

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI-4101-05-02/2013
P/13/134

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/134 – Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Środowiska

Kontrolerzy

1. Jerzy Bazylewicz, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86828 z dnia 26 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Halina Błaszczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 86831 z dnia 23 października 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Andrzej Jagusiewicz, Główny Inspektor Ochrony Środowiska

(dowód: akta kontroli str. 289)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, zwanego dalej „Głównym Inspektorem”, w zakresie realizacji w latach 2005–2013 zadań, dotyczących ochrony przed hałasem w dużych miastach, wynikających z dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku², zwanej dalej „dyrektywą 2002/49/WE”.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W badanym okresie Główny Inspektor gromadził dane o mapach akustycznych, wykonywanych w kraju na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska oraz sporządzał sprawozdania z ich opracowania. Ponadto:

- doprowadził do wydania, a następnie nowelizacji wytycznych do opracowania map akustycznych oraz przeprowadzenia szkoleń dla podmiotów zobowiązanych do sporządzenia map,
- gromadził, na polecenie Kierownictwa Ministerstwa Środowiska, dane o uchwalonych w kraju programach ochrony środowiska przed hałasem, zwanych dalej „POŚH”, a także sporządzał sprawozdania dotyczące ich opracowania,
- przedstawiał Ministrowi Środowiska uwagi dotyczące implementacji dyrektywy 2002/49/WE, w tym w szczególności wskazujące na konieczność nowelizacji wydanych aktów prawnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz.U. L. 189, z 18.07.2002 r., s. 12.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena organizacji wykonania zadań związanych z ochroną przed hałasem

1.1. Warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań ochrony przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, zwanego dalej „GIOŚ”, zadania związane z ochroną przed hałasem pozostawały kolejno we właściwości Departamentu Monitoringu³, Departamentu Monitoringu, Ocen i Prognoz⁴ oraz Departamentu Monitoringu i Informacji o Środowisku⁵. Zadania te, w okresie objętym kontrolą, prowadzone były w ww. Departamentach w sposób ciągły przez jednego, a począwszy od listopada 2011 r. przez dwóch pracowników. Obejmowały one m.in.: prowadzenie spraw związanych z koordynacją badań hałasu realizowanych w ramach państwowego monitoringu środowiska przez jednostki organizacyjne Inspekcji Ochrony Środowiska, jednostki samorządu terytorialnego, jednostki naukowo-badawcze oraz inne jednostki wykonujące badania z mocy prawa; prowadzenie spraw związanych z nadzorem merytorycznym nad realizacją map akustycznych przez zobowiązane podmioty; prowadzenie spraw związanych ze sprawozdawczością w zakresie ocen klimatu akustycznego⁶. Zadania te wykonywane były także w ramach działań związanych m.in. ze współudziałem w opracowywaniu projektów kierunków oraz planów pracy GIOŚ oraz prowadzeniem spraw związanych z zapewnieniem informacji dotyczących stanu środowiska, objętych sprawozdawczością do Unii Europejskiej, w tym do Europejskiej Agencji Środowiska i innych organizacji międzynarodowych.

Ponadto, zadania w zakresie ochrony przed hałasem, dotyczące m.in.: prowadzenia działań związanych z nadzorem nad przestrzeganiem przepisów w zakresie ochrony przed hałasem; doradztwa merytorycznego dla wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w ww. zakresie; rozpatrywania odwołań, zażaleń i skarg jako organ drugiej instancji w sprawach związanych z ochroną przed hałasem, były w latach 2005–2013, przypisane Departamentowi Inspekcji i Orzecznictwa GIOŚ. Zadania te, w okresie objętym kontrolą, prowadzone były w ww. Departamencie w sposób ciągły przez jednego pracownika.

Pracownicy GIOŚ realizujący zadania związane z ochroną przed hałasem wykonywali je na podstawie zakresów obowiązków. Posiadali oni kwalifikacje do prowadzenia ww. zadań, tj. odpowiednie wykształcenie i odbyte w tym zakresie szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 286-406, 495-617, 622-645, 725-731, 806-932)

³ od 23 listopada 2002 r. do 9 marca 2005 r.

⁴ od 10 marca 2005 r. do 25 marca 2008 r.

⁵ od 26 marca 2008 r.

⁶ Po raz pierwszy prowadzenie spraw związanych z nadzorem merytorycznym nad realizacją map akustycznych oraz prowadzenie spraw związanych ze sprawozdawczością w zakresie ocen klimatu akustycznego określono w „Szczegółowym podziale zadań w Departamencie Monitoringu i Informacji o Środowisku Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska”, akceptowanym przez Dyrektora Generalnego GIOŚ w dniu 17.01.2009 r., jako zadanie realizowane przez wieloosobowe stanowisko pracy ds. monitoringu hałasu, warstwy ozonowej i promieniowania.

1.2. Nadzór nad realizacją zadań dotyczących ochrony przed hałasem, w tym funkcjonowanie kontroli zarządczej

Główny Inspektor ustalił zasady⁷ kontroli zarządczej w GIOŚ, określając definicje kontroli zarządczej i jej cele, mechanizmy oraz proces realizacji, a także ustanowił komórkę organizacyjną (stanowisko do spraw kontroli i audytu wewnętrznego), odpowiedzialną za ocenę kontroli zarządczej.

Dyrektor Generalny GIOŚ zarządzeniem z dnia 31 grudnia 2010 r. zdefiniował zarządzanie ryzykiem w GIOŚ, określając jako jego cel usprawnienie procesu planowania oraz zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji zadania.

