochronnego od źródła hałasu, a w przypadku konieczności takiego oddalenia wału od trasy, że skuteczność tego rozwiązania nie będzie wystarczająca, można na koronie wału zainstalować dodatkowy ekran akustyczny o niewielkich rozmiarach. Przyjmując cenę m² ekranu z oferty wykonawcy – 507 zł, łączny szacunkowy koszt budowy ekranów równoległych do wałów wyniósł ok. 11,8 mln zł.

Zdjęcie nr 2

Strona południowa A2 (km ok. 442+600)



Według wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli⁵¹, podczas analizowania dokumentacji nie stwierdzono niezgodności przedmiotowych rozwiązań z warunkami PFU. Dlatego GDDKiA nie miała podstaw do ingerencji w rozwiązania przedstawione przez wykonawcę. W analizowanym przypadku „o wiele skuteczniejszym rozwiązaniem było zastąpienie wałów ziemnych ekranami”. Jednocześnie wskazano, że w trakcie procedury wydawania postanowienia uzgadniającego materiały do pozwolenia na budowę przez Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska, nie została zakwestionowana zasadność podwójnego zabezpieczenia terenów przyległych.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie poinformował zaś, że wybór rodzajów przewidzianych do zastosowania zabezpieczeń i lokalizacji obiektów określonego typu leżał w gestii inwestora. Uzgodnienie warunków realizacji odcinków D1 i D2 wynikało z pozytywnej oceny skuteczności zaproponowanych przez inwestora w raporcie o oddziaływaniu na środowisko zabezpieczeń (ekranów i wałów) oraz pozytywnej opinii Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie, wskazującej na konieczność realizacji wszystkich zaplanowanych rozwiązań chroniących klimat akustyczny.

NIK zauważa, iż w DŚU (a tym samym w PFU) dla ochrony akustycznej terenów wzdłuż odcinka D wskazano budowę 4.650 m wałów ziemnych, jako samodzielną i skuteczną ochronę przed hałasem. W trakcie ponownej oceny długość wałów wzrosła o 37%, a jedynie nieco ponad 2.000 m wałów zaprojektowano jako pojedynczą ochronę akustyczną. Znamienne jest, że ani GDDKiA, ani wykonawca analizowanego odcinka, ani organy właściwe do spraw ochrony środowiska nie kwestionowały podwójnych zabezpieczeń, pomimo iż dysponowano ekspertyzą zasadności stosowania w jednym przekroju dwóch elementów ekranujących – wału ziemnego i ekranu⁵², z której wynikało, że równoległa budowa obu urządzeń nie miała uzasadnienia.

⁵¹ Zastępcy Generalnego Dyrektora oraz Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji GDDKiA Oddział w Warszawie.

⁵² Radosław Kucharski, Patrycja Chacińska – Autostrada A2, odcinek D1 Rozwiązania ochrony środowiska przed hałasem, Analizy wstępne 30.11.2011 r.

3.3.5.2. W toku oględzin NIK, stwierdzono również niezamieszkałe od kilkunastu lat i w złym stanie technicznym siedlisko⁵³, dla ochrony którego wybudowano ekran o długości 645 m i wysokości 6 m. Szacunkowy koszt budowy ekranu (według ceny ofertowej 272,8 m²) wyniósł 1.056 tys. zł.

NIK zauważa, iż obowiązujące przepisy w zakresie ochrony środowiska (art. 115 ustawy POŚ) stanowią, iż dopuszczalne poziomy hałasu – w przypadku braku mpzp – dotyczą terenu zabudowanego z uwzględnieniem jego faktycznego wykorzystania i zagospodarowania.

Zdjęcie nr 3

[Niezamieszkałe siedlisko \(ok. km 378+800\)](#)



Zdjęcie nr 4

[Ekran akustyczny chroniący ww. siedlisko](#)



⁵³ W skład siedliska wchodziły 2 murowane budynki i 1 drewniany (niewidoczny z drogi) bez okien i drzwi lub ze zniszczoną stolarką okienną, porośnięte trawą, krzewami i drzewami.

3.3.5.3. Oględziny kontrolowanego odcinka A2 wykazały także, że w niektórych miejscach znajdowały się obiekty mieszkalne niezabezpieczone przed hałasem, które – w ocenie biegłego – powinny podlegać ochronie akustycznej:

- ekrany akustyczne usytuowane po stronie północnej A2 w km 410+000 A2, rozdzielone były drogą wyjazdową z MOP i nie zachodziły na siebie tzw. „zakładką”. Z autostrady, w przerwie między ekranami widoczny był budynek mieszkalny. Brak zakładki stwierdzono także przy zjeździe z MOP w km 427+300;

Zdjęcie nr 5

Wyjazd z MOP Bolimów (ekrany nr 32 i 32a nie zachodzą „zakładką”)



- na odcinku C (km 412+300, 418+850, 424+650, 426+650) nie zachowano ciągłości ekranów akustycznych pod wiaduktami (widoczna zabudowa mieszkaniowa w odległości około 100-200 m od autostrady). W ocenie biegłego, w tych miejscach hałas od pojazdów ma charakter „impulsowy” i charakteryzuje się wysoką uciążliwością, zwłaszcza w porze odpoczynku.

Zdjęcie nr 6

Przerwa w ekranie pod obiektem mostowym (km 418+850)



Zdjęcie nr 7

Widok na autostradę z budynku mieszkalnego (odległość od A2 ok. 100 m)



3.4 Budowa ekranów akustycznych w ramach inwestycji realizowanych na drogach wojewódzkich nr 728 i nr 786 na terenie województwa świętokrzyskiego

W ocenie NIK podejmowane przez inwestora (Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Kielcach) działania mające na celu realizację wymogów ochrony środowiska przed hałasem w odniesieniu do inwestycji na drogach wojewódzkich nr 728 i 786, w kontekście zmiany z dnia 23 października 2012 r. dopuszczalnych poziomów hałasu określonych rozporządzeniem MŚ z dnia 14 czerwca 2007 r., były niewystarczające. Mimo iż analizy akustyczne, przeprowadzone w związku z podniesieniem dopuszczalnych poziomów hałasu wykazały, że przy zastosowaniu nowych norm powierzchnia zaprojektowanych ekranów akustycznych mogłaby się zmniejszyć o 53% na drodze wojewódzkiej nr 728 oraz aż o 93% na drodze wojewódzkiej nr 786, Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich nie podjął skutecznych działań zmierzających do zmiany lub uchylecia wydanych DŚU, a w ślad za tym decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowych. Według cen ofertowych oszczędności z tego tytułu mogły wynieść blisko 21,5 mln zł. Ponadto Dyrektor Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich nierzetelnie informował mieszkańców sprzeciwiających się budowie ekranów akustycznych o niemożliwości zmiany wydanych decyzji administracyjnych w zakresie ochrony akustycznej.

Na etapie realizacji kontrolowanych inwestycji wpłynęło szereg pism, w których społeczność lokalna wyrażała sprzeciw wobec budowy ekranów akustycznych na analizowanych drogach. Podnoszono, że zainstalowanie ekranów doprowadzi do ograniczenia działalności przez zasłonięte nimi firmy a nawet do ich likwidacji. Zwracano uwagę na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, poprzez ograniczanie widoczności na niektórych skrzyżowaniach i przy wyjazdach z posesji. Jako argumenty przeciw ekranom wskazywano także „zeszcpecenie krajobrazu i architektury”.

W odpowiedziach Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich podnosił w szczególności, że jest zobowiązany do przestrzegania zapisów wydanych dla inwestycji decyzji administracyjnych. Odnosząc się do zarzutów dotyczących zagrożeń dla bezpieczeństwa informowano, że projekt docelowej organizacji ruchu został uzgodniony z Policją i zatwierdzony przez Urząd Marszałkowski.

W związku ze złagodzeniem dopuszczalnych poziomów hałasu, dla drogi wojewódzkiej nr 728 oraz odcinka drogi wojewódzkiej nr 786⁵⁴, Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich zlecił opracowanie ponownych analiz akustycznych. Analizy te wykazały, że po uwzględnieniu nowych wartości dopuszczalnych poziomów hałasu, dla drogi wojewódzkiej nr 728, przewidzianą w decyzji środowiskowej z 21 września 2010 r. długość ekranów wynoszącą 8,2 km można zmniejszyć do 5,3 km (o 2,9 km, tj. 35%), zaś ich powierzchnię – z 36.486 m² do 16.980 m² (o 19.980 m², tj. 53%). W opracowaniu przedstawiono dwa warianty dostosowania ekranów do znowelizowanego prawa. W pierwszym z nich przeanalizowano modyfikację ekranów pod względem ich lokalizacji i geometrii (wylimitowanie niektórych ekranów, skrócenie lub/i obniżenie innych), przy zachowaniu parametrów akustycznych z decyzji środowiskowej, natomiast w drugim – modyfikację parametrów akustycznych ekranów (zamianę ekranów pochłaniających na odbijające – przezroczyste). Dla analizowanego odcinka drogi wojewódzkiej nr 786 – zamiast przewidzianych w postanowieniu uzgadniającym 32 ekranów akustycznych o łącznej długości 4,7 km i powierzchni 22.749 m², określono budowę 10 ekranów o łącznej długości 0,7 km i powierzchni 1.716 m² (zmniejszenie długości o 4 km, tj. 86% i powierzchni o 21.033 m², tj. 93%).

