



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4113-003-01/2013

D/13/509

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/13/509 - Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Zofia Kotynia, upoważnienie do kontroli nr 88306 z 3 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Łodzi, Łódź, ul. Traugutta 25, zwana dalej „RDOŚ Łódź”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Perek, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi, od dnia 26 listopada 2008 r., zwany dalej „Regionalnym Dyrektorem”. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że w wydanych przez Regionalnego Dyrektora w latach 2008-2013 decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowieniach uzgadniających, określających m.in. warunki ochrony akustycznej, na 119 km uzgodnionych do zaprojektowania i budowy zabezpieczeń akustycznych, 113,8 km (95,6%) dotyczyło terenów zagospodarowanych lub użytkowanych w sposób, ze względu na który ochrona przed hałasem została ustawowo ustanowiona.

Stwierdzono jednak przypadki nakładania na inwestorów w wydawanych decyzjach (postanowieniach) obowiązku budowy ekranów akustycznych dla terenów, które nie wymagały ochrony przed hałasem, a ich budowa na tym etapie realizacji inwestycji była niecelowa. Za nieprawidłowość NIK uznała wskazanie do ochrony akustycznej pięciu z siedmiu istniejących wzdłuż badanych autostrad i dróg ekspresowych niezagospodarowanych terenów, przewidzianych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹. Dla ochrony tych terenów, w wydanych orzeczeniach nałożono na inwestorów obowiązek zaprojektowania i wybudowania łącznie 3,7 km ekranów akustycznych. Koszt budowy tych ekranów – według cen ofertowych – wyniósł ponad 17.600 tys. zł.

Zdaniem NIK, w świetle obowiązujących przepisów nie ma obowiązku wznoszenia ekranów akustycznych przy drogach przebiegających wzdłuż terenów niezabudowanych, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są pod zabudowę mieszkaniową, gdyż normy określające dopuszczalny poziom hałasu² (którego przekroczenie warunkuje zastosowanie środków ochrony przed hałasem), odnoszą się do terenu zabudowy mieszkaniowej, tj. terenu, na którym już istnieje zabudowa. Budowa ekranów dla terenów

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. – zwana dalej „POŚ”

² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.)

niezabudowanych jest niecelowa, gdyż na tym etapie trudno jest nałożyć adekwatne środki ochrony akustycznej, bowiem nie wiadomo, jakie będą potrzebne i skuteczne.

Nierzetelna analiza materiału dowodowego, stanowiącego podstawę do nałożenia na inwestora w decyzji (postanowieniu) warunków w zakresie ochrony akustycznej, skutkowałą wskazaniem do ochrony akustycznej niezainwestowanego terenu, dla którego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewidywał funkcję rolniczą, niepodlegającą ochronie akustycznej oraz nieobjętych planem miejscowym dwóch niezabudowanych terenów. Do zaprojektowania i budowy wskazano ekrany akustyczne o łącznej długości ok. 1,5 km (koszt ich budowy wyniósł 5.630 tys. zł).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym RDOŚ Łódź³, prowadzenie spraw związanych z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz uzgadnianie warunków realizacji przedsięwzięcia w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko, prowadzonej na etapie wydawania pozwolenia na budowę, należało do zadań Oddziału Ocen Oddziaływania na Środowisko⁴.

W art. 113 POŚ zobligowano ministra właściwego do spraw środowiska do określenia, w drodze rozporządzenia, dopuszczalnych poziomów hałasu. Wykonując tę delegację, Minister Środowiska wydał rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu⁵. Stosownie do tych rozporządzeń, do 22 października 2012 r. dopuszczalny poziom hałasu spowodowanego użytkowaniem dróg, dla terenów przeznaczonych pod zabudowę wynosił 55 dB w dzień i 50 dB w nocy dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz 60 dB w dzień i 50 dB w nocy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego oraz zabudowy zagrodowej. Od 23 października 2012 r.⁶, dopuszczalny poziom hałasu wynosił odpowiednio 61 i 56 dB oraz 65 i 56 dB.

W sprawie interpretacji przepisów dotyczących ochrony przed hałasem terenów przewidzianych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”) pod zabudowę lecz niezagospodarowanych, RDOŚ Łódź występowała do Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska⁷, która wyjaśniła⁸, że w takim przypadku „nie zachodzi potrzeba dotrzymania dopuszczalnych poziomów hałasu na tych terenach” - nie ma faktycznego przedmiotu ochrony. Należałoby przyjąć, iż skutecznym środkiem zapewniającym ochronę przed hałasem powinien być obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, nałożony w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w wyniku której można będzie ocenić dokładne oddziaływanie inwestycji. Możliwe wówczas będzie nałożenie obowiązku budowy ekranów lub innych środków ochronnych, a w przypadku ich nieskuteczności – ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania.

[Dowód: akta kontroli str. 375-376, 384, 386]

³ Zarządzenie Nr 1 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego RDOŚ (ze zm. z 30 września 2011 r.), dostępne na stronie internetowej www.lodz.rdos.gov.pl

⁴ Oddział Ocen Oddziaływania na Środowisko znajduje się w strukturze Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko RDOŚ Łódź.

⁵ rozporządzenie z dnia 29 lipca 2004 r., obowiązujące od 13 sierpnia 2004 r. do 19 lipca 2007 r. (Dz. U. Nr 178, poz. 1841) oraz rozporządzenie z dnia 14 czerwca 2007 r. (Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.)

⁶ rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2012 r., poz. 1109).

⁷ Pisma RDOŚ Łódź z 27 listopada 2009 r. i 9 kwietnia 2010 r.

⁸ Odpowiedzi Zastępcy Dyrektora Departamentu Ocen Oddziaływania na Środowisko GDOŚ z 10 marca 2010 r. i 12 lipca 2010 r.

1. W okresie 2008-2013 dla odcinków autostrad i dróg ekspresowych przebiegających przez województwo łódzkie Regionalny Dyrektor wydał następujące decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU):

Autostrada A1

- Decyzja Nr 5/2009 z 18 lutego 2009 r. - Autostrada A1 – odcinek od granicy województwa kujawsko-pomorskiego do węzła Stryków (od km 230+817 do km 295+850),
- Decyzja Nr 2/2009 z 30 stycznia 2009 r. - Autostrada A1 – odcinek od węzła Stryków (bez węzła) do granicy województwa śląskiego (od km 295+850 do km 399+742,51);

Droga ekspresowa S8

- Decyzja Nr 2/2010 z 8 stycznia 2010 r. - droga ekspresowa S8 – od węzła Walichnowy do węzła Wrocław,
- Decyzja Nr 19/2011 z 6 lipca 2011 r. - droga ekspresowa S8 - odcinek 10 od km 99+937 do km 100+162,31;

Droga ekspresowa S14

- Decyzja Nr 15/2011 z 23 marca 2011 r. - droga ekspresowa S14 – zachodnia obwodnica Łodzi od drogi krajowej Nr 1 w m. Słowik do węzła Lublinek,
- Decyzja z 12 lutego 2009 r. - droga ekspresowa S14 – obwodnica miasta Pabianice w rezerwowanym korytarzu drogi 14 bis (łącznik) i S14 na odcinku Ksawerów – Dobroń.