W Departamencie Monitoringu i Informacji o Środowisku dokonano analizy ryzyka dla wykonywanych zadań z zakresu ochrony przed hałasem. W przypadku zadania dotyczącego raportowania do Komisji Europejskiej (KE) w zakresie realizacji dyrektywy 2002/49/WE, poziom istotności ryzyka określono jako poważny, co uzasadniono brakiem przepisów prawnych, które pozwalałyby egzekwować wykonanie map akustycznych. W odniesieniu do pozostałych zadań dotyczących hałasu, realizowanych w tym Departamencie oraz w Departamencie Inspekcji i Orzecznictwa, wskazywano poziom istotności ryzyka jako nieznaczny lub umiarkowany.

W latach 2005–2013 nie planowano i nie prowadzono w GIOŚ audytu oraz kontroli wewnętrznych w zakresie realizacji zadań dotyczących ochrony przed hałasem.

Radca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, zajmujący stanowisko ds. Kontroli i Audytu Wewnętrznego oświadczył, iż „*problematyka ochrony przed hałasem nie była dotychczas podejmowana z uwagi na fakt niskiej obsady etatowej..., skupieniu działań na sprawach finansowych, nie zgłaszania potrzeb w tym zakresie przez kierowników komórek organizacyjnych*”. Z kolei Audytor wewnętrzny GIOŚ oświadczył m.in. „... że wyniki analiz ryzyka, przeprowadzanych na potrzeby przygotowania planów audytu wewnętrznego w poszczególnych latach 2005–2013, nie wskazywały obszaru tematycznego stanowiącego przedmiot powyższej kontroli jako obiekt zadań audytowych w GIOŚ”.

Główny Inspektor Ochrony Środowiska w latach 2010–2012 corocznie realizował obowiązek składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 407-487, 618-621, 689-724, 732-805, 979-980)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁷ Zasady kontroli zarządczej w GIOŚ stanowiły Załącznik Nr 5 do regulaminu organizacyjnego GIOŚ, nadanego Zarządzeniem nr 3 Głównego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 30 grudnia 2010 r.

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

2. Ocena zapewnienia realizacji zadań określonych w dyrektywie 2002/49/WE i regulacjach krajowych, w zakresie ochrony przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

2.1. Udział Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w implementacji dyrektywy 2002/49/WE

W badanym okresie Główny Inspektor oraz pracownicy GIOŚ przedstawiali przedstawicielom Ministerstwa Środowiska (MŚ) liczne uwagi i informacje dotyczące implementacji dyrektywy 2002/49/WE.

Dyrektor Departamentu Monitoringu, Ocen i Prognoz GIOŚ, w piśmie z dnia 2 lutego 2006 r.⁹, skierowanym do p.o. Dyrektora Departamentu Instrumentów Ochrony Środowiska w MŚ, m.in.:

- wyraził zaniepokojenie faktem, iż w „Planie pracy Kierownictwa Resortu Środowiska na I półrocze 2006 r.” nie zawarto zadań dotyczących przygotowania aktów wykonawczych do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁰ (POŚ) w zakresie ochrony przed hałasem, do wydania których zawarto delegacje w art. 112b, 113, 118a oraz 179 POŚ;
- zwrócił uwagę, iż ustalenie wartości dopuszczalnych hałasu w drugiej połowie 2006 r. spowoduje niedotrzymanie większości terminów realizacji map akustycznych, a brak rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji może utrudnić prace przygotowawcze do powstania map;
- poinformował o luce w realizacji prawa, wynikającej z treści art. 118 ust. 2 POŚ, stanowiącego, iż starosta sporządzając mapę akustyczną uwzględnia informacje wynikające z map akustycznych wykonanych przez zarządzającego linią kolejową, drogą lub lotniskiem. Wskazał, iż zgodnie z art. 179 ust. 5 POŚ, zarządzający drogą, linią kolejową lub lotniskiem sporządza mapę akustyczną po raz pierwszy w terminie jednego roku od dnia, w którym dany obiekt komunikacyjny został zaliczony do obiektów, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, a określenie tego rodzaju obiektów jest dokonywane w rozporządzeniu Ministra Środowiska, do którego wydania delegacja zawarta jest w art. 179 ust. 2 POŚ. Zwrócił uwagę, iż brak w planie pracy na I półrocze 2006 r. i ewentualne opracowanie ww. rozporządzenia w drugiej połowie 2006 r. automatycznie ustala termin zakończenia prac nad mapami akustycznymi dla obiektów komunikacyjnych na drugą połowę 2007 r., a w konsekwencji nieuwzględnienie tych map przez organy sporządzające mapy akustyczne dla aglomeracji;
- poinformował, iż Sekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska w piśmie z dnia 20 lipca 2005 r., skierowanym do Ambadora Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej, nie poinformował o obowiązujących lub przygotowywanych dopuszczalnych poziomach hałasu, do czego zobowiązywał art. 5 ust. 4 dyrektywy 2002/49/WE.

W dniu 13 lutego 2006 r., z inicjatywy GIOŚ, odbyło się spotkanie z przedstawicielami Ministerstwa Środowiska dotyczące kompletności stanu

⁹ GIOŚ nie otrzymał odpowiedzi na omawiane pismo.

¹⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

prawnego w zakresie hałasu, w świetle zmian POŚ z 2005 r. oraz dyrektywy 2002/49/WE. Na ww. spotkaniu przyjęto m.in. następujące ustalenia:

- uznano za zasadne przyspieszenie prac nad wydaniem nowych rozporządzeń wykonawczych do ustawy POŚ w zakresie ochrony przed hałasem w celu uzupełnienia procesu transpozycji dyrektywy 2002/49/WE;
- w Departamencie Instrumentów Ochrony Środowiska MŚ, do początku II kwartału 2006 r., przygotowane zostaną projekty rozporządzeń Ministra Środowiska wypełniających delegacje zawarte w art. 112b, art. 113 ust. 1 i art. 179 POŚ;
- w GIOŚ, po opracowaniu ww. projektów rozporządzeń przez Ministerstwo Środowiska, przygotowane zostaną, w terminie do końca października 2006 r., projekty rozporządzeń Ministra Środowiska wypełniających delegacje zawarte w art. 118a ust. 2, art. 120a ust. 2, art. 148, art. 149, art. 176 i art. 177 POŚ. Założono, iż w przypadku opóźnień w przygotowaniu rozporządzeń przez Ministerstwo Środowiska, termin przygotowania projektów rozporządzeń przez GIOŚ ulegnie przesunięciu do sześciu miesięcy od daty przekazania materiałów z Ministerstwa;
- stwierdzono potrzebę wykreślenia z ustawy delegacji, zawartej w art. 118 ust. 7 POŚ, do wydania rozporządzenia przez Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 6-20)