Dyrektor Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich nie podjął skutecznych działań zmierzających do zmiany/uchylenia decyzji środowiskowych oraz decyzji zezwalającej na realizację inwestycji, w zakresie warunków ochrony akustycznej, pomimo że obowiązujące przepisy umożliwiały taką zmianę. Zgodnie bowiem z art. 87 UIOŚ, w związku z art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁵, ostateczna decyzja środowiskowa może być w każdym czasie zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, za zgodą strony, która złożyła wniosek o jej wydanie (lub podmiotu, na który została ona przeniesiona) oraz jeżeli nie sprzeciwiają się temu przepisy szczególne i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W wyjaśnieniach Dyrektor Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich wskazał na czasochłonność procedur zmiany decyzji i jednocześnie wyraził obawę w kwestii terminowego zakończenia inwestycji, a w konsekwencji zagrożenie uzyskania dofinansowania. NIK nie podzieliła obaw Dyrektora dotyczących niemożności zakończenia inwestycji w terminie pozwalającym na uzyskanie dofinansowania. Nie było podstaw do przyjmowania, że zmiana dokumentacji wyłącznie w zakresie zastosowania urządzeń ochrony przed hałasem trwałaby tak długo jak tworzenie dokumentacji od podstaw i uzyskiwanie wymaganych decyzji, a biorąc pod uwagę, że środki z obecnego budżetu UE można wykorzystywać do 2015 r., w ocenie NIK, realna była zmiana decyzji w stosownym zakresie i zakończenie przedsięwzięć w terminie umożliwiającym wykorzystanie środków unijnych.

Ponadto, w pismach kierowanych m.in. do sprzeciwiających się budowie ekranów akustycznych mieszkańców miejscowości zlokalizowanych wzdłuż objętych inwestycjami odcinków dróg, wysłanych już po zmianie dopuszczalnych poziomów hałasu i po wykonaniu ponownych analiz akustycznych, Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich informował m.in. o braku możliwości ograniczenia ekranów akustycznych oraz, że nie ma podstaw do zmiany rozstrzygnięć RDOŚ i decyzji zezwalających na realizację inwestycji na ww. drogach. W ocenie NIK było to nierzetelne.

⁵⁴ Odcinek o długości 4,859 km (od km 102+143 do km 107+002).

⁵⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

3.5 Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym

Kontrolą objęto wybrane obszary działalności regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, dotyczącej uzgadniania realizacji inwestycji drogowych w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym, szczególnie terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę (ale niezabudowanych) oraz terenów z istniejącą pojedynczą zabudową, dla których brak mpzp. Kontrolą objęto DŚU i postanowienia RDOŚ wydane dla ponad 400 km autostrad i dróg ekspresowych (odcinki autostrad A1, A2 i A4, odcinki dróg ekspresowych S3, S7, S8, S14, fragmenty DK nr 8 oraz DW nr 728 i 786).

Większość wydanych przez Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Krakowie i Łodzi decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i postanowień uzgadniających realizację inwestycji drogowych, dotyczyła terenów faktycznie przeznaczonych pod zabudowę na cele wymienione w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, tj. zagospodarowanych. Stwierdzono jednak odstępstwa od tej zasady.

Należy jednak podkreślić, że Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska w podejmowanych decyzjach/postanowieniach określali warunki ochrony przed hałasem opierając się w głównej mierze na założeniach przyjętych przez inwestorów w raportach o oddziaływaniu na środowisko, w szczególności co do: obiektów obejmowanych ochroną akustyczną, sposobu ochrony przed hałasem, zakładanego zakresu oddziaływania hałasu, horyzontu czasowego przyjętych założeń, itp. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził też wprost, że w trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych nie analizowano, na których odcinkach drogi znajdowały się tereny niezabudowane, ale przeznaczone zgodnie z istniejącym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę.

W wydanych przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi w latach 2008–2013 DŚU i postanowieniach, na 119 km uzgodnionych zabezpieczeń akustycznych, 113,8 km (95,6%) dotyczyło terenów zagospodarowanych lub użytkowanych, wymagających zabezpieczenia przed hałasem. Stwierdzono jednak przypadki nakładania na inwestorów w wydawanych decyzjach (postanowieniach) obowiązku budowy ekranów akustycznych dla terenów, które nie wymagały ochrony przed hałasem, a ich budowa na tym etapie realizacji inwestycji była niecelowa. Za nieprawidłowość NIK uznała wskazanie do ochrony akustycznej pięciu z siedmiu istniejących wzdłuż badanych autostrad i dróg ekspresowych niezagospodarowanych terenów, przewidzianych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ. Dla ochrony tych terenów, w wydanych orzeczeniach nałożono na inwestorów obowiązek zaprojektowania i wybudowania łącznie 3,7 km ekranów akustycznych. Koszt budowy tych ekranów – według cen ofertowych – wyniósł ponad 17,6 mln zł.

Jednocześnie, w dwóch przypadkach zaakceptowano brak ekranów, mających chronić tereny niezabudowane i przeznaczone w mpzp pod zabudowę jednorodziną, pomimo iż według wyliczeń obszary te były narażone na ponadnormatywne oddziaływanie hałasu. Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że w tych przypadkach osoba prowadząca postępowanie nie dostrzegła niekonsekwencji w raporcie w zakresie przyjmowanych założeń dotyczących ochrony akustycznej.

Ponadto, nierzetelna analiza materiału dowodowego, stanowiącego podstawę do nałożenia na inwestora w decyzji (postanowieniu) warunków w zakresie ochrony akustycznej, skutkowałą wskazaniem do ochrony akustycznej niezainwestowanego terenu, dla którego mpzp przewidywał

funkcję rolniczą, niepodlegającą ochronie akustycznej oraz nieobjętych planem miejscowym dwóch niezabudowanych terenów. Do zaprojektowania i budowy wskazano ekrany akustyczne o łącznej długości ok. 1,5 km (koszt ich budowy wyniósł 5,6 mln zł).

Należy w tym miejscu podkreślić, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi dysponował stanowiskiem GDOŚ z 2010 r. w sprawie interpretacji przepisów dotyczących ochrony przed hałasem terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, ale niezabudowanych, w świetle którego tereny takie nie podlegały ochronie.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi zwrócił uwagę na brak „literalnie jednoznacznego przepisu prawa w przedmiocie szczególnego traktowania zapisów mpzp oraz zmieniających się interpretacji aktualnie obowiązujących przepisów w zakresie ochrony akustycznej terenów objętych mpzp, a niewykorzystywanych zgodnie z ich funkcją docelową wskazaną w mpzp.” Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi zaznaczył jednocześnie, że istnieje potrzeba podjęcia działań legislacyjnych zapewniających ukształtowanie jednoznacznych przepisów prawnych w tym zakresie.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Kielcach w postanowieniu uzgadniającym warunki rozbudowy drogi wojewódzkiej uzgodnił budowę ekranów akustycznych o łącznej długości 2,5 km wzdłuż terenów niezabudowanych, przewidzianych w mpzp do zabudowy. Wartość tych ekranów wyniosła ok. 5 mln zł.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie uzgodnił budowę 1,14 km ekranu chroniącego budynki przeznaczone do rozbiórki. Uzgodnień tych dokonał bez rzetelnej analizy materiału dowodowego, w oparciu o zapisy raportu o oddziaływaniu na środowisko. Wyjaśnił, iż nie miał podstaw do orzeczenia o rezygnacji z budowy tego ekranu, gdyż w raporcie inwestor nie podał informacji odnośnie planowanego wyburzenia. Szacunkowy koszt budowy tego ekranu wyniósł 0,3 mln zł.

3.6 Alternatywne środki zabezpieczenia przed hałasem

Kontrola wykazała, że GDDKiA oraz RDOŚ nie analizowały możliwości i opłacalności zastąpienia budowy kosztownych ekranów akustycznych wykupieniem i rozbiórką chronionych przez nie pojedynczych nieruchomości. Racjonalność takiego alternatywnego postępowania potwierdził jeden z wykonawców A2, który doprowadził w drodze odpowiedniej umowy do rozbiórki drewnianego budynku mieszkalnego i odstąpienia w związku z tym od budowy ekranu o długości 1.150,8 m i szacunkowej wartości ponad 2,5 mln zł. Nieanalizowanie przez GDDKiA możliwości zmniejszenia w ten sposób kosztów budowy omawianej autostrady było, w ocenie NIK, nierzetelne i niegospodarne.

Również organy ochrony środowiska, wydające decyzje środowiskowe i postanowienia uzgadniające realizację inwestycji drogowych nie weryfikowały w tym zakresie raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uznając, że „przeprowadzanie testu ekonomiczności” należy w tym względzie do inwestora.

GDDKiA zaś uznawała, że – zgodnie z formułą Projektuj i Buduj – to wykonawca inwestycji był odpowiedzialny za zapewnienie jak najlepszego stanu akustycznego środowiska i do niego więc należał wybór środków ochrony przed hałasem.

W raportach pierwotnych, sporządzonych dla kontrolowanego odcinka A2, dopuszczono wykup budynków położonych w bliskiej odległości od autostrady, zamiast m.in. budowy ekranu o znacznej długości. Wymieniono w nich łącznie 32 budynki, których wykupienie należało „rozważyć ze względów ekonomicznych.” Propozycje takie przedstawiono także w raportach ponownych (np. w raporcie dla odcinka B zaproponowano wykup 4 budynków dla ochrony których przewidziano postawienie ponad 2,4 km ekranów o powierzchni 10,8 tys. m²). Dokumenty te – bez uwag w tym zakresie – zostały przyjęte przez GDDKiA. Propozycje wykupu stosownych budynków znalazły się także w DŚU oraz postanowieniach RDOŚ. Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska wyjaśnili, że wydając decyzje administracyjne uzgadniające realizację inwestycji, opierali się na analizach zawartych w raportach i uznając ich wiarygodność i prawidłowość w orzeczeniach kończących uwzględniali ustalenia w nich zawarte.

