



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 kwietnia 2015 r.

**INFORMACJA PRAWNA DOTYCZĄCA WYNIKÓW KONTROLI NAJWYŻSZEJ  
IZBY KONTROLI – ZASADNOŚĆ BUDOWY EKRANÓW AKUSTYCZNYCH  
I PRZEPUSTÓW (PRZEJŚĆ DLA ZWIERZĄT) NA TRASIE A2  
I INNYCH WYBRANYCH ODCINKACH DRÓG**

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) w okresie od dnia 23 kwietnia do 31 dnia grudnia 2013 r. przeprowadziła kontrolę – *Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 Warszawa – Łódź (P/13/159)*. Okres objęty kontrolą to lata 2008–2012. Celem kontroli była ocena legalności, celowości, gospodarności i rzetelności wybudowania ekranów akustycznych i przejść dla zwierząt na odcinku autostrady A2 Stryków – Konotopa <sup>1)</sup>.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły:

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

---

<sup>1)</sup> W informacji wykorzystano także ustalenia kontroli D/13/509 „Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym” oraz wybrane wyniki kontroli S/13/004 „Budowa ekranów akustycznych w ramach inwestycji realizowanych na drogach wojewódzkich nr 728 i nr 786 – przeprowadzonych odpowiednio w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska w Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie i w Łodzi oraz w Świętokrzyskim Zarządzie Dróg Wojewódzkich w Kielcach oraz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Kielcach.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Środowiska, Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

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

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła bowiem, że w Ministerstwie Środowiska oraz w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie podjęto na czas prac zmierzających do wdrożenia rozwiązań legislacyjnych w kierunku wprowadzenia innych sposobów ochrony przed hałasem, niż powszechnie stosowane i kosztowne ekrany akustyczne. Działania takie podjęto dopiero w 2012 r., mimo że już w 2008 r. rozpoczęto realizację wieloletniego programu budowy dróg krajowych, zakładającego poniesienie nakładów na rozwój sieci drogowej w wysokości 104,7 mld zł. Nie wypracowano jednak koncepcji dającej odpowiedź na pytanie: jak realnie ograniczyć budowę ekranów akustycznych, ingerujących w walory krajobrazowe środowiska, przy jednoczesnym sprostaniu oczekiwaniom społecznym w zakresie ochrony przed hałasem.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła, że nie dokonano analizy możliwości wprowadzenia innych rozwiązań technicznych i organizacyjnych (zastępujących ekrany akustyczne), powodujących zwłaszcza ograniczanie hałasu w miejscu jego powstawania, a jedynie jako główny środek zaradczy rozwiązania problemu uznano podwyższenie dopuszczalnych norm hałasu. I tak, podwyższono rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2012 r. poz. 1109), dopuszczalne normy hałasu przewidziane dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży oraz domów opieki społecznej i szpitali w miastach, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, zabudowy zagrodowej oraz rekreacyjno-wypoczynkowych i mieszkaniowo-usługowych oraz w strefach śródmiejskich miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Pozostawiono natomiast na

niezmienionym poziomie normy hałasu w strefach ochronnych „A” uzdrowisk oraz na terenach szpitali poza miastem.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że przy przygotowywaniu tych zmian kierowano się potrzebą ograniczenia zakresu i kosztów budowy urządzeń zabezpieczających przed hałasem drogowym, nie uwzględniając jednakże opinii Ministra Zdrowia o możliwych negatywnych skutkach nadmiernego hałasu dla zdrowia ludzi. Co więcej, Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że dokonanie liberalizacji dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku było sprzeczne z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia oraz z przyjętymi przez Sejm RP celami średniookresowej polityki ekologicznej Państwa.

