



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

LLO – 4101-06-02/2013
P/13/159

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/159 – Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 Warszawa-Łódź.
Okres objęty kontrolą	Lata 2008-2012.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Zbigniew Łabęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86006 z dnia 11 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska z siedzibą w Warszawie, ul. Wawelska 52/54 (kod 00-922).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Maciej Grabowski - Minister Środowiska od dnia 27 listopada 2013 r. W okresie objętym kontrolą stanowisko Ministra Środowiska piastowali: Pan Maciej Nowicki - od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 1 lutego 2010 r. Pan Andrzej Krajewski - od dnia 2 lutego 2010 r. do dnia 17 listopada 2011 r. Pan Marcin Korolec - od dnia 18 listopada 2011 r. do dnia 26 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

Użyte w dalszej treści wystąpienia określenia i skróty oznaczają:

- *Ministerstwo* lub *MŚ* – Ministerstwo Środowiska,
- *DOP* – Departament Ochrony Powietrza MŚ,
- *Poś* – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.),
- *rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku* lub *rozporządzenie 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.).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Środowiska, realizacja zadań dotyczących ochrony środowiska przed hałasem należała do następujących komórek organizacyjnych:

- Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko – do 9 października 2008 r.,
- Departamentu Instrumentów Środowiskowych – w okresie od 10 października 2008 r. do 5 kwietnia 2012 r.,
- Departamentu Ochrony Powietrza – od 6 kwietnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 579)

W pracach nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r., udział brali:

- Beata Jaczewska, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, nadzorująca proces zmiany rozporządzenia,
- Olaf Kopczyński, ówczesny Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza (kierujący Departamentem), nadzorujący prowadzenie prac ze strony Departamentu - obecnie Radca Ministra,

- Kinga Majewska, Główny Specjalista w ww. Departamencie, wykonująca zadania w ramach procesu legislacji.

(dowód: akta kontroli str. 481)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK, działania Ministra Środowiska w zakresie określenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku oraz dokonania przeglądu i opracowania zmian przepisów dotyczących ochrony przed hałasem, które mają wpływ na realizację inwestycji drogowych, nie sprzyjały osiągnięciu celów w zakresie ochrony przed hałasem, określonych w przyjętej przez Sejm RP „Polityce ekologicznej Państwa” w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016 oraz podejmowaniu zasadnych decyzji dotyczących budowy ekranów akustycznych przez inwestorów i właściwe organy administracji.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

- podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku do wielkości uznanych przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), jako niebezpiecznych dla zdrowia publicznego i wbrew celom „Polityki ekologicznej Państwa”,
- braku inicjatywy w sprawie nowelizacji art. 113 ust. 2 Poś w zakresie jednoznacznego określenia terenów, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu, pomimo licznych sygnałów o problemach dotyczących interpretacji tego przepisu,
- nieopracowanie propozycji kompleksowej zmiany przepisów dotyczących ochrony przed hałasem, które mają wpływ na realizację inwestycji drogowych, pomimo deklaracji Ministra Środowiska w zakresie opracowania ww. zmian do końca 2012 r.

Ponadto, w rozporządzeniu z dnia 1 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, Minister Środowiska ustalił wartości dopuszczalnych długookresowych średnich poziomów dźwięku A (w dB) dla m.in. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego oraz terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców, wyższe od dobowych dopuszczalnych poziomów hałasu (w dB), pomimo iż w procesie uzgadniania i opiniowania ww. przepisu powzięto informację, iż jest to działanie błędne.

W ocenie NIK, powyższe ustalenia wskazują na nierzetelne wywiązywanie się Ministerstwa z realizacji zadań w obszarze objętym kontrolą. Stan ten może mieć niekorzystny wpływ na zdrowie obywateli, a z drugiej strony na koszty realizacji inwestycji przyjętych w Programach Budowy Dróg Krajowych w latach 2008-2015.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność Ministra Środowiska w zakresie określenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku

Opis stanu faktycznego

1. Procedury rozpatrywania i załatwiania wniosków (informacji) wskazujących na potrzebę dokonania nowelizacji aktów normatywnych, w tym rozporządzeń Ministra Środowiska.

- W przedmiotowym zakresie w Ministerstwie obowiązywały następujące procedury:
- zarządzenie Nr 5 Dyrektora Generalnego MŚ z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Środowiska wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową,
 - Instrukcja w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, zatwierdzona przez Dyrektora Generalnego MŚ w dniu 29 listopada 2006 r.
(dowód: akta kontroli str. 81-84, 517-521)

Zagadnienia dotyczące interpelacji i zapytań poselskich uregulowane zostały w Dziale III Rozdziale 4 Regulaminu Sejmu RP¹. Zgodnie z przepisami art. 193 i 195 ww. Regulaminu odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie należy udzielić w formie pisemnej, w terminie 21 dni od dnia ich otrzymania.

2. Interpelacje i zapytania poselskie oraz wnioski zarządców dróg o potrzebie dokonania zmian dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, które wpłynęły do Ministerstwa w okresie objętym kontrolą.

Postulaty do Ministerstwa Środowiska w sprawie zliberalizowania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (m.in. w związku z kosztami budowy ekranów akustycznych) składali: posłowie, zarządzający drogami, tj. Ministerstwo Infrastruktury, później Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (w związku z sygnałami otrzymywanymi z GDDKiA), zarządcy dróg wojewódzkich (marszałkowie województw) oraz Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy (w odniesieniu do dopuszczalnego poziomu hałasu drogowego w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców).

W latach 2008 – 2012 nie odnotowano zgłoszeń w powyższym zakresie, w trybie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa² oraz wniosków obywateli.

(dowód: akta kontroli str. 85-90, 250-254, 440, 513)

W okresie od 2008 r. do końca 2012 r. do Ministerstwa Środowiska wpłynęło ogółem 28 pisemnych interpelacji i zapytań poselskich dotyczących zagadnień związanych z hałasem w środowisku, ekranów akustycznych oraz drogowych przejść dla zwierząt.

W okresie do wydania rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tj. do końca września 2012 r.) do Ministerstwa Środowiska wpłynęło 18 takich wystąpień, z czego 11 dotyczyło możliwości liberalizacji norm hałasu drogowego, głównie w związku z kosztami budowy ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 91-253)

1) W interpelacji z dnia 9 lutego 2009 r. poseł Arkadiusz Mularczyk podał m.in.

Budowa ekranów jak i alternatywna wymiana okien w narażonych na nadmierny hałas budynkach jest ogromnie kosztowna. Przy ogólnie niskich nakładach finansowych na drogi, wykorzystanie sporej części środków na zapewnienie rygorystycznego klimatu akustycznego, może zagrozić głównemu celowi, jakim jest utrzymanie dróg w prawidłowym stanie użyteczności. Dlatego też zdaniem drogowców niezbędne jest podniesienie dotychczas obowiązujących norm hałasowych dla dróg i linii kolejowych średnio o 10 dB. (...) w tym stanie rzeczy wnoszę o podjęcie działań mających na celu uzgodnienie czy proponowany wzrost

¹ uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2012 r., poz. 32 ze zm.)

² ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.)

norm hałasowych (...), w stosunku do dotychczas obowiązujących nie byłby sprzeczny z normami ochrony zdrowia oraz o ewentualne ich zwiększenie do poziomu z normami zdrowotnymi zgodnego.

(dowód: akta kontroli str. 96-98)

W odpowiedzi Ministra Środowiska (pismo z dnia 19 lutego 2009 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Bernarda Błaszczyka) podano, że:

- aktualnie obowiązujące w RP akustyczne standardy jakości środowiska, czyli dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, są rezultatem wieloletnich badań i analiz, w wyniku których, w latach 1980-2007, następowały kolejne modyfikacje tych standardów,
- pierwotnie, tzn. począwszy od 1980 r., jakkolwiek wartość dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku była uzależniona od urbanistyczno-funkcjonalnego charakteru terenów oraz natężenia ruchu drogowego, to nie podlegała ona różnicowaniu ze względu na rodzaj źródła hałasu (...),
- w 1998 r. zostało wprowadzone różnicowanie wartości dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku nie tylko w zależności od urbanistyczno-funkcjonalnego charakteru terenów, ale również w zależności od źródeł hałasu,
- obowiązujące w RP akustyczne standardy jakości środowiska nie odbiegają od standardów obowiązujących w państwach Wspólnoty Europejskiej, a postulowane podwyższenie ich wartości o niebagatelne 10 dB prowadziłoby do nieuzasadnionej degradacji stanu akustycznego środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 99-100)

Ze względu na otrzymanie ww. interpelacji oraz w związku z przepisem art. 113 ust. 1 Poś³, Minister Środowiska, pismem z dnia 20 lutego 2009 r. (podpisanym z upoważnienia przez Podsekretarza Stanu Bernarda Błaszczyka), zwrócił się do Ministra Zdrowia o opinię w przedmiotowej sprawie.

W uzyskanej opinii Głównego Inspektora Sanitarnego Andrzeja Wojtyły z dnia 11 marca 2009 r. podano m.in.:

- hałasy nieprzekraczające 35 dB są dla zdrowia nieszkodliwe, mogą być jedynie denerwujące oraz mogą przeszkadzać w pracy wymagającej skupienia,
- hałasy o poziomie od 35 do 70 dB mają ujemny wpływ na organizm człowieka, powodując zmęczenie układu nerwowego, obniżenie czułości wzroku, utrudnienia w rozumieniu mowy, porozumiewaniu się, niekorzystnie wpływają na sen oraz wypoczynek,
- hałasy o poziomie od 70 do 85 dB, przy stałej ekspozycji wpływają ujemnie na wydajność pracy oraz są silnie szkodliwe dla zdrowia. Występuje wówczas trwale osłabienie słuchu, bóle głowy oraz zaburzenia nerwowe.

Reasumując, Główny Inspektor Sanitarny podał, iż: mając na uwadze dopuszczalny obecnie poziom hałasu w strefie dróg oraz linii kolejowych, który dla terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców wynosi 65 dB uważam, że postulowane podwyższenie tych wartości o dalsze 10 dB mogłoby mieć negatywny wpływ na zdrowie ludzi narażonych na takie poziomy hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 455-457)

³ stanowiącym, że minister właściwy do spraw środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, określa, w drodze rozporządzenia, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku.

2) Pismem z dnia 23 listopada 2009 r., skierowanym do Ministra Środowiska, poseł Wiesław Woda wniósł zapytanie, czy Minister zamierza podjąć problem obowiązujących norm hałasu w kontekście budowy ekranów akustycznych. Podał ponadto, co następuje:

Obowiązujące w naszym kraju rozporządzenie (...) w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, szczególnie w przypadku dopuszczalnych norm hałasu dotyczących dróg publicznych, znacząco przekracza w tym względzie ograniczenia, jakie wynikają z naszej przynależności do UE. Wysokie wymagania stawiane przez prawo krajowe powodują zatem podrożenie kosztów budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu oraz wydłużają czas prowadzenia inwestycji. Za klasyczny przykład w tym względzie może posłużyć autostrada A-4 na odcinku Kraków-Szarów, przy której nawet na trasie jej przebiegu przez teren niezabudowany oraz przez duży kompleks leśny zbudowano ochronne ekrany akustyczne.

Do pisma poseł Woda załączył propozycję podwyższenia o 10 dB dopuszczalnych poziomów hałasu drogowego i kolejowego, dla poszczególnych rodzajów terenu.

(dowód: akta kontroli str. 106-108)

W związku z powyższym Minister Środowiska wystąpił do Ministra Zdrowia (pismo z dnia 15 grudnia 2009 r., podpisane z upoważnienia przez Sekretarza Stanu Stanisława Gawłowskiego) o zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 458)

W odpowiedzi na powyższe pismo, Zastępca Głównego Inspektora Sanitarnego Jan Orgelbrand, pismem z dnia 7 stycznia 2010 r., wskazał, co następuje:

Poruszone przez Pana Posła problemy dotyczące wysokich kosztów budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu oraz zbyt długiego okresu uzgadniania tych inwestycji, nie mogą być rozwiązane kosztem zdrowia ludzkiego. Według danych Instytutu Patologii Słuchu hałas na poziomie 55-75 dB(A) ma ujemny wpływ na zdrowie człowieka, powoduje bezsenność i przemęczenie organizmu, bóle głowy, drażliwość, podwyższenie ciśnienia krwi i negatywne zmiany poziomu cholesterolu (co może prowadzić do zawału serca), spowolniony rozwój umysłowy dzieci, utrudnia wypoczynek i koncentrację, ma negatywny wpływ na wydajność pracy i nauki. Biorąc powyższe pod uwagę jestem zdania, że nie jest możliwe zastosowanie zaproponowanej przez Pana Posła zmiany rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r. (...)

(dowód: akta kontroli str. 459-460)

W odpowiedzi na zapytanie poselskie Wiesława Wody, Minister Środowiska, w piśmie z dnia 15 stycznia 2010 r. (podpisanym z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Bernarda Błaszczyka), poza argumentacją wskazaną w odpowiedzi na interpelację posła Arkadiusza Mularczyka, przytoczył ww. opinię resortu zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 109-110)

3) W interpelacji z dnia 8 czerwca 2011 r., poseł Tadeusz Arkit postulował o podniesienie dopuszczalnych poziomów hałasu o 5 dB oraz podał m.in., co następuje:

Rozważenia wymaga także odejście od równorzędnego traktowania istniejącej sieci drogowej i nowobudowanych odcinków dróg. W przypadku planowania budowy nowej drogi jej zarządca mógłby zaplanować i pozyskać grunty niezbędne do przyszłej budowy ekranów akustycznych. Obecna sytuacja w zakresie dopuszczalnych norm hałasu przy drogach już istniejących jest niezadowalająca – gęsta zabudowa mieszkaniowa znajduje się w najbliższym sąsiedztwie tras, drogi publiczne, w tym krajowe i wojewódzkie, biegną często przez centra miast

i miasteczek, gdzie nie ma fizycznie miejsca na zamontowanie urządzeń ochronnych bez wyłączenia gruntów przyległych i wyburzenia istniejącej zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 135-136)

W odpowiedzi Ministra Środowiska (pismo z dnia 5 lipca 2011 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Bernarda Błaszczyka) podano m.in., że:

- *zróznicowanie akustycznych standardów jakości środowiska w odniesieniu do dróg istniejących i nowoprojektowanych byłoby niezgodne z konstytucją RP, gdyż skutkowałoby zróznicowaniem pod względem statusu prawnego obywateli, pozostających pod akustycznym oddziaływaniem dróg,*
- *przepis art. 174 ust. 2 Poś nie przesądza o stosowaniu ekranów akustycznych przy drogach, a jedynie stanowi, że emisje polegające m.in. na powodowaniu hałasu, powstające w związku z eksploatacją drogi nie mogą spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska, poza terenem do którego zarządzający ma tytuł prawny,*
- *ekrany akustyczne nie są jedynym rozwiązaniem ograniczającym ponadnormatywne oddziaływanie dróg na środowisko.*

(dowód: akta kontroli str. 137-139)

4) W interpelacji z dnia 6 sierpnia 2012 r. posłanka Małgorzata Niemczyk, występując z zapytaniem, czy planowana jest zmiana rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, wskazała m.in., że: *na samym odcinku autostrady A2 w województwie mazowieckim i województwie łódzkim wykonanie ekranów akustycznych kosztowało ponad 250 mln zł. Uważam, że działanie takie jest nieproporcjonalne w stosunku do osiągniętych korzyści. Reasumując, pieniądze, które mogłyby zostać przeznaczone na budowę dróg, czy remonty istniejących arterii, przeznaczone są na budowę ekranów akustycznych.*

(dowód: akta kontroli str. 176-177)

W odpowiedzi Ministra Środowiska z dnia 12 września 2012 r. (pismo podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Beatę Jaczewską) poinformowano m.in. o trwających pracach dotyczących zmiany przedmiotowego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 178-179)

5) Pozostałe 7 z 11 interpelacji i zapytań poselskich w sprawie liberalizacji norm hałasu określonych w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2007 r., które wpłynęły do Ministerstwa Środowiska przed nowelizacją ww. rozporządzenia, wnieśli posłowie (w nawiasach podano daty pisemnych interpelacji i zapytań): Stanisław Rydzoń (27 lutego 2009 r.), Andrzej Gut-Mostowy (10 lutego 2010 r.), Wiesław Woda (9 lutego 2010 r.), Grzegorz Roszak (29 kwietnia 2010 r.), Tadeusz Arkit i Jarosław Gowin (1 marca 2011 r.), Katarzyna Matusik-Lipiec (15 lipca 2011 r.), Arkadiusz Litwiński (21 maja 2012 r.).

W odpowiedziach na powyższe wystąpienia Minister Środowiska, poza argumentacją przytoczoną w przedstawionych wyżej odpowiedziach, podał m.in., co następuje:

- *uzasadniona jest budowa ekranów akustycznych na rzecz zabezpieczenia przed ponadnormatywnym hałasem terenów (...) pod warunkiem, że tereny te są faktycznie zagospodarowane w sposób wymagający ochrony przed hałasem. Z mocy przepisów o ochronie środowiska nie jest bowiem wymagana ochrona przed hałasem terenów, które tylko w myśl zapisów planów zagospodarowania przestrzennego wymagają ochrony przed hałasem, gdyż te zapisy nie zawsze*

podlegają realizacji (m.in. pismo z dnia 21 czerwca 2010 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Bernarda Błaszczyka, w odpowiedzi na interpelację posła Wiesława Wody),

- jeżeli zastosowanie rozwiązań technicznych (zabezpieczeń akustycznych ograniczających rozprzestrzenianie hałasu, o których mowa w art. 173 Poś, nie przyniesie pożądaných efektów, tj. nie wyeliminuje ponadnormatywnych oddziaływań, wówczas z mocy art. 135 Poś tworzy się obszar ograniczonego użytkowania (m.in. pismo z dnia 15 lipca 2011 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Bernarda Błaszczyka, w odpowiedzi na interpelację posłanki Katarzyny Matusik-Lipiec),
- zmniejszenia kosztów budowy, przebudowy i eksploatacji dróg nie należy upatrywać w podwyższeniu dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, ze względu na fakt oddziaływania hałasu na organizm ludzki (m.in. pismo z dnia 22 czerwca 2012 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Janusza Zaleskiego, w odpowiedzi na interpelację posła Arkadiusza Litwińskiego).

(dowód: akta kontroli str. 111-179)

W okresie po wydaniu nowelizacji rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (tj. od października 2012 r.) do końca 2012 r., do Ministerstwa wpłynęło 10 interpelacji złożonych przez posłów (w nawiasach podano daty pism Marszałka Sejmu RP, przy których przekazano Ministrowi Środowiska wystąpienia posłów): Małgorzatę Niemczyk (16 października 2012 r. i 11 grudnia 2012 r.), Johna Godsona (2 pisma z 9 października 2012 r. oraz jedno z 5 listopada 2012 r.), Annę Fotyę (23 października 2012 r.), Piotra Babinetza (25 października 2012 r.), Ewę Wołak (30 października 2012 r.), Krystynę Łybacką (31 października 2012 r.) oraz Bogdana Rzońcę (15 listopada 2012 r.) m.in. w sprawach dalszych zmian w przepisach dotyczących ochrony przed hałasem oraz, w sprawie wyjaśnienia późnego (w stosunku do zgłaszanych postulatów) zliberalizowania dopuszczalnych poziomów hałasu, co miało wpływ na koszty inwestycji drogowych, ze względu na budowę ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 180-249)

Przykładowo, w odpowiedzi na interpelację posłanki Krystyny Łybackiej Minister Środowiska wskazał m.in., co następuje:

- *prawdą pozostaje, że Minister Infrastruktury, GDDKiA oraz marszałkowie województw wnosili do Ministra Środowiska o podwyższenie wartości akustycznych standardów jakości środowiska (...), jakkolwiek wnioski te nie były uzasadnione w sposób wystarczająco przekonujący, gdyż konieczność instalowania ekranów akustycznych przy realizowanych inwestycjach infrastrukturalnych wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury⁴, a nie przepisów o ochronie środowiska przed hałasem. Pod wpływem tych wniosków w Ministerstwie Środowiska zaktualizowano analizy w tym porównawcze, odnoszące się do przepisów w innych krajach UE i dlatego zmieniono rozporządzenie proponując jednocześnie przegląd i ewentualnie rewizję wszystkich przepisów także tych nie-środowiskowych, które mają wpływ na realizację inwestycji drogowych (pismo z dnia 11 grudnia 2012 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Beatę Jaczewską).*

(dowód: akta kontroli str. 239-240)

Ponadto do kontroli przekazano następujące pisma zarządców dróg:

⁴ rozporządzenie z dnia 3 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430)

1) Pismem z dnia 29 czerwca 2011 r., Przewodniczący Konwentu Marszałków Województw RP - Marszałek Województwa Pomorskiego przekazał do MS stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP w sprawie zwiększenia wartości dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku dla istniejących i nowobudowanych dróg. Proponowano m.in. podniesienie dopuszczalnego poziomu hałasu o 5 dB, przy zachowaniu wartości progowej wynoszącej 65 dB.

(dowód: akta kontroli str. 365-369)

W związku z ww. pismem Minister Środowiska zwrócił się z kolejnym zapytaniem do Ministra Zdrowia (pismo z dnia 12 lipca 2011 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Bernarda Błaszczyka). W piśmie podano m.in. że: *w związku z systematycznie napływającymi żądaniem, w szczególności postów na Sejm RP, czy zarządzających drogami, dotyczącymi potrzeby podwyższenia akustycznych standardów jakości środowiska określonych rozporządzeniem z dnia 14 czerwca 2007 r. (...) uprzejmie proszę (...) o wyjaśnienie czy nadal aktualne pozostaje stanowisko (...) odnośnie wpływu hałasu na organizm ludzki wyrażone pismem Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 11.03.2009 r. (...), lub czy ewentualnie należałoby uwzględnić przedmiotowe żądania.*

Do pisma załączono stanowisko Konwentu Marszałków Województw RP z dnia 29 czerwca 2011 r.

W odpowiedzi z dnia 27 lipca 2011 r. Główny Inspektor Sanitarny Witold Tomaszewski podtrzymał stanowisko dotyczące negatywnego wpływu hałasu na organizm ludzki, wyrażone w przedstawionym wcześniej piśmie GIS z dnia 11 marca 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 461-462)

W odpowiedzi na wystąpienie Przewodniczącego Marszałków Województw RP, Minister Środowiska, pismem z dnia 27 września 2011 r. (podpisanym z upoważnienia Ministra przez Sekretarza Stanu Stanisława Gawłowskiego), przywołał negatywne stanowisko resortu zdrowia odnośnie proponowanych zmian norm hałasu, przytoczył również argumentację wskazaną w odpowiedziach na interpelacje poselskie, podał także, co następuje:

- *oczywistym pozostaje, że niniejsze stanowisko Ministra Zdrowia generalnie wynika z dbałości o zdrowie ludzi. Dbałość tę również silnie akcentuje w swych działaniach Komisja Europejska i Parlament Europejski oraz Światowa Organizacja Zdrowia (WHO),*
- *sugerowany przez WHO równoważny poziom dźwięku A, dla zabudowy mieszkaniowej, szkół i szpitali, nie powinien przekraczać 55 dB w dzień i 45 dB w nocy,*
- *dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku jednoznacznie wskazuje na potrzebę ograniczenia emisji hałasu do środowiska z uwagi na jego negatywny wpływ na zdrowie i dobrostan człowieka,*
- *z podsumowania działań podjętych na podstawie ww. dyrektywy przez kraje UE, na rzecz rozpoznania stanu klimatu akustycznego, wynika, że spośród źródeł hałasu typu: drogi, linie kolejowe, lotniska, obiekty przemysłowe – właśnie drogi zdecydowanie najbardziej negatywnie oddziałują na środowisko. Odnosi się to zarówno do poziomu hałasu emitowanego do środowiska jaki i do liczby osób objętych emisją tego hałasu,*
- *obowiązujące w RP przepisy w dziedzinie standardów akustycznych jakości środowiska nie odbiegają od przepisów obowiązujących w krajach UE.*

(dowód: akta kontroli str. 370-372)

2) Pismem z dnia 27 kwietnia 2012 r. Zastępca Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy zwrócił się do MŚ o zmianę zapisów rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r., ze względu na trudności w osiągnięciu wymaganego poziomu hałasu pochodzącego od dróg i linii kolejowych w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców. W piśmie zwrócono uwagę, że stosowanie ekranów akustycznych często nie jest akceptowane przez mieszkańców Warszawy oraz zakłóca funkcjonalność i estetykę przestrzeni.

W odpowiedzi MŚ Departamentu Ochrony Powietrza (pismo z dnia 8 maja 2012 r., podpisane przez Zastępcę Dyrektora DOP Olafa Kopczyńskiego) podano m.in., że w związku z kierowanymi do Ministerstwa (...) postulatami dotyczącymi zmiany dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, prowadzone są prace mające na celu ustalenie zasadności dokonania przedmiotowych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 379-382)

3. Korespondencja kierowana do Ministerstwa Środowiska w sprawie interpretacji przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 Poś⁵, w związku z budową ekranów akustycznych w terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

1) Zarząd Województwa Małopolskiego, pismami z dnia 31 marca 2010 r. i 18 października 2010 r., wystąpił m.in. o wyjaśnienie, jakie wartości dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku należy przyjmować dla terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego gmin, jako przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, ale jeszcze niezagospodarowanych w taki sposób.

W odpowiedzi MŚ Departamentu Instrumentów Środowiskowych (pismo z dnia 6 lipca 2011 r., podpisane przez Dyrektora DIŚ Irenę Mazur) podano m.in., co następuje:

Jeżeli objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego tereny, zaliczają się do terenów, o których mowa w rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, lecz nie są zagospodarowane w sposób wymagający ustawowej ochrony przed hałasem – to nie obowiązują na nich akustyczne standardy jakości środowiska określone niniejszym aktem wykonawczym. Ochrona przed hałasem dotyczy bowiem środowiska, a nie zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 346-354)

2) Pismem Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 31 maja 2011 r., w związku z zapisami art. 113 i 115 Poś, ponownie wystąpiono o interpretację dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, lecz niezagospodarowanych zgodnie z zapisami tych planów. W piśmie podano m.in. iż na podstawie z art. 113 Poś *dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone mają być dla terenów przeznaczonych (a nie obecnie zagospodarowanych) pod określoną funkcję zagospodarowania. Prawna możliwość zakwalifikowania do określonych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 Poś, polegająca na uwzględnieniu faktycznego zagospodarowania terenu, dotyczy tylko i wyłącznie sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 115 Poś). W przypadku obowiązywania miejscowego planu (...) nie ma więc żadnej podstawy prawnej*

⁵ stanowiącego m.in., iż w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku zostaną ustalone zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikami hałasu dla wykazanych rodzajów terenów przeznaczonych m.in. pod zabudowę mieszkaniową.

do przyjmowania dopuszczalnych poziomów dźwięku z uwzględnieniem faktycznego zagospodarowania danego terenu.