Pomimo zaakceptowania w raportach i zawarciu w DŚU propozycji wykupu nieruchomości narażonych na ponadnormatywne oddziaływanie hałasu lub chronionych przez długie ciągi ekranów, GDDKiA nie skorzystała z takich możliwości. Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi stwierdził, że szacunkowe analizy w tej sprawie nie wykazały zasadności wykupu posesji, zaznaczając jednak, że szacunki te nie zachowały się w aktach sprawy. Dyrektor Oddziału GDDKiA w Warszawie wyjaśnił wprost, że nie prowadzono rozmów z właścicielami i nie dokonywano analiz wykupu nieruchomości. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednak, że takie możliwości istniały. Wykonawca nadzorowanego przez Oddział GDDKiA w Łodzi odcinka B, doprowadził bowiem do rozbiórki drewnianego domu wraz z budynkami gospodarczymi⁵⁶. Według projektu budowlanego, obiekt ten miał być chroniony akustycznie ekranem o długości 1,150,8 m i wysokości 4,5 m. Przypadek ten był jednym z tych, w stosunku do których w raporcie ponownym zaproponowano rozważenie rezygnacji z budowy ekranów i wykupienie budynków.

W ocenie wykonawców A2⁵⁷, prowadzenie przez nich analiz zasadności wykupu obiektów zamiast budowy ekranów akustycznych wiązałoby się z zagrożeniem „napiętych terminów realizacji” A2, związanych z EURO 2012.

Dla ochrony terenów z pojedynczą zabudową, nieobjętych mpzp, w postanowieniach uzgadniających realizację odcinków: autostrady A1 (o długości 60,2 km), drogi ekspresowej S8 (100,7 km) i S14 (15 km) oraz drogi krajowej Nr 8 (22,8 km), Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi wskazał budowę ponad 9 km zabezpieczeń akustycznych (ekrany i wały ziemne). Zapisy odnoszące się do zabezpieczeń akustycznych pojedynczej zabudowy stwierdzono jedynie w decyzjach środowiskowych dla analizowanych odcinków autostrady A1 i drogi ekspresowej S14. W powyższych decyzjach dopuszczono w przypadku pojedynczej zabudowy – zamiast budowy ekranu o znacznej długości – możliwość wykupu budynków (za zgodą właściciela).

Według wyjaśnień Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi, podstawą faktyczną wskazywania miejsc, w których mają być zastosowane ekrany akustyczne, były raporty o oddziaływaniu poszczególnych przedsięwzięć na środowisko. Nie miało znaczenia, czy na terenie podlegającym ochronie akustycznej znajdował się jeden budynek jednorodzinny, czy osiedle

⁵⁶ Wykonawca zawarł z właścicielem nieruchomości umowę najmu budynku drewnianego o powierzchni użytkowej 59,32 m² wraz z budynkami gospodarczymi, uzgadniając że dla „realizacji celu najmu konieczna jest rozbiórka znajdujących się na niej zabudowań.”

⁵⁷ Informacje wykonawców odcinków A, B, C i D autostrady A2, uzyskane w toku kontroli NIK.

mieszkaniowe – nawet jeśli występowała zabudowa pojedyncza, ale teren był objęty ochroną określoną przepisami prawa, to ochrona ta była obligatoryjna.

NIK wskazuje na pewną niekonsekwencję w postępowaniu organu ochrony środowiska w zakresie ochrony terenów z pojedynczą zabudową. Jak wynika bowiem z ustaleń kontroli w postanowieniu uzgadniającym realizację odcinka 2 drogi ekspresowej S8 polecono w dwóch miejscach zapewnić konstrukcję drogi umożliwiającą w przyszłości posadowienie ekranów. W miejscach tych znajdowały się pojedyncze budynki mieszkalne narażone na ponadnormatywne działanie hałasu (wyznaczono je do analizy porealizacyjnej).

3.7 Realizacja przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad obowiązujących na autostradzie A2 wymogów ochrony zwierząt

Na kontrolowanym odcinku A2 wybudowano 113 przejść dla zwierząt i 42 przepusty dla płazów. Większość przejść i przepustów służyła, obok celów ekologicznych, także innym zadaniom (wiadukt nad drogą lokalną, istniejący ciek wodny, odwodnienie dróg itp.). Celowość lokalizacji tych obiektów i ich wykorzystywanie przez zwierzęta została potwierdzona przez właściwe nadleśnictwa, kontrole terenowe GDDKiA oraz oględziny kontrolerów NIK.

Lokalizację i liczbę przejść dla zwierząt ustalono na podstawie analizy planowanego przebiegu autostrady A2, istniejących korytarzy ekologicznych (migracyjnych zwierząt) oraz rozmieszczenia obszarów siedliskowych fauny. Wyniki analiz, w toku których zasięgnięto opinii m.in. Nadleśnictw: Brzeziny, Skierniewice i Radziwiłłów, zostały przedstawione w raportach o oddziaływaniu na środowisko, DŚU oraz w postanowieniach RDOŚ. Łącznie na badanym odcinku A2 zrealizowano 155 przejść dla zwierząt, w tym:

- 13 przejść dla zwierząt dużych (łośie, jelenie, danielce),
- 19 przejść dla zwierząt średnich (sarny, dziki),
- 81 przejść dla zwierząt małych (lisy, jenoty, zające),
- 42 przepustów dla płazów.

Większość przejść zaprojektowano pod autostradą (przejścia dolne), łącząc ich rolę ekologiczną z innymi funkcjami (tzw. przejścia zespolone). Na 109 przejść dolnych, 96 z nich służyło także do innych celów (przebiegający ciek wodny, istniejąca droga lokalna, itp.).

Według cen kontraktowych łączne koszty budowy omawianych przejść dla zwierząt, w tym przejść zespolonych, wyniosły 365,9 mln zł⁵⁸.

Prowadzone przez GDDKiA kontrole terenowe, a także oględziny dokonane przez kontrolerów NIK wykazały, że wybudowane na badanym odcinku autostrady A2 przejścia są wykorzystywane przez zwierzęta. Także w ocenie Nadleśnictw Brzeziny, Skierniewice i Radziwiłłów przejścia te zostały właściwie zlokalizowane i spełniają swoją funkcję.

⁵⁸ Kwota kontraktowa uwzględniająca zmianę wykonawcy odcinka A i C w 2011r. (bez cen ofertowych pierwszego wykonawcy tych odcinków).

4.1 Przygotowanie kontroli

Przeprowadzone kontrole nie były poprzedzone innymi kontrolami NIK obejmującymi problematykę ochrony środowiska przed hałasem drogowym za pomocą ekranów akustycznych. Problematyka ta była natomiast przedmiotem dyskusji panelowej przeprowadzonej w lutym 2013 r. W panelu ekspertów uczestniczyli przedstawiciele m.in. Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, jednostek projektowych i organizacji ekologicznych. W toku dyskusji wskazano m.in. na: negatywne dla zdrowia ludzi skutki zliberalizowania w 2012 r. dopuszczalnych poziomów hałasu, ochronę terenów niezagospodarowanych, ale przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych, nieograniczanie prędkości pojazdów w celu zmniejszenia mocy źródła hałasu, szczególnie w porze nocnej. Wyniki dyskusji posłużyły do znacznego wzbogacenia merytorycznego tematyki kontroli.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola P/13/159

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Środowiska Najwyższa Izba Kontroli wniosła o :

- pilne opracowanie kompleksowej propozycji zmian przepisów dotyczących ochrony przed hałasem, które mają wpływ na koszt realizacji inwestycji drogowych, w tym podjęcie działań na rzecz doprecyzowania przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ,
- doprowadzenie przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. do zbieżności z kierunkami „Polityki ekologicznej Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”.

W odpowiedzi Minister⁵⁹ poinformował o trwających pracach nad przygotowaniem projektu zmian prawa, w szczególności przepisów POŚ, w celu rozwiązania problemów w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. Prace te dotyczą także wskazanych przez kontrolę NIK przepisów art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ oraz w konsekwencji zmian w akcie podstawowym, rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

W wystąpieniu do Ministra TBGM Izba zwróciła się o opracowanie i wdrożenie, w ramach właściwości rzeczowej Ministerstwa, rozwiązań legislacyjnych, technicznych i organizacyjnych w zakresie skutecznej ochrony przed hałasem. Minister⁶⁰ złożył zastrzeżenia do wystąpienia, które uchwałą Nr 61/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 11 grudnia 2013 r. zostały oddalone.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Infrastruktury i Rozwoju⁶¹ stwierdził m.in. że przedstawiciele Ministerstwa wraz z przedstawicielami GDDKiA, PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. i Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” uczestniczą w pracach międzyresortowego zespołu roboczego powołanego przez MŚ w sprawie nowelizacji przepisów POŚ. W trakcie tych prac przedstawiciele resortu „zgłaszali różne propozycje legislacyjne, które miały na celu zrationalizowanie przepisów dotyczących ochrony środowiska przed hałasem drogowym tak, aby uwzględniały one zarówno ochronę zdrowia ludzi, jak i ekonomiczne aspekty inwestycji infrastrukturalnych”.

⁵⁹ Pismo z 27 grudnia 2013 r. podpisane z upoważnienia Ministra przez Sekretarza Stanu, Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Klimatycznej.

⁶⁰ Pismo z 4 listopada 2013 r. podpisane z upoważnienia Ministra TBGM przez Sekretarza Stanu.

⁶¹ Pismo z dnia 8 stycznia 2014 r.