Poza tym, Najwyższa Izba Kontroli podniosła, że Minister Środowiska nie podjął działań zmierzających do doprecyzowania użytego w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, z późn. zm.) wyrażenia „terenów przeznaczonych” w sposób gwarantujący jednoznaczną interpretację, że dopuszczalne poziomy hałasu określa się dla terenów faktycznie zagospodarowanych na wskazane cele, a nie dopiero przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę w dalszej przyszłości. Wymaga podkreślenia, że błędną interpretację obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa przyjmowały zarówno Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w procesie projektowania, jak i niektóre organy odpowiedzialne za ochronę środowiska podczas wydawania „decyzji środowiskowych”. Zauważono, że brak ze strony Ministra Środowiska wiążącego rozstrzygnięcia zgłaszanych wątpliwości spowodował zainstalowanie na skontrolowanych odcinkach dróg łącznie ok. 6,2 km ekranów chroniących tereny przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową, ale jeszcze niezabudowane.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zaangażowanie Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej w prace związane z kompleksowym rozwiązaniem problemu ochrony przed hałasem drogowym ograniczyły się jedynie do przygotowania propozycji zliberalizowania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku oraz doprecyzowania przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i drogowe obiekty inżynierskie w zakresie ochrony akustycznej. Nie dokonano natomiast analizy możliwości wprowadzenia innych rozwiązań technicznych i organizacyjnych (zastępujących ekrany akustyczne), powodujących zwłaszcza ograniczanie hałasu w miejscu jego powstawania.

Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 stycznia 2013 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r., poz. 181) uchylono § 179 i § 180, zgodnie z którymi za podstawowe urządzenia ochrony obiektów i obszarów przed hałasem uważa się ekrany akustyczne. Jako uzasadnienie zmian podano możliwość zastąpienia ekranów akustycznych innymi rodzajami ochrony akustycznej, np. wałami ziemnymi, pasami zieleni, zadrzewieniami oraz zakrzewieniami. Podobne zmiany wprowadzono również w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (§ 279).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wydane dopiero w 2013 r. rozporządzenia w tej sprawie, w niewielkim tylko stopniu mogą wpłynąć na racjonalne stosowanie ekranów akustycznych. Podobne stanowisko wyraził także Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który stwierdził m.in., że rozporządzenie z dnia 29 stycznia 2013 r. nie spowoduje usunięcia ekranów akustycznych i nie zawiera również bezpośredniego wskazania konieczności stosowania innych urządzeń czy środków ochrony przed hałasem. Podkreślił, że intencją zmian jest zapewnienie większej swobody zarówno zarządom dróg, jak i organom zajmującym się ochroną środowiska co do wyboru urządzeń czy środków ochrony przed hałasem. Odnosząc się natomiast do rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie uznał, że ze względu na specyfikę drogowych obiektów inżynierskich ekrany akustyczne będą nadal najczęściej stosowanym urządzeniem.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako „nierzetelne i niegospodarne” nieanalizowanie przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska możliwości i opłacalności zastąpienia budowy kosztownych ekranów akustycznych wykupieniem chronionych przez nie pojedynczych nieruchomości, czy zastosowania rozwiązania polegającego na zapewnieniu konstrukcji drogi umożliwiającej ewentualne podwyższenie ekranów lub ich posadowienie w przyszłości (tj. w momencie kiedy nastąpi faktyczne przekroczenie dopuszczalnego poziomu hałasu). Podkreślono, że racjonalność alternatywnego postępowania w tym zakresie potwierdził jeden z wykonawców A2, który doprowadził w drodze odpowiedniej umowy do rozbiórki budynku mieszkalnego

i odstąpienia w związku z tym od budowy ekranu o długości 1,1 km i szacunkowej wartości ponad 2,5 mln zł.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli organy ochrony środowiska, wydające decyzje środowiskowe i postanowienia uzgadniające realizację inwestycji drogowych, nie weryfikowały w tym zakresie raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uznając, że „przeprowadzanie testu ekonomiczności” należy w tym względzie do inwestora. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zaś uznawała, że – zgodnie z formułą „Projektuj i Buduj” – to wykonawca inwestycji był odpowiedzialny za zapewnienie jak najlepszego stanu akustycznego środowiska i do niego więc należał wybór środków ochrony przed hałasem. Tak więc, nie zagwarantowano, aby ekrany akustyczne budowane były jedynie w przypadkach koniecznych z punktu widzenia przepisów prawa albo społecznie i ekonomicznie uzasadnionych.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nierzetelnie zweryfikowała raporty o oddziaływaniu na środowisko autostrady A2 na odcinku od Strykowa do Konotopy, wskutek czego niezasadnie zaprojektowano i wybudowano 4,1 km ekranów akustycznych równoległe do wałów ziemnych oraz 0,6 km ekranu chroniącego teren, na którym znajdowało się niezamieszkałe od kilkunastu lat pojedyncze siedlisko. W tym miejscu należy podkreślić, że koszt budowy niezasadnie wzniesionych ww. zabezpieczeń akustycznych – według cen ofertowych – wyniósł ok. 41,3 mln zł.

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

Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła, że wartością dodaną kontroli jest wskazanie pewnych słabości formuły „Projektuj i Buduj”, w sytuacji gdy zamawiający przyjmie bierną postawę uznając, że ryzyko efektu końcowego inwestycji leży w całości po stronie wykonawcy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, pełny sukces prowadzenia inwestycji w tej

formule będzie zagwarantowany jedynie pod warunkiem dołożenia należytej staranności w trakcie przygotowania zamówienia publicznego (przykładowo poprzez zamieszczenie w programie funkcjonalno-użytkowym kompletnych danych, niezbędnych do właściwego zaprojektowania lokalizacji i parametrów ekranów akustycznych) oraz ścisłej współpracy z wykonawcami i rzetelnego weryfikowania ich działań w trakcie realizacji.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nierzetelnie weryfikowała pierwotne raporty o oddziaływaniu na środowisko, w których w sposób istotny zaniżono dane dotyczące prognozowanego natężenia ruchu oraz nie przedstawiono wszystkich danych niezbędnych do obliczeń akustycznych. Co więcej, w opinii Izby, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie dołożyła też należytej staranności w trakcie przygotowania zamówienia publicznego na projekt i realizację A2 na odcinku Stryków – Konotopa i nie zamieściła w programie funkcjonalno-użytkowym kompletnych danych, niezbędnych do właściwego zaprojektowania rozwiązań w zakresie ochrony akustycznej. W procesie realizacji tej inwestycji zabrakło także odpowiedniej współpracy z wykonawcami i rzetelnego weryfikowania ich działań, co skutkowało wystąpieniem nieuzasadnionych różnic pomiędzy zasięgiem oddziaływania dopuszczalnego hałasu na niektórych odcinkach badanej autostrady.

Podstawą do zaprojektowania liczby i rozmiarów ekranów akustycznych, a następnie ich wybudowania są prognozowane, w oparciu o przewidywany wzrost natężenia ruchu, parametry ruchu, z podziałem na porę nocną i dzienną w perspektywie 15 lat. Parametry te zależą m.in. od przyjętych założeń, które jak przedstawiono w niniejszej informacji, już w pierwszych latach okresu perspektywicznego znacznie odbiegają od rzeczywistych. Obecnie ekrany realizuje się wraz z robotami drogowymi, nawet jeśli swoją funkcję mają spełnić w pełni dopiero za kilkanaście lat. NIK zauważa, że już na etapie projektowania sposobu ochrony przed hałasem stwierdza się, iż część ekranów postawionych wzdłuż autostrady z czasem nie będzie w stanie ochronić istniejącej zabudowy przed ponadnormatywnym oddziaływaniem hałasu. Ponadto trwałość elementów ekranów (paneli) nierzadko jest znacznie krótsza od zakładanego horyzontu czasowego. Izba proponuje zatem rozważenie możliwości odstąpienia od ochrony akustycznej zabudowy położonej w dalszej odległości od drogi, podlegającej wprawdzie takiej ochronie na podstawie art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, ale dopiero w 15-letniej perspektywie czasowej. Zdaniem NIK zastosowanie w to miejsce zabezpieczeń w dalszej odległości od drogi (a bliżej

chronionego obiektu), i to dopiero gdy znajdzie się w strefie ponadnormatywnego hałasu (co zostanie ustalone na podstawie rzeczywistych pomiarów), powinno wpłynąć zarówno na zmniejszenie kosztów budowy ekranów akustycznych, jak i na ład przestrzenny.

Najwyższa Izba Kontroli podniosła, analizując ustalenia przedmiotowej kontroli, iż istnieją możliwości ochrony środowiska przed hałasem innymi (tańszymi lub bardziej akceptowalnymi społecznie) metodami, niż tylko za pomocą ekranów akustycznych.

Na pozytywną ocenę zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasługuje natomiast działalność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie spełnienia wymogów ochrony zwierząt na autostradzie A2 (Stryków – Konotopa). Izba w informacji podkreśliła, że przejścia wybudowano w miejscach rzeczywiście wykorzystywanych przez zwierzęta, a dodatkowo około 70% przejść dla zwierząt służyło także innym celom (np. odwodnieniu dróg).

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Środowiska Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o pilne opracowanie kompleksowej propozycji zmian przepisów dotyczących ochrony przed hałasem, które mają wpływ na koszt realizacji inwestycji drogowych, w tym o podjęcie działań na rzecz doprecyzowania przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska, w zakresie jednoznacznego określenia terenów, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu.

Z odpowiedzi Ministra Środowiska wynikało, że nadal trwają prace nad przygotowaniem projektu zmian prawa w celu rozwiązania problemów w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. Zmiany te dotyczyć mają także przepisów przywołanego powyżej art. 113 ust. 2 pkt 1 oraz niektórych aktów wykonawczych do ustawy – Prawo ochrony środowiska.

W wystąpieniu do Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej Izba zwróciła się zaś o opracowanie i wdrożenie, w ramach właściwości rzeczowej Ministerstwa, rozwiązań legislacyjnych, technicznych i organizacyjnych w zakresie skutecznej ochrony przed hałasem.

W odpowiedzi Minister Infrastruktury i Rozwoju stwierdził m.in., że przedstawiciele Ministerstwa uczestniczą w pracach międzyresortowego zespołu roboczego powołanego przez Ministra Środowiska w sprawie nowelizacji przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska. W trakcie tych prac przedstawiciele resortu „zgłaszali różne 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”.

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

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

Generalny Dyrektor wskazał że, w ramach wewnętrznych procedur i powielania dobrych praktyk w marcu 2014 r. opracowano i wprowadzono procedury dotyczące przygotowania inwestycji. Opracowano listy sprawdzające w zakresie weryfikacji dokumentacji środowiskowej, prognoz ruchu i zagadnień związanych z realizacją zabezpieczeń akustycznych. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad opracowała także wzorcowy program funkcjonalno-użytkowy, w ramach którego określono jakie dane są dla oferentów wiążące, a jakie przekazywane jedynie informacyjnie. Odnośnie wniosku o rzetelne analizowanie i dokumentowanie przypadków wskazujących na możliwość odstąpienia od budowy ekranów akustycznych na rzecz alternatywnych środków ochrony przed hałasem, np. poprzez zawarcie z właścicielami nieruchomości stosownych umów, Generalny Dyrektor poinformował, iż w terminie do końca kwietnia 2014 r. przekaże stosowne zalecenie skierowane do wszystkich dyrektorów oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz właściwych jednostek organizacyjnych w Centrali, aby na



etapie wytyczania przebiegu autostrad i dróg ekspresowych oraz na etapie uzyskiwania decyzji o zezwoleniu na realizację tych inwestycji drogowych były każdorazowo wykonywane takie analizy. Odnośnie problemu braku podstaw prawnych do dokonywania przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad wykupu nieruchomości zagrożonych hałasem, rozpatrywanego jako alternatywa konieczność budowy kosztownych ekranów akustycznych, Generalny Dyrektor podał, iż problem braku przepisów w tym zakresie zgłosi do rozpatrzenia w prowadzonych inicjatywach legislacyjnych dotyczących zmiany stosownych przepisów.