Główny Inspektor, w oparciu o przyjęte ustalenia, opracował m.in. projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i prezentacji¹¹ oraz projekt rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących rejestru zawierającego informacje o stanie akustycznym środowiska¹².

(dowód: akta kontroli str. 19, 437-438, 492-494, 646-650)

Po spotkaniu, które miało miejsce w dniu 13 lutego 2006 r., przedstawicielom Ministerstwa Środowiska przekazywano dalsze uwagi w zakresie implementacji dyrektywy 2002/49/WE, tj.:

- w notatce służbowej¹³, sporządzonej dla Ministra Środowiska 6 listopada 2007 r., Główny Inspektor poinformował m.in., iż jako przyczynę opóźnienia wykonania map akustycznych, podmioty zobowiązane do ich wykonania podawały brak, do czerwca 2007 r., rozporządzenia wykonawczego o dopuszczalnych wartościach poziomu hałasu w środowisku. W związku z powyższym Główny Inspektor Ochrony Środowiska zwrócił się do Ministra Środowiska o akceptację przygotowania dla Komisji Europejskiej, w wymaganym terminie, tj. do 31 grudnia 2007 r., raportu w zakresie dotyczącym m.in. map akustycznych sporządzonych dla trzech aglomeracji (Gdańska, Warszawy i Poznania) spośród 12 zobowiązanych do sporządzenia map akustycznych oraz poinformowanie KE o terminie przekazania następnej części raportu w III kwartale 2008 r.;
- w notatce dotyczącej stanu prawnego w zakresie ochrony środowiska przed hałasem w powiązaniu z wymaganiami dyrektywy 2002/49/WE, sporządzonej dla Ministra Środowiska w dniu 15 lipca 2008 r., Główny Inspektor poinformował o konieczności dokonania w trybie pilnym nowelizacji rozporządzenia Ministra

¹¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (Dz.U. Nr 187, poz. 1340).

¹² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 25 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących rejestru zawierającego informacje o stanie akustycznym środowiska (Dz.U. Nr 82, poz. 500).

¹³ Notatka została przekazana do Dyrektora Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko oraz Naczelnika Wydziału Unii Europejskiej w Biurze Ministra w Ministerstwie Środowiska pismem zn. DM-5112-19/11/07/EZ z dnia 9 listopada 2007 r.

Środowiska z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} ¹⁴, wskazując, iż wzór zamieszczony w ww. rozporządzeniu nie stanowił sposobu ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} , a w szczególności wskaźników L_D , L_W i L_N , co w jego ocenie stanowiło lukę w transpozycji dyrektywy 2002/49/WE do prawa polskiego¹⁵;

- w piśmie z dnia 5 września 2008 r.¹⁶ Zastępca Dyrektora Departamentu Monitoringu i Informacji o Środowisku GIOŚ poinformował Zastępcę Dyrektora Departamentu Ocen w MŚ, iż wzór zamieszczony w treści rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia wskaźnika L_{DWN} nie wyczerpywał zakresu upoważnienia z art. 112b ustawy – Prawo ochrony środowiska, gdyż nie stanowił sposobu ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} , a w szczególności wskaźników L_D , L_W i L_N ¹⁷. Ponadto w omawianym piśmie wskazano na błąd w ustawie – Prawo ochrony środowiska polegający na tym, iż w świetle art. 179 ust. 4 pkt 1 POŚ zarządzający drogą, linią kolejową lub lotniskiem przedkłada po sporządzeniu fragment mapy akustycznej obejmującej określony powiat właściwemu wojewodzie i staroście, nie przedkładając jej marszałkowi województwa, który to na jej podstawie, zgodnie z art. 119 ust. 2 POŚ odpowiada za sporządzenie POŚH¹⁸;
- w „Informacji o stanie realizacji przez jednostki określone ustawą Prawo ochrony środowiska obowiązków ustawowych w zakresie map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem”, sporządzonej w październiku 2008 r. dla Kierownictwa Ministerstwa Środowiska, Główny Inspektor Ochrony Środowiska zwrócił m.in. uwagę na brak instrumentów egzekwowania obowiązków nałożonych na starostów i marszałków województw oraz na konieczność uzupełnienia i modyfikacji regulacji prawnych, tj.:
 - przywołania w polskim prawie zasad i metod obliczania składowych wskaźnika L_{DWN} , odpowiednio do zapisów art. 6 ust. 1 i 2 oraz zał. II dyrektywy 2002/49/WE;
 - wyeliminowania możliwości niejednoznacznej interpretacji istniejących przepisów dotyczących terminów opracowania map akustycznych oraz programów ochrony środowiska przed hałasem dla źródeł liniowych i lotnisk dla kolejnych etapów mapowania akustycznego¹⁹. Główny Inspektor informował także o rozbieżności terminów aktualizacji map akustycznych i POŚH w stosunku do terminów określonych w dyrektywie 2002/49/WE, spowodowanych datą wejścia w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2006 r w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływania akustyczne na

¹⁴ Dz.U. Nr 106, poz. 729 z późn. zm. – uchylony dnia 16 listopada 2010 r.

¹⁵ W załączniku I dyrektywy 2002/49/WE sposób ustalania wartości ww. wskaźników oparto m.in. o normę ISO 1996-2:1987. Podobnie, o normy ISO 1996-1:2003 oraz ISO 1996-2:1987, oparto także obliczanie wskaźnika L_{DWN} w „Wytocznych opracowywania map akustycznych” GIOŚ. Pomimo działań Głównego Inspektora, w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie sposobu ustalania wartości wskaźnika L_{DWN} (Dz.U. Nr 215, poz. 1414), określono sposób wyznaczania wskaźnika hałasu L_{DWN} , jednak bez sposobu obliczania wielkości składowych L_D , L_W i L_N ;

¹⁶ Pismo pozostało bez odpowiedzi ze strony Ministerstwa Środowiska.

¹⁷ W omawianym piśmie przywołano 4 inne pisma z 2008 r. oraz notatkę służbową z 15 lipca 2008 r. skierowaną do Ministra Środowiska, w których informowano o ww. braku pełnej transpozycji do prawa polskiego dyrektywy 2002/49/WE.

¹⁸ Z dniem 15 listopada 2008 r. do art. 179 ust. 4 POŚ wprowadzono zmianę, w wyniku której podmiot sporządzający mapę akustyczną, zobowiązany został do jej przekazania marszałkowi województwa.

¹⁹ Według danych GIOŚ zapis art. 115 ust. 7 POŚ, stanowiący, iż POŚH dla źródeł liniowych i lotnisk powinien być określony w terminie 1 roku od dnia przedstawienia mapy akustycznej przez podmiot zobowiązany do jej sporządzenia, często był rozumiany dosłownie i był liczony od dnia przekazania mapy marszałkowi, co przy opóźnieniach w realizacji map pogłębiało różnice terminów opracowania programów w stosunku do dyrektywy 2002/49/WE.

znacznych obszarach, dla których jest wymagane sporządzanie map akustycznych, oraz sposobów określania granic terenów objętych tymi mapami²⁰. Ponadto Główny Inspektor wnioskował o odejście od ustawowych zapisów, pośrednio określających terminy opracowania map i programów dla źródeł liniowych i wprowadzenie terminarza zgodnego z dyrektywą 2002/49/WE. O powyższych rozbieżnościach GIOŚ informował także w notatce z dnia 28 października 2013 r., skierowanej do Ministra Środowiska;

- w piśmie z dnia 9 stycznia 2013 r. Główny Inspektor zwrócił uwagę Zastępcy Dyrektora Biura Ministra w MŚ na fakt, iż „w resorcie nie ma jednostki odpowiedzialnej za nadzór nad realizacją programów ochrony środowiska przed hałasem, a wytyczne do ich sprawozdawania nie powstały”;
- w harmonogramie obowiązków sprawozdawczych Ministra Środowiska do Komisji Europejskiej przekazanym przez GIOŚ drogą mailową w dniu 5 lutego 2013 r. m.in. zwrócono uwagę na niepełną informację przekazaną do KE, wynikającą z faktu, iż nie wszystkie podmioty sporządziły mapy akustyczne. Ponadto poinformowano, iż w resorcie środowiska brak jest jednostki odpowiedzialnej za nadzór nad realizacją POŚH;
- w notatce służbowej, sporządzonej dla Ministra Środowiska w dniu 28 października 2013 r., Główny Inspektor wskazał m.in. na brak przepisu zobowiązującego podmioty do przekazywania na poziom krajowy raportów według wymagań dyrektywy 2002/49/WE. Poinformował ponadto, iż podmioty zobowiązane do sporządzenia map akustycznych, jako powód niewykonania map w terminie wskazywały m.in. na wejście w życie z dniem 23 października 2012 r. rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego wielkości poziomów dopuszczalnych hałasu²¹, co wymagało podejmowania decyzji o ewentualnym przeliczeniu na nowe wskaźniki wykonanych już map akustycznych. Główny Inspektor zauważył także, iż brak jest przepisów prawnych dotyczących egzekwowania wykonania map akustycznych oraz zobowiązujących podmioty do przekazywania na poziom krajowy informacji podlegającej obowiązkowi sprawozdawczemu do KE, w związku z czym GIOŚ nie jest władny wyegzekwować w pełni wykonania i raportowania map. W omawianej notatce stwierdzono ponadto, iż w efekcie opóźnienia realizacji map akustycznych należy się spodziewać opóźnienia w realizacji POŚH, a w konsekwencji niedotrzymania terminu raportowania do KE.

W powyższej notatce, Główny Inspektor wskazał, że „istnieje konieczność kompleksowego znowelizowania Działu V ustawy Prawo ochrony środowiska, co wielokrotnie wnioskowano do właściwej komórki MŚ a ostatnio zgłaszano do Zespołu pracującego nad nowelizacją pod kierunkiem DOP MŚ. Do kluczowych kwestii należy zaliczyć zapewnienie zgodności terminów z zapisami dyrektywy, zmianę delegacji zawartej w art. 118a, wprowadzenie ścieżki przekazywania przez poszczególne organa/zarządzających MŚ i GIOŚ informacji objętych obowiązkiem raportowania, w tym informacji o „kwalifikowalności” poszczególnych odcinków dróg i kolei odnośnie wymogu mapowania, wprowadzenie mechanizmów egzekucyjnych. (...) Proponuję także rozważenie finansowania przez NFOŚiGW czy WFOŚiGW kosztów wykonania map akustycznych oraz programów ochrony środowiska przed hałasem a następnie

²⁰ (Dz.U. Nr 1, poz. 8) – przedmiotowe rozporządzenie weszło w życie z dniem 20 stycznia 2007 r. i od tej daty wprowadzono termin wykonania map akustycznych dla otoczenia głównych źródeł liniowych i lotnisk o największym natężeniu ruchu na dzień 19 stycznia 2008 r., tj. z 6-miesięcznym przesunięciem, w stosunku do terminu wynikającego z dyrektywy 2002/49/WE.

²¹ 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).

finansowanie działań naprawczych. Uważam, że najlepszym rozwiązaniem tej kwestii byłoby wprowadzenie na stałe do strategii NFOŚiGW priorytetu dotyczącego ochrony przed hałasem (...)”.

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że po obserwacji dwukrotnego sporządzania map akustycznych, wynikała potrzeba zmiany rozporządzenia, gdyż w obecnym brzmieniu art. 118a POŚ zachodzi odwrócona hierarchia celów.

W myśl art. 118a ust. 1 POŚ mapa akustyczna stanowi podstawowe źródło danych dla celów: 1) informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem, 2) opracowania danych dla państwowego monitoringu środowiska, 3) tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem.

Według wyjaśnień Głównego Inspektora, celem głównym opracowania map akustycznych jest uzyskanie danych stanowiących podstawę do opracowania POŚH, natomiast pozostałe cele to uzyskanie danych przez wioś oraz informowanie społeczeństwa²².

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 25-26, 45-52, 121-149, 646-650, 671-674)

Dwóch pracowników GIOŚ brało udział w spotkaniach Grupy Roboczej ds. Hałasu, działającej od 28 sierpnia 2013 r. pod kierunkiem Departamentu Ochrony Powietrza Ministerstwa Środowiska. Celem Grupy była praca nad nowelizacją przepisów o ochronie środowiska przed hałasem.

(dowód: akta kontroli str. 646-650, 656-663, 933-934)

W dniu 14 czerwca 2007 r. Minister Środowiska wydał rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku²³. Uwagi do projektu ww. rozporządzenia przekazał Dyrektor Departamentu Organizacyjnego GIOŚ, pismem z dnia 28 listopada 2006 r., w którym m.in. zwrócił uwagę, iż przyjęcie wartości wskaźników L_{DWN} równych wartościom wskaźników L_{AeqN} wydaje się dyskusyjne i nie stanowi bodźca do ograniczania poziomów hałasu w środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 200-201)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie przedstawiał Ministrowi Środowiska własnych propozycji zmian dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 488-489)

W dniu 1 października 2012 r. Minister Środowiska wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Uwagi do projektu ww. rozporządzenia przekazał w piśmie z dnia 6 września 2012 r. Dyrektor Departamentu Organizacji i Procedur GIOŚ, stwierdzając, że:

- kwestie finansowe, tj. wysokie koszty budowy ekranów akustycznych, nie mogą uzasadniać proponowanego podwyższenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku,
- rozwiązania alternatywne – wymiana stolarki okiennej, nie zostały poparte żadnymi danymi,
- podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku dla dróg lub linii kolejowych może spowodować żądania grup reprezentujących przemysł do podwyższenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku dla źródeł hałasu określonych jako „pozostałe obiekty i działalność będąca źródłem hałasu”.

²² Zgodnie z art. 118a ust. 1 POŚ mapa akustyczna stanowi podstawowe źródło danych dla celów: 1) informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem, 2) opracowania danych dla państwowego monitoringu środowiska, 3) tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem.

²³ Dz.U. Nr 120, poz. 826 z późn. zm.

Powyższe uwagi zostały przekazane w odpowiedzi na e-mail z Departamentu Ochrony Powietrza MŚ z dnia 6 września 2012 r. z godz. 9⁴⁸, w którym zawarto prośbę o przekazanie uwag w tym samym dniu do godziny 12⁰⁰.

W powyższym piśmie nie wskazano, iż w opiniowanym projekcie przedmiotowego rozporządzenia wskaźniki L_{DWN} i L_N dla poszczególnych źródeł hałasu były równe lub większe od wskaźników L_{AeqD} i L_{AeqN} . Uwagi w przedmiotowym zakresie zgłoszono, jak wyjaśnił Zastępca Głównego Inspektora, na spotkaniu przedstawicieli GIOŚ i MŚ w dniu 24 września 2012 r., na którym podkreślano także m.in., że zmiany poziomów hałasu wpłyną negatywnie na trwające prace nad sporządzeniem map akustycznych. Jak wyjaśniono spotkanie miało charakter roboczych konsultacji i nie sporządzono z jego przebiegu notatki.

Dodatkowo Minister Środowiska, pismem z dnia 6 września 2012 r., poinformował GIOŚ o umieszczeniu projektu ww. rozporządzenia na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji oraz o możliwości zgłaszania uwag do ww. projektu do dnia 11 września 2012 r. W powyższym piśmie zawarto adnotację, iż brak uwag zostanie uznany za uzgodnienie projektu.

Zastępca Głównego Inspektora, w porozumieniu z Głównym Inspektorem, zdecydował o niewniesieniu uwag, wskazanych w ww. piśmie.

Według wyjaśnień Zastępcy Głównego Inspektora, zgodnie z zasadami prac legislacyjnych, GIOŚ nie opiniuje projektów aktów prawnych na etapie uzgodnień międzyresortowych. GIOŚ na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych wydał negatywną opinię na temat powyższego projektu rozporządzenia, która nie została uwzględniona.