Inwestorem i wnioskodawcą dla ww. przedsięwzięć była Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi.

[dowód: akta kontroli str. 4]

Szczegółową analizą pod kątem ochrony przed hałasem drogowym terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę (ale niezabudowanych) oraz terenów z istniejącą pojedynczą zabudową, dla których brak mpzp, objęto DŚU Nr 5/2009 z 18 lutego 2009 r. dla autostrady A1 na odcinku od granicy województwa kujawsko-pomorskiego do węzła Stryków, DŚU Nr 2/2010 dla drogi ekspresowej S8 od węzła Walichnowy do węzła Wrocław oraz DŚU z 12 lutego 2009 r. dla drogi ekspresowej S14 – obwodnica miasta Pabianice w rezerwowanym korytarzu drogi 14 bis (łącznik) i S14 na odcinku Ksawerów – Dobroń.

- 1.1. W DŚU Nr 5/2009 dla odcinka autostrady A1 od granicy województwa kujawsko-pomorskiego do węzła Stryków wskazano konieczność budowy zabezpieczeń akustycznych dla terenów zabudowanych. Nie stwierdzono przypadków ochrony akustycznej terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, ale niezabudowanych.

[Dowód: akta kontroli str. 10-32]

- 1.2. W DŚU Nr 2/2010 wskazano usytuowanie ekranów akustycznych:

- po lewej stronie drogi ekspresowej S8 w km od 186+438 do 186+871 (długość 431 m i wysokość 6 m). Wskazany do ochrony akustycznej teren - zgodnie z załącznikiem graficznym do raportu o oddziaływaniu tej drogi na środowisko – był niezabudowany. Mpszp⁹ ustalał przeznaczenie tego terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną;
- po lewej stronie S8 w km od 198+824 do 200+494. Przeznaczony do ochrony akustycznej teren od km ok. 199+500 do 200+494, chroniony ekranem

⁹ Zatwierdzony Uchwałą Rady Gminy Pabianice Nr XX/134/2004 z dnia 28 kwietnia 2004 r.

akustycznym o długości ok. 1 km i wysokości 6 m, był niezabudowany. W mpzp¹⁰ ustalono przeznaczenie tego terenu pod zabudowę zagrodową;

- po prawej stronie S8 w km od 189+606 do 192+436 (łącznie 2.778 m ekranu o wysokości 6 m). Wskazany do ochrony teren od km 189+606 do 190+000 o długości ok. 400 m był niezabudowany. Mpszp dla gminy Pabianice przewidywał dla tego terenu zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę zagrodową oraz usługi;
- w km od 203+500 do 204+055 wskazano budowę ekranu akustycznego chroniącego teren niezabudowany, objęty mpzp Gminy Rzgów, który przewidywał dla przedmiotowego terenu funkcję rekreacyjną (sport). W mpzp dla tego terenu przyjęto klasyfikację ochrony przed hałasem jak dla terenów wypoczynkowo-rekreacyjnych poza miastem.

[Dowód: akta kontroli str. 257, 366-367]

1.3. W DŚU z 12 lutego 2009 r. wskazano usytuowanie, po lewej stronie drogi ekspresowej S14 w km od 71+488 do 72+876 ekranu akustycznego o długości 1.383 m wysokości 6 m. Według załącznika graficznego do raportu o oddziaływaniu na środowisko teren ten był niezabudowany. Istniejący mpzp¹¹ określał ten teren jako przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz usługi.

W DŚU z 12 lutego 2009 r. podano m.in., że „zaproponowano budowę ekranów akustycznych o długości wynikającej z analizy wykonanej dla sytuacji propagacji hałasu dla terenów z istniejącą zabudową oraz o wysokości docelowej wynikającej z analizy wykonanej dla sytuacji propagacji hałasu z uwzględnieniem terenów, dla których wymagana jest ochrona akustyczna – wynikająca z mpzp i studium uwarunkowań – a w chwili obecnej jeszcze niezabudowanych”.

[Dowód: akta kontroli str. 33-74]

2. Zgodnie z art. 90 i 91 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹², w okresie 2008-2013 dla autostrad i dróg ekspresowych realizowanych w województwie łódzkim, Regionalny Dyrektor wydał 35 postanowień w sprawie uzgodnienia warunków realizacji inwestycji (postanowienia uzgadniające):

- autostrada A1 – łącznie 17 postanowień uzgadniających, w tym 5 postanowień dotyczących odcinka A1 od granicy województwa kujawsko-pomorskiego do węzła Stryków (km od 230+817 do 291+000),
- autostrada A2 – 2 postanowienia uzgadniające,
- droga ekspresowa S8 – łącznie 13 postanowień,
- droga ekspresowa S14 – 1 postanowienie,
- rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej – 2 postanowienia uzgadniające – na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka w zakresie odcinka 3 od km 357+150 do 357+610 (postanowienie uzgadniające z 1 września 2011 r. oraz na odcinku Rawa Mazowiecka – granica województwa łódzkiego od km 386+000 do 408+805 (postanowienie z 23 sierpnia 2010 r.).

[Dowód: akta kontroli str. 5-9]

Szczegółową analizą objęto 12 postanowień uzgadniających realizację dróg:

- 5 postanowień uzgadniających dla autostrady A1 dla następujących odcinków: km 230+817 – 245+800 (postanowienie z 25 czerwca 2010 r.)

¹⁰ Zatwierdzony Uchwałą Rady Gminy Rzgów Nr XI/95/2003 z dnia 2 lipca 2003 r.

¹¹ Patrz przypis 8.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

km 245+800 – 261+000 (postanowienie z 21 maja 2010 r.)
km 261+000 – 270+000 (postanowienie z 25 czerwca 2010 r.)
km 270+000 – 273+400 (postanowienie z 26 maja 2010 r.)
km 273+400 – 291+000 (postanowienie z 17 maja 2010 r.).

Łączna długość ww. odcinków wynosiła ok. 60,2 km, łączna długość ekranów akustycznych wskazanych w postanowieniach uzgadniających wyniosła ok. 26 km, łączna długość wałów ziemnych – 0,9 km;

- 5 postanowień uzgadniających dla drogi ekspresowej S8 dla odcinków: 2 (postanowienie uzgadniające z 22 sierpnia 2011 r.), 4 (postanowienie z 22 sierpnia 2011 r.), 5 (z 22 sierpnia 2011 r.), 6 (z 4 maja 2011 r.) i 8 (postanowienie z 29 kwietnia 2011 r.).

Łączna długość ww. odcinków wynosiła ok. 100,7 km, łączna długość wskazanych w postanowieniach uzgadniających ekranów akustycznych – ok. 70 km;

- postanowienie uzgadniające z 31 maja 2010 r. dla drogi ekspresowej S14 (długość drogi ok. 15 km, długość zabezpieczeń akustycznych – ekranów – 7,8 km);
- postanowienie uzgadniające z 23 sierpnia 2010 r. na realizację przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Rawa Mazowiecka – granica województwa łódzkiego. Długość odcinka wynosiła 22,8 km, długość ekranów akustycznych – ok. 14 km.

Dla objętych analizą ww. odcinków dróg, o łącznej długości ok. 199 km, w postanowieniach uzgadniających wskazano budowę 117,8 km ekranów akustycznych i 0,9 km wałów ziemnych.

[Dowód: akta kontroli str. 102-151, 158, 178, 186, 225, 272, 314, 344]

- 2.1. Dla badanych odcinków autostrady A1, po dokonaniu ponownej oceny oddziaływania na środowisko, w stosunku do ustaleń DŚU, zwiększono o 440 m długość jednego ekranu, jeden ekran podwyższono z 3 m do 5 m, dwa ekrany zastąpiono wałami ziemnymi, dodatkowo zaprojektowano 1.210 m ekranów akustycznych o wysokości 6 m i 350 m o wysokości 3 m.

W badanych postanowieniach uzgadniających dla autostrady A1 wskazano budowę ekranów akustycznych dla terenów z istniejącą zabudową, podlegającą ochronie przed hałasem. Nie stwierdzono przypadków ochrony akustycznej terenów przeznaczonych zgodnie z istniejącymi mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, ale niezabudowanych.

[Dowód: akta kontroli str. 76-151]

- 2.2. Po dokonaniu ponownej oceny oddziaływania na środowisko badanych odcinków drogi ekspresowej S8, w odniesieniu do wymagań określonych w DŚU:

- Wystąpiły różnice w parametrach ekranów dla odcinka 2 i 5, wynikające z uszczegółowienia projektu budowlanego,
- dla odcinka 4 zwiększono długość 12 ekranów (od 1m do 20 m), zmniejszono długość 15 ekranów (od 1m do 264 m),
- zrezygnowano z realizacji dwóch ekranów na odcinku 6,
- na odcinku 8 zmniejszono długość 5 ekranów akustycznych, na wniosek mieszkańców doprojektowano ekran o długości ok. 420 m i wysokości 3 m oraz zwiększono o ok. 180 m długość jednego ekranu.

W postanowieniach uzgadniających dla odcinków 2, 4, 5 i 6 drogi ekspresowej S8 nie stwierdzono przypadków ochrony akustycznej terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, ale niezabudowanych.

Ochronę akustyczną wskazano dla terenów zagospodarowanych w sposób wymagający ochrony przed hałasem.

[Dowód: akta kontroli str. 152-233]

2.3. W postanowieniu uzgadniającym realizację odcinka 8 drogi ekspresowej S8 z 29 kwietnia 2011 r. wskazano ochronę akustyczną terenów niezabudowanych:

- po lewej stronie drogi S8 (gm. Pabianice, m. Pawlikowice) w km 186+635 – 186+830 (ekran o długości 195 m i wysokości 6 m) oraz w km 186+844 – 187+068 (ekran o długości 224 m i wysokości 6 m). W mpzp chroniony teren przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną;
- po prawej stronie S8 (gm. Pabianice) w km od 189+848 do 190+267 (419 m ekranu o wysokości 6 m). W mpzp ww. teren przeznaczony był pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę zagrodową oraz usługi;
- po lewej stronie S8 (gm. Rzgów) w km 193+840 – 194+826 (ekrany o długości 976 m i wysokości 6 m). W mpzp teren przeznaczono pod zabudowę zagrodową;
- po lewej stronie drogi S8 (gm. Rzgów) w km od 197+800 do 198+300 (500 m ekranu o wysokości 6 m). W mpzp teren ten przeznaczono pod rekreację (sport).

Mpzp gminy Pabianice¹³ ustalał ochronę akustyczną terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej, jako terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. W mpzp podano, że dla tych rodzajów terenów obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu zgodnie z przepisami szczególnymi.

Zgodnie z mpzp gminy Rzgów¹⁴, ochronie akustycznej podlegały m.in. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej, dla których przyjęto klasyfikację jak dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową oraz tereny o funkcji rekreacyjnej (sport), dla których przyjęto klasyfikację jak dla terenów wypoczynkowo-rekreacyjnych poza miastem.

W ponownym raporcie o oddziaływaniu na środowisko dla odcinka 8 drogi ekspresowej S8 podano, że klasyfikacji terenów o różnych sposobach zagospodarowania lub użytkowania dokonano na podstawie mpzp, w oparciu o rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (mpzp posiadały gminy Pabianice, Rzgów i Tuszyn). Zasięg izofony 50 dB w porze nocnej w 2028 r. bez zastosowania ekranów akustycznych określono na 302 m.

[Dowód: akta kontroli str. 234-288]

W złożonej podczas kontroli informacji na temat aktualnego zagospodarowania powyższych terenów, Wójt Gminy Pabianice podał, że w km od 186+068 do 187+068 zabudowa mieszkaniowa znajduje się w odległości ok. 500 m od drogi S8, a po prawej stronie tej drogi w km od 189+848 do 191+000 w odległości ok. 250 – 500 m. Burmistrz Rzgowa poinformował, że na północ od S8 w km 193+240 znajduje się wieś Czyżeminek (teren przeznaczony w mpzp pod zabudowę zagrodową i mieszkaniową jednorodzinną). Nie wskazał aktualnego zagospodarowania obszaru od km 193+840 do 194+826. Podał ponadto, że tereny położone w km od 197+800 do 198+300 są terenami niezainwestowanymi.

[Dowód: akta kontroli str. 462-463, 472-476]

¹³ Zatwierdzony Uchwałą Rady Gminy Pabianice Nr XX/134/2004 z dnia 28 kwietnia 2004 r.

¹⁴ Zatwierdzony Uchwałą Rady Gminy Rzgów Nr XI/95/2003 z dnia 2 lipca 2003 r.

W postanowieniu uzgadniającym dla odcinka 8 drogi ekspresowej S8 do ochrony akustycznej wskazano ponadto niezabudowany teren położony w gminie Rzgów w km od 195+820 do 196+392. Określono budowę 564 m ekranu akustycznego o wysokości 6 m po prawej stronie tej drogi. Dla tego terenu mpzp przewidywał funkcję rolniczą, niepodlegającą ochronie akustycznej.

W złożonej w trakcie kontroli informacji, Burmistrz Rzgowa podał, że tereny położone w km od 195+820 do 196+392 są terenami niezainwestowanymi.

[Dowód: akta kontroli str. 264, 266, 267, 272-288, 472-476]

- 2.4. W postanowieniu uzgadniającym z 31 maja 2010 r. dla drogi ekspresowej S14, w porównaniu z DSU, m.in. zrezygnowano z budowy 3 ekranów (ze względu na wykup nieruchomości oraz po zastosowaniu dokładnego modelu terenu), w kilku miejscach obniżono wysokość ekranów z przyczyn technologicznych.

W postanowieniu uzgadniającym z 31 maja 2010 r. dla drogi ekspresowej S14 wskazano ochronę akustyczną niezabudowanego terenu położonego po lewej stronie drogi (gmina Pabianice, m. Piątkowisko). W postanowieniu zalecono budowę ekranów akustycznych w km 71+478 – 72+474 (992 m ekranu o wysokości 6 m), w km 72+474 – 72+498 (24 m o wysokości 3 m) i w km 72+498 – 72+876 (376 m ekranu o wysokości 6 m). W mpzp dla gminy Pabianice teren przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz usługi.

W raporcie do ponownej oceny oddziaływania na środowisko, analizę zagrożenia klimatu akustycznego w sąsiedztwie projektowanej budowy obwodnicy miasta Pabianice w rezerwowanym korytarzu drogi krajowej nr 14 bis (łącznik) i S14 na odcinku Ksawerów-Dobroń wykonano w oparciu o obliczenia poziomów hałasu osiąganych przy założeniu prognozowanego natężenia i struktury ruchu w 2012 i 2032 roku. Wymagania klimatu akustycznego opracowano na podstawie analizy mpzp m.in. gminy Pabianice i miasta Pabianice w granicach administracyjnych Gminy Miejskiej Pabianice. Według załącznika graficznego do ww. raportu dla przedmiotowego terenu zasięg izofony 50 dB dla 2025 r. w porze nocy bez zabezpieczeń akustycznych wynosił ok. 200 m.

[Dowód: akta kontroli str. 289-322]

W złożonej podczas kontroli informacji Wójt Gminy Pabianice podał, że aktualnie na powyższym terenie realizowana jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna rozproszona w odległości ok. 300 – 400 m od drogi, tylko w km 71+700 do 72+100. Na pozostałym odcinku brak jest nowej zabudowy.

[Dowód: akta kontroli str. 462-463]

- 2.5. W postanowieniu uzgadniającym z 23 sierpnia 2010 r. na realizację przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Rawa Mazowiecka – granica województwa łódzkiego wskazano do ochrony akustycznej teren (m. Jakubów), położony po lewej stronie drogi w km 391+476 – 391+800 (324 m ekranu akustycznego o wysokości 5 m). Na załączniku graficznym do raportu ponownego na terenie tym nie oznaczono budynków mieszkalnych. W mpzp gminy Rawa Mazowiecka teren przeznaczono pod zabudowę zagrodową.

[Dowód: akta kontroli str. 323-356]

W uzyskanej w trakcie kontroli informacji od Wójta Gminy Rawa Mazowiecka podano, że na przedmiotowym terenie (oznaczonym w mpzp symbolem 10.04.MRj) zabudowa zagrodowa (7 domów mieszkalnych wraz z budynkami gospodarczymi) powstała w latach 1965-2010 i jest oddalona od drogi Nr 8 o 60-100 m. Teren wsi jest uzbrojony w sieć wodociagową i elektryczną oraz gazową.

[Dowód: akta kontroli str. 464-471]

Wyjaśniając kwestię określania w DŚU oraz postanowieniach uzgadniających ochrony akustycznej terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, ale niezabudowanych, Regionalny Dyrektor podał m.in., że „prawna podstawa działań RDOŚ Łódź w tym zakresie opierała się na materialnym prawie ochrony środowiska zawartym w tytule II działu V POŚ oraz na postanowieniach rozporządzenia Ministra Środowiska w przedmiocie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku... Wskazane w tym rozporządzeniu poziomy hałasu stanowią standardy jakości środowiska dla wyraźnie określonych kategorii terenu (podkategorii), rada gminy, przyjmując mpzp, dokonuje zaliczenia danego terenu do określonej kategorii, a tym samym przesądza o zastosowaniu stosownej normy hałasu...”

Odpowiadając na pytanie, czy przedmiotem analiz RDOŚ Łódź była okoliczność, czy w rejonie ponadnormatywnego hałasu, znajdowały się tereny niezabudowane, ale przeznaczone zgodnie z istniejącymi mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 1 pkt 1 POŚ, Regionalny Dyrektor podał, że mając na uwadze art. 4 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez uchwalenie mpzp następuje normatywne zerwanie związku terenu z faktycznym jego zagospodarowaniem (przy czym plan winien uwzględnić kwestie związane z istniejącą formą zagospodarowania). Regionalny Dyrektor podkreślił, iż „ukształtowanie odpowiedniej ochrony akustycznej zależne jest od dopuszczonych (uwzględniając istniejącą zabudowę) w danych jednostkach urbanistycznych obiektów, ukształtowanych planem form zagospodarowania zarówno tych, których wykorzystanie może stanowić źródło emisji hałasu, jak i tych (zwłaszcza tych przeznaczonych na pobyt ludzi), podlegających ochronie przed uciążliwościami ze strony hałasu. Niewątpliwie obejmuje to również obowiązek uwzględniania faktycznego zagospodarowania i wykorzystania terenu – nie oznacza to jednak zakazu zmiany jego przeznaczenia, miejscowe plany mają przecież kształtować przeznaczenie terenu.” Wiedza RDOŚ Łódź odnośnie terenów niezabudowanych, ale przeznaczonych zgodnie z istniejącymi mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 1 pkt 1 POŚ wynikała z weryfikacji raportów o oddziaływaniu na środowisko danego przedsięwzięcia oraz dołączonych do nich stanowisk organów gminy odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzenne. W raportach dokonano wszelkich wymaganych prawem analiz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w tym również w zakresie oddziaływania hałasu.

W zakresie podstawy faktycznej wskazywania miejsc, w których mają być zastosowane ekrany akustyczne, Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że podstawa ta oparta jest na raporcie o oddziaływaniu poszczególnych przedsięwzięć na środowisko. Zapisy w DŚU oraz postanowieniach uzgadniających, dotyczące warunków realizacji wskazanych przedsięwzięć w zakresie ochrony akustycznej, wynikały z treści raportu i opierały się na przedstawionych w raporcie dowodach w sprawie, w tym stosownych zapisach mpzp, które były załączane do materiału dowodowego i analizowane w raporcie.

Regionalny Dyrektor podkreślił, że RDOŚ Łódź, uznając wiarygodność i prawidłowość analiz zawartych w raportach uwzględnił w swoich orzeczeniach kończących, ustalenia w nich zawarte. Wyniki prowadzonych analiz oraz ustalenia zawarte w raportach o oddziaływaniu na środowisko znalazły swoje odzwierciedlenie w warunkach (działaniach) koniecznych do spełnienia na etapie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia oraz wymaganiach dotyczących ochrony środowiska koniecznych do uwzględnienia w projekcie budowlanym/wykonawczym (m.in. budowa zabezpieczeń akustycznych).

[Dowód: akta kontroli str. 415-458]

W postanowieniu uzgadniającym z 23 sierpnia 2010 r. na realizację przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Rawa Mazowiecka – granica województwa łódzkiego nie wskazano do ochrony akustycznej niezabudowanego terenu położonego po stronie prawej drogi krajowej nr 8 w km od ok. 401+400 do 401+700 pomimo, iż teren ten – zgodnie z mpzp¹⁵ - przeznaczony był pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i mpzp określał dla tego terenu dopuszczalny poziom hałasu, jak dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową. Zgodnie z załącznikiem graficznym do raportu oddziaływania na środowisko na tym terenie przewidywany na 2025 rok poziom hałasu przekraczał 50 dB w porze nocnej.

Również w tym postanowieniu uzgadniającym nie nałożono obowiązku zabezpieczenia akustycznego niezabudowanego terenu położonego po prawej stronie drogi w km ok. 393+100 do 393+300. Mpzp¹⁶ dla tego terenu przewidywał zabudowę mieszkaniową jednorodzinną podlegającą ochronie akustycznej.

[Dowód: akta kontroli str. 341, 342, 357-361]

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że osoba prowadząca postępowanie dotyczące tego przedsięwzięcia nie dostrzegła niekonsekwencji w raporcie o oddziaływaniu na środowisko wykonanego na potrzeby ponownej oceny oddziaływania na środowisko, w zakresie przyjmowanych założeń dotyczących ochrony akustycznej.

[Dowód: akta kontroli str. 425]

W uzyskanej w trakcie kontroli informacji od Dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi podano, że zagadnienie ochrony akustycznej w postępowaniach prowadzonych w ramach powtórnej oceny oddziaływania na środowisko dla odcinka 8 drogi ekspresowej S8, dla drogi ekspresowej S14 oraz przebudowywanej drogi krajowej Nr 8, analizowane było w oparciu o art. 115 POŚ. Zgodnie z interpretacją Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska zarządzającej drogą zobligowany byłby do wykonania ekranów w chwili zagospodarowania terenów chronionych akustycznie zgodnie z ich przeznaczeniem. Przesądzające stały się kwestie utrudnień związanych z budową ekranów w okresie po zamknięciu inwestycji (techniczne względy posadowienia ekranów, niedogodności w ruchu drogowym w trakcie przygotowania i budowy, jak i kwestia zarezerwowania dodatkowych środków na ich wykonanie). Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wskazał na stanowisko z 2012 r. Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w którym podkreślono, że ochroną przed hałasem muszą być objęte „tereny planowane pod zabudowę, a nie tylko faktycznie obecnie zabudowane”. Podał jednocześnie, że wobec braku jednoznacznych podstaw prawnych dotyczących trybu postępowania w przypadku, gdy tereny chronione akustycznie nie zostały jeszcze odpowiednio zagospodarowane, w ramach każdej inwestycji stosowano indywidualne podejście. Brano pod uwagę m.in. wzrost natężenia ruchu wraz z wydłużeniem okresu prognoz, położenie terenów względem aglomeracji.

[Dowód: akta kontroli str. 377-387]

W złożonej w trakcie kontroli informacji na temat ochrony akustycznej przed ponadnormatywnym oddziaływaniem hałasu terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę, ale niezabudowanych, Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad podał m.in., że pierwotnie podejście GDDKiA było zgodne z literalnym brzmieniem zapisów art. 113 POŚ i zakładano ochronę terenów zgodnie z funkcją określoną w mpzp (nie uzależniając przedmiotowego zagadnienia od obecności na

¹⁵ Uchwała nr X/47/2003 Rady Gminy Kowlesy z dnia 27 czerwca 2003 r.

¹⁶ Uchwała nr XL/232/10 Rady Gminy Rawa Mazowiecka z dnia 24 lutego 2010 r.

tych terenach zabudowy). Podejście to było spójne z rozumieniem przepisów prezentowanych przez resort transportu i resort środowiska. Jednak, w związku z powtarzającymi się przypadkami wyznaczania przez samorządy, w sąsiedztwie planowanych dróg terenów podlegających ochronie akustycznej w mpzp, GDDKiA podjęła szereg działań mających na celu zrationalizowanie wydatkowania środków publicznych. Zaproponowano stosowanie podejścia, które zakładało, że konieczne jest stosowanie zabezpieczeń akustycznych na terenach zarezerwowanych w mpzp pod zabudowę podlegającą ochronie w przypadku, gdy tereny te są faktycznie zabudowane lub są w trakcie zabudowy. W przypadku, gdy taka sytuacja nie występuje zakładano stosowanie rezerwy terenowej umożliwiającej ewentualny montaż dodatkowych zabezpieczeń akustycznych (po pojawieniu się zabudowy). W 2012 i 2013 roku uzyskano interpretacje Ministerstwa Środowiska, iż „...dopóki dany teren nie zostanie zagospodarowany w sposób wymagający ochrony przed hałasem, nie podlega on takiej ochronie.” Interpretacje te przekazano do oddziałów GDDKiA, jednocześnie jednak GDDKiA miała pełną świadomość, że zakres stosowania zabezpieczeń przed hałasem zależy de facto od praktyki organów ochrony środowiska na danym terenie (organy te mają rolę wiodącą w rozstrzyganiu przedmiotowych kwestii przy wydawaniu poszczególnych decyzji administracyjnych), jak również, że wszelkie interpretacje resortu środowiska w tym zakresie mają jedynie charakter opinii, a nie wiążącej wykładni przepisów prawa. Przedmiotowe wytyczne przekazywane były na zasadach dobrej praktyki, a w zależności od sytuacji każdorazowo zagadnienie to było analizowane indywidualnie.

Zastępca Generalnego Dyrektora poinformował, że GDDKiA nie prowadzi statystyki, przy jakich drogach zaprojektowano/wybudowano zabezpieczenia akustyczne dla ochrony niezabudowanych terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt POŚ.

[Dowód: akta kontroli str. 388-414]

- 2.6. Zgodnie z art. 115 POŚ, w razie braku mpzp oceny, czy teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, właściwe organy dokonują na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystania tego i sąsiednich terenów.

W postanowieniach uzgadniających dla odcinka 5 (z 22 sierpnia 2011 r.) i odcinka 6 (z 4 maja 2011 r.) drogi ekspresowej S8 wskazano ochronę akustyczną w postaci budowy ekranów akustycznych następujących niezabudowanych terenów, nieobjętych mpzp:

- po prawej stronie drogi ekspresowej S8 w gminie Zapolice w km od 158+670 do ok. 159+200 (ok. 530 m ekranu o wysokości 6 m);
- po lewej stronie S8 w gminie Łask (m. Teodory) w km od 174+332 do 174+715 (ekran o długości 383 m i wysokości 6 m).

Na etapie sporządzania raportów do ponownej oceny oddziaływania na środowisko, Wójt Gminy Zapolice poinformował wykonawcę tych raportów, że nie jest organem właściwym do dokonania oceny czy teren ten należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ. Burmistrz Łasku poinformował, iż tereny wsi Teodory, położone na północ od S8 wykorzystywane są jako tereny leśne.

[Dowód: akta kontroli str. 175-177, 203-204, 218-219, 222]

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że w przypadku braku mpzp, ocena co do przynależności terenu znajdującego się w zasięgu oddziaływania danego przedsięwzięcia do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ została dokonana w stosownej, zgodnej z tą ustawą opinii – wydanej przez właściwy organ, bazującej na faktycznym zagospodarowaniu i wykorzystaniu terenu.

Dowodem, na podstawie którego wskazano miejsca, w których mają być zastosowane ekrany akustyczne są raporty o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko. Zapisy ww. postanowień, dotyczące warunków realizacji wskazanych przedsięwzięć w zakresie ochrony akustycznej, wynikały z treści raportu i opierały się na przedstawionych w raporcie analizach i dowodach, w tym stanowiskach organów o których mowa w art. 115 POŚ - odpowiedzialnych za zagospodarowanie przestrzenne w poszczególnych gminach, stosownie do zapisów rozporządzenia Ministra Środowiska w przedmiocie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

Załączniki graficzne przedstawiające wyniki przeprowadzonych analiz akustycznych wykonane dla przypadku niezastosowania na tych terenach zabezpieczeń (ekranów) obrazują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu. Po zastosowaniu zabezpieczeń akustycznych tereny te są odpowiednio chronione.

[Dowód: akta kontroli str. 427-429, 448-449, 452-453]

3. Budowę ekranów akustycznych/walów chroniących tereny z zabudową pojedynczą, nieobjęte mpzp, wskazano w:

- dwóch postanowieniach uzgadniających dla autostrady A1: z 25 czerwca 2010 r. (km 261+000 – 270+000) oraz z 17 maja 2010 r. (km 273+400 – 291+000),
- postanowieniach uzgadniających dla odcinków 4, 5 i 6 drogi ekspresowej S8,
- postanowieniu uzgadniającym z 31 maja 2010 r. dla drogi ekspresowej S14,
- postanowieniu uzgadniającym przebudowę drogi krajowej Nr 8 na odcinku Rawa Mazowiecka – granica województwa łódzkiego z 23 sierpnia 2010 r.

Dla ochrony tych terenów w ww. postanowieniach uzgadniających wskazano budowę:

- dla autostrady A1 - 1.100 m ekranów i 420 m wału ziemnego o wysokości 6 m (wg DŚU 1.360 m ekranów o wysokości 6 m),
- dla odcinków 4, 5 i 6 drogi ekspresowej S8 – 6.654 m ekranów akustycznych o wysokości 6 m (wg DŚU 6.968 m o wysokości 6 m),
- dla drogi ekspresowej S14 – 320 m ekranu akustycznego o wysokości 6 m (wg DŚU 763 m o wysokości 6 m),
- dla drogi krajowej Nr 8 przebudowanej do parametrów drogi ekspresowej – 350 m ekranu o wysokości 7 m, 150 m ekranów o wysokości 6 m i 304 m ekranu o wysokości 5 m.

Zapisy odnoszące się do zabezpieczeń akustycznych pojedynczej zabudowy stwierdzono w DŚU Nr 5/2009 dla odcinka autostrady A1 od granicy województwa kujawsko-pomorskiego do węzła Stryków oraz w DŚU z 12 lutego 2009 r. dla analizowanego odcinka drogi ekspresowej S14. W powyższych decyzjach dopuszczono możliwość wykupu (za zgodą właściciela) budynków położonych w bliskiej odległości od drogi w celu zapewnienia właściwej ochrony akustycznej, w przypadku pojedynczej zabudowy (zamiast budowy ekranu o znacznej długości). W postanowieniu uzgadniającym realizację odcinka 2 drogi ekspresowej S8 z 22 sierpnia 2011 r. zalecono w km ok. 110+230 i 114+000 zapewnić konstrukcję drogi umożliwiającą w przyszłości posadowienie ekranów. Zgodnie z załącznikiem graficznym do raportu ponownego dla odcinka 2 w km ok. 110+230 po lewej stronie drogi w odległości ok. 200 m od osi drogi znajdował się jeden budynek mieszkalny i jeden budynek gospodarczy. Zasięg izofony 50 dB w 2028 r. w porze nocnej w tym miejscu wynosił ok. 300 m od osi drogi. W km ok. 114+400 po prawej stronie drogi w odległości ok. 450 m od osi drogi znajdował się jeden budynek mieszkalny i jeden gospodarczy. Izofona 50 dB dla 2028 r. dla pory nocy sięgała budynku

mieszkalnego. Miejsca te oznaczono na mapie jako przewidziane do analizy porealizacyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 13, 67, 161, 368, 369, 373-374]

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że określone przyjęcie obszarów chronionych akustycznie zostało zawarte w poszczególnych raportach o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko. Jeżeli w zasięgu oddziaływania inwestycji znalazł się budynek mieszkalny na terenie objętym ochroną akustyczną – to w raporcie wskazywano konieczność ochrony tego terenu tak samo jak w przypadku, w którym na podlegającym ochronie akustycznej terenie znajdowałoby się więcej pojedynczych zabudowań. Interesy stron postępowania w tym zakresie traktowane są przez ustawodawcę jednakowo. Nie ma znaczenia, czy na terenie podlegającym ochronie akustycznej znajduje się jeden budynek jednorodzinny, czy osiedle mieszkaniowe - okoliczność ta wpływa na wielkość obszaru podlegającego ochronie akustycznej. Jeśli występuje w danym terenie zabudowa pojedyncza, ale teren jest objęty ochroną określoną przepisami prawa to ochrona ta jest obligatoryjna.

Podstawą faktyczną wskazywania miejsc w których mają być zastosowane ekrany akustyczne, były raporty o oddziaływaniu poszczególnych przedsięwzięć na środowisko. Zapisy w DŚU i postanowieniach uzgadniających wskazanych miejsc w zakresie ochrony akustycznej, wynikały z treści raportu. Regionalny Dyrektor podał ponadto, że „inną kwestią pozostaje wybór-decyzja inwestora co do rodzaju wybranych i zaproponowanych do zastosowania środków zabezpieczających (np. zabezpieczenie ekranem czy skorzystanie z możliwości wykupu posesji). Co istotne, inwestor planując inwestycję, w oparciu o rachunek ekonomiczny dokonuje wyboru form minimalizujących oddziaływania na środowisko i przedstawia je w raporcie. W tym zakresie przeprowadza swoisty test ekonomiczności w ramach zasady zrównoważonego rozwoju i zasady proporcjonalności.

W ramach prowadzonych postępowań ocenowych analizowano i oceniano możliwości ochrony akustycznej przedstawione w raporcie w wariantach inwestorskim i wariantach alternatywnych – dokonano tego w ramach koncepcji realizacyjnej inwestycji przedstawionej przez inwestora i opisanej szczegółowo w materiale dowodowym (raporcie). Analizy czynników minimalizujących znaczące oddziaływania na środowisko – w tym hałasu, dokonuje inwestor. Inwestor dokonuje analizy ekonomicznej i szczegółowej analizy w odniesieniu do ochrony środowiska (zgodnie z wymaganiami przepisów prawa), a przyjęte rozwiązania opisuje w raporcie w wariantach realizacji przedsięwzięcia. RDOŚ – zgodnie z kompetencją, oceniał materiał dowodowy pod kątem poprawności przedstawionych obliczeń, rzetelności przedstawionych dowodów i zgodności zawartości merytorycznej raportu z obowiązującymi przepisami prawa”.

W odniesieniu do pytania, czy RDOŚ Łódź w trakcie prowadzonych postępowań analizował, oceniał np. wykup pojedynczych nieruchomości, Regionalny Dyrektor wskazał, że takie przypadki występowały w praktyce orzeczniczej w szczególności wówczas, gdy raport o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia przewidywał tego rodzaju środek zapewniający zachowanie standardów jakości środowiska. Celem takiego zapisu było uelastycznienie zapewnienia właściwej ochrony akustycznej terenu w sytuacji, gdyby w zasięgu emisji hałasu z danego przedsięwzięcia o wartości przekraczającej standardy jakości środowiska znajdowały się pojedyncze zabudowy, zaś koszt wykonania ekranów akustycznych byłby większy niż odkup terenu chronionego akustycznie (nieruchomości chronionej akustycznie). Przeprowadzanie testu ekonomiczności należy w tym względzie do GDDKiA. Co istotne z punktu widzenia przepisów prawno-środowiskowych spełnieniem warunków decyzji środowiskowych i postanowień uzgadniających w zakresie emisji hałasu będzie zapewnienie standardów jakości środowiska.

[Dowód: akta kontroli str. 415-436]

4. W DŚU Nr 5/2009 dla autostrady A1 na odcinku od granicy województwa kujawsko-pomorskiego do węzła Stryków oraz 4 postanowieniach uzgadniających dla tego odcinka A1, w DŚU Nr 2/2010 dla drogi krajowej S8 oraz w postanowieniach uzgadniających dla odcinków 2, 4, 5, 6 i 8 drogi ekspresowej S8, DŚU z 12 lutego 2009 r. i postanowieniu uzgadniającym dla drogi ekspresowej S14, w postanowieniu uzgadniającym rozbudowę drogi krajowej Nr 8 na odcinku Rawa Mazowiecka-województwo łódzkie, jako ochronę przed ponadnormatywnym oddziaływaniem hałasu wskazano jedynie ekrany akustyczne. Tylko w postanowieniu uzgadniającym z 25 czerwca 2010 r. dla autostrady A1 (sekcja 2 od km 261+000 do km 270+000), część dwóch ekranów wskazanych w DŚU Nr 5/2009 zastąpiono wałami ziemnymi.

[Dowód: akta kontroli str. [11-12, 104, 114, 135, 143], [36-38, 160-161, 179-180, 188-191, 226-227, 273-275], [66, 315-316], [345-349], [123-124]

Na pytanie czy w ramach analizy i oceny możliwości oraz sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko rozważano zastosowanie innych niż ekrany zabezpieczeń akustycznych oraz jakimi czynnikami i na podstawie jakich danych faktycznych kierowano się ustalając sposób ochrony przed hałasem Regionalny Dyrektor podał m.in., że ustalając zapisy warunków realizacji przedsięwzięcia w każdym zakresie, w tym w zakresie ochrony przez hałasem, RDOŚ opierał się na zapisach raportu. W ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko, wszystkie analizy oddziaływań planowanych do realizacji przedsięwzięć przedstawione przez inwestora w poszczególnych raportach, w ramach wariantu inwestora i wariantów alternatywnych, RDOŚ weryfikował w szerokim aspekcie zwłaszcza pod kątem dowodów wskazujących na dotrzymanie standardów jakości środowiska w trakcie realizacji i użytkowania wskazanych przedsięwzięć. RDOŚ Łódź, uznając wiarygodność i prawidłowość analiz zawartych w raportach, uwzględniał w swoich orzeczeniach kończących ustalenia w nich zawarte.

Odnosząc się do pytania dotyczącego oceny przez RDOŚ Łódź czynnika ekonomicznego, Regionalny Dyrektor wskazał m.in., że inwestor, przedkładając wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przedstawia wielokryterialną analizę wariantową planowanej inwestycji i wynikający z niej wariant najkorzystniejszy dla środowiska. Celem analizy wielokryterialnej jest wybór najlepszego dla środowiska przyrodniczego i społecznego wariantu przebiegu drogi po uwzględnieniu wielu kryteriów, takich jak np. uwarunkowania środowiskowe, krajobraz, dziedzictwo kulturowe, konflikty społeczne, urządzenia ochrony środowiska (w których zawarty jest również czynnik ekonomiczny). Wybrany wariant inwestorski (wiodący) jest oparty na kompromisie między normatywnym i uzasadnionym ekonomicznie przebiegiem drogi a koniecznością uniknięcia najistotniejszych konfliktów środowiskowych, społecznych i gospodarczych. Co istotne nawiązując do prowadzonej analizy wielokryterialnej planowania poszczególnych inwestycji, inwestor winien nie tylko brać pod uwagę kwestie finansowe, ale przede wszystkim winien uwzględnić kwestie ryzyka środowiskowego (dotrzymanie standardów) i prawnego. Taki charakter analizy wielokryterialnej determinują dwie podstawowe zasady prawa ochrony środowiska: zasady zrównoważonego rozwoju i zasady przezorności i prewencji."

[Dowód: akta kontroli str. 415-436]

5. W analizowanych raportach o oddziaływaniu na środowisko do modelowania emisji i propagacji hałasu przyjmowano prognozy ruchu na różne horyzonty czasowe. I tak: autostrada A1 – 20 lat, droga ekspresowa S8 – 15 lat, droga ekspresowa S14 – 20 lat, rozbudowa drogi krajowej nr 8 – 13 lat od oddania inwestycji do użytkowania. Do oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko w zakresie hałasu RDOŚ

Łódź przyjmował horyzonty czasowe zbieżne z prezentowanymi w raportach o oddziaływaniu na środowisko.

[Dowód: akta kontroli str. 81-101, 157, 174, 199-205, 210, 216, 222-223, 239, 261-271, 293, 337, 340-343]

Regionalny Dyrektor wyjaśnił, że zmiana założeń prognostycznych w zakresie natężenia ruchu na etapie użytkowania drogi jest elementem założenia przyjmowanego przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (pełniącą funkcję inwestora). W tym zakresie stosowne analizy czyni powołany do tego Departament Studiów GDDKiA. RDOŚ Łódź nie otrzymywał od organów nadrzędnych wytycznych dotyczących założeń natężenia ruchu oraz w zakresie oceny czynnika ekonomicznego założeń inwestycyjnych przyjmowanych w raportach.

[Dowód: akta kontroli str. 415-436]

W uzyskanej w trakcie kontroli informacji od Dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi wskazano zarządzenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Nr 17 z 11 maja 2009 r. określające horyzont czasowy na potrzeby analiz oddziaływania autostrady i drogi ekspresowej na środowisko na 10-15 lat oraz wcześniejsze – nr 30 z 8 listopada 2005 r., w którym dla prognoz ruchu wskazano 20-letni okres. Dyrektor podał, że przy ustalaniu horyzontu czasowego brane są pod uwagę zarówno koszty realizacji inwestycji, jej utrzymania, ale również perspektywiczne koszty wynikające z koniecznych uzupełnień elementów chroniących środowisko w najbliższej perspektywie czasowej.

[Dowód: akta kontroli str. 378-383]

W podsumowaniu złożonych wyjaśnień Regionalny Dyrektor podał, że „procedura oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć określona jest precyzyjnie w zapisach ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko i przewiduje ona ściśle określone uprawnienia i działania organów ochrony środowiska w ramach procedury administracyjnej prowadzącej do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach czy w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzanej przed wydaniem decyzji budowlanej.

Zadania organu ochrony środowiska, w tym RDOŚ, mają na celu określenie warunków realizacji przedsięwzięcia objętego wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dokonuje się tego w oparciu i na podstawie przedstawionego przez inwestora materiału dowodowego w sprawie. Głównym materiałem dowodowym w prowadzonych postępowaniach administracyjnych jest raport o oddziaływaniu na środowisko wraz załącznikami dla skonkretyzowanej we wniosku inwestycji. To raport określa szczegółowo zamierzenie inwestycyjne w koncepcji inwestora i w wariantach alternatywnych. Organ ochrony środowiska bada raport o oddziaływaniu na środowisko pod kątem jego poprawności formalnej oraz zawartości merytorycznej, zgodnie z precyzyjnie określonymi w ww. ustawie wymaganiami w tym zakresie oraz posiadaną wiedzą specjalistyczną.

RDOŚ w ramach postępowania wyjaśniającego może wzywać wnioskodawców - jeśli to jest konieczne, do uzupełnienia materiału dowodowego, ale co istotne musi się to odbywać w zakresie przewidzianym i określonym przepisami prawa.

To raport determinuje warunki realizacji przedsięwzięcia zawarte w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Warunki te wynikają z koncepcji inwestora wskazanej i przeanalizowanej w raporcie. Organ ochrony środowiska poddaje ocenie z zakresu ochrony środowiska skonkretyzowaną we wniosku inwestycję, której dotyczy dołączona do wniosku dokumentacja, opierając się na wynikach

analiz zawartych w raporcie o oddziaływaniu na środowisko opracowanym dla inwestycji o określonych parametrach technicznych. Inwestor zatem przedstawia dowody poparte szczegółowymi analizami w zakresie oddziaływania na środowisko planowanego do realizacji przedsięwzięcia - we wszystkich wymaganych prawem aspektach, a organ ochrony środowiska bada przedstawione w raporcie analizy pod kątem dotrzymania standardów jakości środowiska na etapie realizacji i eksploatacji przy zastosowaniu skonkretyzowanych przez Inwestora rozwiązań technicznych i organizacyjnych.

Instrumentem przewidzianym przez przepisy prawa w przypadkach, w których te standardy nie byłyby dotrzymane, jest utworzenie obszarów ograniczonego użytkowania w związku z niezapewnieniem standardów jakości środowiska.

W przypadku, gdy z materiału dowodowego tj. raportu wynika jednoznacznie, że standardy jakości środowiska zostaną dotrzymane i gdy nie ma podstaw aby uznać raport za nierzetelny, niepełny czy niezgodny z przepisami prawa, organ ochrony środowiska kierując się zasadą przezorności i prewencji określa warunki realizacji przedsięwzięcia w oparciu o zapisy raportu o oddziaływaniu na środowisko, przyjmując jednocześnie rozwiązania zaproponowane przez inwestora dotyczące m.in. środków minimalizujących czy zabezpieczających środowisko przed negatywnym oddziaływaniem na środowisko."

[Dowód: akta kontroli str. 415-436]

Szacunkowe koszty budowy m² ekranu akustycznego (wartość brutto w zł), oparte na cenach kontraktowych dla analizowanych odcinków autostrady i dróg ekspresowych przedstawiały się następująco:¹⁷

A1	S8					S14	DK Nr8
	odcinek 2	odcinek 4	odcinek 5	odcinek 6	odcinek 8		
519,00	536,34	461,62	452,58	608,01	825,59	742,64	608,06

[Dowód: akta kontroli str. 383]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Określanie w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowieniach uzgadniających warunków w zakresie ochrony akustycznej terenów zgodnie z funkcją ustaloną w mpzp, bez uwzględnienia okoliczności, iż były to tereny dotychczas niezagospodarowane.

W opinii NIK, w świetle obowiązujących przepisów nie istnieje obowiązek budowy zabezpieczeń akustycznych dla położonych przy drogach terenów niezabudowanych, które w mpzp przeznaczone są pod zabudowę mieszkaniową, gdyż normy określające dopuszczalny poziom hałasu (którego przekroczenie warunkuje zastosowanie środków ochrony przed hałasem), odnoszą się do terenu zabudowy mieszkaniowej, tj. terenu, na którym już istnieje zabudowa. Na tym etapie trudno jest nałożyć adekwatne środki ochrony akustycznej, bowiem nie wiadomo, jakie będą potrzebne i skuteczne. W ocenie NIK budowa ekranów dla terenów niezabudowanych jest niecelowa. Powyższe stanowisko NIK jest zgodne z interpretacją przepisów dotyczących ochrony takich terenów przed hałasem, dokonaną przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska i przekazaną RDOŚ Łódź w marcu 2010 r.

Tymczasem, dla istniejących wzdłuż badanych autostrad i dróg ekspresowych siedmiu terenów, przewidzianych w mpzp pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ, lecz niezagospodarowanych, ochronę akustyczną w postaci ekranów wskazano w stosunku do pięciu terenów. Na inwestorów dróg S8

¹⁷ Z informacji uzyskanej z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi

(odcinek 8) i S14 nałożono obowiązek zaprojektowania i wybudowania łącznie 3,7 km ekranów akustycznych. Koszt ich budowy wyniósł ok. 17.612 tys. zł.

NIK zauważyła ponadto niekonsekwencję w postępowaniu RDOŚ Łódź w zakresie ochrony takich terenów. Jak wynikało z wyjaśnień Regionalnego Dyrektora, z uwagi na przeoczenie pracownika prowadzącego postępowanie dotyczące przebudowy drogi krajowej Nr 8, nie wskazano do ochrony akustycznej dwóch terenów, które - zgodnie z obowiązującymi mpzp - przeznaczone były pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, a mpzp określały dla nich dopuszczalny poziom hałasu, jak dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

2. Nierzetelnie analizowano materiał dowodowy, stanowiący podstawę do nałożenia na inwestorów w DŚU i postanowieniach uzgadniających warunków w zakresie ochrony akustycznej.

W efekcie, do ochrony akustycznej wskazano niezainwestowany teren położony w Gminie Rzgów wzdłuż odcinka 8 drogi ekspresowej S8, dla którego mpzp przewidywał funkcję rolniczą, niepodlegającą ochronie akustycznej. Długość wskazanego do zaprojektowania i budowy ekranu akustycznego wynosiła 564 m, koszt jego budowy ok. 2.794 tys. zł.

Bez podstawy faktycznej i prawnej w postanowieniach uzgadniających dla odcinków 5 i 6 drogi ekspresowej S8 wskazano ochronę akustyczną w postaci budowy łącznie ok. 900 m ekranów akustycznych dwóch niezabudowanych terenów, nieobjętych mpzp. Według cen ofertowych koszt budowy tych ekranów wyniósł 2.836 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str. 33-74, 234-322, 341, 342, 357-361, 366-367]

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 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. Określanie w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowieniach uzgadniających warunków w zakresie ochrony akustycznej terenów, zgodnie z funkcją określoną w mpzp, z uwzględnieniem ich faktycznego zagospodarowania.
2. Rzetelne analizowanie materiału dowodowego, stanowiącego podstawę określenia w decyzjach administracyjnych warunków realizacji przedsięwzięć, dotyczących emisji hałasu do środowiska.

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 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 dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

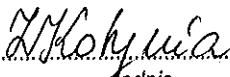
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Łódź, dnia 31 stycznia 2014 r.

Kontroler
Zofia Kotynia
główny specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis