



MINISTER
INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 04.09.2014r.

nr. 3634 podpis. MPoć

Warszawa, 29.08, 2014 r.

DDAIVab-0701-6/14

NK 334856/14

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich

Pan

Wpłynęło dn. 29.08.14 zał.

Bogdan Borusewicz

nr. 578 podpis.

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na oświadczenie senatora Jarosława Obremskiego w sprawie kontroli NIK dotyczącej zasadności budowy ekranów akustycznych i przepustów na polskich drogach (znak: BPS/043-59 -2563/14), przekazane pismem z dnia 30 lipca 2014 r., przedstawiam następujące informacje.

Kwestie ochrony przed hałasem zostały uregulowane w przepisach ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. Ustawa w dziale V, zatytułowanym „ochrona przed hałasem”, ustanawia warunki, standardy oraz przedsięwzięcia, służące ochronie przed hałasem. Aktualnie obowiązujące przepisy wskazują, że ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, albo poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej poziomu dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie, albo poprzez zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. W przypadkach przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu – właściwe organy samorządowe zobowiązane są do opracowania programów ochrony przed hałasem.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w 2013 r. została dokonana zmiana przepisów określających warunki techniczne dla dróg publicznych i drogowych obiektów inżynierskich, podyktowana koniecznością wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych w zakresie stosowania urządzeń ochrony przed hałasem. Dotychczas obowiązujące przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie nie wykluczały bowiem stosowania innych urządzeń ochrony akustycznej niż ekrany akustyczne, co potwierdzone było także przez stosowaną praktykę, w której niektórzy zarządcy zamiast ekranów akustycznych zastosowali np. wały jako środek ochrony przed hałasem.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli „P/13/159 – Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 Warszawa-Łódź” oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność GDDKiA mającą wpływ na zasadność budowy ekranów akustycznych na badanym fragmencie autostrady A2.

W odniesieniu do projektowanych inwestycji drogowych na drogach krajowych, działania w zakresie zabezpieczenia przed hałasem podejmuje inwestor – zarządca drogi, w przypadku dróg krajowych Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad lub zarząd województwa, w przypadku dróg wojewódzkich. Nie ulega wątpliwości, że sposoby tej ochrony muszą być dostosowane do sytuacji faktycznej, specyficznej dla konkretnej inwestycji. W sposób kompleksowy sytuację tę może ocenić jedynie inwestor, który posiada wiedzę o tym, co będzie realizował, w jakiej lokalizacji i jakie ograniczenia będą z tym związane, a także organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla tej inwestycji.

Odnosząc się do zastosowania innych środków ochrony przed hałasem trzeba podkreślić, iż budowa wałów ziemnych jest możliwa tam, gdzie występuje odpowiednia rezerwa terenowa i dostępne są masy ziemne do wykorzystania. Stosowanie wysokich (6-8m) wałów ziemnych napotyka na trudności związane z bardzo dużą zajętością terenu (rzędu kilkunastu – kilkudziesięciu metrów szerokości), jak również stosunkowo wysokie koszty związane z koniecznością ew. wzmocnienia konstrukcji wałów, jeżeli ich skuteczność jest niewystarczająca i pociąga za sobą konieczność zainstalowania na ich

szczyście dodatkowych ekranów akustycznych. W miejscach, gdzie ograniczone są możliwości zastosowania innych rozwiązań chroniących okolicznych mieszkańców przed ponadnormatywnym oddziaływaniem hałasu proponowane jest wykorzystanie ekranów akustycznych, a w ostateczności prowadzenie drogi w tunelu. Budowa ekranów akustycznych jest rozwiązaniem korzystnym z uwagi na niewielką zajętość terenu oraz bliskie usytuowanie źródła dźwięku, co pociąga za sobą zwiększenie jego skuteczności. Zaś stosowanie pasów zieleni jako środków ochrony akustycznej wydaje się w warunkach krajowych być nieefektywne. Aby zieleń taka była skuteczna – jej pas musi mieć znaczną szerokość – około kilkuset metrów, co z kolei musiałoby się wiązać z koniecznością znacznego poszerzenia pasa drogowego. Dodatkowo, aby ten sposób ochrony był skuteczny cały rok (także w okresie zimowym), z uwagi na fakt, że drzewa i krzewy liściaste tracą liście na okres wielu miesięcy, w pasach zieleni powinna być wykorzystana również roślinność zimozielona (która z reguły jest mniej odporna na zanieczyszczenia powietrza występujące przy drogach). Ponadto nie jest możliwe zastosowanie pasów zieleni, które od razu będą efektywnie chroniły okolicznych mieszkańców, gdyż aby zieleń taka się rozwinęła, potrzebne jest kilkanaście – kilkadziesiąt lat odpowiedniej pielęgnacji.

Odnosząc się do kwestii wykonania w ramach realizacji autostrady A2 wałów ziemnych, które były zlokalizowane równoległe do ekranów akustycznych, należy wyjaśnić, iż pełnią one funkcję zagospodarowania mas ziemnych i ochrony krajobrazu, a nie urządzenia ochrony akustycznej. Fakt, że dwa różne urządzenia/konstrukcje zlokalizowane w bliskiej odległości od siebie mogą pełnić podobne funkcje, nie oznacza, że zostały one zlokalizowane akurat tam z tego samego powodu.

Opracowane na potrzeby oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko raporty wskazują ekrany akustyczne jako urządzenia pełniące funkcje ochrony akustycznej. Mają one zapewnić dotrzymanie dopuszczalnych poziomów hałasu poza terenem, do którego zarządzający drogą posiada tytuł prawny. Ponieważ w trakcie prowadzonych robót ziemnych wystąpił nadmiar mas ziemnych, zaproponowano ich koncentrację w postaci wałów ziemnych położonych wzdłuż projektowanej autostrady w miejscach, gdzie wykupiony pas drogowy był na tyle szeroki, że umożliwiał ich posadowienie. W związku z dostępnością terenu mogą zaistnieć przypadki, kiedy miejsca składowania nadmiaru mas ziemi pokrywają się z odcinkami ekranów akustycznych. Zatem główną funkcją wałów ziemnych w miejscach ekranów akustycznych jest gromadzenie nadmiaru mas ziemnych. Wały te, z uwagi na nowy element zagospodarowania krajobrazu wykazane zostały w raportach oddziaływania na środowisko.

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

Zatem mając na uwadze powyżej przedstawione wyjaśnienia, Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował Najwyższą Izbę Kontroli, iż zobowiąże Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do przeprowadzania w każdym przypadku ewentualnego przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu przy okazji prowadzonych inwestycji drogowych analiz, jakie metody i środki ochrony przed hałasem są najwłaściwsze, biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania terenowe, techniczne i finansowe. W powyższym zakresie Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zostanie zobowiązany do dokonania przeglądu wewnętrznych zarządzeń oraz do dokładniejszej weryfikacji raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a także bliższej współpracy z wykonawcami w przypadku realizacji inwestycji w formule „projektuj i buduj”.

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

Dodatkowo pragnę poinformować, iż przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju podejmują działania, które są zgodne z właściwością rzeczową Ministra. W szczególności przedstawiciele resortu infrastruktury i rozwoju wraz z przedstawicielami resortu zdrowia i środowiska uczestniczyli w pracach międzyresortowego Zespołu roboczego, powołanego przez Ministerstwo Środowiska w 2013 r. do spraw nowelizacji przepisów Prawo ochrony środowiska w części dotyczącej ochrony przed hałasem. Zatem niezależnie od wyników kontroli NIK, w Ministerstwie Środowiska zostały podjęte prace legislacyjne na rzecz zmiany przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z póź. zm.) w części dotyczącej ochrony przed hałasem. Prace te koncentrują się m.in. na uszczegółowieniu przepisów, zapewniającym ich jednolitą interpretację. W trakcie jego prac przedstawiciele resortu zgłaszali propozycje legislacyjne, które miały na celu zracjonalizowanie przepisów dotyczących ochrony środowiska przed hałasem drogowym tak, aby uwzględniały one zarówno ochronę zdrowia ludzi, jak i ekonomiczne aspekty inwestycji infrastrukturalnych. Poparcie Zespołu uzyskała m.in. propozycja wprowadzenia ochrony dla faktycznego, a nie planowanego sposobu zagospodarowania terenu (wprowadzenie obowiązku podejmowania działań na rzecz ochrony przed hałasem w momencie osiągnięcia takiego sposobu zagospodarowania terenu, dla którego wymagana jest ta ochrona) oraz kierowania się skutecznością i ekonomią przy wyborze zabezpieczeń przed hałasem. Nadal bowiem budzą wątpliwości przepisy dotyczące ochrony terenów przeznaczonych w przyszłości pod zabudowę, które aktualnie nie są zabudowane. Pomimo stanowiska Ministerstwa Środowiska, zgodnie z którym obowiązujące przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska nie obligują do ochrony takich terenów, organy właściwe w sprawach ochrony środowiska dokonują odmiennej interpretacji tych przepisów. Jednakże ostateczną decyzję w sprawie celowości i zakresu zmian przepisów ochrony środowiska oraz terminu ich przeprowadzenia podejmuje Minister Środowiska, który jest również organem prowadzącym proces legislacyjny w tym zakresie.

Natomiast w Ministerstwie Środowiska prowadzona jest analiza przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112). Kwestia ta rozważana jest pod kątem wymagań Dyrektywy 2002/49/WE, wytycznych WHO oraz zrównoważonego rozwoju. Z uwagi na to, że zgodnie z art. 113 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, określenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku wymaga porozumienia z ministrem właściwym ds. zdrowia, w ramach prac nad zmianą ww. ustawy niezbędna jest współpraca resortu środowiska z resortem zdrowia, mająca na celu optymalizację wartości przedmiotowych standardów.

Reasumując, Rząd podejmuje działania w celu zapewnienia właściwej ochrony przed hałasem drogowym, jak również w celu ograniczenia liczby ekranów akustycznych.

Z poważaniem

z up.  MINISTER
Zbigniew Rynasiewicz
Sekretarz Stanu