Potwierdził to Główny Inspektor, który wyjaśnił m.in. również, iż zgłoszenie uwag dotyczących przyjęcia nowych standardów jakości środowiska akustycznego wymagałoby wnikliwej analizy skutków jakie wywoła wejście w życie rozporządzenia, a w szczególności wpływu na zdrowie ludzi, stan środowiska, dobra materialne itp. GIOŚ, jako jednostka budżetowa badająca stan przestrzegania prawa w zakresie ochrony środowiska, nie dysponuje tego typu wiedzą. Wobec powyższego ponowne przedstawienie negatywnej opinii do rozporządzenia, głównie w zakresie zaproponowanych dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, bez konkretnych propozycji i analizy skutków nie miało sensu.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 121-124, 170, 184-197, 232-235, 488-491, 646-649)

2.2. Działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska na rzecz realizacji postanowień wynikających z uregulowań dotyczących ochrony przed hałasem, w tym zapewnienie realizacji obowiązków informacyjnych

W ramach pierwszego etapu tworzenia map akustycznych Główny Inspektor:

- pismem z dnia 27 września 2007 r., poinformował prezydentów 12 miast²⁴ o obowiązku sporządzenia mapy akustycznej do dnia 30 czerwca 2007 r.²⁵, wynikającym z art. 118 POŚ. Z uwagi na fakt, iż do 31 grudnia 2007 r. Polska zobowiązana była do przekazania do KE danych z map akustycznych, Główny Inspektor Ochrony Środowiska zwrócił się z prośbą o udzielenie informacji na temat stanu prac nad mapami akustycznymi;

²⁴ Prezydenci: Białegostoku, Bydgoszczy, Gdańska, Gdyni, Katowic, Krakowa, Lublina, Łodzi, Poznania, Szczecina, Warszawy i Wrocławia - miast o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys. osób.

²⁵ Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.).

- pismem z dnia 21 stycznia 2008 r. zwrócił się do prezydentów ww. miast z prośbą o przekazywanie wypełnionych arkuszy sprawozdawczych²⁶ na wskazany adres mailowy pracownika GIOŚ. Jednocześnie arkusze zostały przekazane drogą elektroniczną na adresy prezydentów miast;
- pismem z dnia 8 października 2008 r. zwrócił się m.in. do prezydentów 12 miast o akceptację w terminie do dnia 15 października 2008 r. projektów raportów do Komisji Europejskiej, które państwa członkowskie miały przekazać do 30 grudnia 2007 r. oraz o udzielenie, w terminie do dnia 31 października 2008 r., wyjaśnień dotyczących wykonanych map akustycznych, tj. m.in. metod, wg których obliczono rozkłady hałasu; informacji, jaki procent odcinków dróg/ulic/linii kolejowych został wzięty do obliczeń; kryteriów pominięcia pozostałych dróg/ulic/linii kolejowych; opisów sposobów przyporządkowania liczby osób zamieszkujących na obszarach o danym zakresie pomiarów hałasu, informacji o wielkości kroku obliczeniowego, w jakim zostały wykonane mapy akustyczne. W ww. piśmie Główny Inspektor zwrócił uwagę na fakt, że niewypełnienie zobowiązań może spowodować podjęcie przez KE działań przewidzianych w art. 226 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 21-24, 27-29, 121-124, 150-165, 232-235)

Według protokołu ustaleń z posiedzenia Kierownictwa Resortu, w dniu 23 stycznia 2008 r. został nałożony na GIOŚ obowiązek opracowania sprawozdania z realizacji sporządzenia „Programów ochrony przed hałasem”.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 25-26, 121-124, 166-169)

W ramach I etapu sporządzania programów ochrony środowiska przed hałasem Główny Inspektor:

- pismem z dnia 19 września 2008 r. poinformował m.in. prezydentów 11 miast, o obowiązku sporządzania POŚH oraz obowiązku przekazania KE do dnia 18 stycznia 2009 r. streszczeń oraz danych z POŚH;
- pismem z dnia 21 listopada 2008 r. zwrócił się m.in. do prezydentów 10 miast o pilne przekazanie streszczeń POŚH oraz wypełnienie arkuszy sprawozdawczych do KE, udostępnionych na stronie internetowej GIOŚ;
- pismem z dnia 20 stycznia 2010 r. zwrócił się m.in. do prezydentów ośmiu miast z ponowną prośbą o udzielenie informacji na temat stanu prac nad POŚH, przypominając o potrzebie przekazania streszczeń POŚH oraz wypełnienia arkuszy sprawozdawczych do KE.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 36-42, 946-950)

W ramach II etapu sporządzania map akustycznych Główny Inspektor Ochrony Środowiska pismami z dnia 23 lutego 2012 r. oraz 2 marca 2012 r.²⁸ wystąpił m.in. do 66 prezydentów miast, marszałków województw, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, podmiotów zarządzających autostradami, lotniskami oraz liniami kolejowymi, przypominając o obowiązku sporządzenia map akustycznych oraz POŚH. Jednocześnie poinformował o zamieszczeniu na stronie internetowej GIOŚ arkuszy sprawozdawczych wraz z instrukcją ich wypełniania, instrukcją nadawania kodów obiektom mapowanym oraz zasad cyfrowego zapisu map akustycznych, a także wskazał adres mailowy, na który należy przesyłać cyfrowe

²⁶ Zgodnych z wymogami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (Dz.U. Nr 187, poz. 1340).

²⁷ Wersje skonsolidowane Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C. 326, z 26.10.2012, s. 47).

²⁸ Pisma te były poprzedzone pismem Ministra Środowiska zn. DM-5112/01/02/2011/EZ z dnia 21 stycznia 2011 r., w którym poinformowano prezydentów 39 miast, marszałków województw oraz zarządców lotnisk i linii kolejowych o obowiązku sporządzenia map akustycznych.

zapisy map oraz arkusze sprawozdawcze oraz osoby do ewentualnego kontaktu. Ponadto, Główny Inspektor zwrócił się o terminową realizację map akustycznych oraz POŚH z uwagi na fakt, iż w przypadku niedotrzymania terminów sporządzenia ww. opracowań zachodzi możliwość wszczęcia postępowania przez Komisję Europejską.

Po upływie terminu wykonania map akustycznych, tj. 30 czerwca 2012 r., Główny Inspektor Ochrony Środowiska zwrócił się do ww. podmiotów pismem z dnia 2 lipca 2012 r., m.in. z prośbą o udzielenie informacji na temat stanu prac nad mapami akustycznymi oraz o terminowe przekazywanie wykonanych map do właściwych terytorialnie wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

W związku z otrzymywanymi sprawozdaniami Główny Inspektor Ochrony Środowiska:

- pismem z dnia 5 lipca 2012 r. poinformował podmioty zobowiązane do sporządzenia map akustycznych o wymogach dla map i arkuszy sprawozdawczych oraz uprzedził, iż dane niespełniające wymogów będą zwracane do poprawy;
- pismem z dnia 28 września 2012 r. poprosił ww. podmioty o pilną weryfikację sprawozdań pod kątem zgodności z instrukcją, przypomniał o wymogach sprawozdań dla głównych dróg, linii kolejowych i lotnisk oraz poinformował o współpracy Instytutu Ochrony Środowiska przy weryfikacji i analizie informacji z map akustycznych dla potrzeb raportowania dla Komisji Europejskiej;
- pismem z dnia 17 września 2013 r. zwrócił się do 10 prezydentów miast oraz czterech wojewódzkich zarządów dróg, m.in. przypominając o ustawowym obowiązku sporządzenia map akustycznych, prosząc o udzielenie informacji o stanie prac nad mapami oraz przekazywanie map akustycznych do właściwych wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 59-75, 206-230, 946-949)

W notatce służbowej, dotyczącej wymaganej w II połowie 2012 r. sprawozdawczości do KE w zakresie hałasu, Główny Inspektor poinformował w dniu 28 sierpnia 2012 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Środowiska m.in., iż dane przekazywane przez samorządy były niekompletne, co stwarzało prawdopodobieństwo przekazania niepełnej informacji do Europejskiej Agencji Środowiska i Komisji Europejskiej. Wskazał także, iż powyższe problemy stwarzały ryzyko wszczęcia przez KE procedury przewidzianej w art. 226 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, związanej z naruszeniem prawa UE.

Zastępca Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wyjaśnił, iż z przyczyn niezależnych od GIOŚ, nadal brak było informacji od wszystkich zarządców dróg i prezydentów miast. Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska nie przypisano w przepisach prawa możliwości egzekucyjnych w zakresie pozyskiwania informacji dotyczących map akustycznych oraz POŚH.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 77, 121-125, 144-147, 170-183, 232-235)

Pismem z dnia 11 grudnia 2012 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazał Zastępcy Dyrektora Biura Ministra w MS pierwszą część raportu wypełniającego postanowienia art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/49/WE oraz pierwszą część raportu dotyczącego art. 7 ust. 1 i 2 ww. dyrektywy.

Następnie pismami z dnia 10 czerwca 2013 r. oraz 23 lipca 2013 r. Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazał Zastępcy Dyrektora Biura Ministra w MS trzy części raportu wypełniającego postanowienia art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/49/WE. W powyższych pismach Główny Inspektor informował, iż nie ma on

wpływu na termin wykonywania przez samorządy map akustycznych, ale w miarę otrzymywania informacji w sprawie map akustycznych od starostów i zarządzających drogami, będą one sukcesywnie przekazywane do Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 78-89, 121-124)

Główny Inspektor zawarł w dniu 26 września 2012 r. umowę z Instytutem Ochrony Środowiska – Państwowym Instytutem Badawczym na „Wykonanie oceny stanu klimatu akustycznego środowiska w skali kraju wraz z nadzorem merytorycznym nad systemem monitoringu hałasu w latach 2012–2014”. Na podstawie powyższej umowy pracownicy GIOŚ oraz Instytutu Ochrony Środowiska kierowali drogą elektroniczną, do podmiotów zobowiązanych do sporządzenia map akustycznych, liczną korespondencję w sprawie obowiązku sporządzenia map, przekazywania oraz uzupełniania danych niezbędnych do sporządzenia sprawozdania do KE.

(dowód: akta kontroli str. 119-120, 206-230)

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, Główny Inspektor nie występował do podmiotów zobowiązanych do sporządzenia map akustycznych o ich weryfikację. Jak wyjaśnił, nie odpowiadał on za weryfikację map akustycznych ani zmianę prawa. Natomiast zapytania w powyższej sprawie kierowane były do Ministerstwa Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 232-235)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska przekazywał Kierownictwu Resortu sprawozdania o stanie realizacji map akustycznych oraz POŚH w kraju:

- w listopadzie 2007 r. – „Informację dla kierownictwa resortu na temat raportu dla KE na podstawie art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku dotyczącego map akustycznych”;
- w październiku 2008 r. – „Informację o stanie realizacji przez jednostki określone ustawą Prawo ochrony środowiska obowiązków ustawowych w zakresie map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem”;
- w styczniu 2009 r. – „Informację dla kierownictwa resortu na temat raportu dla KE na podstawie art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku dotyczącego programów ochrony środowiska przed hałasem”.

Ponadto GIOŚ przekazywał dane dotyczące realizacji postanowień dyrektywy 2002/49/WE do Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 6-9, 30-35, 45-58, 933-945)

Według danych GIOŚ na dzień zakończenia kontroli wszyscy prezydenci miast, zobowiązani do sporządzenia map akustycznych w 2007 r. opracowali mapy i przekazali stosowne dane do GIOŚ. Z 66 prezydentów miast, zobowiązanych do sporządzenia map akustycznych w 2012 r., 62 sporządziło mapy i przekazało dane do GIOŚ. Z 12 prezydentów miast zobowiązanych do opracowania w 2008 r. POŚH 11 sporządziło programy i przekazało dane do GIOŚ.

Według notatki do Ministra Środowiska z dnia 28 października 2008 r. prezydenci miast jako przyczynę niewykonania map w terminie wskazywali m.in. niewystarczające środki finansowe; rozpoczęte inwestycje, zmieniające układ źródeł hałasu; a także wejście w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych

poziomów hałasu w środowisku, co spowodowało konieczność podejmowania decyzji o ewentualnym przeliczeniu na nowe wskaźniki wykonanych już map akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 144, 946-949)

Główny Inspektor nie otrzymywał sygnałów z wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska o niezgodności map akustycznych z danymi będącymi w ich posiadaniu.

Główny Inspektor nie posiadał informacji ilu prezydentów miast nie wywiązało się z obowiązku przekazania do wioś map akustycznych oraz POŚH.

Do Głównego Inspektora nie wpływały pytania w sprawie sposobu ustalania liczby mieszkańców eksponowanych na hałas.

(dowód: akta kontroli str. 646-649, 946-949)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie otrzymywał uwag Komisji Europejskiej, ani Kierownictwa Resortu, do przekazywanych materiałów dotyczących realizacji dyrektywy 2002/49/WE. Według udzielonych wyjaśnień, dostępną dla GIOŚ formą śledzenia reakcji KE na przekazywane dane były automatyczne testy jakości, generowane przez system w Centralnym Repozytorium Danych na stronie EIONET, oraz sprawozdanie z realizacji dyrektywy 2002/49/WE przez państwa członkowskie.

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 121-125, 232-235, 646-651, 933-935)

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, przewidując potrzebę uzyskania pomocy finansowej i eksperckiej w związku z tworzeniem map akustycznych, zgłosił projekt „Wzmocniony monitoring hałasu i substancji zubażających warstwę ozonową” do realizacji w ramach nowego instrumentu finansowego Transition Facility 2005. Efektem projektu było wydanie wytycznych do opracowania map akustycznych oraz przeszkolenie przedstawicieli władz lokalnych, zarządców dróg i linii kolejowych²⁹. Wytyczne zostały wydane w czerwcu 2006 r. w formie książkowej, przekazane uczestnikom szkoleń oraz zamieszczone na stronie internetowej GIOŚ.

W 2011 r. powyższe wytyczne zostały znowelizowane – ponownie wydane w formie książkowej w serii Biblioteka Monitoringu Środowiska w ilości 300 egzemplarzy, a następnie rozesłane i rozdane, m.in. podczas targów POLEKO oraz udostępnione na stronie internetowej GIOŚ. Koszt nowelizacji wytycznych wyniósł 30,0 tys. zł i został poniesiony ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Ponadto, jak wyjaśnił Dyrektor Generalny GIOŚ, pracownicy GIOŚ udzielali konsultacji telefonicznych w sprawie sporządzania map akustycznych.

O nowelizacji przedmiotowych wytycznych Minister Środowiska poinformował w piśmie z dnia 21 stycznia 2011 r., skierowanym do prezydentów 39 miast, wszystkich marszałków województw oraz zarządców lotnisk i linii kolejowych.

W marcu 2011 r. GIOŚ zorganizował warsztaty dla podmiotów zobowiązanych do sporządzenia map akustycznych, w których wzięło udział ok. 80 osób. Koszt przeprowadzenia warsztatów w kwocie 80,0 tys. zł został poniesiony ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 59-60, 93-118, 206-236, 951-978)

²⁹ Umowę z wykonawcą – Instytutem Ochrony Środowiska zawarła, w imieniu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej Fundacja Fundusz Współpracy, jako Jednostka Finansująco-Kontraktująca. Według umowy koszt realizacji ww. projektu wyniósł 172.467,05 euro (670.000,00 zł).

Ponadto w GIOŚ, w celu przygotowania sprawozdania z realizacji opracowania POŚH, opracowano polską wersję formularza do sprawozdania DF7³⁰, który został zamieszczony na stronie internetowej GIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 6-10)

Zdaniem Głównego Inspektora nie był on uprawniony do wskazywania aglomeracjom możliwych źródeł finansowania opracowania map akustycznych, POŚH oraz realizacji ujętych w nich przedsięwzięć. Niemniej jednak pismami z 13 sierpnia 2012 r. i 5 września 2012 r., zgłaszając uwagi do projektu „Strategii działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na lata 2013–2016 z perspektywą do 2020 roku”, wniósł o uwzględnienie potrzeb finansowania zagadnień związanych z hałasem w środowisku, w tym objęcie finansowaniem przez NFOŚiGW map akustycznych oraz POŚH.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 232-236, 277-285, 646-650)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, Główny Inspektor Ochrony Środowiska powinien, w odpowiedzi na pismo Ministra Środowiska z dnia 6 września 2012 r., które wpłynęło do GIOŚ 7 września 2012 r., przekazać uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Środowiska zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Wprawdzie uwagi do powyższego projektu były już przez GIOŚ zgłoszone w innym trybie, jednakże nieudzielenie odpowiedzi na ww. pismo, według zawartej w nim adnotacji, mogło zostać potraktowane jako ostateczne uzgodnienie ww. projektu bez uwag.

Ponadto NIK zauważa także, iż GIOŚ zgłaszając w dniu 6 września 2012 r. pisemne uwagi do projektu ww. rozporządzenia nie wskazał, iż wskaźniki L_{DWN} i L_N dla poszczególnych źródeł hałasu są równe lub większe od wskaźników L_{AeqD} i L_{AeqN} , na co zwrócił uwagę w 2006 r., w toku opiniowania projektu rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Jak wyjaśniono pracownicy GIOŚ poruszyli powyższą kwestię na roboczym spotkaniu z przedstawicielami Ministerstwa Środowiska w dniu 24 września 2012 r., jednakże, zdaniem NIK, dobrą praktyką byłoby przekazywanie tak istotnych uwag w formie pisemnej.

(dowód: akta kontroli str. 184-197, 200-201, 488-491, 646-649)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. 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 kierownikowi jednostki kontrolowanej 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.

³⁰ Formularz sprawozdawczy dotyczący opracowania POŚH.

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 16 grudnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla