



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz

LLO – 4101-06-03/2013
P/13/159

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/159 – Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 Warszawa - Łódź, w latach 2008-2012.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
<i>Kontroler</i>	Katarzyna Kaczkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86008 z dnia 12 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury), ul. Chalubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa, zwane dalej „Ministerstwem”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Od dnia 18 listopada 2011 r. Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej jest Pan Sławomir Nowak, powołany postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. ¹ W okresie od 16 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r. Ministrem Infrastruktury był Pan Cezary Grabarczyk, powołany postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. ² W okresie od 8 listopada do 17 listopada 2011 r. obowiązki wykonywania czynności urzędowych powierzono Sekretarzowi Stanu Panu Tadeuszowi Jarmuziewiczowi. (dowód: akta kontroli str. 653)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ negatywnie działalność Ministerstwa w zakresie ograniczenia stosowania ekranów akustycznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższą ocenę wpłynęło:

- nieprzewodzenie prac, zmierzających do opracowania skutecznych i kompleksowych rozwiązań w zakresie ochrony przed hałasem drogowym, ograniczających stosowanie ekranów akustycznych,
- niewyjaśnienie, w ramach sprawowania nadzoru nad Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), zasadności zarzutów przedstawionych w interpelacjach poselskich, w których już w 2008 r. wskazywano na instalowanie ekranów na odcinkach dróg przebiegających przez tereny niezabudowane, co znacznie podnosiło koszty ich budowy.

¹ M.P., Nr 102, poz. 1027, postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej nr 1131-2011 o powołaniu w skład Rady Ministrów.

² M.P., Nr 87, poz. 947, postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej nr 1131-50-07 o powołaniu w skład Rady Ministrów.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działalność Ministerstwa w zakresie ograniczenia stosowania ekranów akustycznych

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo utworzone zostało rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r.⁴ w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury, zniesionego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r.⁵ Przekształcenie to polegało na wydzieleniu (z dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury) obsługującego sprawy działów budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa, gospodarka morską, łączność i transport komórek organizacyjnych oraz pracowników obsługujących sprawy tych działów.

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa (oraz ówczesnego Ministerstwa Infrastruktury)⁶, zadania ministra właściwego ds. transportu wynikające m.in. z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷ (zwanej dalej ustawą poś), w zakresie ograniczonego użytkowania i ustawy o ochronie przyrody wykonuje Departament Dróg i Autostrad (zwany dalej Departamentem).

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Departamentu⁸, prowadzi on sprawy m.in. nadzoru Ministra Infrastruktury oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (zwanego dalej Ministrem Transportu) nad Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, wynikające z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹ (ustawa o drogach publicznych). Ponadto w zakresie swojej właściwości, Departament obowiązany jest do współpracy z Departamentem Kontroli przy przeprowadzaniu kontroli oraz prowadzenia sprawy z zakresu ochrony środowiska i postępowania z odpadami.

Dyrektorem Departamentu jest Pan Jarosław Waszkiewicz.

(dowód: akta kontroli str. 3-55, 513-578)

W okresie funkcjonowania Ministerstwa Infrastruktury, zarządzeniem Nr 3 Ministra Infrastruktury z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie ustalenia podziału czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Minister zastrzegł sobie bezpośrednią podległość Departamentu oraz nadzór nad działalnością Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (Generalny Dyrektor), a następnie – zmieniając zarządzenie – do prowadzenia spraw dróg i autostrad upoważnił:

- Podsekretarza Stanu Zbigniewa Rapciaka (zarządzenie nr 21 z dnia 15 lutego 2008 r.).
- Podsekretarza Stanu Radosława Stępnia (zarządzenie nr 5 z dnia 24 marca 2009 r.).

Zarządzeniami w sprawie ustalenia podziału czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu, Minister Transportu do prowadzenia spraw związanych z transportem drogowym, podejmowania decyzji oraz zajęcia stanowiska w sprawach dróg i autostrad upoważnił:

- Podsekretarza Stanu Radosława Stępnia (zarządzenie nr 1 z dnia 18 listopada 2011 r.),

⁴ Dz. U. z 2011 r., Nr 250, poz. 1503, rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 250, poz. 1500 rozporządzenie w sprawie zniesienia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury

⁶ Dz. Urz. MTBIGM z 2008 r., Nr 2, poz. 8; Nr 15, poz. 53; Nr 11, poz. 55; Nr 1, poz. 1

⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.

⁸ Regulamin organizacyjny z: 28.05.2008; 29.05.2009; 17.11.2010; 01.04.2011; 17.11.2011; 01.02.2012; 19.10.2012

⁹ Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.

- Sekretarza Stanu Tadeusza Jarmuziewicza (zarządzenie nr 11 z dnia 28 lutego 2012 r.),
- Podsekretarz Stanu Patrycję Wolińską-Bartkiewicz (zarządzenie nr 10 z dnia 16 maja 2013 r.),
- Sekretarza Stanu Zbigniewa Rynasiewicza (zarządzenie nr 14 z dnia 19 czerwca 2013 r.).

Sekretarzom bądź Podsekretarzom Stanu podlegał Departament Dróg i Autostrad. W imieniu Ministra sprawowali oni nadzór nad Generalnym Dyrektorem.

(dowód: akta kontroli str. 4)

1.1 Działalność Ministerstwa w zakresie zmian dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku

Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Ministerstwa, Departament w zakresie swojej właściwości obowiązany jest prowadzić sprawy z zakresu m.in. dokonywania ocen i analiz, w tym analiz skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych i prowadzonych działań, a także przygotowania propozycji rozwiązań systemowych, w tym legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-55, 513-578)

W badanym okresie ministrowie: Infrastruktury, a następnie Transportu 6-krotnie (dwukrotnie w roku 2009, 2010, i 2012) występowali do Ministra Środowiska w sprawie podjęcia działań zmierzających do zmian legislacyjnych poprzez złagodzenie standardów wymaganej ochrony akustycznej i dostosowanie norm hałasu powodowanego przez drogi i linie kolejowe do rzeczywistych potrzeb wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁰, zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 104-158, 163-194, 200-203, 211-214)

1. Pismem z 18 maja 2009 r. Generalny Dyrektor zwrócił się do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie działań w celu złagodzenia standardów wymaganej ochrony akustycznej, wynikających z polskich przepisów. W stosunku do obowiązującego wówczas rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu, zaproponował zróżnicowanie norm hałasu dla dróg nowych i istniejących w taki sposób, że dla dróg istniejących dopuszczalne normy zostałyby podniesione do co najmniej takiej wartości, jak dla terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców (wg wskaźników L_{DWN} oraz L_N), a dla dróg nowobudowanych (i przebudowywanych) – pozostawić jak w rozporządzeniu. Podał także, iż według obliczeń szacunkowych na drogach o natężeniu ruchu 15 – 16 tys. pojazdów na dobę, podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu, mierzonych wskaźnikiem L_{DWN} o 10 dB oraz L_N o 5 dB, spowoduje trzykrotne ograniczenie zasięgu ponadnormatywnego poziomu hałasu, a tym samym znacząco wpłynie na zmniejszenie ilości i wysokości ekranów akustycznych, koniecznych do zastosowania. Wskazał również, że zaproponowane zmiany norm hałasu mieszczą się w wartościach wskazywanych przez Światową Organizację Zdrowia.

W piśmie stwierdzono także, iż:

- koszt zabezpieczenia nieruchomości (np. w przypadku zabudowy rozproszonej) może wielokrotnie przewyższać wartość samej nieruchomości,
 - nie przeprowadzono dotychczas wiarygodnych i rzetelnych analiz ekonomicznych, rozważających efektywność ekonomiczną środków koniecznych do zastosowania w celu ograniczenia hałasu. Analizy te powinny zostać „niezwłocznie przeprowadzone i stanowić punkt wyjścia do przygotowania nowelizacji rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu”,
- oraz zaproponowano, by:

¹⁰ Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.

- zróżnicować poziomy dopuszczalnego poziomu hałasu nie tylko ze względu na rodzaj terenów podlegających ochronie akustycznej, ale także w zależności od tego, czy dotyczy to dróg istniejących (w tym remontowanych), czy nowobudowanych (i przebudowywanych),

- podjąć kroki zmierzające do nowelizacji ustawy poś, tak by przede wszystkim chroniony był klimat akustyczny wewnątrz budynków.

(dowód: akta kontroli str. 109, 111-114)

W odpowiedzi na powyższe stanowisko, pismem z 31 sierpnia 2009 r. Dyrektor Departamentu zwrócił się z prośbą do Departamentu Instrumentów Środowiskowych Ministerstwa Środowiska o przeanalizowanie argumentów Generalnego Dyrektora i odniesienie się do propozycji zmiany rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu.

Na powyższe Minister Środowiska nie udzielił odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 109, 115)

2. Pismem z 14 kwietnia 2010 r. Minister Infrastruktury wystąpił do Ministra Środowiska i Ministra Zdrowia o zmianę przepisów w zakresie norm hałasu oraz rozważenie możliwości określenia dopuszczalnych wartości na wyższym poziomie, poprzez analogię do innych krajów Europy, np. Niemiec, a także dokonanie zmian w przepisach prawnych regulujących kwestie ochrony akustycznej terenów przyległych do pasa drogowego. Minister zaproponował dokonanie zmiany art. 174 ustawy poś poprzez dodanie ustępu 2a w brzmieniu: „*w razie braku możliwości dochowania standardów jakości środowiska w zakresie hałasu, mimo zastosowania wszelkich dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, eksploatacja nie może spowodować przekroczenia normy wewnątrz budynków*”. Minister podał, iż na podstawie analizy regulacji prawnych oraz możliwości podejmowania działań praktycznych dopuszczalne poziomy hałasu określone w obowiązującym wówczas rozporządzeniu Ministra Środowiska są bardzo restrykcyjne w odniesieniu do warunków polskich i praktycznie niemożliwe do osiągnięcia wzdłuż istniejących dróg o średnim lub wysokim natężeniu ruchu drogowego. Doprowadzenie do stanu, w którym poziom hałasu będzie zgodny z poziomem wskazanym w ww. rozporządzeniu wymaga obudowania całych ciągów drogowych ekranami akustycznymi. Na powyższe Minister Środowiska i Minister Zdrowia nie udzielił odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 191-194)

3. W związku z interpelacją Posła na Sejm RP G. Roszaka, pismem z 18 maja 2010 r. Podsekretarz Stanu Radosław Stępień (z up. Ministra Infrastruktury) zwrócił się do Ministra Środowiska (oraz Ministra Zdrowia) z prośbą o opinię w zakresie zmian rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu. W odpowiedzi z 24 maja 2010 r. Minister Środowiska wyjaśnił, iż na podstawie uzyskanej opinii resortu zdrowia, która wskazuje na szereg poważnych skutków oddziaływania ponadnormatywnego hałasu (przekraczającego poziom 55 dB) na organizm ludzki, „*wartym rozważenia wydaje się przeanalizowanie możliwości podjęcia prac nad dokonaniem zmian w obowiązujących aktach prawnych (w szczególności do ustawy Prawo ochrony środowiska) regulujących kwestie akustyczne terenów przyległych do pasa drogowego, nie tylko poprzez podniesienie standardów akustycznych, ale również określenie zadań zmierzających do zminimalizowania skutków ponadnormatywnych oddziaływań*”.

Główny Inspektor Sanitarny przy piśmie z 27 maja 2010 r. nie zajął stanowiska, gdyż „*na podstawie pytania zawartego w interpelacji nie można wywieść, o jaką wartość jednostkową parametru miałby zostać podniesiony próg dopuszczalnego hałasu na drogach, toteż niemożliwym jest zajęcie stanowiska w zakresie norm zdrowotnych*”. Ponadto pismem z 21 czerwca 2011 r. podał, iż przekazane informacje nie pozwalają, bez dodatkowych ekspertyz, na dokonanie wpływu proponowanych jako

dopuszczalne poziomów hałasów na zdrowie ludzi. Dlatego zasadnym wydaje się uzyskanie opinii ekspertów innych resortów, w szczególności Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 195-209)

4. Pismem z 5 grudnia 2011 r. skierowanym do Ministra Transportu, Generalny Dyrektor ponowił prośbę o zainicjowanie zmian legislacyjnych dotyczących dostosowania norm hałasu do rzeczywistych potrzeb. Dokonał porównania dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku obowiązującego w Polsce i w Niemczech, z którego wynikało, że dopuszczalny poziom hałasu w Niemczech jest wyższy niż w Polsce (np. dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej $L_{Aeq D}$ o 4 dB, $L_{Aeq N}$ o 1 dB, dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego odpowiednio o 4 dB i 4 dB). Podał także, iż na podstawie analiz wykonanych na bazie poprzedniej edycji map akustycznych, która dotyczyła 1.500 km dróg istniejących, działania naprawcze w zakresie hałasu drogowego wyceniono na około 1.792 mln zł do 2013 r. Generalny Dyrektor rozważał, „czy stać nas na tak rygorystyczne wartości poziomów dopuszczalnych oraz ekranowanie pojedynczych budynków”. Zaproponował podniesienie dopuszczalnych poziomów hałasu wyrażonych wskaźnikami:

- $L_{Aeq D}$ o 5 dB: w grupie I – 55 dB, w grupie II – 60 dB, w grupie III – 65 dB; IV kategoria terenu pozostaje bez zmian, tj. 65 dB,

- $L_{Aeq N}$ o 5 dB w grupie II i III, natomiast w grupie I – o 2 dB; IV kategoria terenu pozostaje bez zmian, tj. 55 dB.

Zdaniem Generalnego Dyrektora „powyższe propozycje spowodują urealnienie podejścia do problemów związanych z hałasem drogowym. Niezbędne są natomiast zmiany w innych przepisach, które mają równie duże znaczenie zarówno w skutecznej ochronie przed hałasem, jak i w efektywnym wykorzystaniu środków finansowych na zabezpieczenia środowiska przed hałasem. Dlatego też w kwestii szczegółowych zmian w zakresie ustawy poś, planowania przestrzennego, zdezaktualizowanych przepisów techniczno-budowlanych oraz innych aktów prawnych związanych z przedstawionym zagadnieniem, konieczna jest współpraca wielu instytucji oraz ekspertów z ww. dziedzin w celu wypracowania szczegółowych, nie budzących wątpliwości rozwiązań”. Ponadto Generalny Dyrektor poinformował, iż rozpoczął się cykl spotkań roboczych z grupą ekspertów i naukowców, których celem jest identyfikacja problemów i przepisów wpływających na rozstrzygnięcie spraw dotyczących walki z hałasem oraz określenie niezbędnych zmian w podejściu (procedury), w tym możliwości zastosowania oraz etapowania również innych rozwiązań niż tylko ekrany akustyczne.

(dowód: akta kontroli str. 109, 116-120)

5. Propozycja projektu rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu, datowana na 5 stycznia 2012 r., opracowana została przez Ministerstwo. Departament zaproponował, by dopuszczalne poziomy hałasu pozostawić jak w stanowisku GDDKiA z 5 grudnia 2011 r., za wyjątkiem:

- terenów w strefie śródmiejskiej powyżej 100 tys. mieszkańców (70 dB i 72 dB dla dróg istniejących) – wg wskaźnika $L_{Aeq D}$,

- dla terenów szpitalnych i uzdrowisk (50 dB) oraz terenów w strefie śródmiejskiej powyżej 100 tys. mieszkańców (60 dB i 70 dB dla dróg istniejących) – wg wskaźnika $L_{Aeq N}$.

W odpowiedzi na pismo z 5 stycznia 2012 r., pismem z 25 stycznia 2012 r., Generalny Dyrektor pozytywnie zaopiniował zaproponowane zmiany przepisów zmierzające do podniesienia wartości dopuszczalnych poziomów hałasu, o których mowa w Tabeli 1 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu, jednocześnie zgłaszając uwagi i spostrzeżenia:

- w zakresie zastosowania parametru 70 dB jako wartości dopuszczalnej (długotrwały hałas o natężeniu powyżej 65 dB stanowi realne zagrożenie dla zdrowia ludzi);
 - braku zróżnicowania wartości wskaźników stosowanych w ochronie przed hałasem: $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$ oraz L_{DWN} i L_N (ze względu na różny sposób ich wyznaczania, wskaźniki długookresowe powinny być wyższe);
 - zwiększenie normy o 5 dB powoduje możliwość wprowadzenia na drogę większego ruchu, niemniej jednak możliwość skutecznego zabezpieczenia sąsiedztwa drogi przed hałasem pozostaje w dalszym ciągu skomplikowanym problemem, wymagającym oprócz podniesienia wartości dopuszczalnych norm hałasu, wprowadzenie dalszych zmian w przepisach ochrony środowiska;
 - problematyczna jest kwestia skuteczności ekranów, których ciągłość z konieczności zostaje przerywana (skrzyżowania, wjazd na posesje, 5- lub 11-kondygnacyjne budynki), „co wymaga wnikliwego rozpoznania, zwłaszcza, że należy odejść od niesłusznego, ale funkcjonującego wciąż w środowisku przekonania, iż jedynym skutecznym zabezpieczeniem przed hałasem jest ekran akustyczny”.
- Odnosząc się do skutków podniesienia norm hałasu, w tym skutków finansowych, zdaniem Generalnego Dyrektora na podstawie przeprowadzonej analizy przy podniesieniu dopuszczalnych norm o 5 dB na odcinkach dróg m.in. A2 o długości 16,965 km (od km 394+500 do km 411,465,8) nastąpiłaby redukcja długości ekranów akustycznych o 40%, a koszt budowy ekranów zmniejszyłby się o 36,5%. W analizie przyjęto wzrost kosztów za m² ekranu akustycznego o 20 € przy wzroście wysokości ekranu co jeden metr, poczynając od wysokości 3 m i koszcie 150 € [m²] (przy wysokości 7 m – koszt ekranu 230 €/m²). Długość ekranów na analizowanym odcinku trasy zgodnie z aktualnie obowiązującym prawem wynosi 16.363 m, a koszt – 149.665,80 €, natomiast wg proponowanego wariantu zmian odpowiednio 9.835 m i 94.804,10 €.

W nawiązaniu do stanowiska GDDKiA wyrażonego w piśmie z 25 stycznia 2012 r., pismem z 22 sierpnia 2012 r. Dyrektor Departamentu Środowiska GDDKiA zwrócił się z zapytaniem do Dyrektora Departamentu, na jakim etapie znajduje się proces zmiany rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu oraz kiedy można spodziewać się zmiany przedmiotowego rozporządzenia, mającej kluczowe znaczenie w zakresie zmniejszenia kosztów związanych z budową ekranów akustycznych oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 109, 121-138)

6. Pismem z 28 maja 2012 r. w nawiązaniu do licznych kontaktów roboczych, także w ramach Grupy Roboczej ds. Hałasu, Sekretarz Stanu Tadeusz Jarmuziewicz (z up. Ministra Transportu) zwrócił się do Ministra Środowiska z prośbą o ponowną analizę przedmiotowego zagadnienia oraz zainicjowanie stosownych zmian w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu. Do pisma załączono przygotowany w Ministerstwie projekt rozporządzenia (datowany na 1 lutego 2012 r.) zmieniający przedmiotowe rozporządzenie wraz z uzasadnieniem i dokumentem p.n. „Ocena Skutków Regulacji.” Projekt ten zawierał zwiększenie dopuszczalnych poziomów hałasu powodowanego przez drogi i linie kolejowe oraz przez drogi i linie kolejowe istniejące na dzień 1 maja 2004 r. w czterech kategoriach rodzaju terenu wg wskaźnika $L_{Aeq D}$: w grupie I – 55 dB, w grupie II – 60 dB i 65 dB dla dróg i linii kolejowych istniejących w dniu 1 maja 2004 r., w grupie III i IV – po 65 dB. Dla wskaźnika $L_{Aeq N}$ zaproponował: I – 50 dB, II i III – 55 dB (i 60 dB dla istniejących w dniu 1 maja 2004 r.), IV – 60 dB (i 66 dB dla istniejących w dniu 1 maja 2004 r.). W uzasadnieniu do projektu Minister Transportu podał, iż w wyniku przeprowadzonej analizy problematyki hałasu, możliwość lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w bezpośrednim sąsiedztwie drogi, tj. w strefie oddziaływania akustycznego znacznie przekraczającego dopuszczalne wartości, sprawia że nawet

budowa wielu kilometrów kosztownych ekranów akustycznych o najwyższych parametrach technicznych nie jest w stanie zapewnić dotrzymania obowiązujących norm hałasu i prowadzi do ustawicznych protestów. Ponadto w uzasadnieniu do projektu wskazano wartości dopuszczalnych poziomów hałasu w innych krajach Unii Europejskiej (Niemcy, Hiszpania, Węgry). Minister Środowiska nie ustosunkował się do propozycji Ministra Transportu.

Źródłem powyższych danych były pozyskane przez pracowników Departamentu informacje z Internetu oraz w trybie roboczym z Ambasady RP w Niemczech.

(dowód: akta kontroli str. 109, 139-158, 450-461)

W sprawie opracowania przez Ministerstwo projektu rozporządzenia, Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż „MTBiGM podjęło prace zakończone opracowaniem projektu rozporządzenia (...) w oparciu o postulaty zarządców dróg krajowych i wojewódzkich, sygnały od parlamentarzystów i obywateli. (...) Przygotowana przez MTBiGM propozycja projektu rozporządzenia (...) miała stanowić aktywną pomoc dla Ministra Środowiska w pracach nad ewentualną zmianą przedmiotowego rozporządzenia. Przekazanie propozycji zmian projektu nie oznaczało narzucenia stanowiska Ministerstwu Środowiska. Zaś przygotowanie przez MTBiGM propozycji zmian projektu rozporządzenia Ministra Środowiska i przekazanie go jako propozycji właściwemu resortowi nie stanowiło przekroczenia kompetencji ustawowych.”

(dowód: akta kontroli str. 450-454)

Grupa Robocza ds. Hałasu została powołana podczas posiedzenia plenarnego, które odbyło się w dniach 8-9 grudnia 2011 r., w ramach funkcjonującej sieci „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”. Zakładano, że przedmiotem prac Grupy będą m.in.: dobre praktyki w opracowaniu programów ochrony środowiska przed hałasem oraz w przygotowywaniu projektów uchwał dotyczących wyznaczania obszarów ograniczonego użytkowania. W latach 2012-2013 (do sierpnia) odbyło się osiem spotkań Grupy Roboczej, na których omawiane były problemy dotyczące m.in. tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania, podstaw formalno-prawnych realizacji map akustycznych i programów działania (programów ochrony środowiska przed hałasem - POSH), rozstrzygnięć w ocenie oddziaływania akustycznego na środowisko przedsięwzięć w toku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z protokołów z posiedzeń Grupy wynika, iż w dwóch przypadkach podczas spotkań poruszane były m.in. kwestie przekroczeń norm hałasu na terenach podlegających ochronie akustycznej, usytuowanych w sąsiedztwie terenów przemysłowych oraz oddziaływań skumulowanych i problemów z budową ekranów przy autostradzie A1 w związku z wejściem w życie nowelizacji rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 159-162, 579-629)

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska poinformował, iż w ramach Grupy Roboczej funkcjonują trzy podgrupy: podgrupa do weryfikacji przepisów prawa; podgrupa do wypracowania najlepszych praktyk; podgrupa ds. interpretacji prawa (gł. Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska i Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska). Prace Grupy Roboczej ds. Hałasu nie obejmowały wypracowania propozycji stosowania rozwiązań zamiennych, zastępujących szeroko stosowane zabezpieczenia dróg przed hałasem w postaci ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 579-602)

7. W nawiązaniu do pisma z 28 maja 2012 r., Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) pismem z 28 sierpnia 2012 r. ponownie zwrócił się do Ministra Środowiska z prośbą o analizę przedmiotowego zagadnienia i przedstawienia stanowiska w tej sprawie. Na powyższe Minister Środowiska nie udzielił odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 109, 139-158, 163)

8. Przy piśmie z dnia 6 września 2012 r. (w ramach uzgodnień międzyresortowych), a następnie – 17 września 2012 r. (po przeprowadzonych konsultacjach oraz uzgodnieniach międzyresortowych), Minister Transportu otrzymał opracowany w Ministerstwie Środowiska projekt rozporządzenia celem zgłoszenia ewentualnych uwag. Minister Transportu nie wniósł uwag do projektu rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 164-190)

Rozporządzenie (z dnia 1 października 2012 r.)¹¹ zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu weszło w życie 23 października 2012 r., określając dopuszczalne poziomy hałasu wyrażone wskaźnikami $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$ oraz L_{DWN} i L_N oraz L_{DWN} i L_N .

Dane dotyczące proponowanych poziomów hałasu w środowisku, wg wskaźników $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$, uwzględniające normy zaproponowane przez Ministerstwo, GDDKiA oraz określone w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku z 2007 r. i w zmienionym – w 2012 r., przedstawia poniższa tabela:

L.p.	Rodzaj terenu	Rozporządzenie z 2007 r. $L_{Aeq D}/L_{Aeq N}$	Stanowisko GDDKiA z 05.12.2011 $L_{Aeq D}/L_{Aeq N}$	Projekt MT z 05.01.2012 $L_{Aeq D}/L_{Aeq N}$	Projekt rozporz. z 01.02.2012 (propozycja MT) $L_{Aeq D}/L_{Aeq N}$	Projekt MŚ z 17.09.2012 $L_{Aeq D}/L_{Aeq N}$	Rozporz. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu z 01.10.2012
1.	a. Strefa ochronna A uzdrowiska, b. tereny szpitalne poza miastem	50/45	55/47	55/50	55/50	50/45	50/45
2.	a. Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej b. tereny zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci c. tereny domów opieki społecznej d. tereny szpitali w miastach	55/50	60/55	60/55 70/60*	60/55 65/60**	61/56	61/56
3.	a. Tereny zabudowy wielorodzinnej b. tereny zabudowy zagrodowej c. tereny rekreacyjno – wypoczynkowe d. tereny mieszkaniowo - usługowe	60/50	65/55	65/55 70/60*	65/55 -/60**	65/56	65/55
4.	Tereny w strefie śródmiejskiej miast pow. 100 tys. mieszk.	65/55	65/55	70/60 72/70*	65/60 -/65**	68/60	68/60

*dotyczy dróg istniejących

**dotyczy dróg i linii kolejowych istniejących w dniu 1 maja 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 116-129, 139-158, 176-190)

Resort transportu nie przeprowadzał we własnym zakresie analiz i badań potwierdzonych na piśmie, czy podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu nie będzie miało negatywnego wpływu na środowisko i zdrowia ludzi. Przygotowując projekt rozporządzenia resort wykorzystał wiedzę na temat dopuszczalnych poziomów hałasu w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz informacje zawarte w postulatach zarządców dróg.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku - Dz. U. z 2012 r., poz. 1109,

Z-ca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż „Propozycja zmian dopuszczalnego poziomu hałasu została przygotowana na podstawie informacji przekazanych przez GDDKiA, stanowiska Konwentu Marszałków Województw RP i własnych roboczych ustaleń na temat dopuszczalnych poziomów hałasu w wybranych krajach Unii Europejskiej. W MTBiGM nie były prowadzone ani zlecane przez MTBiGM ekspertyzy na zewnątrz w tym zakresie. (...) Nie jest rolą resortu transportu ocena wpływu podwyższenia dopuszczalnego poziomu hałasu na środowisko. Niemniej jednak biorąc pod uwagę robocze ustalenia na temat wyższych dopuszczalnych poziomów hałasu powodowanego przez drogi w niektórych krajach europejskich uznano, iż podwyższenie poziomów w Polsce nie będzie powodować znacznego negatywnego oddziaływania.”

(dowód: akta kontroli str. 450-461)

Sekretarz Stanu Zbigniew Rynasiewicz wyjaśnił, iż kwestia kosztów budowy ekranów akustycznych przy drogach i liniach kolejowych była tematem rozmowy Ministra Transportu z Prezesem Rady Ministrów, „natomiast pismem podsumowanie stanowiska i działań Ministra Transportu w przedmiotowej sprawie, skierowane także do Prezesa Rady Ministrów, zostało przedstawione już po wejściu w życie zmian poziomów hałasu.”

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 649-652, 654-655)

1.2. Działalność Ministerstwa w zakresie zmian warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i drogowe obiekty inżynierskie w zakresie ochrony akustycznej

1.2.1 Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 stycznia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹², (zwane dalej rozporządzeniem z 29 stycznia 2013 r.

Prace nad zmianą rozporządzenia – jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora Departamentu – Departament rozpoczął na podstawie zaleceń zawartych w odręcznie napisanej notatce Ministra Transportu w brzmieniu: „sprawdzić, dlaczego w rozporządzeniu wskazujemy elementy, jako podstawowe urządzenia chroniące przed hałasem. Czy nie powinniśmy dać dowolności w tej kwestii.” oraz spotkań wewnętrznych. Początkowo prace dotyczyły jedynie rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi, jednakże następnie po roboczym spotkaniu z Ministrem Transportu do dalszych prac legislacyjnych zostało skierowane także rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie.

(dowód: akta kontroli str. 306, 478-483)

Notatką Zastępcy Dyrektora Departamentu z 18 października 2012 r. Sekretarzowi Stanu przekazany został projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi ... W uzasadnieniu podano, iż projekt przewiduje uchylenie §§ 179 i 180, zgodnie z którymi za podstawowe urządzenia ochrony obiektów i obszarów przed hałasem uważa się ekrany akustyczne, zaś za podstawowe urządzenia ochrony obiektów przed wibracjami uważa się ekrany przeciwwibracyjne oraz konstrukcje przeciwwibracyjne. Uzasadnieniem zmian jest możliwość zastąpienia ekranów akustycznych innymi rodzajami ochrony akustycznej, np. wałami ziemnymi, pasami zieleni, zadrzewieniami oraz zakrzewieniami. Ponadto Zastępca Dyrektora zwróciła uwagę na „olbrzymie koszty budowy ekranów akustycznych, których średni koszt budowy 1 m² może wynieść w zależności od wysokości konstrukcji od ok. 150 € do 230 €”.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 181

W Ocenie Skutków Regulacji (OSR) będącą odrębną częścią uzasadnienia do projektu rozporządzenia nie określono wymiaru finansowego przy ograniczeniu kosztów inwestycji drogowych związanych z budową ekranów akustycznych i przeciwwibracyjnych.

Z-ca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż „w OSR (...) nie zostały podane dokładne koszty budowy alternatywnych do ekranów akustycznych urządzeń oraz wymiar finansowy przy ograniczeniu kosztów, gdyż zmienione przepisy miały jedynie rozwiązać wątpliwości co do braku konieczności budowy ekranów akustycznych jako jedynego możliwego do zastosowania urządzenia ochrony obiektów i obszarów przed hałasem. Zmiana tych przepisów nie oznaczała zupełnej likwidacji zastosowania ekranów. (...) Założono, że zarządcy będą podejmowali decyzje w oparciu o czynnik ekonomiczny, co w efekcie przyniesie pozytywny wpływ na sektor finansów publicznych.”

(dowód: akta kontroli str. 307-313, 478-483)

W ramach uzgodnień wewnątrzresortowych (przekazujących projekt rozporządzenia z 29 stycznia 2013 r. do GDDKiA, do 5 Departamentów i sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Drogowego Ministerstwa), trzy Departamenty nie wniosły uwag, GDDKiA zaproponowała zmiany metryczki, zmiany zapisu wejścia w życie rozporządzenia oraz zmiany w uzasadnieniu proponując, by wskazać trasy w wykopie jako inne możliwości ochrony akustycznej i przeciwwibracyjnej (uwzględnione w uzasadnieniu). Pozostałe jednostki nie udzieliły odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 314-323, 478-483, 506-512)

W ramach konsultacji społecznych (przekazujących projekt rozporządzenia 14. instytucjom), cztery jednostki nie zgłosiły uwag do zmiany rozporządzenia przewidującego uchylenie §§ 179 i 180. Pozostałe jednostki nie udzieliły odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 324-342, 478-483)

Pismem z 31 października 2012 r. Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) przekazał Podsekretarzowi Stanu Wiceprzewodniczącemu Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt przedmiotowego rozporządzenia wraz z uzasadnieniem, z prośbą o zaopiniowanie pod względem zakresu OSR i konsultacji społecznych. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu poinformował, że przedłożona OSR wymaga uzupełnienia o porównanie kosztów budowy i instalacji różnych urządzeń ochrony przed hałasem i wibracjami. Ponadto w piśmie z 19 listopada zaproponował, by w uzupełnieniu do Uzasadnienia przyjąć taką formę prezentacji danych, aby można było porównać koszty budowy 1 metra bieżącego ochrony akustycznej i przeciwwibracyjnej.

W odniesieniu do tych uwag dwukrotnie pismami z 14 grudnia 2012 r. odniósł się Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) podając, że nie widzi uzasadnienia dla powyższego uzupełnienia o koszty budowy i instalacji różnych urządzeń ochrony przed hałasem, bowiem projekt nie powoduje usunięcia ekranów akustycznych oraz nie wskazuje konieczności stosowania innych urządzeń czy środków ochrony przed hałasem. Ponadto intencją zaproponowanych zmian było zapewnienie większej swobody zarówno zarządcom dróg, jak i organom zajmującym się ochroną środowiska co do wyboru urządzeń, czy środków ochrony przed hałasem w odniesieniu do dróg publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 343-349, 478-483)

W ramach uzgodnień międzyresortowych (przekazujących projekt rozporządzenia z 29 stycznia 2013 r. do 22. jednostek), cztery jednostki nie zgłosiły uwag do zmiany rozporządzenia przewidującego uchylenie §§ 179 i 180. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji zgłosił uwagi do poszerzenia zakresu § 140 ust. 7 projektu nie będącego przedmiotem proponowanej zmiany. Pozostałe jednostki nie udzieliły odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 355-379, 478-483)

Pismem z 15 listopada 2012 r. Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji (RCL) zgłosił uwagi dotyczące brzmienia przepisu upoważniającego oraz „zamieszczenia odnośnika do tytułu rozporządzenia informującego o notyfikacji”. Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) poinformował Wiceprezesa RCL o uwzględnieniu wszystkich zgłoszonych uwag.

(dowód: akta kontroli str. 381-385)

Projekt rozporządzenia z 29 stycznia 2013 r. został uzgodniony pod względem prawnym i redakcyjnym oraz został umieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej RCL. Projekt nie wymagał rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą i nie podlegał notyfikacji technicznej, gdyż uchylał przepisy nakładające obowiązek stosowania przy drogach publicznych ekranów akustycznych lub przeciwwibracyjnych i powodował znaczne rozszerzenie możliwości stosowania innych urządzeń – niż ekrany – które mogą być stosowane jako obiekty chroniące przed hałasem i wibracjami.

(dowód: akta kontroli str. 350-354, 380, 386-410, 490-505)

1.2.2. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie¹³, (zwane dalej rozporządzeniem z 23 kwietnia 2013 r.

Pierwszy opracowany projekt rozporządzenia datowany na dzień 31 października 2012 r. przewidywał zmianę brzmienia § 279 oraz – w konsekwencji – §§ 280 i 281. W uzasadnieniu do projektu podano, iż w brzmieniu obecnego zapisu, § 279 stanowi, że obiekty inżynierskie usytuowane w pobliżu budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej powinny być wyposażone w ekrany przeciwhałasowe stanowiące zaporę dla fal akustycznych. Proponowane zmiany przewidują, że przy projektowaniu obiektów inżynierskich powinno się zaplanować zastosowanie odpowiednich środków ochrony i należy brać pod uwagę również inne niż ekrany przeciwhałasowe urządzenia ochrony akustycznej. Dzięki zmianie § 279 zarządcy dróg i organy zajmujące się ochroną środowiska będą miały swobodę co do wyboru urządzenia ochrony przed hałasem. Bez zmian pozostawiono natomiast wszystkie regulacje techniczne dotyczące umieszczania ekranów akustycznych na drogowych obiektach inżynierskich. Ponadto wskazano na „olbrzymie koszty budowy ekranów akustycznych których średni koszt budowy 1 m² może wynieść w zależności od wysokości konstrukcji od ok. 150 € do 230 €”. Zmiany przepisów nie oznaczają zakazu ustawiania ekranów akustycznych.

W OSR nie wskazano kosztów budowy alternatywnych do ekranów akustycznych innych środków ochrony przed hałasem. Wyjaśnienie Z-cy Dyrektora Departamentu w tej kwestii zostało opisane w punkcie 1.4.1 wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 411-417, 478-489)

W ramach konsultacji społecznych (przekazujących projekt rozporządzenia z 23 kwietnia 2013 r. do 14. Instytucji):

- Prezes Zarządu Polskiego Kongresu Drogowego zgłosił następujące uwagi: „rozporządzenie powinno wprowadzić wariantowanie i/lub etapowanie wprowadzania zabezpieczeń akustycznych na obiektach tam, gdzie mamy do czynienia z ochroną głównie obiektów mieszkalnych”, „proponujemy dokonanie poprawnej redakcji tekstu, dla uniknięcia wrażenia braku fachowości i merytorycznej weryfikacji zapisów; zamiast zaporę dla fal akustycznych – ekrany akustyczne, ekrany przezroczyste to elementy odbijające fale dźwiękowe a nie dźwiękochłonne. W zapisach brak jest również fragmentu dotyczącego specjalnych zabezpieczeń w postaci pasków poziomych stosowanych w celu zabezpieczenia kolizji ptaków z ekranami”.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 528

W odpowiedzi Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) podał, iż powyższa uwaga wykracza poza zakres delegacji ustawowej i materię rozporządzenia. Właściwymi przepisami w celu uregulowania tej kwestii jest ustawa poś. Uwagi dotyczące § 279-§ 281 zostały częściowo uwzględnione poprzez zmianę terminów (np. wprowadzono zamiast materiały lekkie – materiały trwałe), natomiast kwestia stosowania zabezpieczeń na ekranach akustycznych w postaci pasków poziomych powinna być uregulowana na etapie decyzji o środowiskowych uregulowaniach.

- Dyrektor Biura Zarządu Województw RP przekazał do Ministerstwa uwagi otrzymane z województw: podkarpackiego, mazowieckiego, opolskiego i śląskiego. Województwa Mazowieckie zaproponowało uwagi w zakresie wskazania w przepisach alternatywnych rozwiązań zapewniających ochronę przed hałasem oraz zasadności stosowania zabezpieczeń w sytuacji, kiedy właściciele przyległych do drogi posesji protestują przeciwko wykonaniu zabezpieczeń przed hałasem. W odpowiedzi Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) podał, iż nie widzi uzasadnienia dla wskazywania w rozporządzeniu katalogu zabezpieczeń, gdyż intencją zaproponowanych zmian jest zapewnienie większej swobody zarządcom dróg i organom zajmującym się ochroną środowiska. Uwaga dotycząca zasadności stosowania zabezpieczeń antyhałasowych w sytuacji protestów właścicieli posesji wykracza poza zakres delegacji ustawowej i materię rozporządzenia. Właściwymi przepisami w celu uregulowania tych kwestii jest ustawa poś.

- Dyrektor Instytutu Badawczego Dróg i Mostów zaproponował zastosowanie w § 279 liczby pojedynczej terminów *poziomy, powodowane, przekraczały*, a w § 281 zapisać zamiast *materiały lekkie – materiały trwałe, właściwości dźwiękochłonne – właściwości przeciwhałasowe, faktura materiałów – powierzchnia ekranów*. Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) uwzględnił wszystkie zmiany.

- cztery jednostki nie wniosły uwag.

- pozostałe jednostki nie udzieliły odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 328-338, 418-429, 478-483)

W sprawie zakresu OSR i konsultacji społecznych, Podsekretarz Stanu - Wiceprzewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów poinformował Ministerstwo Transportu, że przedłożona OSR wymaga uzupełnienia informacji na temat wpływu nie doprecyzowania warunków technicznych różnych rodzajów urządzeń ochrony przed hałasem powodowanym ruchem drogowym. Do uwag tych pismem z 14 grudnia 2012 r. odniósł się Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) podając, że ze względu na specyfikę drogowych obiektów inżynierskich zapewne nadal ekrany akustyczne będą najczęściej stosowanym urządzeniem, a zastosowanie innych środków ochrony przed hałasem przy drogowych obiektach inżynierskich może być trudne.

Oprócz powyższego, w piśmie z 19 listopada zaproponował, by w uzupełnieniu do Uzasadnienia przyjąć taką formę prezentacji danych, aby można było porównać koszty budowy 1 metra bieżącego ochrony akustycznej i przeciwwibracyjnej. W odniesieniu do tych uwag, pismem z 14 grudnia 2012 r. Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) podał, iż nie widzi wobec powyższego uzupełnienie uzasadnienia o koszty budowy i instalacji różnych urządzeń ochrony przed hałasem, bowiem projekt nie powoduje usunięcia ekranów akustycznych oraz nie wskazuje konieczności stosowania innych urządzeń czy środków ochrony przed hałasem.

W dalszej korespondencji Wiceprzewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów podtrzymał wcześniejsze uwagi dotyczące konieczności wskazania chociażby przybliżonych kosztów budowy i instalacji różnych urządzeń ochrony przed hałasem i wibracjami, bowiem bez takiego wskazania trudno jest mówić o pozytywnym wpływie na sektor finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 344-346, 348-349, 430-431, 478-483)

W ramach uzgodnień międzyresortowych przekazujących projekt rozporządzenia z 23 kwietnia 2013 r. do 22 jednostek:

- trzy jednostki nie wniosły uwag do przedmiotu proponowanych zmian,
- Minister Środowiska zgłosił uwagi co do zmiany zapisu § 279 i § 280, które zostały uwzględnione w przedmiotowym projekcie, w taki sposób, że przy projektowaniu obiektów inżynierskich należy uwzględnić konieczność zapewnienia dotrzymania dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku, a jeżeli prognozowane poziomy hałasu przenikające do środowiska przekraczają dopuszczalne poziomy, należy zaplanować czynności zmierzające do ograniczenia oddziaływania na środowisko (§ 279). W § 280 zaproponowano, by ekrany akustyczne nie utrudniały dostępu światła do budynków usytuowanych przy obiekcie oraz przewiewu powietrza w celu odprowadzenia spalin z obiektu,
- pozostałe jednostki nie udzieliły odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 355-356, 363-372, 378-379, 478-483)

Pismem z 15 listopada 2012 r. Wiceprezes RCL zgłosił uwagi do projektu rozporządzenia dotyczące brzmienia przepisu upoważniającego do wydania projektowanego rozporządzenia oraz „zamieszczenia odnośnika do tytułu rozporządzenia informującego o notyfikacji”. Sekretarz Stanu (z up. Ministra Transportu) poinformował Wiceprezesa RCL o uwzględnieniu wszystkich zgłoszonych uwag.

(dowód: akta kontroli str. 381, 384-385)

Projekt rozporządzenia z 23 kwietnia 2013 r. został uzgodniony pod względem prawnym i redakcyjnym, zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej RCL oraz nie wymagał rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

(dowód: akta kontroli str. 380, 386-393, 400, 432-445, 490-505)

Z-ca Dyrektora Departamentu Innowacji i Przemysłu Ministerstwa Gospodarki poinformowała, że projekt rozporządzenia został notyfikowany Komisji Europejskiej (KE) 15 stycznia 2013 r., a wyznaczony przez KE obowiązkowy okres wstrzymania procedury legislacyjnej upłynął 16 kwietnia 2013 r. W tym okresie do projektu rozporządzenia nie zostały zgłoszone żadne komentarze i opinie szczegółowe.

(dowód: akta kontroli str. 446-449)

Prace legislacyjne dotyczące wydania zmian rozporządzeń w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać objekty inżynierskie rozpoczęły się w październiku 2012 r. Przedmiotowe rozporządzenia weszły w życie odpowiednio 22 lutego 2013 r. i 22 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 306)

Z-ca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż nowelizacje rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać objekty inżynierskie „(...) zawierają usunięcie i zmianę przepisów wskazujących ekrany akustyczne, jako podstawowe urządzenia ochrony obiektów i obszarów przed hałasem. Przedmiotowych zmian dokonano w celu doprecyzowania przepisów budzących wątpliwości, natomiast nie zmieniono co do zasady możliwości stosowania środków ochrony akustycznej, również innych, niż ekrany akustyczne, np.wały ziemne, pasy zieleni, zadrzewienia, czy drogi w wykopie. (...) Należy podkreślić, iż zmiany podyktowane były jedynie koniecznością wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania urządzeń ochrony przed hałasem. (...)”.

Ponadto dodała, iż prace legislacyjne nad nowelizacją rozporządzeń zostały podjęte w celu doprecyzowania i usunięcia wątpliwości zarówno zarządców dróg publicznych, jak i organów wydających decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku realizacji inwestycji drogowych. Prace nad

nowelizacją rozporządzeń rozpoczęły się pod koniec 2012 r. z uwagi na fakt, iż wcześniej nikt nie sygnalizował problemów z ich zastosowaniem. W ocenie MTBiGM przepisy wówczas obowiązujące zawsze dawały możliwość zastosowania innych urządzeń ochrony przed hałasem. Z uwagi na wątpliwości interpretacyjne uznano, że najlepszym sposobem ich rozwiązania będzie zmiana rozporządzeń w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 104-108, 478-489,)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Projekt rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty inżynierskie nie został poddany procesowi uzgodnień wewnątrzresortowych z innymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, co było niezgodnie z § 39 zarządzenia nr 37 Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2011 r. w sprawie prac nad projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych¹⁴.

Z-ca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż „(...) projekt rozporządzenia (...) stanowił konsekwencję decyzji o zmianie rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne oraz ze względu na pilność projektów uznano, że nie ma potrzeby przeprowadzania uzgodnień wewnątrzresortowych tego projektu, zwłaszcza iż komórki najbardziej zainteresowane w przedmiotowej tematyce, jak Departament Prawny i GDDKiA mogły się jeszcze wypowiedzieć bądź podczas akceptacji projektu przed przekazaniem do uzgodnień międzyresortowych, bądź w ramach uzgodnień międzyresortowych. (...)”

(dowód: akta kontroli str. 478-483, 506-512)

1.3 Inna działalność Ministerstwa w zakresie ograniczania kosztów budowy urządzeń zabezpieczających przed hałasem drogowym

Generalny Dyrektor w swoich stanowiskach (opisanych w punkcie 1.1 wystąpienia pokontrolnego) kierowanych do resortów infrastruktury i transportu proponował wprowadzenie konkretnych rozwiązań prawnych dotyczących nowelizacji ustawy poś, planowania przestrzennego, czy zdezaktualizowanych przepisów techniczno - budowlanych (pisma z 18.05.2009, 05.12.2011). Resort środowiska deklarował natomiast wolę wypracowania kompromisu w zakresie nie tylko podniesienia standardów akustycznych, ale i określenia zadań zmierzających do zminimalizowania skutków ponadnormatywnych oddziaływań na środowisko, powstających w wyniku eksploatacji dróg (pismo z 24.05.2010) oraz zauważył, iż zmiany w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu „są jedynie pierwszym krokiem w kierunku zmian w przepisach, które pomogą w sposób kompleksowy rozwiązać problemy z zastosowaniem nieracjonalnych form ochrony przed hałasem. Zmiany, które zostaną przedstawione w najbliższej przyszłości będą obejmowały m.in. nowelizację ustawy poś, rozporządzeń Ministra Środowiska lub innych ministrów.”

Sekretarz Stanu Zbigniew Rynasiewicz (z up. Ministra Transportu) wyjaśnił, iż w zakresie kontynuowania działań związanych z ochroną przed hałasem, Ministerstwo przygotowało zmiany rozporządzeń dotyczące zmian warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i drogowe obiekty inżynierskie w zakresie ochrony akustycznej.

W związku z zapowiedzianym przez Ministra Środowiska kontynuowaniem debaty na temat skutecznej ochrony przed hałasem drogowym oraz propozycją Generalnego Dyrektora dotyczącą wprowadzenia kompleksowych rozwiązań w tym zakresie (w tym rozwiązań prawnych), Minister Transportu nie podjął innych działań

¹⁴ Dz. U.MI z 2011 r., Nr 11, poz. 54

(poza wyżej opisanymi). Nie prowadzono analiz w celu wprowadzenia innych (poza ekranami) rozwiązań problemu z instalowaniem ekranów akustycznych (np. stosowanie nawierzchni dróg charakteryzujących się niskim poziomem emisji hałasu, stosowanie obudów dźwiękochłonnych na hałaśliwe urządzenia i maszyny, stosowanie konstrukcji i materiałów stanowiących barierę dla hałasu – płyty, okna, drzwi, ściany dźwiękochłonne, wprowadzanie ograniczeń prędkości w porze nocnej, itp.).

W wyjaśnieniu, Minister Transportu (działający z upoważnienia Sekretarz Stanu Zbigniew Rynasiewicz) potwierdził ten fakt, uzasadniając go „oczekiwaniem na zapowiedziane przez Ministra Środowiska kontynuowanie debaty na temat skutecznej ochrony przed hałasem drogowym oraz wprowadzeniem kompleksowych rozwiązań w tym zakresie.”

(dowód: akta kontroli str. 114-120, 196-197, 225-226, 450-454, 635-640)

Zaangażowanie Ministra Transportu w prace związane ze zmniejszeniem zakresu stosowania ekranów akustycznych ograniczyły się do przygotowania propozycji zliberalizowania dopuszczalnych poziomów hałasu powodowanego przez drogi i linie kolejowe oraz doprecyzowania przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i drogowe obiekty inżynierskie w zakresie ochrony akustycznej.

Minister Transportu nie inicjował jednak dalszych działań organizacyjnych i legislacyjnych, zmierzających do wprowadzenia rozwiązań mających na celu ograniczenie kosztów związanych z budową ekranów akustycznych. Nie prowadził również analiz w celu wprowadzenia innych (poza ekranami) rozwiązań problemu instalowania ekranów w nadmiernej ilości, a także nie podejmował działań w związku z propozycjami Ministra Środowiska i Generalnego Dyrektora w zakresie prac nad kompleksowym rozwiązaniem dotyczącym ochrony przed hałasem.

W świetle regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, obowiązek dokonywania ocen i analiz, w tym skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz prowadzonych działań, a także propozycji rozwiązań systemowych, w tym legislacyjnych, należy do obowiązków Departamentu

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ministerstwa w zakresie ograniczenia stosowania ekranów akustycznych

1.4 Nadzór i kontrola Ministerstwa nad działaniami GDDKiA w zakresie stosowania ekranów akustycznych

1.4.1 Interpelacje poselskie

Stosowanie ekranów akustycznych oraz wysokie koszty związane z ich budową były jednym z tematów składanych – do resortów infrastruktury i transportu – interpelacji poselskich, w których Posłowie na Sejm RP poddawali w wątpliwość stawianie ekranów wzdłuż niektórych odcinków dróg, szczególnie w miejscach, gdzie krajobraz tworzą lasy i pola.

W powyższej sprawie, w latach 2008-2010 złożono cztery interpelacje poselskie:

1. Zapytanie Posła Wiesława Wody z 19 grudnia 2008 r., w którym zwrócono uwagę m.in. na:

- bardziej rygorystyczne niż w krajach Unii Europejskiej normy natężenia ruchu obowiązujące w Polsce,
- instalowanie ekranów akustycznych pomimo braku zabudowy wzdłuż budowanej autostrady A4 na trasie Kraków – Szarów, w tym także na odcinku równoległym do linii kolejowej Kraków – Przemyśl, mimo że na jej długim fragmencie między autostradą a linią kolejową nie ma żadnych zabudowań.

Poseł W. Woda zwrócił się z pytaniem w sprawie m.in. zamierzeń Ministra Infrastruktury i GDDKiA w sprawie dostosowania polskich norm do standardów

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Ocena cząstkowa

unijnych oraz skali oszczędności, jakie „przyniesie zrezygnowanie z budowy ekranów tam, gdzie są one absolutnie zbyteczne”. W odpowiedzi Podsekretarz Stanu Patrycja Wolińska-Bartkiewicz (z up. Ministra Infrastruktury) stwierdziła m.in. że:

- ustalenie dopuszczalnych norm hałasu znajduje się w kompetencji Ministra Środowiska w porozumieniu z Ministrem Zdrowia (zgodnie z art. 113 ust. 1 ustawy poś),
- obowiązujące w Polsce poziomy hałasu są porównywalne z wartościami w innych państwach europejskich,
- ekrany akustyczne stosowane są przez drogowców zawsze tam, gdzie są niezbędne,
- organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przy ustalaniu wymogu ustawienia ekranów akustycznych przy drodze bierze również pod uwagę plany zagospodarowania przestrzennego i może zdecydować o ich ustawieniu nie tylko na obszarach zabudowanych, ale również przewidzianych pod zabudowę, w tym także zagrodową,
- ograniczenie zastosowania ekranów akustycznych przy drogach mogłoby niewątpliwie spowodować oszczędności, gdyż budowa ekranów akustycznych jest bardzo kosztowna – koszt wykonania 1 m² ekranu mieści się w granicach od 500 zł do 1.800 zł.

W nawiązaniu do interpelacji, pismem z dnia 12 stycznia 2009 r. Dyrektor Departamentu zwrócił się do Ministerstwa Środowiska w sprawie obowiązujących w Polsce rygorystycznych norm natężenia hałasu z zapytaniem, w jakiej perspektywie czasowej Minister Środowiska planuje wprowadzić zmiany do rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu.

Minister Środowiska nie udzielił odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 210-216)

2. Zapytanie Posła W. Wody z 24 sierpnia 2009 r., w którym podał m.in. że:

- na budowie autostrady A4 (odcinek Kraków - Szarów) instalowane są ekrany akustyczne w lesie, a także między autostradą a torami kolejowymi,
- w związku ze spodziewanym przystąpieniem do budowy kolejnego odcinka A4 (Szarów - Krzyż), będzie on przebiegał przez tereny leśne, równoległe do torów kolejowych.

W związku z powyższym Poseł W. Woda zapytał o zamiary Ministra, „aby wyeliminować niepotrzebne nakłady finansowe i przez to obniżyć koszt budowy oraz przyspieszyć tempo jej realizacji” oraz „czy dokumentacja budowy A4 na odcinku Szarów – Krzyż przewiduje instalowanie ekranów akustycznych w miejscach, w których są one zbędne”.

W odpowiedzi z dnia 23 września 2009 r. Podsekretarz Stanu Radosław Stępień stwierdził m.in. że:

- właściwy organ – w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która zostaje wydana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko – określa m.in. wymagania dotyczące ochrony środowiska,
- jeżeli organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stwierdzi, że istnieje konieczność instalowania przy projektowanej drodze ekranów akustycznych, inwestor musi te warunki wypełnić,
- „wprowadzenie jakiegokolwiek zmiany do projektu poszczególnych odcinków autostrady A4 wiązałoby się z koniecznością pozyskania nowej decyzji dotyczącej środowiskowych uwarunkowań inwestycji, co doprowadziłoby do wstrzymania prowadzonych robót budowlanych i znacznych opóźnień w realizacji inwestycji”.

(dowód: akta kontroli str. 217-220)

3. Interpelacja Posła Wody z 9 lutego 2010 r. skierowana do Prezesa Rady Ministrów, w której stwierdził m.in. że: „nie przemawia do mnie argumentacja

adresata interpretacji, ponieważ nie zostałem przekonany, iż instalowanie ekranów akustycznych na terenach niezamieszkałych oraz w kompleksach leśnych posiada merytoryczne uzasadnienie" i zapytał o możliwości zmiany obowiązującego rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. tak, by nie zachodziła potrzeba instalowania ekranów akustycznych tam, gdzie są one zbędne.

W odpowiedzi z 21 czerwca 2010 r. Minister Środowiska (upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów do udzielenia odpowiedzi) podał, iż:

- obowiązujące w Polsce akustyczne standardy jakości środowiska nie odbiegają od standardów obowiązujących w państwach Wspólnoty Europejskiej,
- uzasadniona jest budowa ekranów akustycznych na rzecz zabezpieczenia przed ponadnormatywnym hałasem terenów, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu, pod warunkiem, że tereny te są faktycznie zagospodarowane w sposób wymagający tej ochrony,
- z mocy przepisów o ochronie środowiska nie jest wymagana ochrona przed hałasem terenów, które tylko w myśl zapisów planów zagospodarowania przestrzennego wymagają ochrony przed hałasem, gdyż te zapisy nie zawsze podlegają realizacji,
- podjął prace mające na celu wypracowanie rozwiązania, które przyczyni się do bardziej racjonalnych i skutecznych działań realizowanych przez zarządzających drogami na rzecz ochrony środowiska przed hałasem.

(dowód: akta kontroli str. 221-226)

4. Interpelacja Posła Grzegorza Roszaka z 12 maja 2010 r., w której zwrócił uwagę m.in., że:

- krajowe normy natężenia hałasu są jedne z najwyższych na świecie, a obowiązujące przepisy albo wykluczają przebudowę, albo podnoszą cenę kilometra drogi trzykrotnie,
- utrzymanie dopuszczalnych norm hałasu nie sprawia problemu wzdłuż dróg nowo budowanych, gdyż *„biegnie ona w odpowiednio dużej odległości od domów, lub łatwo zaprojektować wzdłuż niej ekrany dźwiękochłonne. Trudniej jest, gdy przychodzi przebudować drogę już istniejącą”*.

W odpowiedzi z 4 czerwca 2010 r. Podsekretarz Stanu Radosław Stępień (z up. Ministra Infrastruktury) stwierdził, że:

- dopuszczalne poziomy hałasu dla dróg, kształtujące się w przedziale od 45 dB do 65 dB, są w warunkach polskich bardzo trudne do osiągnięcia wzdłuż istniejących dróg o średnim lub wysokim natężeniu ruchu drogowego, przylegających do terenów podlegających ochronie akustycznej,
- wystąpił do Ministra Środowiska i Minister Zdrowia z propozycją zmiany przepisów rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu,
- *„resort środowiska deklaruje wolę wypracowania kompromisów w zakresie nie tylko podniesienia standardów akustycznych, ale i określenia zadań zmierzających do zminimalizowania skutków ponadnormatywnych oddziaływań”*.

Ponadto Podsekretarz Stanu zobowiązał się do *„ponownego wystąpienia do resortu zdrowia i środowiska z konkretnymi propozycjami zmian legislacyjnych mających na celu podniesienie dopuszczalnych poziomów hałasu z jednoczesnym poszanowaniem ogólnej wartości, jaką jest zdrowie”* Reakcją na tę zapowiedź było pismo Sekretarza Stanu Tadeusza Jarmuzewicza (z up. Ministra Transportu) skierowane do Ministra Środowiska po dwóch latach, tj. 28 maja 2012 r., zawierające propozycję zmian legislacyjnych mających na celu podniesienie dopuszczalnych poziomów hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 139-158, 195-209)

W dniu 9 sierpnia 2013 r. Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż *„Departament Dróg i Autostrad analizował problem podwyższenia norm hałasu i budowy ekranów w zbyt dużej ilości (...). Departament otrzymywał informacje od*

GDDKiA w ramach wyjaśnień do interpelacji oraz wystąpień od obywateli i bieżącej współpracy roboczej potwierdzające, że GDDKiA realizuje ekrany zgodnie z wydanymi decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach. (...)"

W dniu 5 września 2013 r. Z-ca Dyrektora Departamentu ponownie wyjaśniła, iż „Twierdzenie zawarte w odpowiedzi z dnia 9 sierpnia 2013 r. odnosiło się ogólnie do bieżącej roboczej współpracy z GDDKiA oraz odpowiedzi GDDKiA dotyczącej wystąpień obywateli, a także wystąpień posłów w zakresie problematyki ekranów akustycznych. Departament przygotowując projekty odpowiedzi na interpelacje, zapytania parlamentarzystów nie zawsze występuje do GDDKiA i ich wyjaśnienia, jeżeli posiada wiedzę w tym zakresie z innych źródeł lub wiedza ta została uzyskana na roboczo, czy przy innej okazji. (...)"

(dowód: akta kontroli str. 506-512, 630-634)

Kolejnych 9 interpelacji zgłoszono w okresie od kwietnia 2012 r. do listopada 2012 r., które dotyczyły m.in.:

- budowy ekranów w miejscach, w których nie są one potrzebne (lasy, pola, ugory) (Poseł Anna Fotyga, Poseł Anna Sobecka, Poseł Jarosław Żaczek, Posłowie Piotr Zgorzelski i Jarosław Górczyński), „jak liczne są miejsca, w których wybudowano niepotrzebne ekrany” (Poseł Maciej Małecki), „co było powodem, że ekrany akustyczne powstały w wielu przypadkach w miejscach pozbawionych zabudowań” (Poseł Bogdan Rzońca), „czy powstałe ekrany akustyczne w miejscach, które nie potrzebują tego typu ochrony, będą teraz usuwane” (Poseł Zbigniew Chmielowiec), „czy istnieje możliwość ograniczenia budowy ekranów na terenach nie wymagających bariery dźwiękowej” (Poseł A. Sobecka),
- wątpliwości stawiania ekranów w miejscach, „gdzie powstać wcale nie musiały. Przed samochodowym ruchem chronią np. lasy i ugory”, „czy Ministerstwo kontrolowało miejsca, w których instalowano ekrany dźwiękowe przy budowie dróg” (Posłowie P. Zgorzelski i J. Górczyński),
- sposobu weryfikacji terenu, na którym zastosowany będzie ekran akustyczny, „czy na polskich drogach stosuje się inne rozwiązania, które umożliwiają ograniczenie hałasu; jeśli tak, to jakie i w jakiej ilości zostały zastosowane” (Poseł A. Fotyga),
- „o ile zmniejszyłyby się wydatki na budowę dróg, gdyby wówczas obowiązywały przepisy, które wejdą w życie w październiku 2012 r.”, „czy w przypadku obecnie budowanych dróg nastąpi korekta w zakresie budowy ekranów akustycznych, a także czy GDDKiA renegocjuje umowy na ich wykonanie” (Poseł Krystyna Łybacka),
- szacunkowych kosztów wybudowania kilometra ekranu akustycznego (Poseł A. Fotyga) oraz „dlaczego najczęściej stosowanym zabezpieczeniem akustycznym była dotychczas budowa ekranów, które są przecież tak kosztowne i niezbyt estetyczne” (Poseł Zb. Chmielowiec),
- planów Ministerstwa na rozwiązanie problemu plagi nieskutecznych ekranów oraz „czym i dlaczego jest spowodowana tak późna reakcja Ministerstwa na interwencje GDDKiA oraz marszałków województw” (Poseł Zb. Chmielowiec),
- „dlaczego rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu zmieniane jest dopiero po zakończeniu budowy wielu odcinków dróg ekspresowych i autostrad, na których montowano wielokilometrowe odcinki ekranów akustycznych w miejscach, w których nikogo nie chronią i na które wydano miliardy złotych” (Poseł J. Żaczek),
- „dlaczego tak ważna, również ze względów finansowych, decyzja o zmianie błędnych przepisów nastąpiła tak późno w momencie zahamowania największego bumy inwestycyjnego” (Poseł K. Łybacka),
- „dlaczego narażono budżet na wielomiliardowe straty, skoro przepisy można i powinno się zmienić przed rozpoczęciem inwestycji na Euro 2012” (Poseł J. Żaczek),

- „sposobu pomocy poszkodowanym przedsiębiorcom w związku z utrudnieniami lub uniemożliwieniem im prowadzenia działalności gospodarczej” (Poseł J. Żaczek).

W odpowiedzi na interpelacje poselskie, Sekretarz Stanu Tadeusz Jarmuziewicz (z up. Ministra Transportu) stwierdził m.in., że:

- obowiązek budowy ekranów wynika z art. 112 ustawy poś, zgodnie z którym ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska,
- ustalenie dopuszczalnych norm hałasu znajduje się w kompetencji Ministra Środowiska w porozumieniu z Ministrem Zdrowia,
- zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, a w szczególności ustawą poś, obowiązek przestrzegania wymagań w zakresie ochrony przed hałasem spoczywa na Generalnym Dyrektorzem,
- obowiązek stosowania ekranów powstaje na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która w sentencji uwzględnia wymagania dotyczące ochrony środowiska (np. wentylacja, separatory, ekrany akustyczne),
- każdy projekt drogowy realizowany jest zgodnie ze wszystkimi wydanymi w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych decyzjami, postanowieniami, czy pozwoleniami,
- jednocześnie należy zwrócić uwagę na olbrzymie koszty budowy ekranów akustycznych – średni koszt budowy 1 m² ekranu akustycznego może wynieść w zależności od wysokości, od ok. 150 do 230 € (od 6 do 78 mln zł),
- rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu „określa normy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, a więc ochroną przed hałasem muszą być objęte również tereny planowane pod zabudowę, a nie tylko faktycznie obecnie zabudowane”,
- „rozmieszczenie, zakres oraz rodzaj zastosowanych ekranów na autostradzie A2 na odcinkach A, B, C, D i E Stryków – Konotopa są zgodne z wymogami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wydanej m.in. na podstawie analiz zawartych w raporcie oddziaływania na środowisko. Lokalizacja ekranów wynika z konieczności ochrony danego obszaru, ze względu na występowanie w nim elementów, które muszą być przed hałasem chronione”,
- do inwestora należy analiza poszczególnych kontraktów i podejmowanie na jej podstawie działań oraz wskazanie w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko niezbędnych urządzeń ochrony przed hałasem,
- realizowana jest nowelizacja rozporządzeń Ministra Transportu zmieniających rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jaki powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹⁵ oraz rozporządzenia z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie¹⁶.

Na pytania:

- Posłów P. Zgorzelskiego i J. Górczyńskiego w zakresie kontroli miejsc, w których instalowano ekrany akustyczne,
- Posła M. Maleckiego „jak liczne są miejsca, w których wybudowano niepotrzebne ekrany”,
- Poseł A. Fotygi, jakie i w jakiej ilości na polskich drogach zostały zastosowane inne rozwiązania umożliwiające ograniczenie hałasu,
- Posła J. Żaczka, „dlaczego narażono budżet na wielomiliardowe straty, skoro przepisy można i powinno się zmienić przed rozpoczęciem inwestycji na Euro 2012” oraz „dlaczego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu

¹⁵ Dz. U. z 1999 r., Nr 43, poz. 430 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2000 r., Nr 63, poz. 735 ze zm.

zmieniane jest dopiero po zakończeniu budowy wielu odcinków dróg ekspresowych i autostrad, na których jak wiemy montowano wielokilometrowe odcinki ekranów akustycznych w miejscach, w których nikogo nie chronią i na które wydano miliardy złotych",

- Poseł A. Sobeckiej, „czemu ma służyć budowa ścian akustycznych w okolicach lasów i innych terenów niewrażliwych na hałas z dróg”,

Sekretarz Stanu Tadeusz Jarmuziewicz (z up. Ministra Transportu) nie udzielił odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 238-293)

Problemy pojawiające się w interpelacjach poselskich w zakresie instalowania ekranów akustycznych wzdłuż autostrad i linii kolejowych, pomimo braku zabudowy oraz wysokich kosztów budowy tych ekranów, analizowane były pod kątem zmian legislacyjnych dotyczących rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu.

Sekretarz Stanu Zbigniew Rynasiewicz (z up. Ministra Transportu) wyjaśnił, iż *„z udzielanych odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie wynika jasno, iż resort transportu analizował stan prawny obowiązujący w tym zakresie i podejmowane były w związku z tym działania legislacyjne.”* W wyjaśnieniu podkreślono również, iż nie jest w kompetencji Ministra *„kwestionowanie decyzji administracyjnych o środowiskowych uwarunkowaniach, które wskazują ilość, lokalizację i parametry ekranów przeciwhałasowych przy drogach”* Ministerstwo *„otrzymywało informacje od GDDKiA w ramach wyjaśnień do interpelacji oraz wystąpień od obywateli (...) potwierdzające, że GDDKiA realizuje ekrany zgodnie z wydanymi decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach (...).”*

Minister wyjaśnił także, że *„Biorąc pod uwagę fakt, iż wówczas do Ministerstwa nie trafiały liczne wystąpienia stwierdzające problem zbyt dużej ilości ekranów, nie istniała konieczność przeprowadzenia kontroli zasadności budowy ekranów akustycznych przez GDDKiA w świetle interpelacji poselskich posła W. Wody (z 2008 i 2010 r.) oraz posła Grzegorza Roszaka (z 2010 r.)”. Zdaniem Ministra, „pojedyncze zagadnienia, tj. budowa ekranów akustycznych powinny zostać skontrolowane, jeżeli są dowody wskazujące na jakieś nieprawidłowości lub stanowi przedmiot licznej korespondencji. Z tego też powodu dokonywano kontroli całych odcinków dróg w ramach których sprawdzano prawidłowość i legalność wszystkich aspektów.”* W wyjaśnieniu podano też, że *„żadna z dotychczas przeprowadzonych kontroli inwestycji GDDKiA prowadzona przez Departament Kontroli MT, BiGM nie wykazała, że budowa ekranów akustycznych odbywałaby się niezgodnie z przepisami.”*

(dowód: akta kontroli str. 637-640)

O problemie związanym z budową ekranów akustycznych Minister Infrastruktury poinformowany został również w następującej korespondencji:

- pismem z 26 lutego 2010 r. Przewodniczący Konwentu Marszałków Województw RP przekazał Ministrowi Infrastruktury (oraz Ministrowi Środowiska) stanowisko Konwentu w sprawie zwiększenia dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku dla dróg istniejących, według którego, budowa ekranów akustycznych jest bardzo kosztowna i niejednokrotnie nie zapewnia ograniczenia poziomu hałasu do wartości dopuszczalnych, bowiem zabudowa mieszkaniowa przylegająca do chodnika, a nawet w skrajnych przypadkach do drogi, uniemożliwia umiejscowienie ekranów akustycznych. Według Programu ochrony środowiska przed hałasem dla województwa małopolskiego na lata 2009-2013 w ciągu najbliższych 5 lat tylko dla dróg krajowych o natężeniu ruchu powyżej 6 mln pojazdów na rok, należałoby w woj. małopolskim wybudować 80 km ekranów akustycznych, których koszt wyniesie ok. 500 mln zł. W związku ze zróżnicowaniem linii zabudowy mieszkaniowej (zabudowa znajdująca się w bliskim sąsiedztwie dróg istniejących

oraz zaplanowanie i pozyskanie gruntów niezbędnych do budowy ekranów w przypadku budowy nowej drogi) nie jest możliwa – zdaniem Konwentu – budowa skutecznych ekranów akustycznych, a jedynym rozwiązaniem staje się tworzenie obszarów ograniczonego użytkowania w trybie art. 135 ustawy poś.

- w dniu 28 lutego 2012 r. do wiadomości Ministra Transportu wpłynęło pismo Marszałka Województwa Małopolskiego skierowane do Ministra Środowiska dotyczące zmiany rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu, w taki sposób, by „złagodzić określone w nim dopuszczalne poziomy hałasu dla istniejących dróg”. Marszałek podał, iż na podstawie map akustycznych (wykonanych przez zarządcę dróg wojewódzkich) sporządzonych dla 220 km odcinków dróg, na terenach zagrożonych przekroczeniami hałasu całodobowego zamieszkuje 76.500 osób, a na terenie zagrożonym przekroczeniami poziomu hałasu w nocy – 54.900 osób. Realizacja działań naprawczych mających na celu dostosowanie poziomu hałasu do obowiązujących wartości dopuszczalnych na terenie woj. małopolskiego może spowodować konieczność podniesienia wydatków z budżetu województwa w wysokości 1,5 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 300-305)

Z-ca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż „nie każde pojedyncze pismo wpływające do Departamentu obrazujące jakiś problem stanowi podstawę do podjęcia zdecydowanych kroków przez Departament (Ministerstwo), np. prac legislacyjnych, jeżeli z pisma nie wynika, iż przedstawiony problem ma charakter ogólny i powszechny. Dopiero w przypadku powtarzających się skarg czy wystąpień organów wskazujących na powszechność występującego problemu, po analizie podejmowana jest decyzja o podjęciu np. inicjatywy legislacyjnej”.

(dowód: akta kontroli str. 104-108)

1.4.2 Audyt wewnętrzny i kontrole wewnętrzne

W badanym okresie, Pion Audytu Wewnętrznego nie realizował zadań audytowych w zakresie zasadności projektowania i budowy ekranów akustycznych, gdyż jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora Departamentu Kontrola Audytora Wewnętrznego, proces inwestycyjny dotyczący budowy dróg i autostrad nie należy do właściwości MTBiGM, tylko do właściwości GDDKiA, ocena zasadności budowy ekranów akustycznych może być przedmiotem działań w ramach nadzoru nad GDDKiA, sprawowanego przez Ministra Transportu. Ponadto wyjaśniła, iż analiza ryzyka przeprowadzona na potrzeby przygotowania planów audytu wewnętrznego na lata 2009-2012, uwzględniająca ocenę ryzyka kierownictwa komórek organizacyjnych, priorytety nadane przez kierownika jednostki oraz wyniki przeprowadzonych kontroli i audytów wewnętrznych wykazała, że obszar ten nie uzyskał najwyższej oceny i nie został włączony do planu audytu na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 56, 462-464)

W latach 2010-2011 Ministerstwo przeprowadziło w GDDKiA 5 kontroli w zakresie stanu realizacji inwestycji poszczególnych odcinków autostrady A2, zgodności realizacji rzeczowo – finansowej inwestycji z zawartymi umowami, osiągnięcia i zachowania trwałości celów i wskaźników rzeczowych projektu; spełniania przez inwestycję wymogów ochrony środowiska i ich realizację rzeczową oraz prowadzenie monitoringu środowiska. Dwie z ww. kontroli dotyczyły realizacji budowy i eksploatacji autostrady A2 na odcinku Stryków – Konotopa w zakresie:

- realizacji zobowiązań wobec środowiska wynikających z procesu inwestycyjnego i przyszłej eksploatacji autostrady oraz elementów, które inwestor był zobowiązany zawrzeć w projekcie budowlanym (kontrola Stan realizacji inwestycji – Budowa autostrady A2 odcinek Stryków-Konotopa przeprowadzona w GDDKiA Oddział w Łodzi w 2010 r.),

- określenia, czy elementy ochrony środowiska (w tym ekrany akustyczne) wynikające z decyzji administracyjnych zostały zawarte w projekcie budowlanym

oraz czy zostały zrealizowane zgodnie z tym projektem i w założonych terminach (kontrola „Stan realizacji budowy autostrady A2 Stryków-Konotopa” przeprowadzona w GDDKiA w Warszawie w 2011 r.).

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśniła, iż Departament Kontroli nie posiada uprawnień i kompetencji do kwestionowania rozstrzygnięć organów administracji publicznej w zakresie wymogów ochrony środowiska stawianych inwestorom, a tym bardziej do kwestionowania przepisów, na podstawie których te rozstrzygnięcia są podejmowane. Organy ochrony środowiska w ramach swoich kompetencji określają wymagania w zakresie ochrony środowiska. W kontrolach realizowanych przez Departament Kontroli badane były kwestie spełniania wymagań wynikających z aktów administracyjnych, czyli m.in. realizacji przez inwestorów wymogów środowiskowych, w tym budowy ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 57-83, 462-477)

1.4.3 Kontrola zarządcza

Z analizy oświadczeń o stanie kontroli zarządczej Ministra Infrastruktury za rok 2010, a następnie Ministra Transportu za rok 2011 i 2012 wynika, iż kontrola zarządcza nie obejmowała zagadnień dotyczących analizowanego obszaru. Obejmowała natomiast zagadnienia związane z procesem zarządzania ryzykiem oraz systemem wyznaczania celów i mierników ich realizacji. Jednym z celów realizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury, a następnie Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej była poprawa dostępności komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi, a miernikami określającymi stopień realizacji celu, m.in. zmniejszenie liczby wypadków z udziałem wszystkich uczestników ruchu drogowego (%) oraz długość wybudowanych dróg ekspresowych i autostrad (km): na koniec 2011 r. planowana wartość do osiągnięcia – 356,8 osiągnięta wartość – 235,57; na koniec 2012 r. odpowiednio 985 i 711,8.

(dowód: akta kontroli str. 84-103)

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż *„Generalny Dyrektor Dróg i Autostrad jest stacją fiskalną Skarbu Państwa samodzielnie prowadzi proces inwestycyjny w zakresie dróg krajowych. (...) Zgodnie z przepisami ustawy Prawo ochrony środowiska, obowiązek przestrzegania wymagań w zakresie ochrony przed hałasem emitowanym w związku z eksploatacją drogi publicznej spoczywa na zarządcy drogi. (...). Minister Transportu w ramach swoich uprawnień nadzorczych i kontrolnych nie może ingerować w konkretne rozwiązania techniczne dotyczące inwestycji drogowej, jeżeli wynikają one z obowiązujących decyzji administracyjnych. Natomiast Minister Transportu rozpatruje odwołania od decyzji o zezwoleniu na lokalizację inwestycji drogowej dotyczących dróg krajowych. Kwestie te pozostają we właściwości Departamentu Orzecznictwa II.”*

(dowód: akta kontroli str. 104-108)

Na dzień 24 lipca 2013 r. Departament nie był w posiadaniu innych dokumentów, niż te, które zostały opisane w punktach 1.1 – 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 450-454)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o drogach publicznych sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem należy do ministra właściwego do spraw transportu. Według zapisów regulaminów organizacyjnych Departamentu Dróg i Autostrad obowiązujących w okresie od 28 maja 2008 r. do 16 listopada 2011 r.¹⁷, w zakresie swojej właściwości Departament obowiązany był do współpracy przy przeprowadzaniu kontroli projektów współfinansowanych ze środków Unii

¹⁷ Regulamin organizacyjny z dnia 28.05.2008, 29.05.2009, 17.11.2010, 01.04.2011

Europejskiej (§ 2), a od 17 listopada 2011 r.¹⁸ – do współpracy z Departamentem Kontroli przy przeprowadzaniu kontroli (§ 7).

Ponadto, w regulaminie organizacyjnym Departamentu z 28 maja 2008 r. w § 16 pkt 7 zapisano, iż nadzór w imieniu ministra właściwego ds. transportu nad Generalnym Dyrektorem prowadzony jest m.in. przez „Wydział Inwestycji Drogowych w zakresie nadzoru nad rzeczową realizacją inwestycji poprzez m.in. merytoryczny udział w kontrolach doraźnych, przeprowadzanych na miejscu realizacji projektu, związanych z wyjaśnieniami spraw interwencyjnych, problemów i stwierdzonych nieprawidłowości (wsparcie dla Departamentu Kontroli)”.

Departament Dróg i Autostrad, w ramach współpracy z Departamentem Kontroli, nie przekazywał informacji dotyczących sugestii/propozycji zbadania problematyki instalowania ekranów akustycznych przy drogach krajowych i autostradach, pomimo:

- zarzutów podnoszonych w interpelacjach poselskich, w których poddawano w wątpliwość instalowanie ekranów akustycznych wzdłuż konkretnych odcinków autostrad i linii kolejowych pomimo braku zabudowy,

- informowania Ministerstwa o wysokich kosztach budowy ekranów akustycznych.

Zastępca Dyrektora Departamentu wyjaśniła, iż *„Biorąc pod uwagę wyjaśnienia GDDKiA składane przy okazji poszczególnych interpelacji bądź wystąpień obywateli w sprawie ekranów akustycznych nie było podstaw do uznania przez Departament, iż działania GDDKiA nie były zgodne z wydanymi decyzjami administracyjnymi. W związku z tym Departament nie uznał za właściwe dokonanie zgłoszenia do Departamentu Kontroli konieczności przeprowadzania kontroli zasadności budowy ekranów akustycznych przez GDDKiA. (...)”*

(dowód: akta kontroli str. 5-55, 462-477, 513-578)

Ministerstwo nie spowodowało merytorycznego i rzetelnego wyjaśnienia zarzutów o bezzasadności budowy ekranów, zasygnalizowanych w interpelacji poselskiej po raz pierwszy już w grudniu 2008 r., a następnie powtórzonej dwukrotnie w 2010 r. (ostatecznie w latach 2008-2012 do Ministerstwa wpłynęło 13 interpelacji poselskich w tej sprawie). Stąd też nie można zgodzić się z uzasadnieniem Ministra, że przyczyną niepodjęcia kontroli zasadności budowy ekranów była m.in. niewielka liczba otrzymanych wystąpień. Podzielając natomiast opinię Ministra, że intencją posłów było podjęcie inicjatywy legislacyjnej w celu podniesienia poziomu dopuszczalnego hałasu, należy jednak zauważyć, iż istotą ich krytyki było lokalizowanie ekranów na terenach niezabudowanych, co znacznie podnosiło koszty budowy autostrad.

W ocenie NIK, niewyjaśnienie zarzutów przedstawionych w powyższych interpelacjach wyeliminowało z góry, w przypadku potwierdzenia ich słuszności, możliwość ustalenia przyczyn i rodzaju środków zaradczych, mających na celu ograniczenie nieuzasadnionego stosowania ekranów akustycznych.

Rzetelne zbadanie i wyjaśnienie problemu powszechnego stosowania ekranów akustycznych, mogłoby także przyśpieszyć prace nad zmianami legislacyjnymi w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasów i warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi (wprowadzonych dopiero w IV kwartale 2012 r. i I połowie 2013 r.), a przede wszystkim spowodować wdrożenie kompleksowych rozwiązań ochrony przed hałasem drogowym (będących obecnie w fazie „oczekiwania na kontynuowanie debaty”).

Na konieczność przeprowadzenia takiego postępowania wskazywało także rozpoczęcie w tym czasie realizacji, przyjętego uchwałą nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012”. W programie tym założono, że na rozwój sieci dróg krajowych, w tym dróg

¹⁸ Regulamin organizacyjny z 17.11.2011, 01.02.2012, 19.10.2012

ekspresowych (2.274 km) i autostrad (1.779 km), poniesione zostaną nakłady w wysokości około 104,7 mld zł.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ministerstwa w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹⁹, wnosi o opracowanie i wdrożenie, w ramach właściwości rzeczowej Ministerstwa, rozwiązań legislacyjnych, technicznych i organizacyjnych w zakresie skutecznej ochrony przed hałasem drogowym.

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 Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 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 wniosku pokontrolnego 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 14 października 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz



Podpis

¹⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