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

Mając na uwadze potrzebę dokonania istotnych zmian w procesie przygotowania i budowy systemów ochrony środowiska przed hałasem Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski do:

- 1) Prezesa Rady Ministrów – o podjęcie działań zmierzających do pilnego zakończenia i wdrożenia wyników prac, prowadzonych przez Ministra Środowiska przy współdziałaniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministra Zdrowia, nad kompleksowym rozwiązaniem problemów w zakresie ochrony środowiska przed hałasem mających wpływ na inwestycje drogowe;
- 2) Ministra Środowiska – o przyjęcie, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, planu działań na rzecz zmian dopuszczalnych poziomów hałasu, ustalonych w rozporządzeniu z dnia 14 czerwca 2007 r., w kierunku ograniczenia jego negatywnego wpływu na zdrowie ludzi i konsekwentne jego realizowanie oraz o podjęcie działań zapewniających jednolitą interpretację art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska przez organy ochrony środowiska;
- 3) Ministra Infrastruktury i Rozwoju – o podjęcie, we współpracy z Ministrem Środowiska, inicjatywy opracowania podręcznika dobrych praktyk (wytycznych) projektowania urządzeń ochrony przed hałasem drogowym (kolejowym), obejmujących w szczególności:
  - zasady przyjmowania danych do określenia przewidywanego zasięgu hałasu drogowego,

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

Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje także dokonanie zmian legislacyjnych dotyczących:

- doprecyzowania użytego w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska wyrażenia „terenów przeznaczonych” w sposób pozwalający na jednoznaczną interpretację, że chodzi o tereny faktycznie zagospodarowane na wskazane cele,
- umożliwienia zarządzającemu drogą budowy urządzeń ochrony przed hałasem położonych poza pasem drogowym (tj. bliżej zabezpieczanych obiektów),
- rozszerzenia określonej w art. 13 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych palety możliwości nabywania przez zarządcę drogi nieruchomości poza pasem drogowym, o przypadki ich przejmowania w celu uzasadnionego ekonomicznie ograniczania zakresu budowy urządzeń ochronnych przed hałasem.

W odniesieniu do przedstawionych powyżej przez NIK propozycji zmian legislacyjnych wskazać należy, że kwestie zarówno: dotyczące dopuszczalnych poziomów hałasu regulowanych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826, z późn. zm.), związane z niejednorodną interpretacją art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska przez organy ochrony środowiska, jak i pozostałe zaproponowane przez Izbę – były bądź są przedmiotem prac (jak wynika to z Informacji NIK oraz stanowisk właściwych resortów) międzyresortowego Zespołu roboczego powołanego przez Ministerstwo Środowiska do spraw nowelizacji przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska w części dotyczącej ochrony przed hałasem. Podkreślenia wymaga, że w skład Zespołu poza przedstawicielami

Ministerstwa Środowiska, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwa Zdrowia wchodzi bądź uczestniczą w jego pracach również przedstawiciele: Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, PKP Polskich Linii Kolejowych S.A., Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Wykazane powyżej szerokie spektrum „służb” wchodzących w skład Zespołu wydaje się gwarantować wypracowanie kompleksowych i dogłębnych rozwiązań służących zapewnieniu właściwej ochrony przed hałasem drogowym, jak również osiągnięciu celu w postaci ograniczenia liczby ekranów akustycznych.

Reasumując wydaje się, iż przed podjęciem decyzji o ewentualnej interwencji ustawodawczej, konieczne byłoby zapoznanie się z rozwiązaniami wypracowanymi przez wymieniony we wcześniejszej części informacji międzyresortowy Zespół. Przyjęte przez Zespół rozwiązania mogą stanowić asumpt do dyskusji nad potrzebą wystąpienia przez Senat z inicjatywą ustawodawczą.

*Mirosław Reszczyński*

*Legislator*