W wystąpieniu pokontrolnym do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o :

- rzetelną weryfikację raportów o oddziaływaniu na środowisko, w szczególności pod kątem zastosowanych parametrów w zakresie danych ruchowych oraz zasadności przyjętych rozwiązań ochrony akustycznej, w tym budowy ekranów akustycznych i wałów ziemnych równoległe do siebie oraz zabezpieczenia zabudowy mieszkaniowej przed hałasem o charakterze impulsowym,
- zamieszczanie w programach funkcjonalno-użytkowych kompletnych posiadanych informacji niezbędnych do zaprojektowania właściwej ochrony akustycznej terenów położonych wokół budowanych dróg,
- rzetelne analizowanie i dokumentowanie przypadków wskazujących na możliwość odstąpienia od budowy ekranów akustycznych na rzecz alternatywnych środków ochrony przed hałasem, np. poprzez zawarcie z właścicielami nieruchomości stosownych umów (np. zakupu),
- pilną i wnikliwą analizę zasadności przyjmowania do prognozowania parametrów ruchu kilkunastoletniego horyzontu czasowego.

W piśmie z dnia 24 stycznia 2014 r. Generalny Dyrektor wniósł zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zamieszczonych w wystąpieniu pokontrolnym. Uchwałą Nr z dnia 19 lutego 2014 r. Kolegium NIK oddaliło powyższe zastrzeżenia.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Generalny Dyrektor wskazał że, w ramach wewnętrznych procedur i powielania dobrych praktyk w marcu 2014 r. opracowano i wprowadzono procedury dotyczące przygotowania inwestycji. Opracowano listy sprawdzające w zakresie weryfikacji dokumentacji środowiskowej, prognoz ruchu i zagadnień związanych z realizacją zabezpieczeń akustycznych. GDDKiA opracowała także wzorcowy PFU, w ramach którego określono jakie dane są dla oferentów wiążące (np. DŚU), a jakie przekazywane jedynie informacyjnie. Odnośnie wniosku o rzetelne analizowanie i dokumentowanie przypadków wskazujących na możliwość odstąpienia od budowy ekranów akustycznych na rzecz alternatywnych środków ochrony przed hałasem, np. poprzez zawarcie z właścicielami nieruchomości stosownych umów, Generalny Dyrektor poinformował, iż w terminie do końca kwietnia 2014 r. przekaże stosowne zalecenie skierowane do wszystkich dyrektorów oddziałów GDDKiA oraz właściwych jednostek organizacyjnych w Centrali GDDKiA, aby na etapie wytyczania przebiegu autostrad i dróg ekspresowych oraz na etapie uzyskiwania decyzji o zezwoleniu na realizację tych inwestycji drogowych (ZRID) były każdorazowo wykonywane takie analizy. Odnośnie problemu braku podstaw prawnych do dokonywania przez GDDKiA wykupu nieruchomości zagrożonych hałasem, rozpatrywanego jako alternatywa konieczność budowy kosztownych ekranów akustycznych, Generalny Dyrektor podał, iż problem braku przepisów w tym zakresie zgłosi do rozpatrzenia w prowadzonych inicjatywach legislacyjnych dotyczących zmiany stosownych przepisów.

Generalny Dyrektor podał także, iż aktualnie prowadzone są prace nad aktualizacją wymagań dotyczących pomiarów i prognoz ruchu drogowego. Planowane zmiany wymaganych horyzontów prognostycznych to m.in. do analiz środowiskowych – prognozy dla pierwszego roku po oddaniu drogi do ruchu oraz 5-tego i 10-tego roku.

Rozważane jest również ograniczenie horyzontów prognoz wykonywanych metodą modelową – planowane jest wymaganie weryfikacji przez GDDKiA prognoz dla 1-szego, 10-tego i 20-tego roku po oddaniu drogi do ruchu oraz dodatkowego horyzontu/ów jeśli w okresie pierwszych 10 lat planowane jest oddanie do ruchu inwestycji, której wpływ będzie istotny dla warunków ruchu

na projektowanej drodze. Proponuje także wprowadzenie wymagań dotyczących dodatkowych wariantów prognoz to jest prognozy minimalnej i maksymalnej (prognozy ruchu mają bardzo dużą wrażliwość na założenia rozwoju sieci drogowej, ograniczenia administracyjne, ograniczenia przepustowości lokalne i odcinkowe, zmiany koniunktury gospodarczej w kraju i krajach sąsiednich).

Kontrola D/13/509

Wystąpienia do Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska w Krakowie i Gorzowie Wielkopolskim nie zawierały wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu pokontrolnym do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o:

- określanie w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowieniach uzgadniających warunków w zakresie ochrony akustycznej terenów, zgodnie z funkcją określoną w mpzp, z uwzględnieniem ich faktycznego zagospodarowania.
- rzetelne analizowanie materiału dowodowego, stanowiącego podstawę określenia w decyzjach administracyjnych warunków realizacji przedsięwzięć, dotyczących emisji hałasu do środowiska.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi poinformował m.in., że aktualnie w stosunku do inwestycji drogowych stosuje zalecenia Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska z 2010 r. – na terenach, gdzie obowiązuje mpzp a nie występuje zabudowa, w decyzjach środowiskowych i postanowieniach uzgadniających nakłada obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, w wyniku której można będzie ocenić oddziaływanie inwestycji drogowej (zwłaszcza gdy powstanie już planowana zabudowa).

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi zwrócił uwagę na brak „literalnie jednoznacznego przepisu prawa w przedmiocie szczególnego traktowania zapisów mpzp oraz zmieniających się interpretacji aktualnie obowiązujących przepisów w zakresie ochrony akustycznej terenów objętych mpzp, a niewykorzystywanych zgodnie z ich funkcją docelową wskazaną w mpzp.” Zaznaczył jednocześnie, że istnieje potrzeba podjęcia działań legislacyjnych zapewniających ukształtowanie jednoznacznych przepisów prawnych w tym zakresie.

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

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 oraz zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany.

W art. 113 POŚ zobowiązano ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia i w drodze rozporządzenia, dopuszczalnych poziomów hałasu dla następujących rodzajów terenów przeznaczonych:

- a) pod zabudowę mieszkaniową,
- b) pod szpitale i domy opieki społecznej,
- c) pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży,
- d) na cele uzdrowiskowe,
- e) na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,
- f) na cele mieszkaniowo-usługowe.

Przy sporządzaniu mpzp, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1. Jeżeli teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu. Jeżeli na terenach przeznaczonych do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania znajduje się zabudowa mieszkaniowa, szpitale, domy opieki społecznej lub budynki związane ze stałym albo czasowym pobytem dzieci i młodzieży, ochrona przed hałasem polega na stosowaniu rozwiązań technicznych zapewniających właściwe warunki akustyczne w budynkach (art. 114 POŚ).

W razie braku mpzp, oceny czy teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, właściwe organy dokonują na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego i sąsiednich terenów (art. 115 POŚ).

Ochronę przed zanieczyszczeniami powstającymi m.in. w związku z eksploatacją dróg, zapewnia się przez stosowanie rozwiązań technicznych ograniczających rozprzestrzenianie zanieczyszczeń, a w szczególności zabezpieczeń akustycznych (art. 173 pkt 1 lit. a POŚ).

Eksploatacja dróg nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Emisje polegające m.in. na powodowaniu hałasu, nie mogą spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający tym obiektem ma tytuł prawny. Jeżeli w związku z eksploatacją drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej lub lotniska utworzono obszar ograniczonego użytkowania, eksploatacja nie może spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem (art. 174).

Zasady ochrony obiektów i obszarów przed hałasem i wibracjami ujęto w dziale VIII rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁶². Stanowiły one w szczególności, że:

- przy projektowaniu drogi powinno się dążyć do tego, aby w otoczeniu drogi obliczeniowe poziomy hałasu i wibracji powodowane prognozowanym ruchem na drodze nie przekraczały wartości dopuszczalnych określonych w przepisach odrębnych (§ 177);

⁶² Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

– jeżeli prognozowane poziomy hałasu i wibracji przekraczają wartości dopuszczalne określone w przepisach odrębnych, przy projektowaniu drogi powinno się zaplanować zastosowanie odpowiednich środków ochrony (§ 178 ust.1);

– za podstawowe urządzenia ochrony obiektów i obszarów przed hałasem uważa się ekrany akustyczne (§ 179).

Na wynikające z powyższych przepisów ograniczenia w wyborze urządzeń ochrony przed hałasem wskazano w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁶³, zmieniającego rozporządzenie z 2 marca 1999 r., w którym zaproponowano uchylenie § 179 oraz § 180. Uzasadniając proponowaną zmianę wskazano „na inne możliwości ochrony akustycznej i przeciwwibracyjnej takie jak: wały ziemne, pasy zieleni, zadrzewienia i zakrzewienia lub usytuowanie drogi w wykopie” stwierdzając, że „aktualnie trudno uznać ekrany akustyczne za podstawowe urządzenia ochrony przed hałasem.” Uznając, że „zasadne jest odejście od przekonania, iż jedynym skutecznym zabezpieczeniem przed hałasem jest ekran akustyczny”, zwrócono uwagę na „olbrzymie koszty budowy ekranów akustycznych” (średni koszt 1 m² wynosi w zależności od wysokości od około 150 do 230 euro)⁶⁴.

W dniu 22 lutego 2013 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, które uchyliło wymienione wyżej przepisy § 179 i § 180 rozporządzenia z 2 marca 1999 r.⁶⁵

Zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko określone zostały w UIOŚ, obowiązującej od 15 listopada 2008 r.

Zgodnie z tą ustawą, realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 59 ust. 1 pkt 1 UIOŚ). Autostrady i drogi ekspresowe – stosownie do § 2 ust. 1 pkt 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶⁶ – zalicza się do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się w ramach postępowania w sprawie wydania DŚU (art.61 ust. 1 pkt 1 UIOŚ). Uzyskanie tej decyzji jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 pkt 1 UIOŚ). Wydanie decyzji następuje przed uzyskaniem m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 72 ust. 1 pkt 1 i 10 UIOŚ). W ramach oceny oddziaływania na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia m.in. bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi oraz możliwości i sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 62 ust. 1 pkt 1a oraz pkt UIOŚ).

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania DŚU, przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska. (art. 61 ust. 3 UIOŚ).

⁶³ www.mi.gov.pl – projekt z 11 października 2012 r.

⁶⁴ Podobne uzasadnienie zamieszczono także w projekcie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej zmieniającego rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).

⁶⁵ Dz. U. z 2013 r., poz.181.

⁶⁶ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

Postępowanie w sprawie wydania DŚU wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia (art. 73 ust. 1 UIOŚ).

W przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko do wniosku o wydanie DŚU należy dołączyć m.in. raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 74 ust. 1 pkt 1 UIOŚ).

W przypadku autostrad i dróg ekspresowych organem właściwym do wydania DŚU jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 75 ust. 1 pkt 1). W przypadku przedsięwzięcia, wykraczającego poza obszar jednego województwa DŚU wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowane to przedsięwzięcie, w porozumieniu z zainteresowanymi regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska (art. 75 ust. 5 UIOŚ).

Przed wydaniem DŚU dla dróg organ właściwy do jej wydania zasięga opinii państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (art. 77 ust. 1 pkt 2 i art. 78 ust. 1 pkt 1 UIOŚ).

Organ wydaje DŚU biorąc pod uwagę m.in. wyniki uzgodnień i opinii, ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa.

Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydawania DŚU, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji wariant dopuszczony do realizacji lub, w razie braku zgody wnioskodawcy, odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia (art. 81 ust. 1 ustawy UIOŚ).

DŚU wiąże organ wydający decyzje o pozwoleniu na budowę lub zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (art. 86 UIOŚ).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 pkt 1 UIOŚ, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, przeprowadza się także na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia, złożony do organu właściwego do wydania decyzji.

Zgodnie z art. 133 ust. 1 UIOŚ, organami opiniodawczo-doradczymi regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko są regionalne komisje do spraw ocen oddziaływania na środowisko. Do zadań tych komisji określone zostały należy w szczególności wydawanie opinii w sprawach przedłożonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w związku z jego uprawnieniami wynikającymi z UIOŚ oraz przedstawianie opinii i wniosków dotyczących rozwoju programów szkoleniowych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko.

W okresie od 28 lipca 2005 r. do 14 listopada 2008 r. zasady i tryb postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko określały przepisy POŚ (tytuł I, dział VI, rozdział 2).

Realizacja planowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, jest dopuszczalna wyłącznie po uzyskaniu DŚU. W przypadku dróg DŚU wydaje się dla całego przedsięwzięcia realizowanego w granicach województwa (art. 46 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a POŚ).

Wydanie DŚU następuje przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę i wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 3 i ust. 4 pkt 2 POŚ). Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza organ właściwy do wydania DŚU.

Do wniosku o wydanie DŚU należy dołączyć m.in. wymagany przepisem art. 51 ust. 1 pkt 1 POŚ – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko

W przypadku dróg będących przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, organem właściwym do wydania DŚU jest wojewoda (art. 46a ust. 7 pkt 1 POŚ).

Przed wydaniem tej decyzji organ uzgadnia warunki realizacji przedsięwzięcia z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym (art. 48 ust. 1 i ust. 2 POŚ).

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. 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. L 189 z 18 lipca 2002 r., str. 12 ze zm.
2. Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne – Dz. U. L 175 z 5 lipca 1985 r., str. 40 ze zm.
3. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dz. U. L 206 z 22 lipca 1992 r., str. 102 ze zm.
4. Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, sporządzona w Bernie dnia 19 września 1979 r. – Dz. U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263.
5. Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. – Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.
6. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.
7. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.
8. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 687 ze zm.
9. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych – Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.
10. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie – Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.
11. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie – Dz. U. nr 63, poz. 735 ze zm.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed hałasem i wibracjami – Dz. U. Nr 24, poz. 90 ze zm. (uchylone z dniem 1 października 2001 r.).
13. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1998 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku – Dz. U. Nr 66, poz. 436 (uchylone z dniem 1 lipca 2004 r.).
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku – Dz. U. Nr 178, poz. 1841 (uchylone z dniem 20 lipca 2007 r.).
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku – Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm. (obowiązuje od 20 lipca 2007 r.).
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku – Dz. U. z 2012 r. poz. 1109.
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko – Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm. (uchylone z dniem 15 listopada 2010 r.).

18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. (obowiązuje od 15 listopada 2010 r.).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego – Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.
20. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie – Dz. U. z 2013 r., poz. 181.
21. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie Dz. U. z 2013 r., poz. 528.

Kształtowanie się dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku powodowanego przez ruch drogowy (Polska w latach 1980–2013)

1. Obowiązujące dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone zostały w następujących aktach prawnych:

- a) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed hałasem i wibracjami⁶⁷ Było to pierwsze uregulowanie w tym zakresie. W rozporządzeniu posługiwano się równoważnym poziomem dźwięku stanowiącym średnią wartość dźwięku w czasie obserwacji, obliczoną na podstawie wyników pomiarów w sposób określony normami. Nie wyodrębniono w nim dróg i linii kolejowych jako źródeł hałasu. Równoważny poziom dźwięku w godzinach nocnych wynosił: 30 dB (obszary ochrony uzdrowiskowej, itp.), 35 dB (m.in. podmiejskie osiedla mieszkaniowe), 40 dB (tereny zamieszkania zbiorowego i opieki społecznej), 45 dB (m.in. tereny rekreacyjno-sportowe) oraz 50 dB (centralne części miast).
- b) Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1998 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁶⁸. W rozporządzeniu określono dopuszczalne poziomy hałasu dla dróg i linii kolejowych, które w godzinach nocnych kształtowały się na poziomie: 40 dB (uzdrowiska, szpitale poza miastem), 45 dB (tereny wypoczynkowe poza miastem, zabudowa jednorodzinna, domy opieki i szpitale w miastach), 50 dB (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i 55 dB (strefa śródmiejska w miastach powyżej 100 tys.).
- c) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.⁶⁹ Dla pory nocnej dopuszczalny poziom hałasu podwyższono o 5 dB (do 45dB) dla terenów ochrony uzdrowiskowej i szpitali poza miastem oraz o 5 dB (do 50 dB) m.in. dla terenów zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej.
- d) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁷⁰ Rozporządzenie dostosowywało istniejące przepisy krajowe do przepisów wskazanych w dyrektywie 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku⁷¹ W rozporządzeniu wprowadzono zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu dobowego, z podziałem na dzienny (L_{AeqD}) i nocne (L_{AeqN}) oraz długoterminowe (odpowiednio L_{AeqD} i L_{AeqN}), których wartości pozostały niezmienione.
- e) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁷².

⁶⁷ Dz. U. Nr 24, poz. 90 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. Nr 66, poz. 436.

⁶⁹ Dz. U. Nr 178, poz. 1841.

⁷⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.

⁷¹ Dz.U.L189/12 18.7.2002

⁷² Dz. U. z 2012 r. poz. 1109

2. Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku w latach 1998 (od 16 czerwca 1998 r.) –2012 (po 23 października) przedstawiały się następująco (w dB):

Lp.	Rodzaj terenu	Okres obowiązywania			
		od 16.06.1998 do 30.06.2004	od 13.08.2004 do 19.07.2007	od 20.07.2007 do 22.10.2012	od 23.10.2012
1.	a) Strefa ochronna „A” uzdrowiska b) Tereny szpitali poza miastem	50/40*)	50/45	50/45 (dla 1 doby i roku)	50/45 (doba, rok)
2.	a) Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej b) Tereny zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży c) Tereny domów opieki społecznej d) Tereny szpitali w miastach	55/ 45	55/50	55/50 (dla 1 doby i roku)	61/56 (doba) 64/ 59 (rok)
3.	a) Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego b) Tereny zabudowy zagrodowej c) Tereny rekreacyjno-wypoczynkowe**) d) Tereny mieszkaniowo-usługowe	60/50*	60/50	60/50 (dla 1 doby i roku)	65/56 (doba) 68/59 (rok)
4.	Tereny w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców	65/55	65/55	65/55 (dla 1 doby i roku)	68/60 (doba) 70/65 (rok)

*) sposób prezentacji danych np. **50/40**, dotyczy wskaźników hałasu z podziałem na dzienne i nocne

**) w rozporządzeniu z dnia 13 maja 1998 r. wyszczególniono tereny rekreacyjno-wypoczynkowe poza miastem z dopuszczalnym poziomem hałasu wynoszącym 55 / 45 dB.

Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego w krajach Unii Europejskiej

Państwo	Opracowanie		
	Dopuszczalne poziomy hałasu drogowego wg danych załączonych do notatki 28.11.2011 r. (dzień/noc)	Zbiór wartości kryterialnych i dekady lat 2000-tych (wg stanu na lata 2007–2008) (dzień/noc)	Zestawienie standardów akustycznych obowiązujących w państwach członkowskich UE (sierpień 2012 r.) (dzień/noc)
Austria	60-65 / 50-55	50-65 / 40-55	40 / 35 (zalecane standardy dla farm wiatrowych)
Belgia (wybrany rejon)	---	60-65 / 55-60	44-55 / 39-55
Dania	53-63	50-60	42-44 (dane dot. wyłącznie farm wiatrowych)
Finlandia	---	45-55 / 40-50	40-45 / 35-40
Francja	57-65 / 55-60	57-65 / 55-60	22-25*
Grecja	---	57-70	---
Hiszpania	---	50-75 / 40-70	---
Holandia	---	50-75	max. 47
Irlandia	---	65-68	---
Niemcy	57-69 / 47-59	50-75 / 40-55	57-64 / 47-54
Portugalia	---	65-75 / 55-65	63 / 53
Rumunia	---	---	44-55 / 35-45
Szwecja	---	40-70	---
W. Brytania	55 / 45	55-68 / 45-66	35-45 / 43-45
Węgry	---	45-60 / 35-50	45-60 / 35-50
Włochy	50-70 / 40-60	45-70 / 35-70	---

*) w opracowaniu podano, że Francja ma najbardziej restrykcyjne dopuszczalne poziomy hałasu w Europie, które ustalają maksymalny hałas na poziomie 22 dB w głównych pomieszczeniach budynku mieszkalnego.

Zestawienie sporządzono na podstawie:

- Zestawienia dopuszczalnych poziomów hałasu drogowego wg danych uzyskanych z Instytutu Akustyki na Wydziale Fizyki Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu (załącznik do notatki Zastępcy Dyrektora Departamentu Instrumentów Środowiskowych MŚ z dnia 28.11.2011 r.),
- Zbioru wartości kryterialnych i dekady lat 2000-tych (wybrane kraje), opracowanego przez R. Kucharskiego z Instytutu Ochrony Środowiska, Państwowego Instytutu Badawczego (aktualność danych – lata 2007–2008),
- Zestawienia standardów akustycznych obowiązujących w państwach członkowskich UE (sierpień 2012 r.). Dane zawarte w zestawieniu zostały zebrane przez Departament Ochrony Powietrza MŚ od poszczególnych państw przy okazji zbierania w 2012 r. informacji dotyczących stosowanych rozwiązań prawnych w zakresie ochrony środowiska.

Ze względu na nieporównywalność nazw obszarów chronionych w niektórych krajach z rodzajami terenów wymienionymi w rozporządzeniu MS z dnia 14 czerwca 2007 r. (np. tereny zabudowane, tereny przemysłowe) oraz ustalanie różnych norm dla dróg nowych i istniejących, w powyższym zestawieniu przedstawiono przedziały w jakich określono dopuszczalne poziomy hałasu w porze dziennej i nocnej.

Propozycje zmian legislacyjnych, technicznych i organizacyjnych,
zmierzące do ograniczenia stosowania ekranów akustycznych

Lp.	Propozycja	Autorzy
1.	Dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku powinny być zróżnicowane dla dróg istniejących i nowoprojektowanych, z uwagi na inne uwarunkowania realizacji inwestycji	Urząd Marszałkowski Woj. Małopolskiego. Stanowisko to prezentowały także m.in. Urząd Marszałkowski Woj. Lubelskiego, Polski Kongres Drogowy, Politechnika Wrocławska, Minister Zdrowia
2.	Stosowanie nawierzchni dróg charakteryzujących się niskim poziomem emisji hałasu. Ograniczanie dopuszczalnej prędkości w nocy (stosowane w Niemczech ograniczenie „Lärmschutz”).	Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje (pismo z 11.09.2012 r.)
3.	Wprowadzenie konsekwentnej kontroli przestrzegania limitów wagowych w ciężarowym transporcie drogowym	Osoba fizyczna
4.	Wprowadzanie urządzeń przeciwhałasowych w pojazdach mechanicznych (izolacje akustyczne, udoskonalone tłumiki wydechu, wtórny obieg spalin)	Minister Zdrowia (pismo z 11.09.2012 r.)
5.	Powiązanie problemów ochrony środowiska przed hałasem z procesami planowania przestrzennego	Politechnika Wrocławska (pismo z 11.09.2012 r.)

Wykaz skontrolowanych jednostek

Kontrola P/13/159

Lp.	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Stanowisko
1.	Ministerstwo Środowiska	Maciej Nowicki od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r. Andrzej Kraszewski od 2 lutego 2010 r. do 17 listopada 2011 r. Marcin Korolec od 18 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r.	Minister
2.	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Cezary Grabarczyk od 16 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r. Sławomir Nowak od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.	Minister
3.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Lech Witecki od 12 maja 2008 r. do 13 lutego 2014 r.	p.o. Generalnego Dyrektora

Kontrola D/13/509

Lp.	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Stanowisko
1.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim	Jan Rydzanicz	Regionalny Dyrektor
2.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie	Rafał Rostecki	Regionalny Dyrektor
3.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Łodzi	Kazimierz Perek	Regionalny Dyrektor

Kontrola S/13/004

Lp.	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Stanowisko
1.	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Kielcach	Waldemar Pietrasik	Regionalny Dyrektor

Zestawienie ocen kontrolowanych jednostek

Jednostka kontrolowana	Ocena ogólna	Ustalone nieprawidłowości
Ministerstwo Środowiska	Ocena opisowa – nierzetelne wywiązywanie się z zadań w obszarze objętym kontrolą	Podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku do wielkości uznanych przez WHO jako niebezpieczne dla zdrowia ludzkiego i wbrew celom „Polityki ekologicznej Państwa” Brak inicjatywy w sprawie nowelizacji art. 113 ust. 2 POŚ Nieopracowanie propozycji kompleksowej zmiany przepisów dotyczących ochrony przed hałasem
Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	Negatywna	Nieprowadzenie prac zmierzających do opracowania skutecznych i kompleksowych rozwiązań w zakresie ochrony przed hałasem drogowym, ograniczających stosowanie ekranów akustycznych Niewyjaśnienie, w ramach sprawowania nadzoru nad GDDKiA zasadności zarzutów przedstawionych w interpelacjach poselskich wskazujących już w 2008 r. na instalowanie ekranów akustycznych chroniących tereny niezabudowane
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Niezasadne wybudowanie ponad 6,7 km ekranów akustycznych (równoległe z wałami ziemnymi i chroniących niezamieszkałe siedlisko) o szacunkowej wartości 12,8 mln zł. Niezweryfikowaniu raportów o oddziaływaniu na środowisko sporządzanych na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie prognozowanego natężenia ruchu. Nierzetelna weryfikacja raportów sporządzanych w toku ponownego przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko pod kątem zasadności zastosowania zabezpieczeń akustycznych. Niezamieszczenie w programie funkcjonalno-użytkowym kompletnych posiadanych danych, niezbędnych do właściwego zaprojektowania ekranów akustycznych. Nieanalizowanie pod względem gospodarności możliwości odstąpienia od budowy ekranów na rzecz wykupu nieruchomości zagrożonych nadmiernym hałasem.
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim	Pozytywna	Brak
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie	Pozytywna	Nierzetelnie zanalizowano raport o oddziaływaniu na środowisko i uzgodniono budowę 1,14 km ekranu chroniącego budynki przeznaczone do rozbiórki. Szacunkowy koszt tego ekranu wyniósł 346 tys. zł. Nieprawidłowość ta, jako mało istotna, nie miała wpływu na ocenę.
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Łodzi	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wskazanie w decyzjach administracyjnych do ochrony akustycznej niezagospodarowanych terenów, przewidzianych w mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ na inwestorów nałożono obowiązek zaprojektowania i wybudowania łącznie 3,7 km ekranów akustycznych o wartości 17.600 tys. zł. Wskazanie do ochrony akustycznej niezainwestowanego terenu, dla którego mpzp przewidywał funkcję rolniczą, niepodlegającą ochronie akustycznej oraz nieobjętych planem miejscowym dwóch niezabudowanych terenów. Do zaprojektowania i budowy wskazano ekrany akustyczne o łącznej długości ok. 1,5 km (koszt ich budowy wyniósł 5.630 tys. zł).
Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Kielcach	Ocena opisowa	RDOŚ wydał postanowienie dla rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 786 uzgadniające budowę ekranów akustycznych o łącznej długości 2,5 km zlokalizowanych wzdłuż terenów niezabudowanych objętych mpzp i przewidzianych do zabudowy (wartość tych ekranów – 5 mln zł.)

Wykaz organów i instytucji, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Zdrowia
11. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Senacka Komisja Zdrowia
14. Szef Kancelarii Prezydenta RP
15. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
16. Szef Kancelarii Sejmu
17. Szef Kancelarii Senatu
18. Minister Infrastruktury i Rozwoju
19. Minister Środowiska
20. Minister Zdrowia
21. Główny Inspektor Sanitarny
22. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
23. Posłowie na Sejm RP z województwa łódzkiego
24. Senatorowie RP z województwa łódzkiego
25. Biuro Analiz Sejmowych
26. Biblioteka Sejmowa
27. Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP
28. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
29. Wojewodowie: Łódzki i Mazowiecki



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Warszawa, 10 czerwca 2014 r.

DDAIVab-0911-1/14
NK 1564/19

Pan
Marian Cichosz
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Nawiązując do pisma z dnia 21 maja 2014 r. znak 42/2014/P13159/LLO przekazującego Informację o wynikach kontroli zasadności budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejeżdżających) na trasie A2 i innych wybranych odcinkach dróg –stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.) przekazuję następujące stanowisko odnośnie do sposobu wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w Informacji.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała w Informacji do Ministra Infrastruktury i Rozwoju wniosek „o podjęcie, we współpracy z Ministrem Środowiska, inicjatywy opracowania podręcznika dobrych praktyk (wytycznych) projektowania urządzeń ochrony przed hałasem drogowym (kolejowym)”.

Odnosząc się do tego wniosku pragnę zauważyć, że kwestie ochrony przed hałasem zostały uregulowane w przepisach ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232) oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. Ustawa w dziale V, zatytułowanym „ochrona przed hałasem”, ustanawia warunki, standardy oraz przedsięwzięcia, służące ochronie przed hałasem. Ustawa nie wskazuje, aby kompetencje w tym zakresie posiadał minister właściwy do spraw transportu, co wielokrotnie podnoszone było przez Ministerstwo w trakcie kontroli.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 z późn. zm.), minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów - na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. Kwestia przepisów w zakresie ochrony środowiska przed hałasem pozostaje w kompetencji Ministra Środowiska. Ponadto w ocenie Ministerstwa rozwiązania w zakresie ochrony środowiska przed hałasem powinny być wspólne dla wszystkich przedsięwzięć, a nie odrębne dla dróg, jako jednych z wielu inwestycji liniowych. Jest to zgodne z dotychczasowymi przepisami prawnymi i dotychczasowym podejściem Ministerstwa Środowiska. Zatem to do Ministerstwa Środowiska należy ewentualnie podjęcie decyzji o przygotowaniu warunków technicznych oraz ich lokalizacji czy usytuowania dla urządzeń ochrony środowiska na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), analogicznie jak to zrobiły inne resorty w zakresie swoich właściwości merytorycznych określonych w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. I tak dla przykładu wskazać należy, że Minister Gospodarki opracował rozporządzenie z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 640), czy Minister Obrony Narodowej, który opracował rozporządzenie z dnia 4 października 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać strzelnice garnizonowe oraz ich usytuowanie (Dz. U. Nr 132, poz. 1479 z późn. zm.). Co więcej, Minister Środowiska także skorzystał z możliwości określenia szczegółowych warunków dla wybranych obiektów związanych ze środowiskiem, a mianowicie opracował rozporządzenie z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie

warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86, poz. 579).

W związku z powyższym podejmowane przez Ministerstwo działania, zawsze na podstawie i w granicach prawa oraz w ramach przyznanych uprawnień, dotyczyły m.in. zmiany przepisów określających warunki techniczne dla dróg publicznych i drogowych obiektów inżynierskich, zgodnie z właściwością Ministra Infrastruktury i Rozwoju, wynikającą z przepisów ustawy o działach administracji rządowej i ustaw szczegółowo regulujących kompetencje ministra właściwego do spraw transportu. Należy jednak podkreślić, iż zmiany ww. rozporządzeń podyktowane były jedynie koniecznością wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania urządzeń ochrony przed hałasem. Dotychczas obowiązujące przepisy *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* nie wykluczały przecież stosowania innych urządzeń ochrony akustycznej niż ekrany akustyczne, co potwierdzone było także przez stosowaną praktykę, w której niektórzy zarządcy zamiast ekranów akustycznych zastosowali np. wały jako środek ochrony przed hałasem.

Jednocześnie należy podkreślić, iż Minister Infrastruktury i Rozwoju nie ma generalnie podstaw prawnych do wydawania wytycznych tego rodzaju jak podręcznik kierowany do szerokiego kręgu podmiotów (inwestorów), gdyż obowiązujące przepisy prawa nie przewidują takich aktów administracyjnych jak podręcznik dobrych praktyk, jak też w szczególności Minister Infrastruktury i Rozwoju nie ma uprawnień do wydawania wytycznych wiążących organy samorządu terytorialnego. Ponadto ewentualny kodeks dobrych praktyk opracowany przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju nie byłby również wiążący dla organów ochrony środowiska. Minister Infrastruktury i Rozwoju nie ma również uprawnień do stanowienia wykładni powszechnie obowiązującej, zatem kodeks dobrych praktyk nie mógłby być zalecony do obowiązkowego stosowania, co nie daje gwarancji osiągnięcia celu wskazanego przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Resort infrastruktury nie ma możliwości ingerowania i nadzorowania działalności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenie stanu faktycznego i zastosowanie do niego konkretnych przepisów prawnych należy do właściwej jednostki samorządu terytorialnego stosującej prawo w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 Konstytucji). Wspólnota samorządowa wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie prawnej. Oznacza to, iż wspólnota samorządowa wykonuje zadania w sposób samodzielny. Zaś elementem samodzielności samorządu terytorialnego jest wyłączenie zasady hierarchicznego podporządkowania (charakterystycznej dla administracji rządowej) w odniesieniu do stosunków między jednostką samorządową, a organami administracji rządowej. Przepisy Konstytucji RP poddają nadzorowi działalność samorządu, ale wskazują, że nadzór ten jest dokonywany tylko z punktu widzenia legalności, czyli że bada się działalność jednostki samorządu terytorialnego (jej organów) tylko co do jej zgodności z prawem, a nie ma prawa oceniać celowości, gospodarności i rzetelności. Zatem jedyną formą administracyjnej ingerencji w realizację ich zadań jest nadzór sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe (art. 171 Konstytucji RP).

Aktualnie obowiązujące przepisy wskazują, że ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, albo poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej poziomu dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie, albo poprzez zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. W przypadkach przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu – właściwe organy samorządowe zobowiązane są do opracowania programów ochrony przed hałasem.

Natomiast w odniesieniu do projektowanych inwestycji drogowych na drogach krajowych, bo na tym etapie rozstrzygane są kwestie budowy ekranów akustycznych, działania w zakresie zabezpieczenia przed hałasem podejmuje inwestor, tj. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Nie ulega wątpliwości, że sposoby tej ochrony muszą być dostosowane do sytuacji faktycznej, specyficznej dla konkretnej inwestycji. W sposób kompleksowy sytuację tę może ocenić jedynie inwestor, który posiada wiedzę o tym, co będzie realizował, w jakiej lokalizacji i jakie ograniczenia będą z tym związane, a także organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla tej inwestycji. W każdym przypadku

wybór sposobów i urządzeń ochrony przed hałasem oraz dostosowywanie konkretnych rozwiązań do każdego przypadku, musi być dokonywane z zachowaniem jednej z podstawowych zasad finansów publicznych – uzyskiwania najlepszych efektów z wydatkowanych środków publicznych.

Trzeba też wyjaśnić, iż Minister Infrastruktury i Rozwoju, nadzorujący Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, nie jest stroną prowadzonych postępowań administracyjnych oraz nie posiada uprawnień do kwestionowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które wskazują ilość, lokalizację i parametry zabezpieczeń przeciwhałasowych przy drogach. Przyznane Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju uprawnienia nadzorcze i kontrolne wobec GDDKiA nie przewidują też możliwości ingerowania w konkretne rozwiązania techniczne dotyczące inwestycji drogowej, w szczególności jeżeli wynikają one z prawomocnych decyzji administracyjnych.

Podobnie w zakresie określenia rodzaju i zakresu informacji zamieszczanych w programie funkcjonalno-użytkowym opisujących przedmiot zamówienia w systemie „Projektuj i buduj” niezbędnych do ustalenia zasięgu ponadnormatywnego oddziaływania hałasu należy zauważyć, iż zgodnie z § 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. Nr 202, poz. 2072 ze zm.), program funkcjonalno-użytkowy służy do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty szczególnie w zakresie obliczenia ceny oferty oraz wykonania prac projektowych. Program funkcjonalno-użytkowy, z definicji ustawowej, zawiera więc ogólne wytyczne i zakładane funkcjonalności obiektu, jakie zamawiający chciałby uzyskać w wyniku realizacji robót. Szczegółowe rozwiązania techniczno-materiałowe, w zgodności z odrębnymi przepisami i normami, co do zasady powinny pozostać w gestii wykonawcy. Zatem nie jest właściwe określenie w przepisach powszechnie obowiązujących tak szczegółowych kwestii, natomiast ustalenie szczegółowych informacji powinno należeć do inwestora budowlanego, który powinien uwzględniać konkretne aspekty prowadzonego przedsięwzięcia budowlanego.

Zatem mając na uwadze powyżej przedstawione wyjaśnienia, Minister Infrastruktury i Rozwoju zobowiąże Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do przeprowadzania w każdym przypadku ewentualnego przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu przy okazji prowadzonych inwestycji drogowych każdorazowego analizowania jakie metody i środki ochrony przed hałasem są najważniejsze biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania terenowe, techniczne i finansowe. W powyższym zakresie Minister Infrastruktury i Rozwoju ponadto zobowiąże Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do dokonania przeglądu wewnętrznych zarządzeń. Mając na uwadze również ustalenia kontroli Najwyższej Izby Kontroli Minister Infrastruktury i Rozwoju zobowiąże GDDKiA do dokładniejszej weryfikacji raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz bliższej współpracy z wykonawcami w przypadku realizacji inwestycji w formule „projektuj i buduj”.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przeanalizuje również wspólnie z jednostkami resortu oraz Ministerstwem Środowiska kwestię możliwości ustalenia zasad lokalizacji i budowy wałów ziemnych oraz możliwości stosowania innych alternatywnych wobec ekranów akustycznych metod ochrony przed hałasem, którego źródłem jest ruch pojazdów. Jednakże w ocenie MliR najważniejsze jest pozostawienie swobody inwestorowi i organom ochrony środowiska w zakresie dostosowania konkretnego środka ochrony przed hałasem do każdego indywidualnego przypadku. Należy bowiem zauważyć, że nie zawsze jest możliwe i skuteczne zastosowanie innych urządzeń ochrony przed hałasem drogowym ze względu na uwarunkowania terenowe, techniczne czy też biorąc pod uwagę aspekty finansowe.

Odnosząc się do wniosków legislacyjnych skierowanych do Prezesa Rady Ministrów w zakresie rozszerzenia określonej w art. 13 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych palety możliwości nabywania przez zarządcę drogi nieruchomości poza pasem drogowym, o przypadki ich przejmowania w celu uzasadnionego ekonomicznie ograniczania zakresu budowy urządzeń ochronnych przed hałasem pragnę zauważyć, iż przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska przewidują instytucję obszarów ograniczonego użytkowania. W razie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania właścicielom nieruchomości przysługuje roszczenie o wykup nieruchomości. Zatem kwestia obszarów

ograniczonego użytkowania powinna zostać przeanalizowana również w ramach prowadzonych zmian w ustawie Prawo ochrony środowiska, uwzględniających pozostałe wnioski NIK. Przy czym skutek wniosku NIK jest jedynie połowiczny bowiem dotyczyłby tylko ochrony przed hałasem drogowym. W ocenie resortu infrastruktury możliwość wykupu nieruchomości jako metody zastępującej konieczność stosowania innych technicznych środków ochrony przed hałasem powinna dotyczyć wszystkich innych inwestycji, nie tylko drogowych. W ocenie Ministerstwa, rozwiązania w zakresie ochrony środowiska przed hałasem powinny być wspólne dla wszystkich przedsięwzięć, co jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa i dotychczasowym podejściem Ministerstwa Środowiska.

Dodatkowo pragnę poinformować, iż przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (wraz z przedstawicielami Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”) podejmują działania, które są zgodne z właściwością rzeczową Ministra. W szczególności uczestniczą w pracach międzyresortowego Zespołu roboczego powołanego przez Ministerstwo Środowiska do spraw nowelizacji przepisów Prawo ochrony środowiska w części dotyczącej ochrony przed hałasem. W skład Zespołu wchodzi również przedstawiciele Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Ministerstwa Zdrowia. Przedmiotowy Zespół rozpoczął działalność w sierpniu 2013 r. W trakcie jego prac przedstawiciele resortu zgłaszali różne propozycje legislacyjne, które miały na celu zrationalizowanie przepisów dotyczących ochrony środowiska przed hałasem drogowym tak, aby uwzględniały one zarówno ochronę zdrowia ludzi, jak i ekonomiczne aspekty inwestycji infrastrukturalnych. Poparcie Zespołu uzyskała m.in. propozycja wprowadzenia ochrony dla faktycznego, a nie planowanego sposobu zagospodarowania terenu (wprowadzenie obowiązku podejmowania działań na rzecz ochrony przed hałasem w momencie osiągnięcia takiego sposobu zagospodarowania terenu, dla którego wymagana jest ta ochrona) oraz kierowania się skutecznością i ekonomią przy wyborze zabezpieczeń przed hałasem. Nadal bowiem budzą wątpliwości przepisy dotyczące ochrony terenów przeznaczonych w przyszłości pod zabudowę, które aktualnie nie są zabudowane. Pomimo stanowiska Ministerstwa Środowiska, zgodnie z którym obowiązujące przepisy *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska* nie obligują do ochrony takich terenów, organy właściwe w sprawach ochrony środowiska dokonują odmiennej interpretacji tych przepisów.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że ostateczną decyzję w sprawie celowości i zakresu zmian przepisów ochrony środowiska oraz terminu ich przeprowadzenia podejmie Minister Środowiska, który będzie również organem prowadzącym proces legislacyjny.

Dodatkowo pragnę wyjaśnić, iż przy Ministrze Infrastruktury i Rozwoju trwają prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym, które wprowadzają zasadnicze zmiany w procesie planowania przestrzennego, gdzie brane są również pod uwagę aspekty ochrony środowiska. Rozwiązania zaproponowane w Kodeksie urbanistyczno-budowlanym mają ułatwić i uporządkować proces planowania przestrzennego, co również powinno pozytywnie wpłynąć na ochronę ludzi i środowiska przed hałasem.

Z poważaniem

z up. 
MINISTER
Zbigniew Rynasiewicz
Sekretarz Stanu



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

42/2014/P13/159/LLO

Warszawa, dnia 08 lipca 2014 r.

Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

**do stanowiska Ministra Infrastruktury i Rozwoju do informacji o wynikach kontroli
42/2014/P13159/LLO „Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla
zwierząt) na autostradzie A2 i innych wybranych odcinkach dróg”**

Po zapoznaniu się ze stanowiskiem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 czerwca 2014 r. (DDA/Vab-0911-1/14, NK 156719), na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam następującą opinię do treści tego stanowiska:

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała brak spójnej, kompleksowej i dalekosiężnej wizji rozwiązania problemu nadmiernego hałasu związanego z ruchem pojazdów. Poszczególne organy zaangażowane w proces projektowania zabezpieczeń akustycznych przerzucały na inne odpowiedzialność za rozwiązanie tego problemu. W efekcie nie wypracowano koncepcji dającej odpowiedź na pytanie, jak realnie ograniczyć budowę ekranów akustycznych - ingerujących w walory krajobrazowe środowiska - przy jednoczesnym sprostaniu oczekiwaniom społecznym w zakresie ochrony przed hałasem.

Wobec powyższego, Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Ministra Infrastruktury i Rozwoju zawierające zarówno informację o rozpoczętych już pracach, jak i zobowiązanie podjęcia dalszych działań na rzecz kompleksowej ochrony przed hałasem. Należy szczególnie podkreślić aktywne uczestnictwo przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w pracach Zespołu roboczego do spraw nowelizacji przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska, czy też w działaniach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego nad Kodeksem urbanistyczno-budowlanym (w szczególności w części dotyczącej ochrony ludzi i środowiska przed hałasem). Z satysfakcją należy także przyjąć - zbieżne ze stanowiskiem NIK - poparcie resortu dla propozycji wprowadzenia ochrony dla faktycznego, a nie planowanego sposobu zagospodarowania terenu, a także zgodne z ocenami NIK stanowisko Ministra co do konieczności analizowania metod i środków ochrony przed hałasem oraz ustalenia zasad lokalizacji i budowy wałów ziemnych oraz innych (alternatywnych wobec ekranów akustycznych) metod ochrony przed hałasem.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli konsekwentnie podtrzymuje swoje stanowisko, że problem zadań w zakresie ochrony przed hałasem drogowym ma charakter interdyscyplinarny, a rola w tym zakresie ministra odpowiedzialnego za transport drogowy jest co najmniej znacząca. Minister Infrastruktury i Rozwoju, obejmujący swą właściwością zarówno dział transport, jak i budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, jest w szczególności właściwy, w świetle art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane², do określenia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zatem – mimo polemiki w tym zakresie przedstawionej w stanowisku - wniosek o podjęcie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, we współpracy z Ministrem Środowiska, inicjatywy opracowania podręcznika dobrych praktyk (wytycznych) projektowania urządzeń przed hałasem drogowym (kolejowym).

Mianem „dobrych praktyk” określa się praktyczne rozwiązania konkretnych problemów, z wykorzystaniem dotychczasowych dobrych doświadczeń i przy uwzględnieniu popełnianych błędów. W przypadku projektowania urządzeń ochrony przed hałasem drogowym (kolejowym), dobre praktyki to opracowanie, które miałyby służyć jako materiał wspomagający zarówno dla przygotowujących inwestycje, jak i je realizujących, z uwzględnieniem poszczególnych etapów inwestycji. Celem takiego opracowania byłaby kompleksowa identyfikacja problemów wpływających na rozstrzygnięcie spraw dotyczących walki z hałasem oraz określenie niezbędnych działań dla skutecznej ochrony przed hałasem drogowym (kolejowym), jak i efektywnego wykorzystania środków finansowych na zabezpieczenie przed nim. Należałoby przy tym zbadać możliwości stosowania różnego rodzaju dopuszczonych przez prawo rozwiązań technicznych i organizacyjnych, zmierzających do ograniczania poziomu hałasu u źródła jego powstawania.

Wprowadzenie tego rodzaju kierunkowych rozwiązań leży niewątpliwie w kompetencji Ministra Infrastruktury i Rozwoju, a zatem adresat wniosku o podjęcie inicjatywy opracowania takich wytycznych, jest - w opinii Najwyższej Izby Kontroli - jak najbardziej właściwy. Z całą pewnością Minister Infrastruktury i Rozwoju może wydawać Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, jako jednostce nadzorowanej, wiążące wytyczne i polecenia, o ile tylko nie dotyczą rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Podręcznik dobrych praktyk, czyli swego rodzaju wytyczne, jest coraz częściej stosowanym narzędziem w różnych dziedzinach życia społecznego, dla ujednolicenia i wsparcia działań jego adresatów, a przede wszystkim w celu wypracowania szczegółowych, niebudzących wątpliwości rozwiązań. Nie narusza to w żadnym stopniu fundamentalnych reguł stanowienia prawa, gdyż nie o tworzenie prawa tu chodzi, ale o wypracowanie jednolitych reguł jego stosowania w określonym obszarze życia społecznego i gospodarczego.

Należy podkreślić, że nie jest intencją Najwyższej Izby Kontroli wywieranie wpływu przez Ministra Infrastruktury i Transportu na organy ochrony środowiska, a jedynie wsparcie w tym zakresie inwestorów. A to właśnie inwestorzy są stronami w postępowaniach o wydanie decyzji środowiskowych, określających m.in. warunki ochrony przed hałasem, które w dużej mierze podejmowane są na podstawie założeń przez nich wnioskowanych.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Doświadczenia przeprowadzonej kontroli pokazują dobitnie, że pozostawienie inwestorom – a w efekcie wykonawcom - pełnej swobody w powyższym zakresie nie sprawdza się i nie powoduje poszukiwania racjonalnych rozwiązań mających wpływ na efektywne wydatkowanie środków publicznych.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