W odpowiedzi MŚ Departamentu Instrumentów Środowiskowych (pismo z dnia 27 lipca 2011 r., podpisane przez Zastępcę Dyrektora DIŚ Małgorzatę Typko) podano, że: *ochrona środowiska przed hałasem nie polega wyłącznie na ochronie środowiska na podstawie literalnych zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenu, gdyż te nie zawsze są realizowane. (...) ma bowiem na celu zapewnienie właściwego klimatu akustycznego na terenach, gdzie m.in. zgodnie z ww. planami, już jest realizowana taka struktura funkcjonalno-urbanistyczna, która z mocy przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 Poś, wymaga utrzymania akustycznych standardów jakości środowiska (...).*

(dowód: akta kontroli str. 355-358)

3) Dyrektor Departamentu Środowiska GDDKiA Paweł Mickiewicz, pismem z dnia 12 listopada 2012 r., wystąpił do Departamentu Ochrony Powietrza MŚ o wyjaśnienie kwestii dotyczącej ochrony przed ponadnormatywnym oddziaływaniem hałasu, terenów zabudowy mieszkaniowej. Jak podał: *wątpliwość budzi fakt, czy obligatoryjna jest budowa zabezpieczeń akustycznych dla ochrony terenów przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową bez zabudowy faktycznie tam istniejącej. Powyższe wątpliwości wynikają z nieprecyzyjnych zapisów obowiązującej ustawy Poś (...) oraz niedawno zmienionego rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. (...) w sytuacji, gdy na terenach przeznaczonych w MPZP pod zabudowę nie zostaje ona wprowadzona przez najbliższy okres czasu, ekrany funkcjonują wyłącznie jako obcy element krajobrazu, nie mogący działać właściwie zgodnie z przeznaczeniem. Z biegiem czasu ulegają one niszczeniu w wyniku działania warunków atmosferycznych, bieżącego utrzymania drogi oraz również dewastacji czy nawet kradzieży. Dlatego budowa ekranów tylko w celu ochrony terenu przeznaczonego w MPZP pod zabudowę mieszkaniową wydaje się działaniem nieuzasadnionym ekonomicznie, jak również budzi wiele kontrowersji i niezadowolone opinie społecznej w kontekście niewłaściwego wydatkowania środków publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 570-571)

W odpowiedzi z dnia 26 listopada 2012 r. (pismo podpisane przez Zastępcę Dyrektora DOP Olafa Koczyńskiego) podano, co następuje:

Z uwagi na fakt, że z mocy przepisów ustawy Poś chroni się środowisko, a nie zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy mieć na względzie, że tereny, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, podlegają ochronie przed hałasem jeśli są zagospodarowane w sposób, ze względu na który, wymagana jest na nich przedmiotowa ochrona. Zatem jeżeli w myśl zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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.

W piśmie podano także, że ww. stanowisko: jest wyłącznie opinią i nie może być traktowane jako wiążąca wykładnia przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 476)

4) Pismem z dnia 27 marca 2013 r. Z-ca Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad MTBiGM Agnieszka Krupa wystąpiła do DOP MŚ. W piśmie podano m.in., co następuje:

W rozporządzeniu (w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku) zostały zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu zależnie od rodzajów terenów m.in. dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. W dotychczasowej praktyce organów ochrony środowiska uznawano, że ochroną przed hałasem muszą być objęte tereny planowane pod zabudowę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a nie tylko faktycznie obecnie zabudowane. Stosowano zatem takie same środki ochrony przed hałasem wobec terenów zabudowanych jak też terenów niezabudowanych, ale przewidzianych pod zabudowę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nasuwa się pytanie o słuszność takiego rozumowania w świetle ostatnich medialnych dyskusji na temat stosowania urządzeń ochrony przed hałasem, zwłaszcza ekranów akustycznych.

W piśmie zwrócono się o rozstrzygnięcie, czy ochronie akustycznej podlegają ww. tereny dopiero od momentu ich faktycznego zagospodarowania (powstania zabudowy), czy też wcześniej.

(dowód: akta kontroli str. 572-573)

W odpowiedzi Ministerstwa Środowiska (pismo z dnia 5 czerwca 2013 r., podpisane przez Dyrektora DOP Małgorzatę Wejtko) zawarto opinię, jak w piśmie DOP z 26 listopada 2012 r., stanowiącym odpowiedź na wystąpienie GDDKiA (pismo z 12 listopada 2012 r.)

(dowód: akta kontroli str.474-475)

W sprawie problemów zarządców dróg z interpretacją przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 Poś w świetle budowy ekranów akustycznych, Podsekretarz Stanu Beata Jaczewska wyjaśniła, iż: *wydawało się, że ta wykładnia (tj. ww. interpretacja Ministerstwa Środowiska) 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.*

(dowód: akta kontroli str. 593)

4. Nowelizacja rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

W uzasadnieniach do projektów zmiany rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku z dnia 1 lutego 2012 r. (przekazanego przez MTBiGM do MŚ przy piśmie z dnia 28 maja 2012 r.) oraz z dnia 5 i 17 września 2012 r. każdorazowo wskazywano na odnotowywany w ostatnich latach wzrost natężenia ruchu drogowego, wysokie wartości prognoz w tym zakresie oraz tendencję obudowywania dróg o dużym natężeniu ruchu zabudową mieszkaniową, a w związku z tym - kosztami budowy urządzeń ochrony przed hałasem (głównie ekranów akustycznych). Wskazywano również na brak możliwości zapewnienia dotrzymania istniejących norm hałasu w sytuacji lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w bezpośrednim sąsiedztwie drogi.

(dowód: akta kontroli str. 388-400, 404-413, 431-444)

Minister Środowiska wyjaśnił, że przyczyną podjęcia prac nad zmianą rozporządzenia z 14 czerwca 2007 r. były *nasilające się postulaty Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz zarządzających drogami, którzy jednoznacznie wskazywali na wiążącą się z aktualnie obowiązującymi akustycznymi standardami jakości środowiska konieczność inwestowania znaczących środków publicznych w realizację ekranów akustycznych.*

Minister Środowiska wyjaśnił ponadto, że od 2008 r. odnotowano znaczący wzrost postulatów dotyczących podwyższenia wartości dopuszczalnych poziomów hałasu

w środowisku. W tej kwestii prowadzony był dialog z Ministrem Zdrowia, przy współudziale Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. W okresie tym, podejmowano próby uzgodnienia wspólnego stanowiska, ze względu na fakt, że obowiązujące procedury prowadzenia procesu legislacyjnego wymagają uzgodnienia brzmienia aktu prawnego z pozostałymi resortami i osiągnięcia w tym zakresie niezbędnego konsensusu. Należy zauważyć, że w przypadku braku jednolitego podejścia zainteresowanych resortów, nie ma możliwości przeprowadzenia z powodzeniem procesu legislacyjnego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że brak możliwości zmiany ww. akustycznych standardów jakości środowiska, w przedmiotowym okresie, wynikał z braku zgody Ministra Zdrowia (...).

(dowód: akta kontroli str. 597-598)

Pismem z dnia 28 maja 2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zwrócił się do Ministra Środowiska w sprawie dalszego procedowania załączonego do pisma projektu zmiany rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r. Pismo z upoważnienia Ministra podpisał Sekretarz Stanu Tadeusz Jarmuziewicz.

Do ww. pisma załączono projekt rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku datowany na 1 lutego 2012 r. - jak podano w piśmie - przygotowany w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Projekt ten zawierał uzasadnienie zmian, w tym porównanie standardów akustycznych w Niemczech, Hiszpanii i na Węgrzech oraz Ocenę Skutków Regulacji.

(dowód: akta kontroli str. 388-400, 415-444)

Pismem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 sierpnia 2012 r. (podpisany jw.) ponownie zwrócono się o przeanalizowanie zagadnienia przedstawionego w ww. piśmie z dnia 28 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 387)

Do kontroli nie przedstawiono pisemnych odpowiedzi na ww. dwa pisma MTBiGM z dnia 28 maja i 28 sierpnia 2012 r. Dyrektor DOP Małgorzata Wejtko i Zastępca Dyrektora DOP Roman Głaz wyjaśnili, że Ministerstwo Środowiska nie planowało odpowiedzi na powyższe pisma, gdyż podjęto decyzję o podjęciu prac nad zmianą rozporządzenia, o czym MTBiGM było informowane w kontaktach roboczych.

(dowód: akta kontroli str. 515, 548)

Pierwszy, zaakceptowany przez Ministra Środowiska oraz przekazany do konsultacji i uzgodnień, projekt zmiany rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu sporządzony został w dniu 5 września 2012 r. W uzasadnieniu projektu podano m.in., że: *porównując wartości dopuszczalne w innych państwach członkowskich UE można zauważyć, iż niektóre z nich ustaliły normy bardziej liberalne niż aktualnie obowiązujące w Polsce, co znacząco przyczynia się do zmniejszenia w tych państwach kosztów związanych z budową i przebudową dróg, a także ich eksploatacją.* Wskazano, jako obowiązujące, dopuszczalne poziomy hałasu w 3 państwach: w Niemczech, Hiszpanii i na Węgrzech. Przytoczony wyżej opis i normy hałasu w ww. krajach podane zostały także w projekcie z dnia 1 lutego 2012 r., przekazanym przez MTBiGM.

(dowód: akta kontroli str. 403-412)

W notatce Departamentu Prawnego MŚ z dnia 5 września 2012 r. podano 4 warianty terminów prac legislacyjnych dotyczących nowelizacji rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r. Rekomendowano wariant minimum 22-dniowy, w tym 7 dni przeznaczonych na konsultacje społeczne i uzgodnienia międzyresortowe. W uzasadnieniu wskazano, że *hałas jest kwestią istotną społecznie i z tego względu nie należy pomijać konsultacji społecznych ani uzgodnień międzyresortowych.*

Pominięcie konsultacji społecznych może spowodować negatywną opinię Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie oceny skutków regulacji oraz tzw. „wielką awanturę społeczną”

(dowód: akta kontroli str. 401)

Przy pismach z dnia 6 września 2012 r.:

- projekt przekazano do uzgodnień wewnątrzresortowych (do 16 jednostek organizacyjnych i podległych), z prośbą o wniesienie ewentualnych uwag do godziny 12.00 dnia w którym pismo wystosowano (6 września 2012 r.). Pismo podpisał Zastępca Dyrektora DOP Olaf Kopczyński (obecnie Radca Ministra),
- w ramach uzgodnień międzyresortowych poinformowano o zamieszczeniu projektu na stronie Rządowego Centrum Legislacji oraz zwrócono się z prośbą o wniesienie ewentualnych uwag w terminie do dnia 11 września 2012 r. do godziny 14.00 (tj. w terminie 5 dni, w tym sobota i niedziela). Pismo przekazano do 19 jednostek. Pismo, z upoważnienia Ministra Środowiska, podpisał Piotr Woźniak, Podsekretarz Stanu, Główny Geolog Kraju,
- poinformowano o projekcie wojewodów, marszałków województw, Inspekcję Ochrony Środowiska, Inspekcję Sanitarną, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwową Radę Ochrony Środowiska, Państwową Radę Ochrony Przyrody, Ligę Ochrony Przyrody, Polską Akademię Nauk oraz 30 innych organizacji naukowych, technicznych i ekologicznych. Wyznaczony termin konsultacji – jak w przypadku uzgodnień międzyresortowych. Pismo podpisane jw. przez Podsekretarza Stanu, Głównego Geologa Kraju.

(dowód: akta kontroli str. 254, 257, 276)

Zgodnie z:

- § 13 ust. 1 i 2 Regulaminu Pracy Rady Ministrów⁶ ustalenie terminu krótszego niż 7 dni na uzgodnienie lub zaopiniowanie projektu dokumentu przez organy administracji rządowej, wymaga szczególnego uzasadnienia,
- § 8 ust. 5 Procedury przygotowania i uzgadniania projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych (stanowiącej załącznik nr 1 do Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska⁷) jednostki, w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych, zgłaszają uwagi do projektu w terminie wyznaczonym przez właściwą komórkę, wynoszącym nie mniej niż 3 dni.

W wyjaśnieniu Zastępcy Dyrektora DOP podano, iż wyznaczenie krótkich terminów na uzgodnienia wewnątrzresortowe, międzyresortowe oraz konsultacje społeczne *spowodowane było koniecznością pilnego rozwiązania problemu obudowywania dróg i linii kolejowych wysokimi ekranami tworzącymi wielokilometrowe zamknięte ciągi. Problem nieproporcjonalnego inwestowania w jedną formę ochrony przed hałasem od kilku lat narastał i przybrał niebezpieczną skalę. (...) Ponadto biorąc pod uwagę toczące się postępowania dotyczące wydawania niezbędnych decyzji na uruchomienie nowych inwestycji, jak i prowadzenie remontów istniejących szlaków komunikacyjnych, w trakcie których projektowane są kolejne ekrany akustyczne niezbędnym było przeprowadzenie szybkiego procesu legislacyjnego.*

(dowód: akta kontroli str. 483)

Radca Ministra Olaf Kopczyński (ówczesny Zastępca Dyrektora DOP), podpisujący pismo z dnia 6 września 2012 r. W sprawie uzgodnień wewnątrzresortowych wyjaśnił, że wyznaczono tak krótki termin na ww. uzgodnienia, ponieważ:

⁶ uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. (M.P. Nr 13, poz. 221 ze zm.)

⁷ nadanego zarządzeniem Nr 17 Ministra Środowiska z dnia 16 kwietnia 2012 r.

- proponowane zmiany sprowadzały się do zastąpienia istniejących wartości liczbowych poziomów hałasu nowymi, więc były to zmiany nie ingerujące w budowę rozporządzenia,
- wszystkie departamenty, instytucje i jednostki podległe lub nadzorowane były świadome wprowadzanych zmian,
- faktycznie aktywnie uczestniczący w procesie od początku, i z racji zakresu zadań realizowanych w tych jednostkach praktycznie jedyni zainteresowani tematem przedstawiciele Instytutu Ochrony Środowiska, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, czy Departamentu Prawnego znali propozycje i byli świadomi dokonywanych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 558)

W ramach uzgodnień wewnątrzresortowych uwagi zgłosił Główny Inspektor Ochrony Środowiska. W piśmie z dnia 6 września 2012 r. wskazał, że kwestie finansowe (wysokie koszty budowy ekranów akustycznych) nie mogą uzasadniać tak dużego podwyższenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 255-256)

W sprawie nowelizacji rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r. do Ministerstwa wpłynęły ogółem 633 opinie jednostek państwowych, samorządowych, naukowych, organizacji pozarządowych oraz obywateli, w tym:

- 5 opinii wojewodów (wszystkie pozytywne),
- 8 opinii samorządów województw (pozytywne),
- 1 opinia Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy, wnosząca uwagi w sprawie podniesienia dopuszczalnego poziomu hałasu dla strefy śródmiejskiej do poziomu wyższego niż w projekcie zmiany rozporządzenia,
- 1 opinia Głównego Inspektora Sanitarnego. Wniesiono uwagę, iż w uzasadnieniu projektu rozporządzenia brak było skutków dotychczas obowiązujących norm hałasu na zdrowie ludzkie oraz wskazano, że podwyższenie dopuszczalnego poziomu hałasu będzie miało wpływ na zdrowie ludzi,
- 7 opinii wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, w tym 6 zawierających uwagi dotyczące m.in. szkodliwości hałasu na zdrowie ludzkie oraz braku uzasadnienia zmienianych wartości dopuszczalnego poziomu hałasu,
- 9 opinii jednostek naukowych i badawczych, z tego 8 negatywnych zgłoszonych przez: Komitet Akustyki Polskiej Akademii Nauk, Centralny Instytut Ochrony Pracy-Państwowy Instytut Badawczy, Instytut Ochrony Środowiska-Państwowy Instytut Badawczy, Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie-Wydział Inżynierii Mechanicznej i Robotyki, Politechnikę Wrocławską - Instytut Telekomunikacji, Teleinformatyki i Akustyki, Instytut Techniki Budowlanej w Warszawie, Instytut Ekologii Terenów Uprzemysłowanych w Katowicach i Instytut na Rzecz Ekorozwoju w Warszawie i jedna opinia pozytywna Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie. Jednostki negatywnie opiniujące projekt rozporządzenia, zwracały uwagę, że podniesienie dopuszczalnych poziomów hałasu wpłynie niekorzystnie na akustyczny stan środowiska i zdrowia społeczeństwa, jest sprzeczne z założeniami i priorytetami polityki hałasowej UE opartych na badaniach WHO. Ponadto w opinii Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego z dnia 10 września 2012 r., dr inż. Radosław Kucharski podał m.in., co następuje:

- proponowane zmiany odpowiadają praktycznie 4-8 krotnemu wzrostowi mocy akustycznej, tj. o 6-9 dB. Tylko w pojedynczych przypadkach wzrost ten oscyluje wokół około 2-krotnego powiększenia mocy akustycznej,
- zaproponowane wzrosty poziomów dopuszczalnych nie układają się w żaden logiczny ciąg. Sprawiają wrażenie chaotycznego zestawienia dowolnych liczb,
- zarzucono bez jakiegokolwiek uzasadnienia 5-cio decybelowe klasy zmian poziomów dopuszczalnych w poszczególnych klasach wrażliwości obszarów. (...) Odejście od takiego układu wymaga uzasadnienia, którego ani nie opisano, ani nie wynika on z jakichkolwiek przesłanek. Może to wskazywać na zupełną przypadkowość ustalania wartości dopuszczalnych, co jest w prawodawstwie niedopuszczalne,
- wytyczne WHO, opierając się na wynikach badań medycznych, zdecydowaną uwagę poświęcają warunkom akustycznym w nocy. Jest to pora krytyczna z punktu widzenia zdrowotności. (...) Projektodawcy rozporządzenia bez umiaru podwyższają właśnie poziomy dopuszczalne w nocy,
- wyniki badań wpływu hałasu na człowieka stawiają granicę nieprzekraczalną $L_N = 55$ dB (poziom średni roczny). Projektodawcy rozporządzenia granicę tę w 90% przypadków przekraczają,
- w wytycznych WHO sformułowano 2 podstawowe cele odnośnie klimatu akustycznego, tj. osiągnięcie wartości poziomu dźwięku w porze nocnej równego $L_N = 40$ dB (cel strategiczny) i 50 dB (cel aktualny, przejściowy),
- większość państw UE stara się dostosować swoje regulacje do ww. granicy. Najlepszy przykład stanowią Niemcy, którzy wprowadzili 3 stopnie ochrony zmienne w czasie, zaczynając od kryteriów przejściowych WHO,
- wartości poziomów dźwięku, które WHO określiło jako tymczasowe są mimo wszystko stosunkowo wysokie. Wydaje się więc niemal konieczne, aby uzupełnić nowe przepisy o „harmonogram” zaostrzania kryteriów, przykładowo o ok. 5 dB do roku 2020 (...),
- popełniono istotny błąd metodyczny i fizyczny, ustalając wartości poziomów dopuszczalnych dla okresu 1 doby oraz wartości całorocznych. Błąd ten znalazł się już w dotychczasowej wersji rozporządzenia. Polega on na zrównaniu wartości pojedynczej z jednej doby z wartościami średnimi. W proponowanej wersji rozporządzenia wartości te zostały podniesione. Średnioroczne są wyższe niż 1 dobowe. (...) Dopuszczalny poziom dźwięku dla jednej doby (równoważny) musi uwzględniać każdą dobę, a więc i tę najniekorzystniejszą. Mówiąc w skrócie – taki poziom dopuszczalny odnosi się do wartości maksymalnej doby w roku. Natomiast poziomy długookresowe są średnią roczną, wyznaczaną przez poziomy zarówno wyższe od średniej, jak też i niższe. Nie może więc poziom dopuszczalny dla warunków średnich (długookresowy) być wyższy od wartości maksymalnej, a więc odnoszącej się do jednej doby, tej najmniej korzystnej. (vide tabela 1 i 3 w dalszej części wystąpienia).

W konkluzji powyższej opinii podano, że: proponowany projekt rozporządzenia ma tak dużą liczbę mankamentów, iż powinien być właściwie opracowany od początku. Należy zachować podstawową zasadę, iż poziomy dopuszczalne, dla terenów najmniej wrażliwych nie mogą być wyższe niż kryteria WHO.

W opinii Instytutu Telekomunikacji, Teleinformatyki i Akustyki Politechniki Wrocławskiej z dnia 11 września 2012 r. stwierdzono m.in., że: „według projektu

rozporządzenia dopuszczalne poziomy hałasu w porze nocy, określone wskaźnikiem L_N mającym zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem są o 3 dB większe niż dopuszczalne poziomy hałasu określone wskaźnikiem L_{AeqN} , mającym zastosowanie do ustalania kontroli i warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby. Jest to całkowicie niezrozumiałe."

Pozytywnie zwiększenie dopuszczalnych poziomów hałasu zaopiniował jeden podmiot - Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie, wskazując, iż: *podwyższenie progów dopuszczalnego poziomu hałasu powinno umożliwić prowadzenie rozsądnej polityki w zakresie budowy ekranów przeciwhałasowych,*

- 10 opinii stowarzyszeń i innych organizacji, z tego 5 opinii negatywnych (zgłoszonych przez Ligę Walki z Hałasem w Warszawie, Stowarzyszenie Ekologiczne „Światowid” w Warszawie, Stowarzyszenie Zielone Mazowsze w Warszawie, Towarzystwo Ochrony Środowiska „Las” w Napachaniach, Stowarzyszenie Kieleckie Inwestycje) oraz 5 opinii pozytywnych lub pozytywnych z uwagami (zgłoszonych przez Polski Kongres Drogowy w Warszawie, Hutniczą Izbę Przemysłowo-Handlową w Katowicach, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP w Warszawie, Związek Regionalnych Portów Lotniczych oraz Kompanię Węglową SA w Katowicach). Zgłoszone uwagi dotyczyły m.in. podwyższenia dopuszczalnych poziomów hałasu dla pozostałych działalności i obiektów będących źródłem hałasu,
- 1 opinia pozytywna Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
- 1 opinia pozytywna Dowódcy Sił Powietrznych,
- 590 opinii osób fizycznych, w tym 586 negatywnych.

(dowód: akta kontroli str. 278-345, 604-605)

W ramach konsultacji międzyresortowych uwagi zgłoszili:

1) Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Zastępca Przewodniczącego Stałego Komitetu RM Adam Jasser. W piśmie z dnia 14 września 2012 r. podano, iż projekt rozporządzenia wymaga uzupełnienia m.in. o:

- uszczegółowienie porównania międzynarodowego o normy obowiązujące w pozostałych państwach członkowskich UE, w szczególności na Słowacji, w Czechach, Danii oraz Austrii,
- podanie wpływu projektowanej regulacji na zdrowie ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 274-275)

2) Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji Jacek Krawczyk. W piśmie z dnia 10 września 2012 r. wykazano, iż projekt rozporządzenia nie uwzględniał regulacji zawartej w Regulaminie Pracy Rady Ministrów⁸, gdyż:

- brak było podpisu „za zgodność pod względem prawnym i redakcyjnym” kierownika właściwej w sprawach legislacji komórki organizacyjnej sprawującej obsługę Ministra,
- wyznaczenie terminu konsultacji krótszego niż 7 dni nie zostało szczególnie uzasadnione (§ 13 Regulaminu).

Wskazano także, że projekt rozporządzenia został zredagowany niezgodnie z regulacją zawartą w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁹ i wymagał przeredagowania treści zawartej w § 1.

⁸ vide przypis 7

⁹ (Dz. U. Nr 120, poz. 826)

Ponadto zwrócono m.in. uwagę, że należy:

- uzupełnić uzasadnienie zmiany rozporządzenia informacją o przesłankach braku przepisów przejściowych oraz informacją o zainteresowaniu lub braku zainteresowania lobbystów przebiegiem prac nad projektem,
- przedłożyć opinię MSZ dotyczącą zgodności regulacji zawartej w projekcie rozporządzenia z prawem UE.

(dowód: akta kontroli str. 271-272)

3) Negatywną opinię wydał Minister Zdrowia. W piśmie z dnia 11 września 2012 r. (podpisanym z upoważnienia Ministra Zdrowia, przez Sekretarza Stanu Sławomira Neumanna) skierowanym do Piotra Woźniaka, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska-Głównego Geologa Kraju, podtrzymana została argumentacja Inspekcji Sanitarnej, przedstawiona w pismach z dnia 11 marca 2009 r. i 7 stycznia 2010 r. (vide pkt 2 wystąpienia) dotycząca szkodliwości hałasu na organizm ludzki. Ponadto m.in. podano, że:

- wytyczne WHO w sprawie hałasu w porze nocnej dla Europy zalecają, żeby ludzie nie byli narażeni na hałas wyższy niż 40 dB. Poziomy hałas w porze nocnej w wysokości 55 dB opisane jako „znacząco niebezpieczne dla zdrowia publicznego”, 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,
- wydaje się, że projektodawca, przy opracowaniu niniejszego projektu, nie wziął pod uwagę kosztów zdrowotnych (pośrednich), skupiając się jedynie na ograniczeniu wydatków związanych z budową ekranów akustycznych,
- wydaje się, że zaproponowane w projekcie rozporządzenia podniesienie wartości normatywnych hałasu jest całkowicie sprzeczne nie tylko z zasadą intensyfikacji działań w kierunku ograniczenia hałasu na obszarach miejskich wokół lotnisk, terenów przemysłowych oraz głównych dróg i głównych linii kolejowych do poziomu równoważnego nie przekraczającego w porze nocnej 55 dB (...), ale również z zasadą ograniczenia zagrożenia dla ludzi wynikającego z emisji zanieczyszczenia i emisji energii do środowiska,
- nie może być argumentem uzasadniającym podniesienie wartości normatywnych fakt, że wartości dopuszczalne w niektórych krajach członkowskich UE są bardziej liberalne niż aktualnie obowiązujące w RP. W niektórych krajach normy są łagodniejsze, zaś w innych pozostają na identycznym jak w RP poziomie lub są ostrzejsze,
- mając na uwadze powyższe argumenty oraz biorąc pod uwagę fakt braku w uzasadnieniu projektu rozporządzenia informacji nt. przyczyn wyznaczenia właśnie tych konkretnych wartości w przesłanym projekcie stawia pod znakiem zapytania celowość wprowadzenia proponowanych zmian wartości dopuszczalnych emisji hałasu. W związku z powyższym nie jest możliwe zaakceptowanie projektu rozporządzenia w zaproponowanym kształcie. Zdaniem Ministra Zdrowia należy pozostać przy dotychczas obowiązujących wartościach.

(dowód: akta kontroli str. 260-265)

Ostatecznie ukształtowany projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, sporządzony został w dniu 17 września 2012 r. Dane liczbowe projektu przedstawiono w tabelach 1 i 3 w pkt 5 wystąpienia. W projekcie tym nie zmieniono dotychczas obowiązujących wartości dopuszczalnego poziomu hałasu powodowanego przez ruch samochodowy na drogach i ruch kolejowy w strefie uzdrowisk i na terenach szpitali poza miastem oraz podwyższono - w stosunku do wcześniejszych propozycji zmian -

dopuszczalne poziomy hałasu w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców. W uzasadnieniu projektu podano m.in., co następuje:

- *termin konsultacji został skrócony do trzech dni ze względu na gwałtownie rosnące natężenie ruchu drogowego w ciągu ostatnich lat i występujący równocześnie z nim problem obudowywania dróg i linii kolejowych wysokimi ekranami tworzącymi wielokilometrowe zamknięte ciągi. Problem od kilku lat narastał i obecnie przybrał niebezpieczną skalę. Biorąc pod uwagę toczące się postępowania dotyczące wydawania niezbędnych decyzji na uruchomienie nowych inwestycji, jak i prowadzenie remontów istniejących traktów, w trakcie których projektowane są kolejne ekrany akustyczne niezbędne jest przeprowadzenie szybkiego procesu legislacyjnego pozwalającego na redukcję stosowanych barier akustycznych,*
- *nie odnotowano zgłoszeń podmiotów zainteresowanych przebiegiem prac nad projektem rozporządzenia w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 ze zm.),*

Ponadto, porównano dopuszczalne wartości hałasu w 5 państwach, tj. w Niemczech, Hiszpanii i na Węgrzech (niezmiennie w stosunku do projektu przekazanego do MS w dniu 28 maja 2012 r.), a ponadto w Austrii oraz Danii.

W ramach Oceny Skutków Regulacji wskazano m.in., że:

- *nie ma potrzeby wprowadzania przepisów przejściowych. Jest to podyktowane przede wszystkim koniecznością wprowadzenia szybkich zmian w dokumentach stanowiących podstawę planowania ochrony środowiska przez hałasem. Ponadto należy zauważyć, że niniejsza zmiana jest elementem głębszego procesu porządkowania przepisów prawnych dotyczących hałasu, który jest właśnie inicjowany,*
- *projektowane rozporządzenie nie będzie miało negatywnego wpływu na ochronę środowiska. Podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu może natomiast mieć wpływ na zdrowie ludzi poprzez oddziaływanie zwiększonego poziomu dźwięku przy drogach i liniach kolejowych. Przy czym należy zaznaczyć, że w większości przypadków dotyczyć to będzie tych osób, które już obecnie są narażone na hałas pochodzący z pobliskich tras komunikacyjnych, które dopiero w przypadku modernizacji są wyposażane w ekrany akustyczne. Warto również wskazać, że w strefach ochronnych „A” uzdrowisk i terenów szpitali poza miastem, czyli terenach, na których powinny zostać zachowane szczególnie wysokie normy ochrony środowiska i zdrowia ludzi, zostały zachowane dotychczasowe wysokości dopuszczalnych poziomów hałasu,*
- *mimo określonego terminu konsultacji społecznych przyjmowano uwagi do dnia 14 września 2012 r. i przeanalizowano wpływające sugestie.*

(dowód: akta kontroli str. 431-444)

Jak podano w piśmie DOP z dnia 17 września 2012 r., skierowanym do Departamentu Prawnego w sprawie opinii do projektu rozporządzenia, projekt ten uwzględniał uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych oraz został uzgodniony międzyresortowo. Podano także, że zmienione w projekcie wartości dopuszczalnego poziomu hałasu uzgodnione zostały w dniu 17 września 2012 r. z Ministrem Zdrowia, w zakresie pozostawienia na dotychczasowym poziomie dopuszczalnych norm hałasu w strefie uzdrowisk i szpitali poza miastem oraz Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie przyjęcia uwag Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy dotyczących podniesienia norm hałasu dla terenów śródmiejskich miast pow. 100 tys. mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str.429)

W dniach 17-20 września 2012 r. powyższy projekt uzyskał pozytywne opinie: Departamentu Prawnego MŚ w zakresie zgodności z prawem, poprawności redakcyjnej i techniki legislacyjnej, Ministra Spraw Zagranicznych w zakresie zgodności z Prawem UE, Rządowego Centrum Legislacji (poinformowano, że projekt nie wymaga rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą) oraz Ministerstwa Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 258, 266-270, 273, 431)

W ww. opinii Ministerstwa Zdrowia z dnia 18 września 2012 r., Igor Radziewicz-Winnicki, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia podtrzymał wcześniejszą argumentację dotyczącą szkodliwego wpływu hałasu na zdrowie ludzi oraz powtórnie przytoczył zalecenia WHO w tym zakresie. Ponadto m.in. podał, co następuje:

- *mając na uwadze skutki zdrowotne Polaków wydaje się, że zaproponowana przez Ministerstwo Środowiska nowelizacja rozporządzenia powinna zabezpieczyć przede wszystkim ludność przed hałasem występującym w porze nocnej. Wszystkie dostępne badania potwierdzają bowiem, iż szkodliwość hałasu jest najmniejsza w ciągu dnia, znacznie większa wieczorem oraz najwyższa w porze nocnej. Należałoby zatem przyjąć takie rozwiązania, które umożliwiłyby wprowadzenie w przeciągu kilku/kilkunastu lat norm zabezpieczających ludność przed nocnym natężeniem hałasu nie przekraczającym poziomu 55 dB, a nawet 40 dB,*
- *wydaje się także, iż - wobec konieczności modernizacji istniejących szlaków komunikacyjnych – należałoby wprowadzić odmiennie normy dla nowo budowanych dróg ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia ludności przed hałasem, a inne normy dla dróg już funkcjonujących, których modernizacja pociągałaby za sobą znaczące koszty. Wzorem innych krajów europejskich warto także rozważyć w przyszłości wprowadzenie norm dla pory wieczornej,*
- *wzrost narażenia na hałas w ewidentny sposób prowadzi do wzrostu kosztów przeznaczonych na ochronę zdrowia, co nie pozostaje bez wpływu na funkcjonowanie danej osoby w jej środowisku rodzinnym i społecznym, w tym zawodowym. Wielkość kosztów samych tylko świadczeń zdrowotnych związanych z leczeniem chorób spowodowanych ekspozycją na hałas może przekroczyć kilkakrotnie koszt walki z ekspozycją na hałas, te szacunki są jednak trudne do jednoznacznego udowodnienia z powodów metodologicznych,*
- *mając na uwadze niewątpliwy interes społeczny związany z budową nowych dróg Minister Zdrowia przyjmuje proponowane przez Państwa normy, zastrzegając jednocześnie konieczność ich obniżenia w przyszłości, szczególnie w odniesieniu do pory nocnej,*
- *wyrażam przy tym 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.*

W ww. piśmie Ministra Zdrowia wskazano, iż wystosowane zostało w nawiązaniu do ustaleń powyższych w dniu 17 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 266-270)

W spotkaniu w dniu 17 września 2012 r. (o którym mowa w ww. pismach DPO z 17 września 2012 r. oraz Ministerstwa Zdrowia z 18 września 2012 r.) udział wzięli: Beata Jaczewska – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska, Igor Radziewicz-Winnicki – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia i Tadeusz

Jarmuziewicz – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Podczas spotkania strony ustaliły, że: w przypadku przyjęcia uwagi UM Warszawa, czyli podwyższenia dopuszczalnego poziomu hałasu dla „Terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców” do 70 dB w ciągu dnia i 65 dB w ciągu nocy, na dotychczasowym poziomie pozostaną poziomy hałasu dla „Stref ochronnych A uzdrowisk” i „Terenów szpitali poza miastem”.

(dowód: akta kontroli str. 484-485)

Podsekretarz Stanu Beata Jaczewska wyjaśniła ponadto, że: nie udokumentowano ustaleń z ww. spotkania ze względu na jego roboczy charakter.

W sprawie ustalenia wartości hałasu w ujęciu średniorocznym na poziomie wyższym od dobowych wartości hałasu, Pani Podsekretarz Stanu wyjaśniła m.in., co następuje:

- parametrem do projektowania i wymiarowania ekranów jest średnioroczny dopuszczalny poziom hałasu,
- wobec zróżnicowanych poglądów wyrażanych w procesie konsultacji, wzięto pod uwagę głosy różnych środowisk i ograniczono postulowane zwiększenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku do wartości umożliwiających prowadzenie nowych inwestycji i remontów istniejącej infrastruktury na terenach zamieszkałych.

(dowód: akta kontroli str. 591-592)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku zostało podpisane przez Ministra Zdrowia „w porozumieniu” i przekazane do Ministerstwa Środowiska przy piśmie z 1 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 450-451)

W obu przytoczonych wcześniej opiniach Ministra Zdrowia (z dnia 11 i 18 września 2012 r.) przywołany został dokument pn. *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*.

(dowód: akta kontroli str. 263, 270)

Dokument ten przyjęty został uchwałą Sejmu RP z dnia 8 maja 2003 r. (M.P. Nr 33 poz. 433) i stanowił, między innymi, że:

- w ciągu ostatniego dziesięciolecia hałas stał się problemem dla coraz większej liczby ludzi, zwłaszcza żyjących w miastach, dla których oznacza to podnoszenie poziomu stresu, zaburzenia snu, a nawet zwiększone ryzyko chorób serca. Celem polityki ekologicznej w tym zakresie jest zmniejszenie liczby ludzi regularnie narażonych na przewlekłe działanie hałasu. W tym celu należy w najbliższym czasie ustalić priorytetowe rodzaje działań na szczeblu lokalnym, które powinny zmniejszyć poziomy hałas, a następnie stworzyć narzędzia umożliwiające podejmowanie takich działań (rozdział 4 pkt 4.1),
- przeprowadzone analizy wykazują, że na hałas drogowy w Polsce narażonych jest ok. 15 mln osób, a więc prawie 36% ludności kraju (rozdział 4, pkt 4.7 A),
- w przeciwieństwie do źródeł hałasu przemysłowego o wysokich poziomach, brak jest korzystnych tendencji w odniesieniu do hałasu komunikacyjnego, pomimo iż po polskich drogach porusza się coraz więcej nowoczesnych i mniej hałaśliwych pojazdów (rozdział 4, pkt 4.7 A),

Do najważniejszych celów średniookresowych do osiągnięcia przed 2010 r. zaliczono m.in.: ograniczenie hałasu na obszarach miejskich wokół lotnisk, terenów

przemysłowych oraz głównych dróg i szlaków kolejowych do poziomu równoważnego nieprzekraczającego w porze nocnej 55 dB (rozdział 4, pkt 4.7 B).

Uchwałą Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. przyjęta została *Polityka Ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016* (M.P. Nr 34, poz. 501). W dokumencie tym wskazano ponownie m.in. na utrzymujące się zagrożenie hałasem drogowym i potrzebę jego ograniczenia:

- *nadmierny hałas stanowi jedno z najbardziej uciążliwych zanieczyszczeń środowiska w miastach i wzdłuż szlaków komunikacyjnych. Ocenia się, że w Polsce około 13 mln osób, czyli 35% ogółu mieszkańców kraju, narażonych jest na ponadnormatywny poziom hałasu w czasie dnia (60 dB) oraz w nocy (50 dB). Ponad 80% tej uciążliwości jest związane z oddziaływaniem hałasu z dróg publicznych (rozdział 4, pkt 4.5.1),*
- *celem średniookresowym w zakresie ochrony przed hałasem jest dokonanie wiarygodnej oceny narażania społeczeństwa na ponadnormatywny hałas i podjęcie kroków do zmniejszenia tego zagrożenia tam, gdzie jest ono największe (rozdział 4, pkt 4.5.2),*

Wyjaśniając powody dla których przy opracowywaniu projektu rozporządzenia nie wzięto pod uwagę kosztów zdrowotnych związanych z podwyższeniem dopuszczalnego poziomu hałasu Minister Środowiska stwierdził m.in., że:

Jak wskazano w Ocenie Skutków Regulacji projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu może mieć wpływ na zdrowie ludzi poprzez oddziaływanie zwiększonego poziomu dźwięku przy drogach i liniach kolejowych. Natomiast zmiany wprowadzone do rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu dotyczyły stref zabudowanych, gdzie mieszkańcy już są narażeni na wpływ wysokiego poziomu hałasu pochodzącego z pobliskich tras komunikacyjnych, a zatem dotyczyły w istocie hałasu już obecnego w środowisku. Co więcej wprowadzone w rozporządzeniu zmiany umożliwiły domknięcie finansowe inwestycji drogowych i kolejowych mających na celu ich modernizację, co wpływa również na poprawę parametrów akustycznych i wyposażenie w ochronę akustyczną. Wobec czego wprowadzone zmiany nie spowodowały narażenia mieszkańców na wyższy poziom hałasu od tych, na które byli już narażeni. Oznacza to, że samo przyjęcie aktu prawnego nie miało wpływu na koszty związane ze zdrowiem.

(dowód: akta kontroli str. 610-611)

Zdaniem NIK, nie można zgodzić się z powyższym stanowiskiem. Wprowadzenie wyższych dopuszczalnych poziomów hałasu skutkuje bowiem powiększeniem się grupy osób narażonych na nadmierny hałas, a tym samym – jak stwierdził Minister Zdrowia – prowadzi do wzrostu kosztów ochrony ich zdrowia.

W związku z pytaniami skierowanymi do Ministra Zdrowia w następujących sprawach:

1) jakie były przyczyny zaakceptowania nowelizacji rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r. wyrażonej pismem z 18 września 2012 r., w sytuacji, wydania przez resort zdrowia szeregu negatywnych opinii w tej sprawie, pismami z dnia: 11 marca 2009 r., 7 stycznia 2010 r. i 12 lipca 2011 r. (vide pkt 2 wystąpienia) oraz 11 września 2012 r.,

2) czy i jaki interes społeczny (o którym mowa we wcześniej wskazanym piśmie z dnia 18 września 2012 r.) Ministerstwo Zdrowia brało pod uwagę, opiniując pozytywnie projekt rozporządzenia podwyższającego dopuszczalne poziomy hałasu

w środowisku skoro w tym samym piśmie wskazano na szereg zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego spowodowanych nadmiernym hałasem,

3) czy i kiedy Minister Zdrowia przewiduje podjęcie działań na rzecz obniżenia obowiązujących obecnie norm hałasu, skoro w ww. piśmie zastrzeżono konieczność ich obniżenia w przyszłości,

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia Igor Radziejewicz-Winnicki, z upoważnienia Ministra, wyjaśnił, co następuje:

Ad 1) Ministerstwo Zdrowia, pismem z dnia 11 września 2012 r. (...) zgłosiło szereg uwag do projektu, nie dostrzegając wystarczających argumentów dla zliberalizowania przedmiotowych norm, wskazując jednocześnie na wynikające z tego tytułu zagrożenia zdrowotne. W wyniku spotkania w dniu 17 września 2012 r. Ministerstwo Środowiska przyjęło argumentację Ministerstwa Zdrowia, że ze względów zdrowotnych, niedopuszczalne są zmiany przedmiotowych norm w strefie uzdrowskiej „A” uzdrowisk oraz na terenach szpitali poza miastem. Jednocześnie przedstawiciele Ministerstwa Środowiska poinformowali, że w stosunku do przedstawionego wcześniej projektu, planują dodatkowo zliberalizować dopuszczalne poziomy hałasu powodowane przez ruch drogowy i kolejowy w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców. (...) Będąc efektem kompromisu, projekt (rozporządzenia z dnia 17 września 2012 r.) został zaakceptowany przez resort zdrowia, z zastrzeżeniem potrzeby pilnego podjęcia współpracy merytorycznej w kierunku wypracowania docelowej polityki ukierunkowanej na redukcję środowiskowych czynników ryzyka zdrowotnego, w tym hałasu.

Ad 2) przytoczono uzasadnienie zawarte w projekcie rozporządzenia z dnia 17 września 2012 r. zmieniającego rozporządzenie z dnia 14 czerwca 2007 r. (m.in. gwałtowny wzrost natężenia ruchu drogowego, tendencja obudowywania dróg o dużym natężeniu ruchu zabudową mieszkaniową, koszty budowy ekranów akustycznych). Ponadto wyjaśniono m.in., że:

Ministerstwo Zdrowia jest świadome, że rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku 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 i rozpoczynać się na etapie planowania zagospodarowania przestrzennego. Podlega zatem współpracy Ministra Środowiska w ustawie – Poś i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, m.in. w rozporządzeniu 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). Jednakże kompleksowe zmiany ustawowe są procesem znacznie bardziej długotrwałym i jedyną możliwą drogą prowadzącą w szybki sposób do akceptowanej sytuacji stawiania ekranów akustycznych była zmiana przedmiotowego rozporządzenia (...). Mając na uwadze powyższą sytuację legislacyjną, obraz realiów w zakresie budowy dróg krajowych w Polsce, argumenty Ministra Środowiska oraz przyjęte przez niego kompromisowe zmiany w zakresie norm, Ministerstwo Zdrowia zaakceptowało projekt Ministra Środowiska, wskazując jednocześnie na potrzebę wypracowania w najbliższym czasie kompleksowych rozwiązań legislacyjnych w przedmiotowej sprawie.

Ad 3) w Ministerstwie Środowiska utworzony został Zespół do spraw przygotowania nowelizacji ustawy POŚ (...) w zakresie działu V – Ochrona przed hałasem. (...) Planuje się, że prace przedmiotowego Zespołu zostaną zakończone jeszcze w tym roku, a w ich efekcie podjęte zostaną wypracowane przez Zespół zmiany legislacyjne. 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.

(dowód: akta kontroli str. 559 – 567)

5. Analizy kształtowania się dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku (przed i po zmianie rozporządzenia) na tle norm obowiązujących w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wyniki tych analiz.

Obowiązujące od 1980 r., dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku określone były w następujących aktach prawnych:

- w obowiązującym do 15 czerwca 1998 r.¹⁰ rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 września 1980 r. w sprawie ochrony środowiska przed hałasem i wibracjami¹¹,
- w obowiązującym do 30 czerwca 2004 r. rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1998 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹²,
- w obowiązującym do 19 lipca 2007 r. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹³,
- w obowiązującym do 22 października 2012 r. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁴. 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 środowisku¹⁵,
- w obowiązującym od 23 października 2012 r. rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁶.

W ww. rozporządzeniu z dnia 30 września 1980 r. (obowiązującym w przedmiotowym zakresie od 5 listopada 1980 r. do 15 czerwca 1998 r.) wykazano dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku m.in. dla następujących rodzajów terenu (w układzie dzień/noc/chwilowo):

- obszary ochrony uzdrowiskowej – 40/30/65 dB
- tereny otaczające sanatoria i szpitale, podmiejskie osiedla mieszkaniowe – 44/35/70 dB,
- tereny zabudowy mieszkaniowej położone w pobliżu ulic o natężeniu ruchu do 1 tys. pojazdów / godz. – 50/40/75 dB,
- tereny jw. o natężeniu ruchu do 2 tys. pojazdów/godz. – 55/45/80 dB,
- tereny jw. o natężeniu ruchu pow. 2 tys. pojazdów/godz., centralne części miast z zabudową mieszkaniową – 60/50/85 dB.

Dane dotyczące dopuszczalnych poziomów hałasu drogowego i kolejowego (w porze: dzień/noc) określone w rozporządzeniach obowiązujących w okresie od 16 czerwca 1998 r., przedstawiały się następująco:

¹⁰ z dniem 16.06.1998 r. rozporządzenie częściowo utraciło moc w zakresie uregulowanym w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1998 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku,

¹¹ Dz. U. Nr 24, poz. 90

¹² Dz. U. Nr 66, poz. 436 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 178, poz. 1841

¹⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 826

¹⁵ Dz. U. L 189/12, 18.7.2002

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1109

Lp.	Rodzaj terenu	okres obowiązywania			
		16.06.1998 - 30.06.2004	13.08.2004 - 19.07.2007	20.07.2007 - 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 całego 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 całego 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 całego roku)	65 / 56 (doba) 68 / 59 (rok)
4	Tereny w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców ²⁾	65 / 55	65 / 55	65 / 55 (dla 1 doby i całego roku)	68 / 60 (doba) 70 / 65 (rok)

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

Z powyższego zestawienia wynika, że w okresie od 16 czerwca 1998 r. do 22 października 2012 r. (14 lat), poza jednym przypadkiem, nie dokonywano zmian dopuszczalnego poziomu hałasu powodowanego przez ruch samochodowy i kolejowy. W 2004 r. podwyższono o 5 dB dopuszczalny poziom hałasu w nocy, w strefie ochronnej „A” uzdrowisk i na terenach: szpitali, domów opieki społecznej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży.

W rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2007 r. (po nowelizacji) zmianom uległy wskaźniki dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (powodowanego przez drogi i linie kolejowe), mające zastosowanie do ustalenia i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby (tab. 1 załącznika do rozporządzenia) oraz stosowane do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem (tab. 3).

Zmiany wartości tych wskaźników, odnoszące się do jednej doby, przedstawiono poniżej:

Lp.	Rodzaj terenu	Dopuszczalny poziom hałasu w [dB] (dla dróg i linii kolejowych)				Różnica		
		L _{Aeq D} (przedział czasu odniesienia równy 16 godzinom) L _{Aeq N} (przedział czasu odniesienia równy 8 godzinom)				(kol. 4- kol. 3)	(kol.5- kol.3)	(kol.6- kol.3)
		Wg rozporządzenia z 14.06.2007 r. przed nowelizacją	wg projektu MTBiGM z 1.02.2012 przekazanego do MŚ 18.05.2012	Projekt z dnia 5 i 6.09.2012	Projekt z dnia 17 i 20.09.2012 (wielkości jak w znowelizowanym rozporządzeniu)			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	a) Strefa ochronna "A" uzdrowiska	50	55	52	50	+5	+2	0
	b) Tereny szpitali poza miastem	45	50	47	45	+5	+2	0
2	a) Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	55	60 / 65 ⁽¹⁾	61	61	+5/ +10	+6	+6
	b) Tereny zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży c) Tereny domów opieki społecznej d) Tereny szpitali w miastach	50	55 / 60 ⁽¹⁾	56	56	+5/ +10	+6	+6
3	a) Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego	60	65	65	65	+5	+5	+5
	b) Tereny zabudowy zagrodowej c) Tereny rekreacyjno-wypoczynkowe ²⁾ d) Tereny mieszkaniowo-usługowe	50	55 / 60 ⁽¹⁾	56	56	+5/ +10	+6	+6
4	Tereny w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców ²⁾	65	65	65	68	0	0	+3
		55	60 / 65 ⁽¹⁾	58	60	+5/ +10	+3	+5

(1) dotyczy dróg oraz linii kolejowych istniejących w dniu 1 maja 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 452-454)

Ostatecznie dopuszczalne poziomy hałasu powodowanego przez ruch samochodowy i kolejowy zmieniono następująco:

- 1) podwyższono od 3 do 6 dB w przypadku wskaźników mających zastosowanie do ustalenia i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby,
- 2) podwyższono od 5 do 10 dB w przypadku wskaźników mających zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony przed hałasem,
- 3) projekt rozporządzenia z dnia 17 września 2012 r. (po konsultacjach) różnił się od projektu z dnia 6 września 2012 r. w zakresie poziomów dopuszczalnego poziomu hałasu dla strefy:
 - ochronnej uzdrowisk i terenów szpitali poza miastem. Ostatecznie poziomy hałasu w tej strefie pozostały niezmiennymi w stosunku do stanu pierwotnego,
 - śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Ostatecznie dopuszczalne poziomy hałasu dla tej strefy zostały zwiększone od 3 do 10 dB w stosunku do stanu pierwotnego oraz od 2 do 4 dB w stosunku do projektu z dnia 6 września 2012 r.,
- 4) wartości wskaźników dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku:
 - w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2007 r. przed nowelizacją w poszczególnych pozycjach tabel 1 i 3 były sobie równe,
 - w rozporządzeniu po nowelizacji były równe w pozycji 1 tabel 1 i 3, natomiast w pozycjach 2-4 tabeli 3 były wyższe od 2 do 5 dB w porównaniu z tabelą 1.

Do kontroli przedstawiono następujące opracowania z zakresu analizy dopuszczalnych poziomów hałasu w krajach Unii Europejskiej:

- *Zbiór wartości kryterialnych i dekady lat 2000-tych (wybrane kraje)*, opracowany przez R. Kucharskiego z Instytutu Ochrony Środowiska, Państwowego Instytutu Badawczego. Wskazano normy dla 15 państw UE (aktualność danych - lata 2007-2008),
- zestawienie dopuszczalnych poziomów hałasu drogowego wg danych uzyskanych z Instytutu Akustyki na Wydziale Fizyki Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu załączone do notatki Zastępcy Dyrektora Departamentu Instrumentów Środowiskowych MŚ z dnia 28.11.2011 r.,
- *Zestawienie standardów akustycznych obowiązujących w państwach członkowskich UE (sierpień 2012 r.)*. Dane zawarte w zestawieniu zostały zebrane przez Departament od poszczególnych państw przy okazji zbierania w 2012 r. informacji dotyczących stosowanych rozwiązań prawnych w zakresie ochrony środowiska. W zestawieniu wskazano normy dla 14 państw UE,
- *Porównanie rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu ze standardami przyjętymi w pozostałych krajach UE*, opracowanego w dniu 14 września 2012 r. przez Wydział ds. Środowiska przy Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej w Brukseli. Porównanie zawierało wykresy według źródeł hałasu (drogi, kolej, lotnictwo cywilne, przemysł) uwzględniające średnie poziomy hałasu w UE oraz w Polsce (nie wskazano norm w poszczególnych państwach UE).

(dowód: akta kontroli str. 383-386, 487-500, 503-510, 514)

Zastępca Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza wyjaśnił, że wartości dopuszczalnego poziomu hałasu ustalono na podstawie:

- przeglądu dopuszczalnych poziomów hałasu w państwach UE (vide ww. zestawienie standardów akustycznych...). Z przeglądu wynikało, że normy dotyczące dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku w Polsce są bardziej restrykcyjne niż w innych państwach członkowskich,
- porównania norm obowiązujących w Polsce z normami w pozostałych krajach UE. (vide ww. porównanie rozporządzenia...). Z wykonanego porównania wynika, że obowiązujące w Polsce dopuszczalne poziomy hałasu są niższe od tych obowiązujących w krajach UE,

W ww. wyjaśnieniu podano również, że wartości dopuszczalnego poziomu hałasu ustalono z uwzględnieniem przesłanki, iż: przepisy o ochronie środowiska dotyczą wyłącznie ochrony terenów objętych ustawową ochroną w trybie przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 Poś (ze szczególnym uwzględnieniem aktu wykonawczego w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku) i jednocześnie zagospodarowanych w sposób, dla którego określono tę ustawową ochronę. Stąd nie znajduje się podstaw prawnych do ochrony przed hałasem m.in.: pól uprawnych, łąk, ugorów, składowisk odpadów, marketów, parkingów, zakładów przemysłowych, terenów kolejowych, lasów, cmentarzy itp.

(dowód: akta kontroli str. 483)

Według ww. Porównania rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu (...), średni dopuszczalny poziom hałasu mającego swoje źródło z infrastruktury drogowej lub kolejowej był wyższy od ograniczeń przyjętych w Polsce o około 3-5 dB. W odniesieniu do hałasu drogowego podano, że: coraz więcej krajów UE wprowadza również osobne normy dla nowo powstających dróg. Ograniczenia te są wtedy niższe o ok. 10 dB i są niższe w stosunku do rozporządzenia MŚ. W przypadku hałasu wynikającego z infrastruktury kolejowej podano, że: jest parę krajów (np. Niemcy), które wprowadziły bardziej restrykcyjne ograniczenia dla nowo powstałych trakcji kolejowych. Różnica w ograniczeniach waha się wtedy nawet do 13 dB. W opracowaniu tym nie wskazano dopuszczalnych poziomów hałasu dla poszczególnych państw.

(dowód: akta kontroli str. 498-500)

W poniższej tabeli przedstawiono dopuszczalne poziomy hałasu drogowego (D) i kolejowego (K) w krajach UE wykazane w przedstawionych do kontroli opracowaniach dotyczących norm hałasu w krajach UE:

Lp.	Państwo	Opracowanie			
		Dopuszczane poziomy hałasu drogowego wg danych załączonych notatki do 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) (brak podziału na D i K)	Z uzasadnienia projektu z dnia 17.09.2012 r. nowelizacji rozporządzenia z dnia 14.06.2007r.* (dzień/noc)
1	2	3	4	5	6
1	Austria	60-65 / 50-55 (D)	50-65 / 40-55 (D) 60-65 / 50-55 (K)	40 / 35 (zalecane standardy dla farm wiatrowych)	50-65 / 40-55 (D) 65 / 55 (K)
2	Belgia (wybrany rejon)	---	60-65 / 55-60 (D,K)	44-55 / 39-55	---
3	Cypr	---	---	45-70 / 35-70	---
4	Dania	53-63 (D)	50-60 (D) 50-75 (K)	42-44 (dane dot. wyłącznie farm wiatrowych)	53-63 (D) 59-69 (K)
5	Finlandia	---	45-55 / 40-50 (D,K)	40-45 / 35-40	---

6	Francja	57-65 / 55-60 (D)	57-65 / 55-60 (D) 60-65 (K)	22-25*	---
7	Grecja	---	57-70 (D) b.d. (K)	---	---
8	Hiszpania	---	50-75 / 40-70 (D) 50-75 / 40-70 (K)	---	60-75 / 60-65 (nie wskazano D i K)
9	Holandia	---	50-75 (D) 57-70 (K)	max. 47	---
10	Irlandia	---	65-68 (D) b. d. (K)	---	---
11	Niemcy	57-69 / 47-59 (D)	50-75 / 40-55 (D) 50-75 / 40-59 (K)	57-64 / 47-54	57-75 / 47-65 (D, K)
12	Portugalia	---	65-75 / 55-65 (D, K)	63 / 53	---
13	Rumunia	---	---	44-55 / 35-45	---
14	Szwecja	---	40-70 (D) 60-75 (K)	---	---
15	W. Brytania	55 / 45 (D)	55-68 / 45-66 (D) 55-74 / 45-66 (K)	35-45 / 43-45	---
16	Węgry	---	45-60 / 35-50	45-60 / 35-50	50-65 / 40-55 (D, K)
17	Włochy	50-70 / 40-60 (D)	45-70 / 35-70 (D, K)	---	---

* - 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.

(dowód: akta kontroli str. 383-386, 431-440, 487-497, 503-510)

Przykładowo, według danych zamieszczonych do projektu rozporządzenia, dopuszczalny poziom hałasu dla pory nocnej wynosił:

- w Niemczech - 49 dB (dla terenów zabudowanych) i 54 dB (dla obszarów o ważnym znaczeniu gospodarczym, obszarów wiejskich i mieszanych),
- na Węgrzech - 55 dB (dla autostrad przebiegających przez obszary mieszkalne, w tym silnie zurbanizowane),
- w Hiszpanii - 65 dB (dla obszarów o przewadze budynków mieszkalnych),
- w Austrii - 50 dB (dla nowych dróg federalnych),
- w Danii - 58 dB (L_{DEN} , ruch drogowy na terenach szpitali, szkół i w obszarach zamieszkałych).

(dowód: akta kontroli str. 437-440)

Według rozporządzenia z 14 czerwca 2007 r. dla terenów zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej dopuszczalny poziom hałasu w nocy wynosił 50 dB. Po zmianie rozporządzenia wskaźnik ten wynosi 56 dB.

6. Kontrola i analizy komórek wewnętrznych (kontroli wewnętrznej, audytu) oraz organów zewnętrznych, dotyczące zagadnień związanych z podjęciem nowelizacji rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w 2012 r. Objęcie ww. problematyki kontrolą zarządczą i ewentualne działania naprawcze wynikające z tej kontroli.

W dokumentach pn. *Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej Ministra Środowiska za lata 2010-2012* odnotowano zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej skutkujące m.in. opóźnieniami w tworzeniu aktów prawnych pozostających w gestii Ministra Środowiska, w tym implementacji prawa unijnego. Działania naprawcze, o których mowa w ww. oświadczeniach polegały m.in. na zmianach regulaminu organizacyjnego Ministerstwa w celu wzmocnienia nadzoru członków kierownictwa MŚ nad podległymi jednostkami organizacyjnymi. W oświadczeniu za 2012 r. odnotowano *poprawę sytuacji w przedmiotowym obszarze, aczkolwiek nadal w niewystarczającym stopniu*. W ramach dalszych działań naprawczych zaplanowano uszczegółowienie procedury tworzenia aktów

prawnych polegające m.in. na powoływaniu zespołów zadaniowych do wypracowania takich projektów.

(dowód: akta kontroli str. 7-22)

W okresie od 2008 r., Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego w Ministerstwie Środowiska nie przeprowadzało kontroli wewnętrznych oraz nie wykonywało audytów dotyczących obszaru ochrony przed hałasem, w tym badań w zakresie tworzenia regulacji prawnych.

W planach audytu wewnętrznego na lata 2008 – 2013 każdorazowo zidentyfikowane były na poziomie średnim następujące podobszary ryzyka:

- ochrona przed hałasem i polami elektromagnetycznymi (obszar: ochrona powietrza, emisje do atmosfery i energia),
- kontrola formalnoprawna aktów normatywnych i umów cywilnoprawnych przygotowywanych w MŚ (obszar: legislacja i obsługa prawna MŚ oraz prowadzenie postępowań administracyjnych przed NSA i WSA).

(dowód: akta kontroli str. 23-75)

W sprawie nieprzeprowadzania badań w ww. zakresie, Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego MŚ wyjaśnił, m.in. że nie było możliwe wyznaczenie do planu audytu wewnętrznego wszystkich obszarów o średnim i wysokim poziomie ryzyka z uwagi na zasoby osobowe komórki audytu wewnętrznego oraz ilość obszarów ryzyka zidentyfikowanych w Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 77-80)

Kontroli w zakresie nowelizacji rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r. nie przeprowadzały również instytucje zewnętrzne, dokonujące wpisu do książki kontroli Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 76)

W dniu 31 grudnia 2012 r. Prokuratura Okręgowa w Warszawie wszczęła postępowanie w sprawie *niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariuszy zobowiązanych do tworzenia przepisów dotyczących dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku poprzez zaniechanie wprowadzenia zmian w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r., co skutkowało koniecznością wydatkowania dodatkowych kwot przy budowie autostrad i tras szybkiego ruchu, poprzez konieczność budowy ekranów akustycznych, czym działano na szkodę interesu publicznego, tj. o czyn z art. 231 § 1 k.k.*

Wobec braku znamion czynu zabronionego w zachowaniu funkcjonariuszy publicznych śledztwo w powyższej sprawie zostało umorzone w dniu 10 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 463-478)

7. Działania podjęte w związku z zapowiedzianym przez Ministerstwo Środowiska wprowadzeniem w życie rozwiązań dostosowujących „system ochrony środowiska do przed hałasem do realnych potrzeb”

W odpowiedziach na interpelacje poselskie na temat hałasu w środowisku - które wpływały do Ministerstwa w IV kwartale 2012 r. (tj. po nowelizacji rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r.) - Minister Środowiska wyjaśniał, co następuje:

- Rząd proponuje (...) *przeгляд i ewentualnie rewizję wszystkich przepisów także tych nie-środowiskowych, które mają wpływ na realizację inwestycji drogowych* (pismo z dnia 11 grudnia 2012 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarz Stanu Beatę Jaczewską, w odpowiedzi na interpelację posłanki Krystyny Łybackiej),

- biorąc pod uwagę występujący ostatnio problem z budową ekranów akustycznych Rząd prowadzi przegląd przepisów mających wpływ na proces budowlany dróg i wybór metody ochrony przed hałasem komunikacyjnym. Niektóre niezbędne zmiany zostały już wprowadzone, jak w przypadku dopuszczalnych poziomów hałasu lub są w trakcie procesu legislacyjnego jak zmiany Rozporządzenia MTBiGM w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (pismo z 26 listopada 2012 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarz Stanu Beatę Jaczewską w odpowiedzi na interpelację posła Johna Godsona oraz pismo z dnia 30 listopada 2012 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarza Stanu Janusza Zaleskiego w odpowiedzi na interpelację posła Bogdana Żończy),
- opublikowane 8 października 2012 r. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku jest pierwszym elementem zmian w prawie dotyczącym zagadnień hałasu i ochrony przed nim. Obecnie w Ministerstwie Środowiska trwają prace nad horyzontalnym przeglądem przepisów prawa w zakresie ochrony przed hałasem, ze szczególnym uwzględnieniem ustawy Poś (...) oraz obowiązujących aktów wykonawczych. Do końca bieżącego roku planowane jest przedstawienie propozycji zmian przepisów z zakresu ochrony środowiska przed hałasem (...) (pisma z dnia 7 i 16 listopada 2012 r., podpisane z upoważnienia Ministra przez Podsekretarz Stanu Beatę Jaczewską w odpowiedziach na interpelacje posłanek Anny Fotygi i Ewy Wolak),
- resort środowiska prowadzi dialog z wieloma instytucjami m.in. z Ministerstwem Zdrowia, Wojewodami, Marszałkami Województw w celu wypracowania wspólnych rozwiązań pozwalających na racjonalne stosowanie ochrony przed hałasem przy jednoczesnym priorytetowym traktowaniu zdrowia ludzi. (odpowiedzi na interpelacje posłanek Anny Fotygi i Ewy Wolak, jw.)

(dowód: akta kontroli str. 208-240)

Zapowiedzi opracowania - w terminie do końca 2012 r - propozycji zmian ww. przepisów. pojawiły się także w publikacjach na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska <http://www.mos.gov.pl/>

(dowód: akta kontroli str. 600-603)

Do kontroli nie okazano dokumentów wskazujących, że powyższe działania zostały zrealizowane. Jak wyjaśnił Minister Środowiska:

Obecnie w myśl zapowiedzi Ministra Środowiska z 2012 r., prowadzony jest, na bazie dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowania przepisów o ochronie środowiska przed hałasem, kompleksowy przegląd tych przepisów mający na celu wyłonienie konkretnych obszarów wymagających dodatkowego uściślenia lub zmiany. Przegląd ten z uwagi na fakt, że ma na celu optymalizację przepisów na rzecz ochrony środowiska przed hałasem i zrównoważonego rozwoju, wymaga pogłębionej analizy samego zjawiska akustycznego, jak i form ograniczania jego wpływu na środowisko z uwzględnieniem ekonomiki działań ochronnych i działań naprawczych podejmowanych w krótkim, średnim i długookresowym horyzoncie czasowym. Przeprowadzenie szczegółowej analizy i przedstawienie skutecznych rozwiązań wymaga zatem konsultacji z wieloma podmiotami, co wpływa na ilość czasu potrzebnego na przeprowadzenie niezbędnych prac.

Ponadto w wyjaśnieniu wskazano następujące wydarzenia mające na celu zapowiedzianą przez Ministerstwo Środowiska optymalizację działań na rzecz ochrony środowiska przed hałasem:

- zorganizowanie, w dniu 11 grudnia 2012 r., debaty nt. ochrony przed hałasem z udziałem administracji szczebla rządowego i samorządowego, środowiska naukowego, organizacji pozarządowych oraz mediów,
- udział przedstawicieli Ministerstwa (w okresie marzec – maj 2013 r.) w posiedzeniach Zespołu Ekspertckiego ds. Ochrony Środowiska Związku Województw RP, Konwencji Marszałków Województw RP oraz konferencji Noise Control 2013,
- kilka spotkań Grupy Roboczej ds. Hałasu funkcjonującej w ramach formacji Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju, na których w gronie ekspertów i pracowników organów ochrony środowiska rozważane są zagadnienia dotyczące ochrony środowiska przed hałasem, mające na celu wskazanie potrzeb konkretnych uściśleń uregulowań prawnych.
- trwające od czerwca 2013 r. prace międzyresortowego zespołu, który ma wypracować propozycję zmian w prawie dotyczące przeciwdziałania hałasowi.

(dowód: akta kontroli str. 485-486, 501-502, 515-516, 522-527, 594-596)

W sprawie przyczyn podjęcia działań na rzecz opracowania kompleksowej propozycji różnych rozwiązań dotyczących prawa w zakresie ochrony przed hałasem dopiero w II połowie 2012 r., skoro pierwsze informacje w postaci interpelacji poselskich w sprawie możliwości zmiany norm hałasu w związku z nadmiernym stosowaniem ekranów akustycznych, przekazywane były rządowi w latach 2008-2009, Minister Środowiska złożył następujące wyjaśnienie:

Wspomniane interpelacje poselskie, z lat 2008-2009, nie dotyczyły kompleksowej zmiany przepisów, lecz zmiany wartości akustycznych standardów jakości środowiska w związku z nadmiernym stosowaniem ekranów. Tymczasem jak już wielokrotnie wyjaśniano, przepisy o ochronie środowiska przed hałasem nie obowiązywały do budowy ekranów, a poza tym ekrany nigdy nie były jedynym rozwiązaniem chroniącym środowisko przed ponadnormatywnym hałasem. Z perspektywy czasu wynika, że 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.

Należy również zaznaczyć, że przekazywane do resortu interpelacje poselskie obok sygnalizowania problemu zawierały przede wszystkim prośby o wyjaśnienie przepisów obejmujących daną tematykę. Był to dla resortu środowiska przede wszystkim sygnał o konieczności informowania podmiotów zainteresowanych kwestią ochrony przed hałasem, w tym posłów na Sejm RP, o prawdziwym wydźwięku przepisów o ochronie środowiska przed hałasem.

Podjęte natomiast w II połowie 2012 r. działania na rzecz opracowania kompleksowej propozycji różnych rozwiązań dotyczących prawa w zakresie ochrony środowiska przed hałasem nie są wyłącznie wynikiem interpelacji poselskich. Okresowo, co kilka lat, dokonywane są bowiem przeglądy uregulowań prawnych mające na celu ocenę skutków wynikających z funkcjonowania tychże uregulowań i pozwalające na dalszą optymalizację przedmiotowych przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 611)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolnej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku do wielkości uznanych przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), jako niebezpiecznych dla zdrowia publicznego i wbrew celom „Polityki ekologicznej Państwa”.

W latach 2009 – 2012, Ministerstwo Środowiska otrzymywało liczne sygnały i wnioski (zawarte w interpelacjach i zapytaniach poselskich oraz pismach zarządców dróg) w sprawie podwyższenia obowiązujących norm hałasu. Wnioski te uzasadniano kosztami związanymi z koniecznością obudowywania znacznych odcinków nowobudowanych i modernizowanych dróg, wysokimi ekranami akustycznymi, powstającymi nawet w terenach niezabudowanych. Wskazywano także na trudności lub brak możliwości dotrzymania obowiązujących norm hałasu drogowego w terenach ścisłej zabudowy mieszkaniowej oraz niekorzystny wpływ ekranów na krajobraz.

W związku z powyższym Minister Środowiska 5-krotnie występował do Ministra Zdrowia, w celu osiągnięcia - zgodnie z art. 113 ust. 1 Poś - porozumienia w sprawie złagodzenia dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku. W jednoznacznie negatywnych stanowiskach Ministra Zdrowia każdorazowo wskazywano na niekorzystny wpływ proponowanych zmian na organizm ludzki. Powołując się na wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia, w których poziom hałasu w porze nocnej w wysokości 55 dB uznano jako znacząco niebezpieczny dla zdrowia publicznego, stwierdzono m.in., że podniesienie wartości normatywnych hałasu jest całkowicie sprzeczne z zasadami intensyfikacji działań w kierunku ograniczenia hałasu na terenach miejskich oraz ograniczenia zagrożenia dla ludzi wynikającego z emisji zanieczyszczenia i energii do środowiska. Ostatecznie, w 2012 r. Minister Zdrowia zaaprobował projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, zastrzegając jednak konieczność obniżenia tych poziomów w przyszłości.

Podkreślić też należy, że ograniczenie hałasu na obszarach głównych dróg i szlaków kolejowych do poziomu równoważnego nie przekraczającego w porze nocnej 55 dB, wyznaczone zostało w „Polityce ekologicznej Państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010”, jako jedno z najważniejszych celów średniokresowych do osiągnięcia przed 2010 r., przyjętej przez Sejm RP w dniu 8 maja 2003 r. W przyjętym przez Sejm RP w dniu 22 maja 2009 r. dokumencie „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”, uznano że w Polsce około 35% mieszkańców (13 mln osób) narażonych jest na ponadnormatywny poziom hałasu w czasie dnia (60dB) oraz w nocy (50 dB), a ponad 80% tej uciążliwości jest związana z oddziaływaniem hałasu z dróg publicznych. Celem średniokresowym, wyznaczonym w „Polityce...” było w związku z tym dokonanie wiarygodnej oceny narażania społeczeństwa na ponadnormatywny hałas i podjęcie kroków do zmniejszenia tego zagrożenia tam, gdzie jest ono największe.

W toku konsultacji i uzgodnień proponowanych zmian stanowisko Ministerstwa Zdrowia podzieliło m.in. 8 spośród 9 jednostek badawczych i naukowych (m.in. Komitet Akustyki Polskiej Akademii Nauk). Według opinii Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego, w projekcie rozporządzenia przekroczono w 90% przypadkach nieprzekraczalną granicę niekorzystnego wpływu hałasu na człowieka (55 dB – poziom roczny średni).

Podjęcie skutecznych prac nad zliberalizowaniem dopuszczalnego poziomu hałasu nastąpiło w 2012 r. w wyniku – jak to wyjaśnił Minister Środowiska – nasilających się postulatów Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz zarządzających drogami. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, zostało wydane w porozumieniu z Ministrem Zdrowia. W wyjaśnieniu dla NIK Minister Zdrowia podkreślił, że rozporządzenie było efektem kompromisu (w wyniku konsultacji pozostawiono na niezmiennym poziomie normy hałasu w strefach ochrony uzdrowisk i na terenach szpitali poza miastami, podniesiono jednak dla stref śródmiejskich – do 68 dB w dzień i 60 dB w nocy), uwzględniającego wysokie i rosnące koszty budowy ekranów.

NIK zauważa, że dokonane zmiany dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku powinny spowodować istotne ograniczenie zakresu i kosztów budowy ekranów akustycznych. Jednocześnie jednak, kierunek i wielkość tych zmian są sprzeczne nie tylko z rekomendacjami WHO, ale także z przyjętymi przez Sejm RP, celami średniookresowymi polityki ekologicznej Państwa. Należy także zgodzić się z opinią Ministra Zdrowia, że przy opracowywaniu projektu rozporządzenia nie wzięto pod uwagę kosztów „zdrowotnych”, skupiając się jedynie na ograniczeniu wydatków związanych z budową ekranów akustycznych (kosztów bezpośrednich). Zdaniem NIK, w tej sytuacji zmniejszone koszty budowy ekranów, nie mogą być jedynym argumentem, przemawiającym za podniesieniem norm dopuszczalnego hałasu do poziomu zagrażającego zdrowiu ludzi.

2) Brak inicjatywy w sprawie nowelizacji art. 113 ust. 2 Poś, w zakresie określenia terenów, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu.

Według Departamentu Dróg i Autostrad MTBiGM przepis ten powodował stosowanie takich samych środków ochrony przed hałasem wobec terenów zabudowanych jak też terenów niezabudowanych, ale dopiero przewidzianych (przeznaczonych) pod zabudowę w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Należy się zgodzić z opinią Departamentu, że budowa ekranów tylko w celu ochrony terenu przeznaczonego w planie miejscowym pod zabudowę, ale niezagospodarowanego przez wiele lat, wydaje się działaniem nieuzasadnionym ekonomicznie i „budzi wiele kontrowersji i niezadowolenie opinii społecznej w kontekście niewłaściwego wydatkowania środków publicznych.”

Odpowiadając na pytanie, dlaczego Ministerstwo nie podjęło działań na rzecz doprecyzowania art. 113 ust. 2 pkt 1 Poś, pomimo licznych sygnałów o problemach dotyczących tego przepisu, Minister Środowiska stwierdził m.in., że z brzmienia przepisów art. 113 ust. 1 i 2 Poś *nie wynika obowiązek stosowania ekranów akustycznych w celu zabezpieczenia przed ponadnormatywnym hałasem terenów niezabudowanych*, gdyż taka kategoria terenów nie jest objęta ochroną przed hałasem. I dalej: *do Ministerstwa nigdy nie wpłynął wniosek o jakiegokolwiek wyjaśnienia dot. kwestii zasadności stosowania ekranów w celu ochrony przed hałasem terenów, które wyłącznie z mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie ze względu na faktyczne zagospodarowanie, zaliczały się do terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy (...).*

Zdaniem NIK, przedstawiona w punkcie III.3 wystąpienia korespondencja (m.in. Zarządu Województwa Małopolskiego i GDDKiA) zaprzecza twierdzeniu Ministra o braku wniosków w sprawie interpretacji art. 113 ust. 2 pkt 1 Poś.

(dowód: akta kontroli str. 609-610)

3) Nieopracowanie propozycji kompleksowych rozwiązań ochrony środowiska przed hałasem, mających stanowić osłonę przed negatywnym wpływem na środowisko zwiększonego dopuszczalnego poziomu hałasu.

Dostrzegając potrzebę pilnego podjęcia działań osłonowych przed negatywnym wpływem na środowisko zwiększonego dopuszczalnego poziomu hałasu, Minister Środowiska zapowiedział opracowanie – w planowanym terminie do końca 2012 r. - kompleksowej propozycji rozwiązań dotyczących zmian prawa w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. Celem tych zmian miało być „zapobieżenie nadmiernemu stosowaniu ekranów akustycznych przy zachowaniu podstawowego standardu ochrony zdrowia mieszkańców przed negatywnymi skutkami hałasu.” Informacje takie przekazywano m.in. posłom RP (w odpowiedziach na interpelacje), a także opinii publicznej (w artykułach zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska).

Do czasu zakończenia kontroli NIK Ministerstwo Środowiska nie sfinalizowało jednak zapowiedzianych działań.

W ocenie NIK, na pilność opracowania i wdrożenia kompleksowych rozwiązań ochrony środowiska przed hałasem wskazuje przede wszystkim zakres rzeczowy i finansowy inwestycji przyjętych w „Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”¹⁷. Według Programu, w latach 2011-2013 możliwe jest wybudowanie 1592,9 km autostrad i dróg ekspresowych. Ustanowiony limit finansowy wydatków na realizację zadań finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego wynosi 82,8 mld zł (zadania, których realizacja zostanie i może zostać rozpoczęta przed rokiem 2013).

4) Określenie, w rozporządzeniu z dnia 1 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, wartości dopuszczalnych długookresowych średnich poziomów dźwięku A (w dB) dla m.in. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego oraz terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców, wyższych od dopuszczalnych poziomów hałasu (w dB), pomimo iż w procesie uzgadniania i opiniowania ww. przepisu powzięto informację, iż jest to działanie błędne.

W toku procesu opiniowania nowelizacji rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku do Ministerstwa Środowiska wpłynęły m.in. dwie opinie jednostek naukowych wskazujące, iż ustalenie w proponowanym projekcie rozporządzenia wartości dopuszczalnych długookresowych średnich poziomów dźwięku A (w dB) wyższych od dopuszczalnych poziomów hałasu (w dB) jest nieprawidłowe.

Pomimo tego Minister Środowiska w rozporządzeniu z dnia 1 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku ustalił wartości hałasu w ujęciu średniorocznym na poziomie wyższym od dobowych wartości hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 278-345, 604-605)

¹⁷ Program ustanowiony uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. i zmieniony uchwałami Rady Ministrów Nr 186/2012 z dnia 6 listopada 2012 r. oraz Nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. 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.
2. Doprowadzenie przepisów rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2007 r. do zbieżności z kierunkami „Polityki ekologicznej Państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do roku 2016”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Środowiska przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 05 grudnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

