



LBI-4101-11-00/2013
Nr ewid. 23/2014/P/13/134/LBI

Informacja o wynikach kontroli

OCHRONA MIESZKAŃCÓW DUŻYCH MIAST PRZED HAŁASEM

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku:
Barbara Chilińska



Akceptuję:

Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 24. 06. 14 r

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE	7
1.1. Numer i temat kontroli	7
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli.....	7
1.3. Podstawowe dane o kontroli.....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	13
3.2.1. Implementacja dyrektywy 2002/49/WE do przepisów krajowych.....	13
3.2.2. Opracowanie i udostępnianie map akustycznych i POŚH.....	14
3.2.2.1. Opracowanie map akustycznych	14
3.2.2.2. Stan środowiska akustycznego w badanych aglomeracjach	17
3.2.2.3. Opracowanie programów ochrony środowiska przed hałasem	21
3.2.2.4. Informowanie społeczeństwa o opracowanych mapach akustycznych i zapewnienie udziału społeczeństwa w opracowywaniu POŚH	23
3.2.2.5. Udostępnianie opracowanych map akustycznych i POŚH innym organom.....	24
3.2.3. Realizacja programów ochrony środowiska przed hałasem	24
3.2.4. Skutki złagodzenia wartości dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu w 2012 r.	28
3.2.5. Realizacja obowiązku sprawozdawczego wobec Komisji Europejskiej	31
4. INFORMACJE DODATKOWE	33
4.1. Przygotowanie kontroli	33
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	33
5. ZAŁĄCZNIKI	35

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

- hałas** wszystkie niepożądane, nieprzyjemne, dokuczliwe i szkodliwe dźwięki
- dźwięk** fala akustyczna rozchodząca się w ośrodku sprężystym lub wrażenie słuchowe wywołane tą falą. Przyjmuje się, że człowiek słyszy dźwięki o częstotliwości od 16 Hz do 20 kHz. Drgania o niższej częstotliwości to infradźwięki, a o wyższej ultradźwięki
- dB** (decybel) to stosunek dwóch wartości, z których pierwsza jest poziomem dźwięku mierzonego, a druga poziomem odniesienia. Poziom odniesienia odpowiada najcichszemu dźwiękowi możliwemu do wykrycia przez ucho ludzkie. Im wyższy jest poziom wyrażony w dB, tym głośniejszy jest dźwięk
- poziom natężenia dźwięku** to wyrażony w dB stosunek ciśnienia wywieranego przez falę akustyczną do ciśnienia odniesienia. Uwzględnia on odczuwalność głośności przez człowieka. Np. wzrost poziomu głośności o ok. 3 dB przekłada się na dwukrotny wzrost odczuwalnego natężenia dźwięku, a o 10 dB na 10-krotny wzrost natężenia dźwięku
- poziom dźwięku A** to wyrażony w dB poziom ciśnienia akustycznego skorygowany według charakterystyki częstotliwościowej A, uwzględniającej właściwości ucha ludzkiego. Człowiek najlepiej słyszy w średnich częstotliwościach, natomiast najgorzej w niskich i wysokich
- L_{DWN}** długookresowy średni poziom dźwięku A (wyrażony w dB) mający zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki w zakresie ochrony środowiska przed hałasem, w szczególności do sporządzania map akustycznych, wyznaczony w ciągu wszystkich dób w roku, z uwzględnieniem pory dnia (rozumianej jako przedział czasu od godz. 6⁰⁰ do godz. 18⁰⁰), pory wieczoru (od godz. 18⁰⁰ do godz. 22⁰⁰) i pory nocy (od godz. 22⁰⁰ do godz. 6⁰⁰). Odpowiednik L_{den} określonego w dyrektywie 2002/49/WE
- L_N** długookresowy średni poziom dźwięku A wyrażony w dB, wyznaczony w ciągu wszystkich pór nocy w roku (od godz. 22⁰⁰ do godz. 6⁰⁰). Odpowiednik L_{night} określonego w dyrektywie 2002/49/WE
- $L_{Aeq D}$** równoważny poziom dźwięku A dla pory dnia (od 6⁰⁰ do 22⁰⁰), mający zastosowanie do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby
- $L_{Aeq N}$** równoważny poziom dźwięku A dla pory nocy (od 22⁰⁰ do 6⁰⁰), stosowany do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby
- mapa akustyczna** opracowanie przedstawiające w formie opisowej i graficznej stan klimatu akustycznego miasta. Na mapę akustyczną składają się:
- mapa imisyjna* *mapa rzeczywistego rozkładu poziomu hałasu liczona na wysokości 4 m, uwzględniająca ukształtowanie terenu, budynki, tłumienność gruntu oraz innych obiektów stanowiących przeszkodę dla rozchodzenia się fali dźwiękowej (każda mapa powstaje dla konkretnego źródła hałasu oraz wskaźników L_{DWN} i L_N)*
- mapa emisyjna* *mapa charakteryzująca hałas emitowany z poszczególnych źródeł. Technicznie jest to mapa rozkładu poziomu hałasu nieuwzględniająca ukształtowania terenu, budynków, tłumienności gruntu oraz innych obiektów stanowiących przeszkodę rozchodzenia się fali dźwiękowej*

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<i>mapa wrażliwości hałasowej obszarów</i>	<i>mapa przedstawiająca rozkład dopuszczalnych poziomów hałasu na rozpatrywanym obszarze, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu i jego funkcji, z odniesieniem do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub, w przypadku jego braku, do innych dokumentów planistycznych, w tym opracowań ekofizjograficznych lub studiów zagospodarowania przestrzennego</i>
<i>mapa terenów zagrożonych hałasem</i>	<i>mapa przedstawiająca przekroczenie dopuszczalnych poziomów dźwięku zwana mapą konfliktów lub mapą różnicową (sporządzana oddzielnie dla każdego ze źródeł hałasu)</i>
<i>mapa wskaźnika M</i>	<i>mapa przedstawiająca rozkład wskaźnika M, definiowanego jako stosunek wielkości przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu wyrażonego w dB do liczby mieszkańców na terenie, na którym występuje dane przekroczenie</i>
I mapy akustyczne	mapy akustyczne dla aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców, których termin sporządzenia upłynął 30 czerwca 2007 r.
II mapy akustyczne	mapy akustyczne dla aglomeracji powyżej 100 tys. mieszkańców, których termin sporządzenia upłynął 30 czerwca 2012 r.
WHO	World Health Organization – Światowa Organizacja Zdrowia
POŚH	program ochrony środowiska przed hałasem
KE	Komisja Europejska
MŚ	Ministerstwo Środowiska
GIOŚ	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
dyrektywa 2002/49/WE	dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. U. UE L. 189/12 z 18 lipca 2002 r. ze zm.)
POŚ	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
UIŚ	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.)
rozporządzenie w sprawie map akustycznych	rozporządzenie Ministra Środowiska z 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)
rozporządzenie w sprawie POŚH	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Dz. U. Nr 179, poz. 1498)
rozporządzenie w sprawie poziomów hałasu z 2007 r.	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.)
rozporządzenie w sprawie aktualizacji informacji o środowisku	rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. Nr 227, poz. 1485)

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

rozporządzenie w sprawie warunków technicznych	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.)
zabudowa lub tereny wrażliwe na hałas	tereny uzdrowisk, szpitali, domów opieki społecznej, zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego, mieszkaniowo-usługowej, rekreacyjno-wypoczynkowej, w strefie śródmiejskiej (zwartej zabudowy mieszkaniowej z koncentracją obiektów administracyjnych, handlowych i usługowych)

1.1 Numer i temat kontroli

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

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Hałas jest jednym z najbardziej odczuwalnych zagrożeń środowiska. WHO (od 1993 roku) zaleca¹ aby hałas w środowisku nie przekraczał 50-55 dB w dzień i 40-45 dB w nocy.

Problem zagrożenia (zanieczyszczenia) środowiska hałasem i jego istotny wpływ na jakość życia i zdrowie obywateli został dostrzeżony przez Unię Europejską już w 1996 roku. W Zielonej Księdze (Green Paper)² zapisano, że nie można dopuścić do emisji hałasu wielkości 85 dB, należy powstrzymać przed powiększaniem się obszarów o hałasie w przedziale 55-65 dB i że poziom hałasu nie powinien przekraczać 65 dB. Postulaty te zaowocowały dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 czerwca 2002 r. odnoszącą się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. W dyrektywie tej założono ustalenie stopnia narażenia na hałas obywateli w państwach członkowskich według wspólnych metod oceny, określając zakres danych od poziomu 55 dB (całodobowo w ciągu roku) i od 50 dB (w nocy w ciągu roku). Taki poziom natężenia hałasu (zarówno według WHO jak i UE) ma związek z jego oddziaływaniem na zdrowie ludzi. Przyjmuje się np., że w przypadku hałasu komunikacyjnego jego uciążliwość średnia kształtuje się w przedziale 52-62 dB, duża w przedziale 63-70 dB i bardzo duża powyżej 70 dB. Niekorzystne objawy zdrowotne są obserwowane przy długotrwałej ekspozycji na hałas już od poziomu 55 dB. Pojawiają się wtedy zmęczenie i ogólne rozdrażnienie, a także bóle głowy, brzucha i mięśni. Prowadzi to do zaburzeń snu i życia codziennego. Zakres od 60 do 75 dB wywołuje już zmiany w akcji serca, co prowadzi do skoków ciśnienia i zaburzeń oddychania. Ekspozycja na taki poziom hałasu podwyższa znacznie ryzyko wystąpienia zawału serca.

W wyniku implementacji prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego stworzone zostały kompleksowe regulacje dotyczące problemu hałasu w środowisku, w odniesieniu do dużych miast, ciągów komunikacyjnych, portów lotniczych i morskich. Ich celem było ustalenie jednolitego podejścia do unikania, zapobiegania lub ograniczania szkodliwych skutków hałasu.

Realizacja i efektywność tych działań nie były przedmiotem kontroli NIK, a 30 czerwca 2007 r. upłynął termin sporządzenia pierwszych i 30 czerwca 2012 r. ponownych map akustycznych dla aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców oraz sporządzenia takich map (po raz pierwszy) dla aglomeracji od 100 do 250 tys. mieszkańców. Terminy na sporządzenie POŚH upłynęły odpowiednio – 30 czerwca 2008 r. i 30 czerwca 2013 r.

1.3 Podstawowe dane o kontroli

Kontrola (planowa i koordynowana) została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK i mieściła się w priorytecie przyjętym przez NIK do pracy w 2013 roku – zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego.

¹ WHO Guidelines on Community Noise 1999 r.

² Future Noise Policy, Brussels, 04.11.1996, COM (96) 540 final.

Celem głównym kontroli była ocena realizacji zadań wynikających z dyrektywy 2002/49/WE dotyczących ochrony środowiska przed hałasem w dużych miastach. W szczególności ocenie poddano:

- w urzędach miast terminowość i prawidłowość:
 - ♦ sporządzania oraz udostępniania map akustycznych i POŚH,
 - ♦ realizacji programów ochrony środowiska przed hałasem,
- w Ministerstwie Środowiska i Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska terminowość i prawidłowość implementacji dyrektywy 2002/49/WE do przepisów krajowych i działań na rzecz ochrony środowiska przed hałasem.

Kontrola została przeprowadzona:

- w Ministerstwie Środowiska i Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska – na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, wg kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, pod względem legalności, celowości, gospodarności i rzetelności,
- w 14 urzędach miast (w tym siedmiu od 100 do 250 tys. mieszkańców i siedmiu powyżej 250 tys. mieszkańców), na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, wg kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Wykaz skontrolowanych jednostek oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrolę przedstawia załącznik nr 2.

Badania kontrolne dotyczyły: lat 2005–2013 w Ministerstwie Środowiska i Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (jak również działań wcześniejszych mających związek z przedmiotem kontroli, w szczególności implementacji prawa unijnego), lat 2007–2013 w aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców i lat 2012–2013 w miastach od 100 do 250 tys. mieszkańców (z uwzględnieniem udzielanych w okresie wcześniejszym zamówień publicznych na sporządzanie pierwszych map akustycznych).

Kontrolę przeprowadzono od 20 sierpnia do 16 grudnia 2013 r. W niniejszej Informacji wykorzystano ustalenia kontroli P/13/159 „Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejeżdż dla zwierząt) na trasie A2 Warszawa–Łódź”, przeprowadzonej przez NIK w Ministerstwie Środowiska, oraz informacje uzyskane od Ministra Zdrowia, dotyczące określania szkodliwości oddziaływania hałasu na zdrowie ludzi.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania administracji samorządowej wynikające z dyrektywy 2002/49/WE i zmierzające do zapewnienia mieszkańcom dużych miast ochrony przed hałasem. W aglomeracjach powyżej 100 tys. zdiagnozowano ich stan akustyczny, w zakresie pozwalającym na realizację przedsięwzięć mających na celu ograniczenie szkodliwego oddziaływania hałasu na ludzi. Aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców rozpoczęły realizację programów ochrony środowiska przed hałasem, osiągając dotychczas pożądane efekty przede wszystkim w przedsięwzięciach remontowo-modernizacyjnych infrastruktury komunikacyjnej. Większość objętych kontrolą miast, przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykorzystywało mapy akustyczne i wprowadzało – prewencyjnie – ograniczenia służące ochronie terenów wrażliwych na hałas. Prezydenci objętych kontrolą miast udostępnili swoim mieszkańcom mapy akustyczne oraz zapewnili udział społeczeństwa w opracowywaniu programów ochrony środowiska przed hałasem [str. 14-17, 21-26].

Nieprawidłowości dotyczyły głównie niesporządzenia mapy akustycznej przez jedną z aglomeracji, a przez kolejną programu ochrony środowiska przed hałasem, opóźnień w opracowywaniu takich dokumentów (sięgających nawet trzech lat) oraz w ich przekazywaniu odpowiednim organom [str. 14-17, 21-26].

Negatywnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia działania Ministra Środowiska, który nie zapewnił terminowej i kompletnej implementacji dyrektywy 2002/49/WE do prawa krajowego. Uregulowania dotyczące dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu w środowisku oraz szczegółowego zakresu danych ujętych w mapach akustycznych ich układu i sposobu prezentacji, zaczęły obowiązywać po terminie na sporządzenie pierwszych map akustycznych przez aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców, a sposób ustalania długookresowego wskaźnika hałasu zaczął obowiązywać w ostatnim dniu na sporządzenie tych map. W konsekwencji przesunęło się w czasie opracowanie pierwszych map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem oraz realizacja tych programów. Przesunięcie w czasie realizacji programów było bardzo niekorzystne, bowiem od 25% do 71% mieszkańców ww. aglomeracji jest narażonych na hałas drogowy⁴ [str. 13-14, 21-24].

Złagodzenie przez Ministra Środowiska dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu (w październiku 2012 r.) skutkowało radykalnym ograniczeniem na mapach akustycznych zasięgu terenów⁵, na których hałas przekraczał ten poziom i spowodowało istotne zmniejszenie liczby mieszkańców⁶ do objęcia szczególną ochroną przed hałasem, którego poziom uznawany jest przez WHO za szkodliwy dla zdrowia. Podniesione zostały, wbrew słusznym merytorycznym uwagom wiodących krajowych instytucji naukowych w dziedzinie akustyki⁷, tylko poziomy dopuszczalne hałasu komunikacyjnego (w tym drogowego zagrażającego od 39% do 83% ludności w skontrolowanych przez NIK miastach

⁴ Dominującym źródłem hałasu w objętych kontrolą aglomeracjach był hałas drogowy obejmujący 86,3% mieszkańców aglomeracji narażonych na hałas powyżej 55 dB, dane – wyniki kontroli NIK, str. 17-18 Informacji.

⁵ Od trzech do ośmiu razy w objętych kontrolą miastach, dane – wyniki kontroli NIK, str. 29 Informacji.

⁶ Od ponad dwóch do dziesięciu razy w objętych kontrolą miastach, dane – wyniki kontroli NIK, str. 29 Informacji.

⁷ Nowe dopuszczalne długookresowe poziomy hałasu są wyższe niż krótkookresowe, co w ocenie NIK jest błędne.

od 100 do 250 tys. mieszkańców)⁸ o pięć do dziesięciu dB, co przekłada się nawet na 10-krotny wzrost odczuwalnego natężenia dźwięku. W aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców, z dnia na dzień osiągnięto większość celów przyjętych do realizacji w wieloletnich programach ochrony środowiska przed hałasem [str. 28-31].

Dotychczas Minister Zdrowia nie skorzystał z możliwości zwymiarowania szkodliwości i uciążliwości hałasu na zdrowie ludzi. Zwymiarowanie tych zjawisk wpłynęłoby, w ocenie NIK, na szersze zainteresowanie społeczeństwa problematyką hałasu w aglomeracjach i skutków jego oddziaływania, w tym m.in. na wybór miejsca zamieszkania [str. 14].

Zdaniem NIK regulacje dotyczące lokalizacji i zagospodarowania przestrzennego na terenach nieobjętych miejscowymi planami, nie chronią odpowiednio zabudowy wrażliwej na hałas. Rozwiązania w tym obszarze ukierunkowane są na oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko. Wprawdzie w decyzjach o warunkach zabudowy są odwołania do planowania i wykonywania obiektów zgodnie z przepisami dotyczącymi procesu budowlanego, to na etapie udzielania pozwoleń na budowę, jak i pozwoleń na użytkowanie, kontroli nie podlega zapewnienie właściwej (skutecznej) izolacji akustycznej budynków wrażliwych na hałas [str. 26-27].

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK wprowadzone w październiku 2012 r. nowe dopuszczalne długookresowe poziomy hałasu komunikacyjnego wymagają weryfikacji w zakresie prawidłowości ich ustalenia (są wyższe niż dopuszczalne krótkookresowe poziomy hałasu oraz drastycznie wyższe od poziomów określonych dla hałasu przemysłowego) oraz skutków dla ochrony mieszkańców dużych miast przed hałasem.

Wymagane jest, zdaniem NIK, zwrócenie uwagi społeczeństwa na problematykę hałasu w mieście poprzez rozszerzenie działań edukacyjnych. Powiązane powinno to być z działaniami ministra właściwego do spraw zdrowia, który ma możliwość określenia szkodliwych i uciążliwych skutków oddziaływania hałasu na zdrowie ludzi.

Regulacji wymaga zapewnienie kontroli stosowania adekwatnych zabezpieczeń akustycznych zabudowy wrażliwej na hałas lokalizowanej na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

W celu zapewnienia porównywalności wyników kolejnych map akustycznych (ich aktualizacji), zdaniem NIK powinny być podjęte działania w celu wypracowania jednolitej metodologii ustalania terenów, jak i populacji mieszkańców narażonych na uciążliwy hałas.

Z uwagi na ujmowanie w programach ochrony środowiska przed hałasem działań zmierzających do przestrzegania ograniczeń prędkości pojazdów, w celu poprawy komfortu życia mieszkańców (szczególnie w porze nocnej), rozważyć należy wprowadzenie możliwości instalowania stacjonarnych urządzeń elektronicznych mierzących prędkość pojazdów nie tylko z uwagi na poprawę bezpieczeństwa ruchu, ale również ograniczanie skutków hałasu drogowego.

Izba uważa, że dobrą praktyką wymagającą upowszechnienia jest wykorzystywanie map akustycznych przy opracowywaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uwzględnianie wyników tych map w planowaniu przestrzennym jest jedną z najmniej kosztownych metod służących zapewnieniu ochrony akustycznej w przyszłości.

⁸ Dane – wyniki kontroli NIK, str. 19 Informacji.

Mając na uwadze wyniki kontroli przedstawione w niniejszej Informacji, poza realizacją wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje:

- 1) do ministra właściwego do spraw środowiska o:
 - opracowanie i wprowadzenie obowiązującej przy sporządzaniu map akustycznych metodologii ustalania terenów oraz populacji mieszkańców narażonych na hałas,
 - rozważenie nowelizacji Prawa ochrony środowiska mającej na celu wprowadzenie instrumentów umożliwiających egzekwowanie od organów samorządu terytorialnego terminowej realizacji obowiązków związanych ze sporządzaniem i udostępnianiem map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem;
- 2) do ministra właściwego do spraw zdrowia o rozważenie określenia wskaźników odzwierciedlających skutki szkodliwego oddziaływania hałasu na zdrowie ludzi;
- 3) do ministra właściwego do spraw infrastruktury o umożliwienie lokalizowania stacjonarnych urządzeń do elektronicznej kontroli prędkości ze względu na ograniczanie emisji hałasu drogowego;
- 4) do prezydentów miast powyżej 100 tys. mieszkańców o położenie nacisku na aspekty edukacyjne związane z wynikami map akustycznych i ustaleniami programów ochrony środowiska przed hałasem.

3.1 Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Regulacje unijne (dyrektywa 2002/49/WE) mają na celu zdefiniowanie wspólnego podejścia do unikania, zapobiegania lub zmniejszania szkodliwych skutków narażenia na działanie hałasu, w tym jego dokuczliwości, według następującej kolejności (priorytetów):

- ustalenie stopnia narażenia na hałas w środowisku poprzez sporządzenie map akustycznych przy zastosowaniu wspólnych dla państw członkowskich metod oceny,
- zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji dotyczącej hałasu w środowisku i jego skutków,
- przyjęcie przez państwa członkowskie, na podstawie danych uzyskanych z map akustycznych, POŚH zapobiegających powstawaniu hałasu w środowisku i obniżenia jego poziomu tam, gdzie jest to konieczne, zwłaszcza tam, gdzie oddziaływanie hałasu może powodować szkodliwe skutki dla ludzkiego zdrowia oraz zachowania jakości klimatu akustycznego środowiska i tam, gdzie jego jakość jest jeszcze właściwa.

Zakres tych regulacji dotyczy hałasu w środowisku na jaki ludzie są narażeni w szczególności na obszarach zabudowanych, w publicznych parkach lub na innych obszarach względnie cichych w aglomeracjach, na obszarach ciszy na otwartym terenie poza miastem, w pobliżu szkół, szpitali i na innych obszarach wrażliwych na hałas.

W dyrektywie 2002/49/WE zostały zdefiniowane: wskaźniki hałasu, metody ich oceny, metody oceny szkodliwych skutków, minimalne wymagania dla strategicznych map hałasu i planów działań oraz zakres informacji podlegających przekazaniu KE.

Przedsięwzięcia zmierzające do ochrony przed hałasem można podzielić na następujące dwie grupy:

- przedsięwzięcia mające charakter ogólny, których celem nie jest wyłącznie ochrona przed hałasem, lecz które pozytywnie wpływają na klimat akustyczny,
- przedsięwzięcia, których głównym celem (lub jednym z celów) jest ochrona środowiska przed hałasem.

Sposoby ochrony przed hałasem można natomiast klasyfikować na działania o charakterze organizacyjno-administracyjnym i o charakterze technicznym, w których wyróżnia się metody bezpośrednie (minimalizujące emisję hałasu u jego źródła) i metody pośrednie (minimalizujące negatywne oddziaływanie źródła hałasu na drodze rozprzestrzeniania się fali dźwiękowej), w tym:

- działania w sferze planowania przestrzennego i zarządzania zagospodarowaniem terenu z uwzględnieniem problemów akustycznych, polegające na właściwym usytuowaniu względem siebie obszarów o różnych funkcjach urbanistycznych, wykorzystaniu działań wspierających takich jak możliwości ustalenia obszarów ograniczonego użytkowania, ustalenia stref przemysłowych, ustalenia „stref cichych”. Zagadnienia akustyczne powinny być uwzględnione w: studiach kierunków zagospodarowania przestrzennego, opracowaniach ekofizjograficznych i planach zagospodarowania przestrzennego. W ocenie NIK na tę sferę działań, jako profilaktycznych, powinien być kładziony jak największy nacisk, bowiem kształtują one przestrzeń na wieloletnie okresy, a koszty tych działań (szczególnie związane z tworzeniem planów miejscowych) są niewielkie w porównaniu do wydatków na inwestycje o charakterze infrastrukturalnym,
- rozwój systemów transportowych, związany m.in. z tworzeniem nowych połączeń (nowych szlaków drogowych, szynowych), planowaniem przepływu potoków ruchu, separacją ruchu tranzytowego i lokalnego, planowaniem obsługi transportowej rejonów w zależności od przypisanych im funkcji. Działania wspierające to: budowa dróg alternatywnych (obwodnic), wyznaczanie stref ruchu uspokojonego i „stref ograniczonego hałasu”,

- planowanie ruchu w odniesieniu do istniejących systemów transportowych (modernizacja i remonty) polegające na: ograniczaniu ruchu i prędkości oraz jej kontroli, poprawie płynności potoków pojazdów poprzez wprowadzenie systemu inteligentnej sygnalizacji świetlnej i ograniczeń dla ruchu pojazdów ciężkich, zakazie lub ograniczaniu ruchu w porze nocnej, wspieraniu przyjaznej środowisku komunikacji miejskiej, budowie ścieżek rowerowych i wspieraniu komunikacji pieszej, wprowadzaniu systemu stref płatnego parkowania,
- rozwiązania ograniczające hałas pochodzący od infrastruktury komunikacyjnej, polegające na zastosowaniu „cichych” nawierzchni drogowych i „cichych” torowisk (szlifowaniu szyn oraz kół pojazdów szynowych, spawaniu łącz szynowych i rozwiązaniach zmniejszających hałas szynowy na mostach i wiaduktach),
- rozwiązania ograniczające rozprzestrzenianie się fal dźwiękowych na dany obszar, polegające na stosowaniu wałów ziemnych, tuneli, ekranów akustycznych,
- inne działania dotyczące ograniczenia hałasu samochodowego (wyciszenie samochodów, homologacja w zakresie emisji dźwięku przez samochody) lub legislacyjne (zezwoleń na wjazd do określonej strefy, pozwolenia, dotacje i subwencje za wyciszenie źródeł hałasu w środowisku np. podmiotom prowadzącym komunikację miejską).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Implementacja dyrektywy 2002/49/WE do przepisów krajowych

Działania Ministra Środowiska dotyczące implementacji dyrektywy 2002/49/WE nie zapewniły pełnej realizacji jej postanowień w wyznaczonych terminach. Przejawiało się to:

- opóźnieniami w przygotowaniu przepisów wykonawczych do POŚ, niezbędnych do sporządzenia map akustycznych:
 - określenie (w porozumieniu z Ministrem Zdrowia) dopuszczalnych długoterminowych poziomów hałasu w środowisku (L_{DWN} i L_N) nastąpiło rozporządzeniem Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r., które weszło w życie 20 lipca 2007 r., tj. 20 dni po terminie na opracowanie pierwszych map akustycznych przez duże aglomeracje (powyżej 250 tys. mieszkańców),
 - określenia przez Ministra Środowiska wartości wskaźnika L_{DWN} nastąpiło rozporządzeniem z 4 czerwca 2007 r., które weszło w życie 30 czerwca 2007 r., tj. w dniu upływu terminu na opracowanie map akustycznych przez duże aglomeracje,
 - określenia przez Ministra Środowiska szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych, ich układu i sposobu prezentacji nastąpiło w rozporządzeniu z 1 października 2007 r., które weszło w życie 27 października 2007 r., tj. prawie cztery miesiące po upływie terminu na opracowanie pierwszych map akustycznych przez aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców.

Opóźnienia te skutkowały nieterminowym opracowaniem pierwszej edycji map akustycznych, a tym samym również programów ochrony środowiska przed hałasem (co omówiono w podpunktach 3.2.2.1. i 3.2.2.3. Informacji) i brakiem możliwości terminowego przekazania Komisji Europejskiej danych z map akustycznych poszczególnych aglomeracji. W tej sytuacji pozytywnie należy ocenić działania Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, który w 2006 roku zlecił opracowanie wytycznych do sporządzania map akustycznych, rozpoczął szkolenia dla przedstawicieli organów sporządzających mapy akustyczne i POŚH, jak również systematycznie je informował i ponaglał. W ocenie NIK bez tych działań, skala opóźnień w sporządzaniu tych dokumentów mogłaby być zdecydowanie większa;

- niepełną implementacją określonej w dyrektywie 2002/49/WE definicji wskaźnika L_{den} do przepisów krajowych (wskaźnik L_{DWN}). W rozporządzeniu z dnia 4 czerwca 2007 r., a także w kolejnym rozporządzeniu z dnia 10 listopada 2010 r.⁹, Minister określając sposób ustalania tego wskaźnika, nie podał w objaśnieniach poszczególnych niezbędnych jego składowych (wskaźników: L_D , L_W i L_N), że są one zgodne z definicją z ISO 1996-2; 1987, a na co w przypadku każdego z tych składowych wskazywał pkt. 1 załącznika I dyrektywy 2002/49/WE.

Dotychczas Minister Zdrowia nie skorzystał z możliwości wydania przepisów wykonawczych wskazanych w art. 118 ust. 10 i 11 POŚ, dotyczących:

- określenia (m. in. na potrzeby sporządzania map akustycznych lub innych dokumentów dotyczących oceny stanu akustycznego środowiska) wskaźników odzwierciedlających relacje między narażeniem na hałas, a efektem szkodliwym lub uciążliwym jego oddziaływania na zdrowie ludzi,
- określenia sposobów oceny stanu akustycznego środowiska przy wykorzystaniu tych wskaźników.

Minister stwierdził, że dotychczas nie wpłynęły do resortu zdrowia sygnały od starostów, Inspekcji Ochrony Środowiska oraz z innych jednostek, powodujące konieczność zainicjowania działań związanych z opracowywaniem ww. aktów, oraz zwrócił uwagę na wysokie nakłady finansowe wynikające z zagadnień wysokospecjalistycznych i konieczności opracowań naukowo-badawczych związanych z określeniem takich wskaźników.

Dyrektywa 2002/49/WE wskazuje w swoim celu (art. 1 ust. 1 lit. b.) na potrzebę zapewnienia społeczeństwu dostępu do informacji dotyczącej hałasu w środowisku i jego skutków, i podaje metody oceny (art. 6 ust. 3 oraz załącznik III). Zgodnie z załącznikiem III tej dyrektywy, przy dokonywaniu oceny wpływu hałasu na ludność, należy posługiwać się współczynnikiem dawka-skutek, które będą wprowadzone w przyszłości zmianami do tego załącznika.

3.2.2. Opracowanie i udostępnianie map akustycznych i POŚH

3.2.2.1. Opracowanie map akustycznych

W pierwszym okresie sporządzania map akustycznych (termin do 30 czerwca 2007 r. dla aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców) opóźnienia w tym obszarze wystąpiły w sześciu z siedmiu kontrolowanych przez NIK urzędów miast (poza Warszawą) i wynosiły od dwóch (UM w Poznaniu) do 19 miesięcy (UM w Białymstoku). Było to spowodowane brakiem w odpowiednim czasie przepisów wykonawczych (omówiono w pkt 3.2.1. informacji¹⁰) oraz doświadczenia w takich sprawach, a niekiedy zaniedbaniami. Na przykład:

- w Poznaniu, w postępowaniu publicznym z połowy 2006 roku nie wpłynęły niepodlegające wykluczeniu (spełniające kryteria zamawiającego) oferty na wykonanie mapy akustycznej, a na etapie jej opracowywania wystąpiły trudności w pozyskaniu danych od zarządcy jednego z lotnisk,
- w Łodzi opóźnienia w opracowaniu pierwszej mapy akustycznej spowodowane były długotrwałym podejmowaniem przez Instytucję Pośredniczącą decyzji o dofinansowaniu ze środków unijnych, skutkującym zmianami w przedmiocie jak i w finansowaniu zadania, oraz ponad półroczną procedurą wyłaniania wykonawcy tego zadania (m.in. skarga na wyrok Zespołu Arbitrów),
- w Białymstoku opóźnienia w opracowaniu pierwszej mapy akustycznej spowodowały: trzykrotne procedury przetargowe (konieczność poprawek SIWZ wymagających zaangażowania, poza ochroną środowiska, innych komórek Urzędu posiadających kompetencje głównie w zakresie informatyki, urbanistyki, geodezji i inwestycji miejskich), długotrwałe, wewnętrzne uzgodnienia co do potrzeby równoczesnego opracowania ortofotomapy i ewentualnej odpłatności wykonawcy za korzystanie z zasobu geodezyjnego warstw mapy cyfrowej miasta, oraz wdrażanie od stycznia 2007 r. Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej.

⁹ Patrz przypis 53.

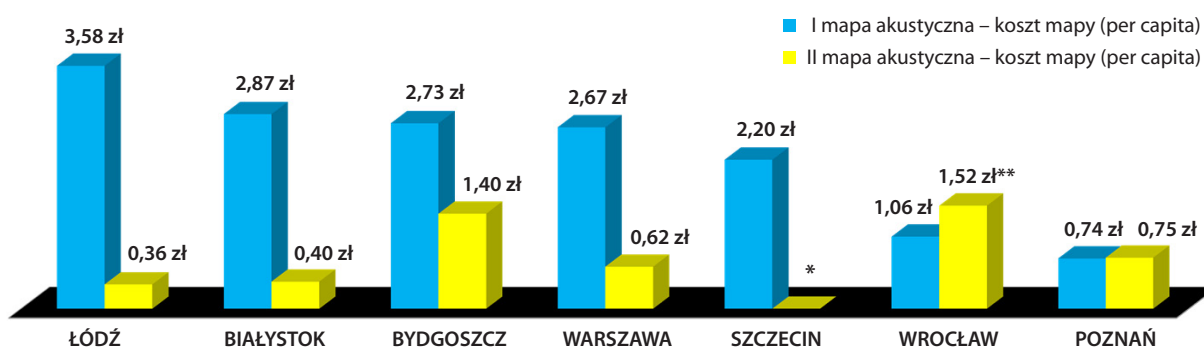
¹⁰ Dotyczących dopuszczalnych długookresowych norm hałasu, definicji wskaźnika L_{DWN} oraz zakresu danych i sposobów ich prezentacji w mapach akustycznych.

W drugim okresie sporządzania map akustycznych (do 30 czerwca 2012 r. dla wszystkich aglomeracji powyżej 100 tys. mieszkańców), w aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców opóźnienia były nieznacznie mniejsze. Prezydent Bydgoszczy dotrzymał terminu aktualizacji mapy, w Warszawie, Łodzi i Poznaniu opóźnienia nie przekroczyły pięciu miesięcy, we Wrocławiu wyniosły prawie rok, w Białymstoku 19 miesięcy, zaś w Szczecinie wykonanie kolejnej mapy akustycznej planowane jest dopiero w 2014 roku. W trzech z ostatnich wymienionych miast opóźnienia te tłumaczono prowadzeniem inwestycji infrastruktury drogowej zmieniających w sposób istotny układy komunikacyjne. W ocenie NIK argumentacja ta była racjonalna, o czym świadczy również charakter przedsięwzięć przewidzianych do realizacji w pierwszych POŚH (omówiono szerzej w pkt 3.2.2.3. Informacji), skupiających się na eliminacji ruchu ciężkiego szczególnie z centrów miast.

Poniższy wykres przedstawia zmiany jakie zaszły w kosztach opracowania poszczególnych edycji map akustycznych aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców. Koszty I map akustycznych w skali UE wynosiły (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) od 0,33 do 1,16 EUR¹¹.

Wykres nr 1

Koszty sporządzenia I i II mapy akustycznej w przeliczeniu na mieszkańca aglomeracji powyżej 250 tys.



* Do 31 grudnia 2013 r. w Szczecinie nie sporządzono drugiej mapy akustycznej.

** W przypadku Wrocławia podano koszt sporządzenia drugiej mapy akustycznej i POŚH.

Źródło: wyniki kontroli NIK.

Niższe koszty drugiej edycji map akustycznych wynikały z rozwoju rynku podmiotów wykonujących takie mapy, jak również wykonania podczas pierwszej edycji najbardziej pracochłonnych elementów. Między innymi numerycznych modeli terenu i trójwymiarowych modeli zabudowy, które w drugiej edycji podlegały tylko uzupełnieniu.

Pierwsze doświadczenia dużych aglomeracji w diagnozowaniu stanu ich akustyki, jak też rozwój usług w tym zakresie, zaowocowały sprawnym sporządzeniem map akustycznych przez mniejsze miasta. Z objętych kontrolą siedmiu aglomeracji od 100 do 250 tys. mieszkańców (z 28 miast tej wielkości w Polsce)¹², w pięciu (Gorzów Wielkopolski, Toruń, Radom, Koszalin i Zielona Góra) mapy akustyczne wykonano terminowo, w Kaliszu z opóźnieniem pięciu miesięcy (z powodu realizacji mapy akustycznej razem z miejskim systemem informacji przestrzennej), a do czasu opracowania Informacji nie powstała mapa akustyczna Wałbrzycha. Do końca 2012 r.

¹¹ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z wykonania dyrektywy w sprawie hałasu w środowisku zgodnie z art. 11 dyrektywy 2002/49/WE, Bruksela, dnia 1 czerwca 2011 r., KOM (2011) 321.

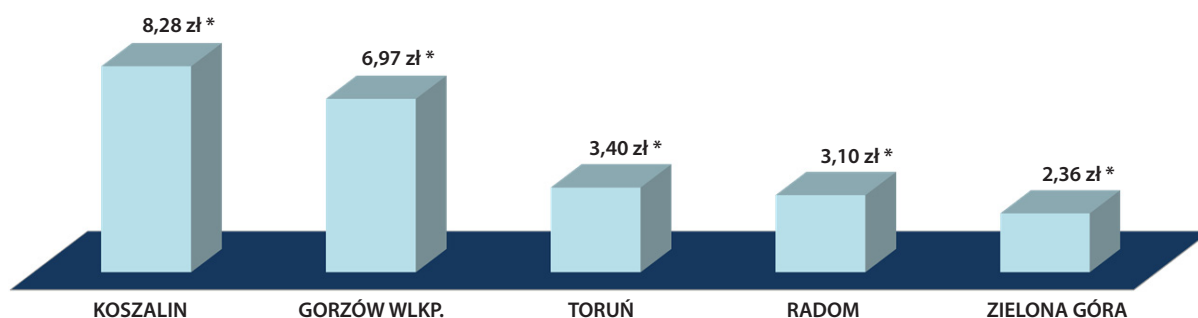
¹² W drugim okresie sporządzania map akustycznych do aglomeracji od 100 do 250 tys. mieszkańców zaliczona została Gdynia (poprzednio zaliczana do aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców).

Wałbrzych był jedynym w kraju miastem powyżej 100 tys. mieszkańców niemającym statusu miasta na prawach powiatu, więc opracowania mapy akustycznej nie zlecił ani Starosta Wałbrzyski (tłumacząc to przyjęciem przez Radę Ministrów 10 lipca 2012 r. rozporządzenia w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz określenia granic powiatu wałbrzyskiego od 1 stycznia 2013 r.¹³), ani Prezydent Miasta, tłumacząc to brakiem środków na takie opracowanie (szacowanych przez Miasto na ok. 630 tys. zł)¹⁴.

Koszty opracowania map akustycznych (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) objętych kontrolą aglomeracji od 100 do 250 tys. mieszkańców, przedstawia poniższy wykres¹⁵:

Wykres nr 2

Koszty sporządzenia map akustycznych w przeliczeniu na mieszkańca w aglomeracjach od 100 do 250 tys.



* Kwoty dotyczą opracowania mapy akustycznej i POŚH

Źródło: wyniki kontroli NIK.

Zróznicowanie kosztów w sporządzaniu map akustycznych (dane z wykresów nr 1 i 2) wynikało z podaży wykonawców, jak również zakresu zamówienia. Na przykład razem z mapami akustycznymi były wykonywane ortofotomapy, POŚH lub wykonanie map akustycznych (szczególnie robionych po raz pierwszy) obejmowało również dostawę serwerów i oprogramowanie. We wszystkich przypadkach wykonawcy byli wyłaniani w przetargach nieograniczonych, a podstawowym kryterium była cena.

Mapy akustyczne objętych kontrolą aglomeracji zostały opracowane na ogół prawidłowo i spełniały wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie tych map. W pierwszym okresie ich sporządzania, z siedmiu aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys., tylko w Poznaniu mapa akustyczna z 2007 r. nie zawierała – z powodu jej opracowania przed wejściem w życie tego rozporządzenia – takich elementów, jak: zestawienia tabelaryczne, wykresy dotyczące stanu akustycznego środowiska oraz map wrażliwości hałasowej obszarów. W drugim okresie sporządzania map akustycznych¹⁶, niekompletność stwierdzono w przypadku:

- mapy Radomia, która w części opisowej nie zawierała wyników prowadzonych na różnych wysokościach budynków analiz rozkładu hałasu przy ich elewacjach¹⁷, oraz informacji o aktualnych poziomach hałasu dopuszczalnego w odniesieniu do założeń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁸. Powstałe braki tłumaczono faktem sporządzania mapy akustycznej po raz pierwszy,

¹³ Dz. U. poz. 853, procedura w tej sprawie została wszczęta przez ministra właściwego do spraw administracji w październiku 2011 r., a uchwała Rady Miejskiej w tej sprawie została podjęta w styczniu 2012 r.

¹⁴ W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezydent Miasta Wałbrzycha poinformował m.in., że w budżecie na 2014 r. zarezerwowano na ten cel 100 tys. zł, a mapa akustyczna ma być zrealizowana do końca 2015 r.

¹⁵ Bez Kalisza, z uwagi na realizację w tym samym zamówieniu razem z mapą akustyczną miejskiego systemu informacji przestrzennej (GIS).

¹⁶ W okresie tym z 14 objętych kontrolą aglomeracji mapy sporządziło 12 (bez Szczecina i Wałbrzycha).

¹⁷ Pkt 3 ppkt 1 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie map akustycznych.

¹⁸ Pkt 2 ppkt 4 załącznika nr 3 do rozporządzenia w sprawie map akustycznych.

- mapy Wrocławia, która w części opisowej również nie zawierała wyników takich analiz oraz analizy kosztów i korzyści aktualnych i przewidywanych przedsięwzięć inwestycyjnych¹⁹. Tłumaczono to trudnościami w sprawdzeniu rozkładów poziomu hałasu dla każdego z budynków na modelu 3D mapy i odzwierciedleniu takich danych w formie opisowej z uwagi na ewentualną ich objętość, oraz zmianą rozporządzenia w sprawie poziomu hałasu z 2007 r. uniemożliwiającą rzetelną analizę efektów podjętych działań i ich kosztów.

Stosunkowo niewielka skala nieprawidłowości w tym obszarze była wynikiem: angażowania w urzędach miast, na etapie przygotowywania zamówień na wykonanie map akustycznych, jak i ich odbioru, przedstawicieli komórek organizacyjnych zajmujących się ochroną środowiska, zagospodarowaniem przestrzennym, informatyką, geodezją i inwestycjami (korzystano też z pomocy zewnętrznych fachowców) oraz opracowania przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska wytycznych do sporządzania map akustycznych dla obu okresów mapowania.

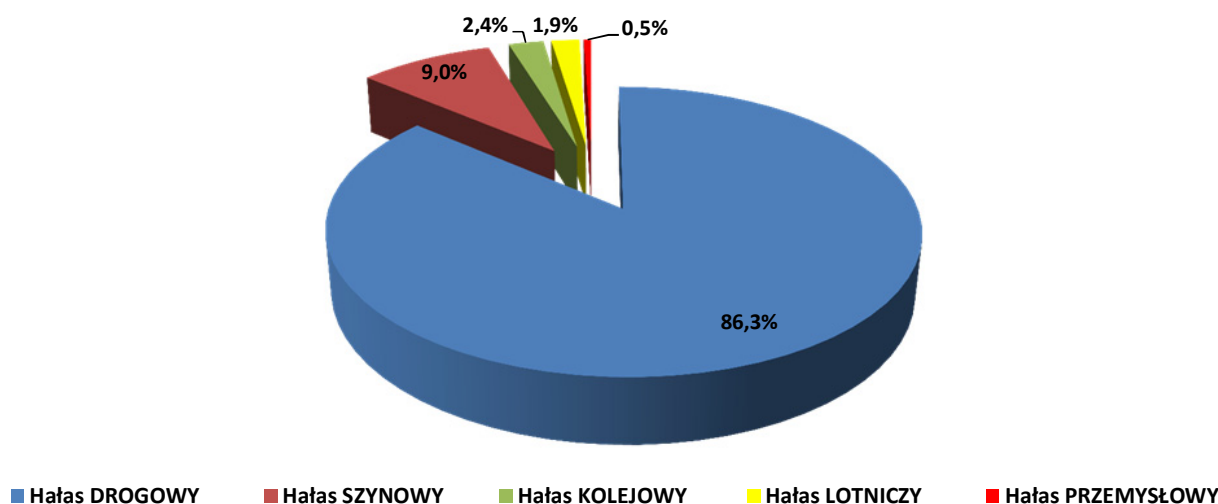
3.2.2.2. Stan środowiska akustycznego w badanych aglomeracjach

Porównawcze badania opinii publicznej dotyczące hałasu (przeprowadzone w 1999 roku i w 2009 roku)²⁰ wskazują, że uciążliwy i męczący hałas dokucza przede wszystkim mieszkańcom dużych miast – w aglomeracjach o zaludnieniu od 100 do 500 tys. osób 41% mieszkańców odczuwa go co najmniej często, zaś w miastach powyżej 500 tys. osób jest to już 55% mieszkańców.

Mapy akustyczne są narzędziem obrazującym po raz pierwszy w sposób kompleksowy zagrożenia hałasem na terenie całych aglomeracji. Z danych map akustycznych objętych kontrolą 13²¹ aglomeracji (sześciu od 100 tys. do 250 tys. mieszkańców²² i siedmiu powyżej 250 tys. mieszkańców²³) wynika, że dominującym w tych miastach jest hałas komunikacyjny, w tym przede wszystkim generowany przez ruch drogowy:

Wykres nr 3

Procentowe odniesienie źródeł hałasu do liczby mieszkańców narażonych na hałas powyżej 55 dB (dla wskaźnika L_{DWN}), w miastach objętych kontrolą



Źródło: wyniki kontroli NIK.

¹⁹ Pkt 2 ppkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie map akustycznych.

²⁰ Komunikat z badań Centrum Badania Opinii Społecznej „Zagrożenie hałasem – opinie z lat 1999 i 2009” BS/122/2009, Warszawa, wrzesień 2009.

²¹ Z 14 objętych kontrolą miast, jedno (Wałbrzych) do dnia zakończenia kontroli nie sporządziło mapy akustycznej.

²² Gorzów Wielkopolski, Kalisz, Koszalin, Radom, Toruń, Zielona Góra.

²³ Białystok, Bydgoszcz, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław.

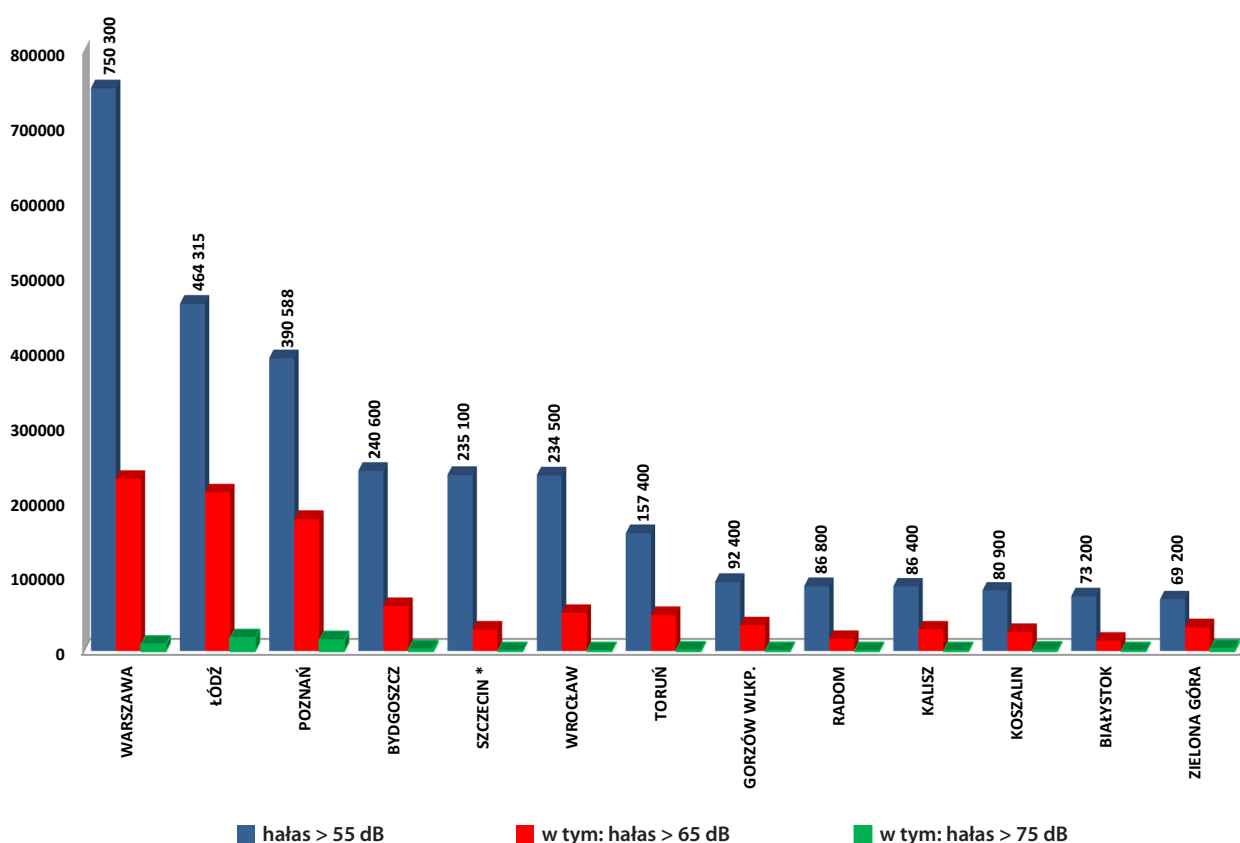
Z powyższych danych wynika, że marginalne znaczenie ma hałas przemysłowy (0,5% mieszkańców objętych kontrolą aglomeracji zagrożonych jest hałasem przemysłowym powyżej 55 dB), lotniczy (1,9%) oraz kolejowy (2,4%). Niski poziom zagrożenia hałasem przemysłowym może być wynikiem dotychczasowych działań Inspekcji Ochrony Środowiska (w zakresie kontroli przestrzegania norm emisji hałasu przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą), jak również innych organów ochrony środowiska (ustalających w drodze decyzji administracyjnej dopuszczalny poziom hałasu w przypadku, gdy w wyniku działalności podmiotu korzystającego ze środowiska przekroczone są, poza zakładem, dopuszczalne poziomy hałasu).

Z uwagi na dominującą rolę hałasu drogowego, dalsze dane będą się odnosiły do tego źródła hałasu.

Mapy akustyczne wskazują że, na hałas drogowy powyżej 55 dB (L_{DWN}) narażonych było od 24,8% do 82,5% mieszkańców skontrolowanych aglomeracji, co ilustrują poniższe wykresy:

Wykres nr 4

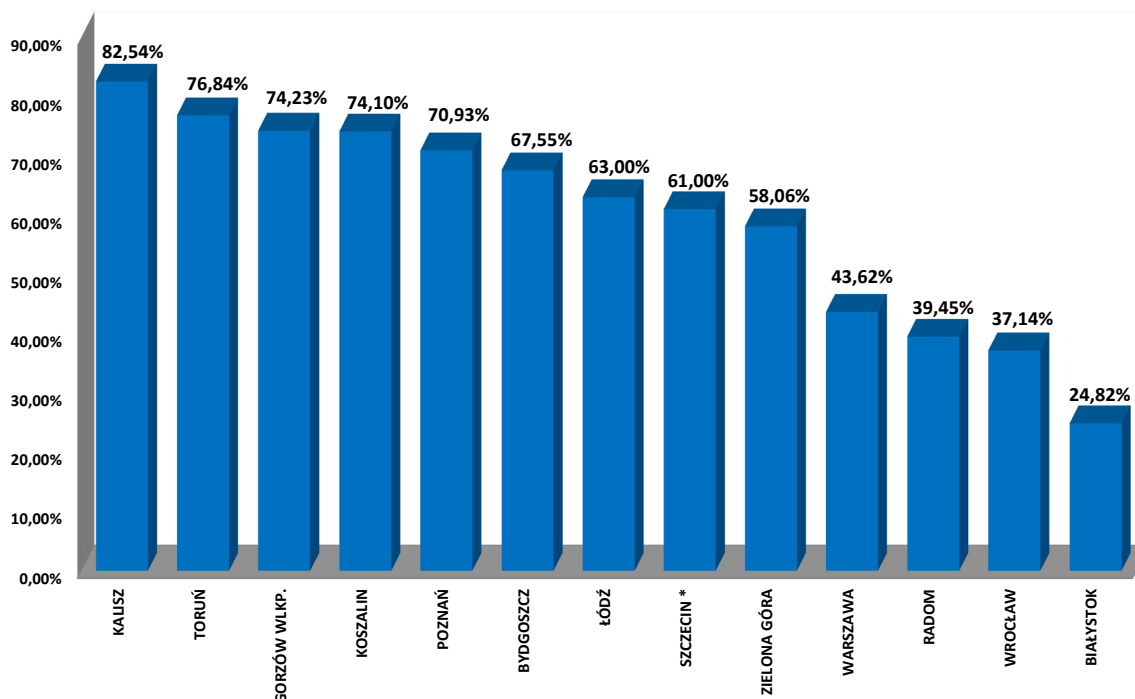
Liczba mieszkańców narażonych na poszczególne poziomy hałasu DROGOWEGO w miastach objętych kontrolą, wg II map akustycznych (dla wskaźnika L_{DWN})



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Wykres nr 5

Procent mieszkańców narażonych na hałas DROGOWY pow. 55 dB, w miastach objętych kontrolą, według II map akustycznych (dla wskaźnika L_{DWN})



*) dane z mapy akustycznej z 2008 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK.

Największy odsetek ludności narażonej na hałas powyżej 55 dB był w miastach od 100 do 250 tys. mieszkańców (Kalisz, Toruń, Gorzów Wielkopolski, Koszalin), co wynika ze zwartej zabudowy mieszkaniowej, koncentrującej się w strefach śródmiejskich i wzdłuż głównych dróg. W miastach tych utrzymywał się również wysoki odsetek osób narażonych na hałas powyżej 65 dB (L_{DWN}), od 23,2% w Koszalinie do 27,8% w Gorzowie Wielkopolskim. Tylko w dwóch miastach powyżej 250 tys. mieszkańców na taki poziom hałasu było narażonych więcej osób – 28,7% w Łodzi i 32,0% w Poznaniu. Na hałas drogowy powyżej 75 dB (L_{DWN}) narażonych było już znacznie mniej osób: 2,7% mieszkańców Poznania, 2,5% Zielonej Góry, 2,4% w Łodzi, 1,0% w Koszalinie i poniżej 1,0% w pozostałych miastach, w tym w Białymstoku, Radomiu i Wrocławiu. Podobne były tendencje w przypadku hałasu drogowego w porze nocnej. Na hałas drogowy w porze nocnej powyżej 50 dB (L_N) narażonych było od 11,7% (Białystok) do 65,5% (Kalisz) ludności objętych kontrolą miast. W sześciu z tych miast²⁴ na hałas w nocy powyżej 70 dB (L_N) mieszkańcy nie byli narażeni, zaś w pozostałych siedmiu, taki poziom hałasu drogowego odczuwało w nocy od 0,03% mieszkańców Wrocławia do 0,9% mieszkańców Poznania.

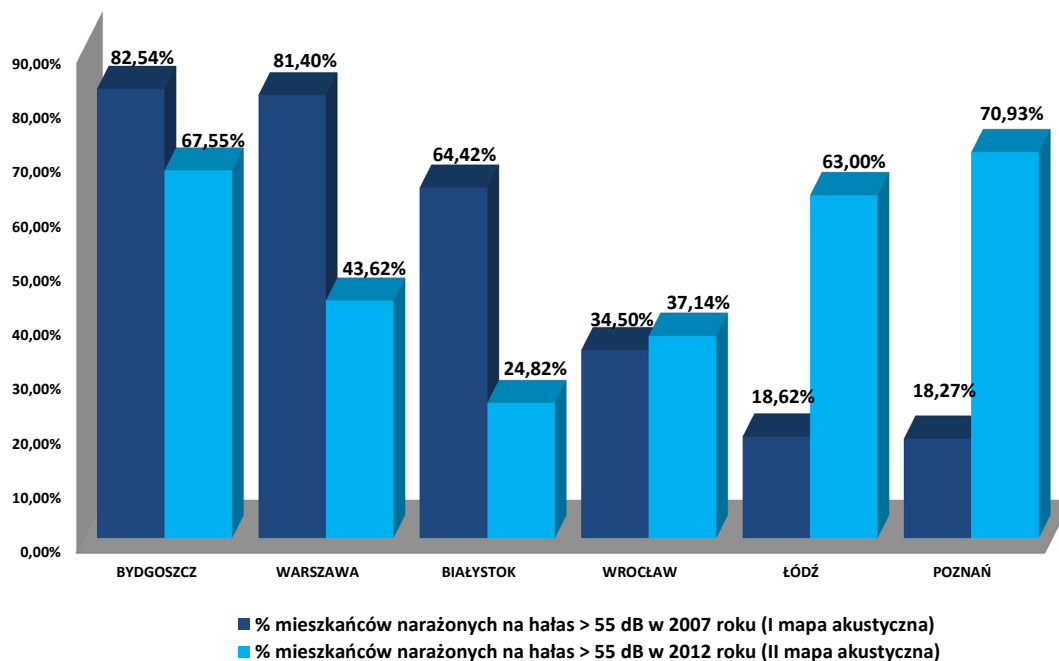
Porównanie wyników I i II map akustycznych w aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców²⁵ wskazuje, że dla wskaźnika L_{DWN} liczba narażonych na hałas powyżej 55 dB w trzech z nich zmniejszyła się, zaś w pozostałych trzech wzrosła.

²⁴ Białystok, Bydgoszcz, Gorzów Wielkopolski, Kalisz, Radom, Zielona Góra.

²⁵ W sześciu z siedmiu aglomeracji objętych kontrolą (Białystok, Bydgoszcz, Łódź, Poznań, Warszawa, Wrocław). Szczecin na dzień zakończenia kontroli nie opracowała drugiej mapy akustycznej.

Wykres nr 6

Procent mieszkańców narażonych na hałas DROGOWY (pow. 55 dB) w wybranych miastach Polski, w odniesieniu do danych z I i II mapy akustycznej (dla wskaźnika L_{DWN})

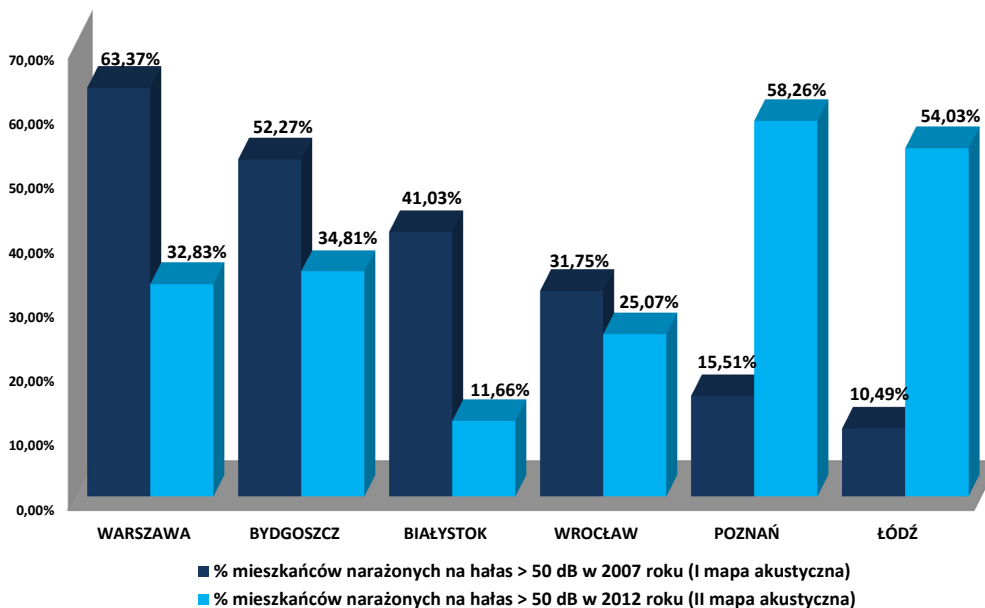


Źródło: wyniki kontroli NIK.

We Wrocławiu, mimo wzrostu liczby mieszkańców narażonych na hałas powyżej 55 dB (z 203,5 tys. do 234,5 tys.), zmniejszyła się z 99,2 tys. do 51,1 tys. (o 48,5%) liczba narażonych na hałas powyżej 65 dB. W przypadku wskaźnika L_N , liczba narażonych na hałas drogowy powyżej 50 dB w czterech kontrolowanych aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców zmniejszyła się, zaś w pozostałych dwóch wzrosła.

Wykres nr 7

Procent mieszkańców narażonych na hałas DROGOWY (pow. 50 dB) w wybranych miastach Polski, według odniesienia danych z I i II mapy akustycznej (dla wskaźnika L_N)



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Wyciąganie jednoznacznych wniosków z porównania map akustycznych utrudnia stosowanie przez miasta różnych metod i programów obliczeniowych dla tych map. Na przykład:

- w Łodzi, w mapie akustycznej z 2008 roku przyjmowano, że liczba narażonych na dany poziom hałasu jest równa liczbie wszystkich osób zamieszkujących dany budynek, podzielonej przez trzy – przyjmowano, że w budynku wielorodzinnym 1/3 osób zamieszkuje lokale położone po stronie elewacji, gdzie hałas jest bardziej odczuwalny. W mapie akustycznej z 2012 roku przyjmowano natomiast, że wszyscy mieszkańcy budynku są narażeni na dany poziom hałasu (niezależnie od umiejscowienia lokalu w budynku). Z powodu tych różnic nie ma możliwości określenia trendów zmian klimatu akustycznego w mieście,
- w przypadku Poznania, w pierwszej mapie akustycznej analizy dotyczyły jedynie 1/3 sieci drogowej objętej analizą w drugiej mapie akustycznej,
- w Białymstoku i w Warszawie w pierwszych mapach akustycznych liczba mieszkańców budynku była odnoszona do poziomów hałasu wyznaczonych na jego fasadach, zaś w kolejnych mapach akustycznych stosowano proporcjonalne rozkład liczby mieszkańców każdego z budynków względem punktów obliczeniowych zlokalizowanych na jego fasadach.

Powyższe wskazuje na potrzebę ujednoczenia metodologii obliczeń przy określaniu klimatu akustycznego. Na problemy w porównywalności map akustycznych z poszczególnymi państwami członkowskimi zwróciła również uwagę KE²⁶, wskazując na odmienne sposoby gromadzenia danych, ich jakość i dostępność oraz metody oceny.

Z uwagi na wprowadzenie w 2012 roku nowych norm hałasu komunikacyjnego, niemożliwe stało się również porównanie z obu edycji map, powierzchni obszarów i liczby mieszkańców narażonych na ponadnormatywny hałas, co mówiono w pkt. 3.2.4. Informacji.

3.2.2.3. Opracowanie programów ochrony środowiska przed hałasem

Opracowanie podstawowych kierunków i zakresów działań niezbędnych do przywrócenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku było opóźnione. W okresie sporządzania pierwszych POŚH (w terminie do 30 czerwca 2008 r.), opóźnienia w ich wejściu w życie wystąpiły we wszystkich objętych kontrolą aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców, od pięciu miesięcy (POŚH Poznania) do prawie trzech lat (POŚH Warszawy). Wpłynęły na to głównie:

- opóźnienia przy opracowywaniu map akustycznych (omówiono w pkt 3.2.2.1. Informacji),
- nie zawsze brana pod uwagę przez kontrolowane urzędy miast:
 - złożoność procesu tworzenia programu, który wymagał konsultacji w szeregu komórkach, czy też jednostkach organizacyjnych, w zakresie: planowania przestrzennego, ochrony środowiska, inwestycji, zarządzania poszczególnymi elementami infrastruktury komunikacyjnej,
 - czasochłonność procedur opracowywania i zatwierdzania POŚH, wymagających: konsultacji społecznych, odniesienia się do wniosków obywateli i dokonania ewentualnych zmian, jak również uchwalenia POŚH przez radę miasta i opublikowania ich w dziennikach urzędowych poszczególnych województw,
- w przypadku POŚH Warszawy, niedotrzymanie terminu na jego sporządzenie przez wykonawcę. POŚH dokończyło, we własnym zakresie Biuro Ochrony Środowiska UM Warszawy, a poprzedniemu wykonawcy wypłacono mniej niż połowę umownego wynagrodzenia (269,3 tys. zł z 606,3 tys. zł tys. zł)²⁷.

W drugim okresie sporządzania bądź aktualizacji POŚH procesy te przebiegały znacznie sprawniej:

- z pięciu aglomeracji od 100 do 250 tys. mieszkańców, które sporządziły POŚH, w trzech programy weszły w życie przed 20 czerwca 2013 r., w Radomiu opóźnienie nie przekroczyło miesiąca, zaś w Kaliszu wyniosło sześć miesięcy (z powodu opóźnień w wykonaniu mapy akustycznej i miejskiego systemu informacji przestrzennej). Wałbrzych nie opracował POŚH i mapy akustycznej (mówiono w pkt 3.2.5.1. Informacji), a Zielona Góra tylko POŚH, z powodu planowanego w 2015 roku połączenia tego miasta z gminą wiejską,

²⁶ Patrz przypis 11.

²⁷ Wykonawcy za opóźnienie II etapu naliczono 115,2 tys. zł kary umownej oraz pomniejszono wynagrodzenie za III etap o 221,8 tys. zł w wyniku zawartej ugody.

- z pięciu aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców, które zaktualizowały POŚH, opóźnienia w tym obszarze wynosiły już tylko od ok. czterech miesięcy w Bydgoszczy, do ok. siedmiu miesięcy w Poznaniu. Były one skutkiem nieterminowego opracowania map akustycznych, jak również zmian dopuszczalnych poziomów hałasu, co miało istotny wpływ na kształt poszczególnych programów (omówiono w pkt 3.2.4. Informacji). Dotychczasowy brak aktualizacji POŚH dla Białegostoku i Szczecina wynikał z opóźnień w aktualizacji map akustycznych.

POŚH opracowane w obu dotychczasowych okresach oceny stanu akustycznego aglomeracji zostały sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie POŚH. Zawierały między innymi analizy efektywności ekologicznej i ekonomicznej ujętych w nich zadań i propozycje co do kolejności realizacji przedsięwzięć w aspekcie ich oddziaływania na jak największą populację mieszkańców. Zadania ujęte w POŚH dzieliły się na dwie zasadnicze grupy, organizacyjne i strategiczne, a do tych drugich miasta zaliczały działania dotyczące edukacji ekologicznej, polityki transportowej i planowania przestrzennego. We wszystkich POŚH w zakresie planowania przestrzennego proponowano, w ramach działań „wspomagających”:

- weryfikację projektów planów miejscowych pod kątem stanu wynikającego z map akustycznych,
- wprowadzenie w strefach przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu, stosownych środków ochrony przed hałasem dla projektowanej zabudowy. Na przykład poprzez wymóg stosowania elementów chroniących przed hałasem środowiskowym na elewacjach budynku (materiałów budowlanych o podwyższonej izolacyjności akustycznej, ekranów, czy też rozpraszających hałas elementów fasad),
- stosowanie zasad strefowania na terenach niezagospodarowanych, polegających na odpowiednim lokalizowaniu zabudowy wrażliwej na hałas w odniesieniu do zabudowy niewrażliwej na hałas (buforowanie). Na przykład poprzez umieszczanie w odpowiedniej odległości od ciągów komunikacyjnych, zabudowy z funkcjami usługowymi, a jeszcze dalej szkół, przedszkoli i zabudowy mieszkaniowej,
- stosowanie zmiany funkcji terenu na niechroniony akustycznie, w sytuacji braku technicznych lub organizacyjnych możliwości redukcji poziomu hałasu. Na przykład zmianę przeznaczenia terenów lub ich części z funkcji mieszkaniowej na usługową,
- wprowadzanie elementów uspokojenia ruchu (w centrum miasta oraz na terenie osiedli mieszkaniowych) i tworzenie obszarów cichych, bądź ograniczonego użytkowania.

W POŚH w sferze działań organizacyjnych (zadań do realizacji), z uwagi na niezadowalający stan rozwiązań komunikacyjnych i infrastruktury, miasta proponowały działania zmierzające do wyeliminowania ruchu ciężkiego, separacji ruchu tranzytowego od lokalnego, poprawy jego płynności, tworzenia nowych połączeń, budowy dróg alternatywnych. Biorąc po uwagę, że konkretne przedsięwzięcia były ujęte często w innych dokumentach programowych i/lub znajdowały się w trakcie realizacji, w POŚH starano się skorelować te działania i je uzupełnić (aby przynosiły wymierne efekty w zakresie poprawy stanu akustycznego), proponując w tym obszarze głównie:

- wprowadzanie ograniczeń w poruszaniu się pojazdów ciężkich na terenie miast (np. zakazy ruchu pojazdów o określonej nośności, system zezwoleń dla transportu dostawczego, zakaz ruchu w porze nocnej),
- planowanie ruchu dla istniejących systemów transportowych. W tym ograniczanie ruchu i prędkości, poprawa płynności potoków pojazdów, uprzywilejowanie komunikacji masowej,
- ograniczanie hałasu komunikacyjnego poprzez remonty lub modernizacje nawierzchni (w tym z zastosowaniem nawierzchni cichych), remonty i modernizacje torowisk (szlifowanie szyn i kół pojazdów szynowych, spawanie łącz szynowych, wytłumianie przejazdów, stosowanie rozwiązań zmniejszających hałas na mostach i wiaduktach) i wymianę na tabor o niższej emisji hałasu,
- ograniczanie rozprzestrzeniania się fal dźwiękowych, głównie poprzez stosowanie ekranów akustycznych. Planowano ich stosowanie w miejscach, które wymagały dużej redukcji hałasu, a inne rozwiązania tego nie zapewniały. Na przykład:

- w pierwszym POŚH Wrocławia (z 2009 roku) na 44 proponowane działania zastosowanie ekranów akustycznych przewidziano w pięciu przedsięwzięciach, w pierwszym POŚH Bydgoszczy (z 2010 roku) na 40 działań zastosowanie takich ekranów przewidziano w 11 przedsięwzięciach, a w POŚH Szczecina (z 2010 roku) na 64 proponowane działania ekrany akustycznych zaplanowano w 24, z czego 21 do realizacji po 2016 r.,
- w POŚH Białegostoku (z 2010 roku) zastosowanie ekranów akustycznych zaproponowano w trzech lokalizacjach, pod warunkiem wyników aktualizacji mapy akustycznej.

3.2.2.4. Informowanie społeczeństwa o opracowanych mapach akustycznych i zapewnienie udziału społeczeństwa w opracowywaniu POŚH

Opracowane przez aglomeracje mapy akustyczne zostały udostępnione społeczeństwu, poprzez zamieszczenie ich na portalach internetowych w formie zintegrowanej z systemami informacji przestrzennej lub jako portale odrębne, prezentujące poszczególne mapy w formie graficznej z danymi przestrzennymi. Mapy te upubliczniano niezwłocznie, poza Zieloną Górą²⁸, gdzie prawie roczne opóźnienie tłumaczono uwagami zgłaszanymi do mapy przez GIOŚ, jak również problemami technicznymi z jej umieszczeniem na stronie internetowej Urzędu. W przypadku trzech z pozostałych 13 objętych kontrolą aglomeracji, prezentowane materiały, dotyczące map wykonanych w latach 2012–2013, były niekompletne:

- w Radomiu, z powodu przeoczenia, nie upubliczniono w postaci graficznej map: emisyjnej (charakteryzującej hałas według poszczególnych źródeł jego emisji) i wrażliwości hałasowej obszarów (stanu akustycznego środowiska, z wyróżnieniem terenów, na których występuje przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu),
- w Łodzi i Warszawie nie upubliczniono wyników pomiarów stanowiących podstawę sporządzenia map akustycznych, a w Warszawie również wykazu terenów zagrożonych hałasem, tj. danych określonych w ust. 3 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie aktualizacji informacji o środowisku. Tłumaczono się brakiem określenia jakich pomiarów miałyby to dotyczyć (z uwagi na opracowywanie map metodami obliczeniowymi i pomiarami służącymi głównie kalibracji map) i małym zainteresowaniem społeczeństwa tego rodzaju danymi (z uwagi na zawarcie takich informacji w samych mapach prezentujących rozkład hałasu w danej okolicy).

Urzędy miast informowały obywateli o sporządzaniu map akustycznych lub ich aktualizacji.

Urzędy miast zapewniły swoim obywatelom, jak również innym podmiotom i organizacjom udział w postępowaniu mającym na celu opracowanie POŚH (o którym mowa w art. 119 ust. 2a POŚ). Paradoksalnie opóźnienia w opracowywaniu POŚH po pierwszej edycji map akustycznych, przyczyniły się do pełniejszego udziału społeczeństwa w opracowywaniu tych dokumentów, bo wejście w życie UIŚ (od 15 listopada 2008 r.) doprecyzowało zasady tego udziału (art. 39–43 UIŚ). Z siedmiu POŚH sporządzonych przez aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców po opracowaniu pierwszych map akustycznych, Poznań i Wrocław prowadziły konsultacje społeczne w tym obszarze również przed wejściem w życie UIŚ. W Poznaniu ogłoszono możliwość zapoznania się z planem POŚH i zgłaszania uwag i wniosków oraz przeprowadzono ankiety wśród ok. 800 mieszkańców w 10 lokalizacjach i wyniki ankiet wykorzystano w programie. W przypadku Wrocławia odbyło się seminarium na temat projektu POŚH, o organizacji którego poinformowano w Internecie i skierowano zaproszenia do instytucji związanych z ochroną środowiska oraz do rad osiedli.

Zainteresowanie społeczne POŚH było różne:

- w przypadku aglomeracji od 100 do 250 tys. mieszkańców (których POŚH powstały w 2013 roku), do projektu POŚH Torunia wpłynęły 44 wnioski, w Koszalinie siedem wniosków (z tego sześć z PKP), w Gorzowie Wielkopolskim i Radomiu po jednym wniosku, a w przypadku projektu POŚH Kalisza nie było wniosków i uwag,
- z pięciu aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców, które aktualizowały POŚH (z siedmiu objętych kontrolą), np. w Warszawie do aktualizacji wpłynęło 260 wniosków wobec 602 do pierwszego POŚH, w Łodzi siedem wniosków z 31 szczegółowymi rozwiązaniami, wobec 82 wcześniej, a w Bydgoszczy do aktualizacji nie było wniosków, przy 59 do pierwszego POŚH.

²⁸ Odbiór mapy akustycznej nastąpił 20 kwietnia 2012 r., zaś umieszczenie jej na stronie Urzędu 4 kwietnia 2013 r.

Mógł to być skutek znacznej redukcji obszarów i liczby ludności narażonej na ponadnormatywny hałas z powodu złagodzenia przez Ministra Środowiska w 2012 r. dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu, bądź niewielkiej świadomości społecznej co do skutków oddziaływania hałasu na zdrowie ludzi.

3.2.2.5. Udostępnianie opracowanych map akustycznych i POŚH innym organom

Prezydenci miast objętych kontrolą przekazali mapy akustyczne wskazanym w POŚH organom: zarządom województw, wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska i wojewódzkim inspektorom sanitarnym. W pierwszym okresie sporządzania map akustycznych (aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców) przekazanie map trzech aglomeracji nastąpiło do miesiąca od odebrania ostatecznych wersji tych dokumentów, a w czterech przypadkach po upływie jednego do pięciu miesięcy (Łódź). W drugim etapie z 11 aglomeracji, dla których wykonane zostały mapy akustyczne, pięć przekazało je ww. organom do miesiąca, kolejne pięć po upływie jednego do trzech miesięcy (Gorzów Wielkopolski), zaś w Radomiu mapa akustyczna nie została przekazana po jej wykonaniu (maj 2012 r.) lecz dopiero po dostosowaniu do nowych norm dopuszczalnego poziomu hałasu (w grudniu 2012 r.). Do rozpoczęcia kontroli cztery aglomeracje (Gorzów Wielkopolski, Radom, Warszawa i Łódź) nie przekazały map akustycznych dostosowanych do tych norm.

Prezydenci miast zarówno w pierwszym, jak i w drugim etapie sporządzania POŚH, zapewnili niezwłoczne²⁹ przekazywanie tych programów wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska.

3.2.3. Realizacja programów ochrony środowiska przed hałasem

Aglomeracje powyżej 250 tys. mieszkańców rozpoczęły realizację POŚH, przy czym opóźnienia w opracowywaniu tych programów i ich wejściu w życie, oraz niedobory środków finansowych miały wpływ na zakres przedsięwzięć. Z tych powodów na przykład:

- w POŚH Warszawy z 14 czerwca 2011 r. planowano 22 zadania krótkoterminowe, w tym pięć w drogownictwie, 17 w sferze kolejnictwa i dziewięć dotyczących komunikacji tramwajowej, a w zakładanym terminie (do końca 2012 r.) zrealizowano jedno zadanie w drogownictwie, dziewięć dotyczących ruchu kolejowego (modernizacje torowisk z zastosowaniem elastycznych mocowań i ekranów akustycznych) i sześć tramwajowego (modernizacje torowisk i ograniczenia prędkości tramwajów). Częściowo zrealizowano siedem zadań średnioterminowych (na lata 2013–2017), polegających na budowie cichych nawierzchni i ekranów akustycznych. Łączny koszt zrealizowanych zadań na koniec listopada 2013 r. wyniósł 128,7 mln zł,
- z zaplanowanych do końca 2013 r. w POŚH Łodzi 44 zadań dotyczących ograniczenia hałasu drogowego, terminowo wykonano 15, a osiem było w trakcie realizacji (wykonywanie 21 zadań przewidziano po 2013 r.). Z siedmiu zadań dotyczących ograniczenia hałasu tramwajowego, terminowo wykonano trzy, jedno było w trakcie realizacji (realizację trzech przewidziano po 2013 r.). Do 30 czerwca 2013 r. na przedsięwzięcia te wydano 80,3 mln zł,
- z zaplanowanych na lata 2012–2014 w POŚH Bydgoszczy siedmiu działań dotyczących ograniczenia hałasu drogowego, do końca 2012 r. zrealizowano trzy i trzy kolejne częściowo. Z czterech zaplanowanych na ten okres zadań dotyczących ograniczania hałasu tramwajowego, zrealizowano jedno, dwa częściowo (łącznym kosztem 6,9 mln zł),
- z przyjętych w POŚH Białegostoku krótkoterminowych działań głównych na lata 2011–2013, realizowano dwa z trzech: ograniczono lub całkowicie zakazano ruchu pojazdów ciężarowych na 11 ulicach lub ich odcinkach oraz remontowano i modernizowano nawierzchnie drogowe (w latach 2011–2013 m.in. przebudowano 49 odcinków ulic oraz na 48 ulicach lub ich odcinkach wyremontowano nawierzchnie). Mimo wskazania w POŚH, że warunki klimatyczne Polski wschodniej nie sprzyjają stosowaniu nawierzchni cichych, zastosowano takie nawierzchnie na sześciu modernizowanych odcinkach dróg.

²⁹ W ciągu miesiąca od przyjęcia POŚH przez rady miast lub od daty wejścia w życie tych programów.

W pięciu z siedmiu objętych kontrolą³⁰ aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców, realizacja przedsięwzięć ujętych w POŚH miała wpływ na poprawę stanu akustycznego tych miast. Na przykład w porze mocnej (wskaźnik L_N) w Białymstoku, Bydgoszczy, Warszawie i Wrocławiu zmniejszeniu uległa liczba mieszkańców zagrożonych hałasem drogowym powyżej 50 dB, zaś całodobowo (wskaźnik L_{DWN}): w Białymstoku, Bydgoszczy i Warszawie hałasem drogowym powyżej 55 dB, a we Wrocławiu powyżej 65 dB.

Złagodzenie przez Ministra Środowiska w 2012 r. dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu praktycznie zapewniło realizację celów długookresowych tych miast oraz istotnie zredukowało przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w przyszłości (omówiono w pkt 3.2.4. Informacji).

W POŚH przyjmowano, że jedną z metod zmniejszania hałasu drogowego, jest ograniczanie prędkości potoków pojazdów (hałas jest zależny od prędkości, szczególnie w przypadku pojazdów lekkich). Na przykład redukcja prędkości z 90 do 60 km/h zmniejsza emisję hałasu o 4,5 dB, z 70 do 50 km/h o 3,9 dB, a z 70 do 40 km/h o 5,4 dB. Wskazywano więc na potrzebę stałej kontroli zastosowanych ograniczeń (np. w POŚH Białegostoku, Poznania, Warszawy). Przy czym:

- w POŚH Warszawy, oprócz elektronicznej kontroli prędkości (fotoradarów), przewidziano również kontrole przez patrole Policji, co w aktualizacji tego Programu uznano za działanie już mało skuteczne,
- w Białymstoku, mimo założeń POŚH, nie ustawiono radarów stacjonarnych w żadnej z 10 planowanych lokalizacji, głównie z powodu zmian prawnych dotyczących lokalizowania i użytkowania stałych punktów kontroli radarowej. Wprowadzone w 2011 roku przepisy wykonawcze³¹ do ustawy Prawo o ruchu drogowym³² wiążą lokalizację takich urządzeń z poprawą bezpieczeństwa ruchu, a nie przewidują innych przesłanek (np. zmniejszenie emisji hałasu).

Sześć z siedmiu aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys. stosowało się do propozycji z POŚH w obszarze zagospodarowania przestrzennego, w tym wykorzystywało mapy akustyczne w procesie planowania (głównie na etapie opracowywania prognoz oddziaływania na środowisko projektów miejscowych planów). Na przykład:

- w pięciu analizowanych przez NIK miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (mpzp) przyjętych w latach 2011–2012 przez Radę Miejską Białegostoku, przyjęto przestrzeganie dopuszczalnej emisji hałasu przez zakłady przemysłowe i usługowe w nowo zagospodarowywanych obszarach miasta. W planach tych każdorazowo oceniano stopień zagrożenia wynikającego z nadmiernego hałasu, poprzez określenie (na podstawie danych z mapy akustycznej) głównych jego emitorów, a następnie ustalano działania zmierzające do wyeliminowania lub ograniczenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko. Wśród takich działań znalazło się m. innymi: 1] stosowanie elewacji o podwyższonej izolacyjności akustycznej, brył budynków usługowych pełniących funkcję barier dźwiękoszczelnych względem zabudowy wrażliwej oraz rozwiązań konstrukcyjnych budynków i okien o wysokiej dźwiękoszczelności, 2] prowadzenie produkcji w obiektach zamkniętych (hałach, silosach), 3] wprowadzanie zieleni izolacyjnej i zakazu zabudowy wrażliwej na hałas na terenach o przekroczonych dopuszczalnych poziomach hałasu,
- w pięciu analizowanych przez NIK mpzp przyjętych w latach 2011–2013 przez Radę Miasta Szczecina: 1] założono stosowanie rozwiązań łagodzących lub eliminujących negatywne skutki sąsiedztwa tras komunikacyjnych dla nowej zabudowy mieszkaniowej, 2] dopuszczono sytuowanie budynków na pobyt ludzi w zasięgu negatywnego oddziaływania komunikacji drogowej, pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających tę uciążliwość do poziomu ustalonego w przepisach.

³⁰ Nie dotyczy Szczecina, gdzie do zakończenia kontroli nie sporządzono II mapy akustycznej oraz Łodzi, gdzie zastosowane metodologie liczenia mieszkańców zagrożonych hałasem uniemożliwiają dokonanie oceny.

³¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenie rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770) oraz (Dz. U. z 2013 r. poz. 366).

³² Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.).

Natomiast, w przypadku trzech (z pięciu analizowanych) mpzp przyjętych w latach 2009–2013 przez Radę Miejską Wrocławia, nie wykorzystywano danych z mapy akustycznej a pomiary hałasu dokonane w latach 2002–2005 przez WIOŚ, uznając je za bardziej wiarygodne. Mimo zapisów w POŚH z 2009 r. o lokalizowaniu nowych budynków mieszkalnych poza zasięgiem uciążliwego hałasu drogowego lub w jego zasięgu, ale pod warunkiem zastosowania ograniczających tę uciążliwość środków technicznych (ekranowania, okien o podwyższonej izolacyjności akustycznej), w żadnym z trzech planów nie uwzględniano tych założeń, a w dwóch wyznaczono jedynie obszary zielone, traktowane jako izolacja przed hałasem. Tłumaczono, że zabezpieczanie przed hałasem poprzez podwyższenie izolacyjności budynków jest przedmiotem projektów budowlanych, oraz, że analizowane przez NIK plany zagospodarowania przestrzennego odnoszą się do rejonów śródmieścia o ukształtowanej już strukturze urbanistycznej i układzie komunikacyjnym. W ocenie NIK nie wyklucza to możliwości uwzględnienia zabezpieczeń akustycznych przy modernizacjach lub remontach istniejącej zabudowy.

Problemem w aglomeracjach w sferze zagospodarowania przestrzennego jest niezadawalające pokrycie ich terenów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (według danych GUS za 2011 rok, stopień pokrycia mpzp powierzchni w objętych kontrolą aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców, wynosił od 5,3% w Łodzi do 46,1% we Wrocławiu). Lokalizacja zabudowy wrażliwej na hałas, głównie zabudowy mieszkaniowej w tym wielorodzinnej, na terenach poza mpzp odbywała się na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Skala w tym zakresie jest poważna, gdyż na przykład:

- w Białymstoku wydano (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) 58, z 136 ogółem, decyzji o warunkach zabudowy³³ w miejscach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych norm poziomu hałasu dla planowanych obiektów,
- w Warszawie (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) wydano 1.086 decyzji o warunkach zabudowy dopuszczających lokalizację na terenach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu dla planowanych przedsięwzięć,
- w Szczecinie wydano (od wejścia w życie POŚH do połowy 2013 r.) 31, z 35 ogółem, decyzji o warunkach zabudowy³⁴ lokalizujących obiekty wrażliwe na hałas w miejscach, gdzie występują przekroczenia dopuszczalnych jego norm dla planowanego rodzaju obiektów.

W 49 z 51 takich decyzji analizowanych przez NIK w wymienionej grupie miast, dotyczących głównie lokalizacji budynków wielorodzinnych na terenach, na których poziom hałasu przekraczał dopuszczalne normy natężenia, nie sygnalizowano wprost tego faktu, ani w sentencji ani w uzasadnieniu decyzji. Tylko w dwóch decyzjach były zapisy dotyczące zastosowania rozwiązań konstrukcyjno-budowlanych ograniczających uciążliwość wynikającą z hałasu. W decyzjach o warunkach zabudowy przywoływane były regulacje powszechnie uważane za zapewniające właściwą, adekwatną do warunków w jakim miał powstać obiekt, jakość tego przedsięwzięcia. Wskazywano, że:

- projekt budowlany zamierzenia inwestycyjnego ma być wykonany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁵ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³⁶, zastąpionego rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w tej samej sprawie³⁷,
- inwestycję należy projektować i realizować zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych,
- projekt budowlany oraz zagospodarowania terenu winny uwzględniać wymogi ochrony środowiska w rozumieniu ustawy POŚ.

³³ Liczby te nie obejmują decyzji o warunkach zabudowy wydanych na zabudowę jednorodzinną.

³⁴ Patrz przypis 33.

³⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

³⁶ Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.

Na kolejnych etapach procesu inwestycyjnego nie weryfikowano czy została zapewniona ochrona planowanych, a następnie realizowanych przedsięwzięć przed szkodliwym oddziaływaniem ponadnormatywnego poziomu hałasu. Z wyjaśnień organów wydających pozwolenia budowlane, jak również informacji powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wynika, że w przypadku obiektów wrażliwych na hałas:

- *nie analizowano projektów budowlanych w zakresie zapewnienia warunków akustycznych określonych w §§ 323 – 326 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w tym m.in. określonych normą PN-87/B-02151/02³⁸,*
- *nie badano (nie robiono pomiarów) zapewnienia wymaganych warunków akustycznych w pomieszczeniach mieszkalnych. Bazowano na oświadczeniach: projektanta o wykonaniu projektu zgodnie z wszystkim uregulowaniami w tym zakresie (przy wydawaniu pozwolenia na budowę) oraz oświadczeniu inwestora i kierownika budowy (przy wydawaniu pozwolenia na użytkowanie), m.in. o wykonaniu obiektu zgodnie z projektem. Przeanalizowane w trakcie kontroli opisy techniczne do projektów architektoniczno-budowlanych (w sześciu sprawach, gdzie z 51 analizowanych decyzji o warunkach zabudowy wydano pozwolenia budowlane) wskazują, że tylko w dwóch odniesiono się do zapewnienia ochrony przed hałasem. W jednym projekcie wskazano izolacyjności akustyczne dla poszczególnych rodzajów przegród, przy czym obliczając tłumienie dźwięku założono, że w miejscu lokalizacji budynku nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu. W drugim projekcie podano zaś parametry tłumienia dźwięku dla stolarki okiennej i balkonowej (30 dB).*

Organy architektoniczno-budowlane wskazywały, że nie mają podstaw prawnych do sprawdzania rozwiązań budowlanych w projekcie budowlanym³⁹, chyba że obowiązek taki wynika z ustaleń miejscowego planu, decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wyjaśniano, że z art. 59a Prawa budowlanego nie wynika możliwość kontroli zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych, w tym dokonywania stosownych pomiarów w procedurze dopuszczania obiektów do użytkowania.

Kontroli zapewnienia warunków akustycznych w pomieszczeniach wrażliwych na hałas nie prowadzą – na etapie odbioru obiektów – również służby inspekcji sanitarnej.

Zdaniem NIK regulacje prawne związane z procesem budowlanym odnoszą się – w sferze ochrony środowiska – do oddziaływania lokalizowanych przedsięwzięć na środowisko, a nie do ewentualnego szkodliwego oddziaływania innych podmiotów na projektowane obiekty. Dyrektywa 2002/49/WE przewiduje ponadto wykazywanie – w miarę możliwości – liczby osób mieszkających w lokalach, które mają: specjalną izolację przeciw danemu rodzajowi hałasu i w połączeniu z odpowiednimi instalacjami wentylacyjnymi lub klimatyzacyjnymi pozwalają uzyskać wysokie wartości izolacji od hałasu środowiskowego. Obecnie w Polsce nie ma rozeznania o tego rodzaju zabezpieczeniach w obiektach, ale obowiązek gromadzenia takich danych jest wymagany przy kolejnej edycji map akustycznych (do 30 czerwca 2017 r.)⁴⁰.

Według CBOS⁴¹, 35% mieszkańców miast o zaludnieniu od 100 do 500 tys. osób i 33% mieszkańców aglomeracji o ludności powyżej 500 tys. wskazuje, że ich mieszkanie lub dom są narażone na szczególnie dokuczliwy hałas, głównie uliczny, drogowy – odpowiednio 42% i 47% mieszkańców.

³⁸ Norma ta przewiduje m.in., że hałas w pomieszczeniach mieszkalnych przeznaczonych do wypoczynku nie może przekraczać 40 dB w dzień i 30 dB w nocy.

³⁹ W związku z uchynieniem z dniem 11 lipca 2003 r. art. 35 ust. 2 Prawa budowlanego, organ administracji architektoniczno-budowlanej utracił uprawnienie do badania zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami (m.in. normą PN-87/B-02151/02).

⁴⁰ Ust. 4 pkt 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie map akustycznych.

⁴¹ Patrz przypis 20.

3.2.4. Skutki złagodzenia wartości dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu w 2012 r.

Wprowadzenie z dniem 23 października 2012 r. przez Ministra Środowiska zmian co do dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, nie sprzyjało skutecznej ochronie mieszkańców dużych aglomeracji przed hałasem.

Dopuszczalne długoterminowe poziomy hałasu w środowisku, służące opracowywaniu map akustycznych i POŚH, zostały podniesione dla zabudowy wrażliwej na hałas (bez stref uzdrowisk i szpitali poza miastami) od 5 do 10 dB, do poziomu od 64 do 70 dB dla wskaźnika L_{DWN} i od 59 do 65 dB dla wskaźnika L_N . Normy te dotyczyły hałasu komunikacyjnego, a więc głównego źródła hałasu w aglomeracjach (co wykazano w pkt. 3.2.2.2. Informacji) i pozostają w sprzeczności z Polityką ekologiczną Państwa⁴² i zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), zakładającymi, że hałas w środowisku w porze dziennej nie powinien przekraczać 50-55 dB w dzień i 40-45 dB w nocy. Zauważyć przy tym należy, że wzrost poziomu głośności o ok. 3 dB przekłada się na dwukrotny wzrost odczuwalnego natężenia dźwięku, a o 10 dB na 10-krotny wzrost jego natężenia. W ocenie NIK ustalenie nowych norm nastąpiło w sposób nierzetelny:

- bez uwzględniania słusznych merytorycznie uwag zgłaszanych przez wiodące krajowe instytucje naukowe w dziedzinie akustyki, tj. Zakładu Akustyki Instytutu Ochrony Środowiska oraz Instytutu Telekomunikacji, Teleinformatyki i Akustyki Politechniki Wrocławskiej. Instytucje te wskazywały, że błędem jest ustalanie wyższych wartości długoterminowych dopuszczalnych poziomów hałasu, niż wartości wskaźników krótkoterminowych,
- podnosząc normy dopuszczalnego poziomu hałasu komunikacyjnego, Minister Środowiska kierował się praktycznie jedynie sugestiami Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, mającymi na celu ograniczenie budowy ekranów i kosztów realizacji inwestycji drogowych (w aglomeracjach ekrany akustyczne nie były jedynymi elementami przewidywanej ochrony przed hałasem, co szerzej omówiono w pkt. 3.2.2.3. Informacji). Tylko władze Warszawy postulowały podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku i to w odniesieniu do terenów w strefie śródmiejskiej,
- z uwagi na tempo uzgodnień wewnątrzresortowych, w których Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska na wyrażenie opinii do projektu rozporządzenia zmieniającego normy dopuszczalnego poziomu hałasu (projekt z 6 września 2012 r.) dano niespełna dwie godziny – była to jedyna opinia jaka wpłynęła spośród 16 jednostek wewnątrzresortowych. Przedstawiciel GIOŚ wskazał, że kwestie finansowe (wysokie koszty budowy ekranów akustycznych) nie mogą uzasadniać tak dużego podwyższenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, zarówno w odniesieniu do wskaźników długookresowych, jak i krótkookresowych. GIOŚ wskazał również, że podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku dla dróg i linii kolejowych może spowodować żądania grup reprezentujących przemysł, o podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu w kategorii „pozostałe obiekty i działalności będące źródłem hałasu”.

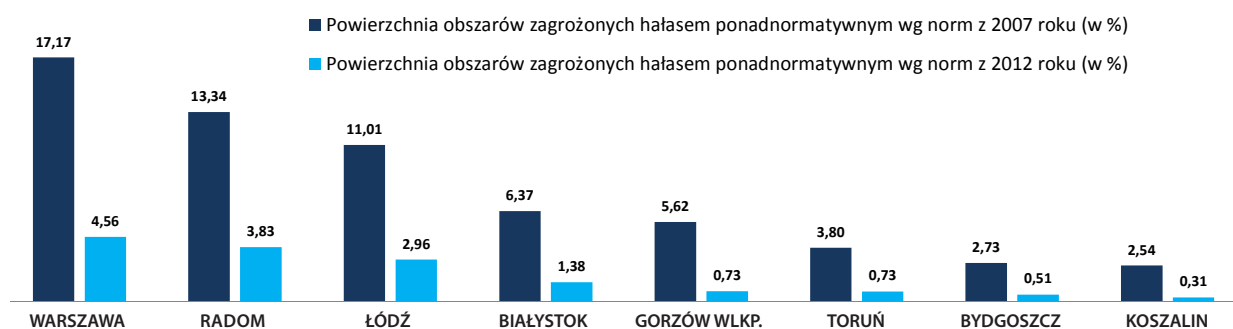
Po wejściu 23 października 2012 r. w życie rozporządzenia z 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, różnice dla poszczególnych rodzajów terenu w dopuszczalnych poziomach hałasu komunikacyjnego a przemysłowego, sięgają od 13 do 20 dB.

⁴² Patrz załącznik nr 2 do Informacji Charakterystyka stanu prawnego.

Podwyższenie dopuszczalnych, długookresowych norm hałasu miało negatywne skutki dla ochrony mieszkańców aglomeracji przed hałasem komunikacyjnym i odbiło się negatywnie na drugim etapie mapowania akustycznego i aktualizacji lub sporządzania programów ochrony środowiska przed hałasem. Z chwilą podwyższenia tych norm, automatycznie zmniejszyła się, szczególnie w mniejszych aglomeracjach (od 100 do 250 tys. mieszkańców) populacja osób zagrożonych ponadnormatywnym hałasem. Obrazują to poniższe wykresy⁴³:

Wykres nr 8

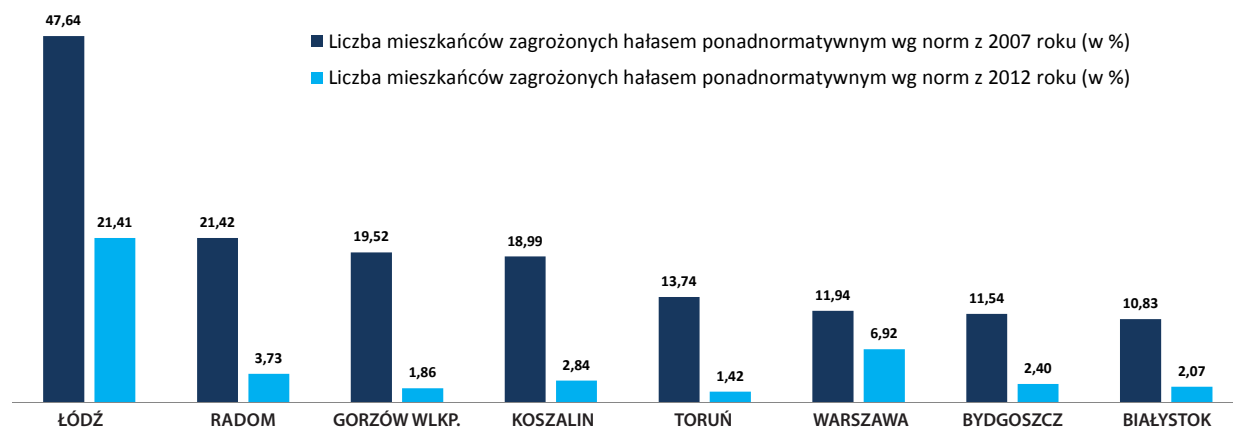
Wpływ zmiany dopuszczalnych norm poziomu hałasu na powierzchnię miasta zagrożoną ponadnormatywnym hałasem DROGOWYM



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Wykres nr 9

Wpływ zmiany dopuszczalnych norm poziomu hałasu na liczbę mieszkańców zagrożonych ponadnormatywnym hałasem DROGOWYM



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Podwyższenie norm zredukowało tereny zagrożone ponadnormatywnym hałasem, ponad trzykrotnie w Radomiu i ponad ośmiokrotnie w Koszalinie, a liczbę zagrożonej tym negatywnym zjawiskiem ludności, prawie dwukrotnie w Warszawie i ponad 10-krotnie w Gorzowie Wielkopolskim. Największa redukcja liczby ludności zagrożonej ponadnormatywnym hałasem nastąpiła w aglomeracjach od 100 do 250 tys. mieszkańców (Radom, Koszalin, Toruń, Gorzów Wielkopolski).

⁴³ Dane dotyczą tych samych map akustycznych z lat 2012–2013 i ośmiu z 14 aglomeracji objętych kontrolą, gdyż te jednostki dysponowały obliczeniami map akustycznych sporządzonymi dla dopuszczalnych norm hałasu z 2007 i 2012 roku.

Wieloletnie cele POŚH aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców, zmierzające do redukcji hałasu ponadnormatywnego, zostały dzięki zmianie norm osiągnięte. Na przykład:

- w Bydgoszczy zakładano w latach 2012–2014 likwidację przekroczeń powyżej 10 dB w powiązaniu ze wskaźnikiem M, zaś w latach 2015–2018 likwidację przekroczeń powyżej 5 dB. Wprowadzenie nowych norm spowodowało (w przypadku ruchu drogowego) całkowitą redukcję liczby ludności narażonej na przekroczenia poziomu hałasu powyżej 10 dB i prawie pięciokrotną redukcję liczby ludności narażonej na przekroczenia powyżej 5 dB,
- w Białymstoku zakładano do 2019 roku redukcję o 50% liczby ludności narażonej na ponadnormatywny hałas (z 28,3 tys. osób do 14,1 tys. osób), a wprowadzenie nowych norm zredukowało te potrzeby do 6,1 tys. osób.

Ponieważ POŚH (w świetle art. 119 ust. 1 POŚ) tworzy się dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny, tak więc złagodzenie dopuszczalnych długookresowych poziomów hałasu komunikacyjnego spowodowało zawężenie działań i przedsięwzięć w tym obszarze, szczególnie w aglomeracjach od 100 do 250 tys. mieszkańców, które takie programy opracowywały po raz pierwszy w 2013 roku i na pięć lat. Jak przedstawiono w pkt. 3.2.2.2. Informacji, problem zagrożenia hałasem w tych miastach nie jest zjawiskiem marginalnym, bowiem prawie $\frac{3}{4}$ ich mieszkańców jest narażonych na hałas drogowy powyżej 55 dB (dla wskaźnika L_{DWN}). Również w aglomeracjach powyżej 250 tys. mieszkańców, przy aktualizacji POŚH zredukowano zakresy działań na skutek obowiązywania nowych norm. Na przykład:

- w aktualizacji POŚH Wrocławia zrezygnowano z 13 z 44 przedsięwzięć, z uwagi na brak w tych lokalizacjach przekroczeń dopuszczalnych norm hałasu lub ze względu na przekroczenia nie większe niż 5 dB,
- w aktualizacji POŚH Bydgoszczy zrezygnowano z 18 z 40 ujętych pierwotnie przedsięwzięć, z uwagi na brak w tych lokalizacjach przekroczeń dopuszczalnych norm hałasu lub ze względu na przekroczenia nie większe niż 2 dB,
- w aktualizacji POŚH Warszawy zrezygnowano z dziewięciu z 31 przedsięwzięć ograniczających hałas drogowy, z 14 z 32 przedsięwzięć ograniczających hałas tramwajowy i z siedmiu z 33 przedsięwzięć dotyczących hałasu kolejowego, z uwagi na brak w tych lokalizacjach przekroczeń norm lub przekroczeń nie większych niż 5 dB.

Zmiana długoterminowych norm dopuszczalnego hałasu komunikacyjnego praktycznie bezpośrednio po terminie sporządzenia map akustycznych (do 30 czerwca 2012 r.), a przed terminem opracowania POŚH (do 30 czerwca 2013 r.), spowodowała konieczność przeliczenia według nowych norm przede wszystkim map terenów zagrożonych ponadnormatywnym poziomem dźwięku, map rozkładu przestrzennego wskaźnika M, aktualizacji map wrażliwości hałasowej obszarów, arkuszy sprawozdawczych, części opisowych i graficznych map. Dotyczyło to siedmiu z 14 aglomeracji objętych kontrolą (w tym czterech z siedmiu miast od 100 do 250 tys. mieszkańców) i np. w czterech z nich wiązało się z dodatkowymi kosztami (Warszawa – 67,6 tys. zł, Bydgoszcz i Radom po 36,9 tys. zł, Toruń – 24,6 tys. zł). W przypadku Gorzowa Wielkopolskiego przedłużyło się o cztery miesiące opracowanie POŚH.

NIK zauważa również, że podwyższenie długoterminowych norm dopuszczalnego hałasu komunikacyjnego mogło skutkować nieporównywalnością danych przekazywanych KE. Dane z map co najmniej 24 aglomeracji, które GIOŚ otrzymał do końca listopada 2012 roku i w grudniu przekazał do MŚ, nie są bowiem zgodne z wynikającymi z POŚH sporządzonymi po ponownym przeliczeniu map akustycznych. GIOŚ ani MŚ nie występowały do tych aglomeracji o dane z przeliczonych na wyższe normy map akustycznych wskazując, że nie zakończył się proces sporządzania map przez wszystkie do tego zobowiązane jednostki.

Brakuje dotychczas działań zapowiedzianych przez Ministerstwo Środowiska 11 grudnia 2012 r. na konferencji „Sposób na hałas i ekrany akustyczne”, mających na celu: określenie terenów, dla których ochrona jest niezbędna oraz od kiedy tę ochronę należy stosować (wykluczenie ochrony terenów niezamieszkałych), określenie stosowania i dotrzymywania standardów akustycznych

poza terenem inwestycji (tj. możliwości stosowania zabezpieczeń akustycznych na terenach lub obiektach na które inwestycja bezpośrednio oddziałuje), umożliwienie aktualizacji map akustycznych gdy zajdzie taka konieczność, a nie w cyklach pięcioletnich, przejście przy projektowaniu inwestycji z krótkoterminowych wskaźników poziomu hałasu ($L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$) na wskaźniki długoterminowe (L_{DWN} i L_N). Ostatnia z tych potrzeb zapewniłaby porównywalność danych z dokumentów inwestycyjnych z danymi z map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem.

3.2.5. Realizacja obowiązku sprawozdawczego wobec Komisji Europejskiej.

W Ministerstwie Środowiska i w GIOŚ funkcjonował nieformalny podział zadań dotyczących gromadzenia oraz przekazywania do KE informacji i danych wskazanych w dyrektywie 2002/49/WE. Wszystkie informacje o realizacji dyrektywy przekazywał Minister Środowiska za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa przy Unii Europejskiej, natomiast przygotowywane one były przez:

- Ministerstwo Środowiska w zakresie danych określonych w art. 4 i 5 dyrektywy (informacje na temat władz i organów odpowiedzialnych za wdrożenie dyrektywy i stosowanych wartości granicznych długookresowych wskaźników hałasu) i wymaganych do 18 lipca 2005 r. Informacje z tego zakresu przekazywano terminowo, przy czym jednak 20 lipca 2005 r. powiadomiono jedynie – zgodnie z prawdą – o przygotowywaniu rozporządzenia w sprawie wartości dopuszczalnych długookresowych wskaźników poziomu hałasu. O zmianie tych norm od 23 października 2012 r., poinformowano KE dopiero 19 czerwca i 4 września 2013 r. (po ośmiu – 10 miesiącach),
- Ministerstwo Środowiska w zakresie danych wymaganych art. 7 ust. 1 dyrektywy (wykaz aglomeracji, głównych dróg, linii kolejowych i lotnisk – o określonych parametrach – dla których należy sporządzić mapy akustyczne) i wymaganych do 30 czerwca 2005 r. i do 31 grudnia 2008 r., a następnie co pięć lat,
- GIOŚ w zakresie danych określonych w art. 10 ust. 2 dyrektywy (dane z map akustycznych i POŚH) i wymaganych w pół roku po terminie sporządzenia tychże dokumentów, a następnie co pięć lat⁴⁴. Informacje z tego zakresu były niekompletne i przekazywano je KE nieterminowo:
 - dane z pierwszych map akustycznych przekazano bowiem z półrocznym opóźnieniem (1 lipca 2008 r.) i tylko ośmiu z 12 aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców. Uzupełniano je dwukrotnie – 5 grudnia 2008 r. i 9 czerwca 2009 r.,
 - dane z drugiego etapu, aktualizacji map akustycznych przekazano (do zakończenia kontroli NIK) również z półrocznym opóźnieniem (częściowymi raportami z czerwca i lipca 2013 r.). Wg stanu na wrzesień 2013 r. brakowało danych pięciu z 39 aglomeracji,
 - dane z pierwszych POŚH przekazano już tylko z dwudniowym opóźnieniem (20 stycznia 2009 r.) ale zaledwie trzech z 12 aglomeracji powyżej 250 tys. mieszkańców. Uzupełniano je kilkakrotnie – w czerwcu 2009 r., listopadzie 2010 r. i w czerwcu 2011 r.

Zasadniczym powodem opóźnień w przekazywaniu danych do KE było nieterminowe opracowywanie map akustycznych i POŚH przez aglomeracje (omówione w pkt. 3.2.2.1. i 3.2.2.3. Informacji). Przyczyniły się do tego opóźnienia w implementacji dyrektywy (omówione w pkt. 3.2.1. Informacji) oraz wprowadzenie nowych dopuszczalnych poziomów hałasu długoterminowego w drugim cyklu oceny stanu akustycznego aglomeracji (pkt. 3.2.4. Informacji).

⁴⁴ Dotychczasowe terminy przekazania danych z map akustycznych to 30 grudnia 2007 r. i 30 grudnia 2012 r., a 18 stycznia 2009 r. i 18 stycznia 2014 r. dla danych z POŚH.

GIOŚ systematycznie monitorował podmioty zobowiązane do sporządzania map akustycznych i POŚH⁴⁵. Przekazywał tym podmiotom niezbędne informacje, opracował wytyczne do sporządzania map akustycznych w obu edycjach oraz organizował szkolenia. Na stopień wykonania tych zadań miał wpływ brak instrumentów do egzekwowania obowiązku sporządzania map akustycznych i POŚH.

NIK zauważa, że przedsięwzięcia określone dyrektywą 2002/49/WE były realizowane po raz pierwszy i na taką skalę, a problemy z wdrażaniem tej dyrektywy wystąpiły w UE powszechnie. Ze sprawozdania KE z czerwca 2011 r.⁴⁶ dla Parlamentu Europejskiego i Rady, wynika m.in., że:

- 14 z 27 państw nie powiadomiło KE w wyznaczonym terminie (do 18 lipca 2004 r.) o transpozycji dyrektywy, a proces ten trwał do końca 2007 roku. Polska dotrzymała terminu, natomiast u nas i w przypadku Litwy wystąpiły braki w transpozycji. Komisja w sprawozdaniu wskazała, że dotychczas nie dokonano walidacji oceny zgodności i że w przypadku potwierdzenia tych ustaleń podjąć działania następcze. Dotychczas działań takich wobec Polski nie podjęto,
- większość państw terminowo przekazała Komisji sprawozdania na temat organów administracji odpowiedzialnych za wdrażanie dyrektywy,
- wystąpiły problemy z terminowością przekazywania sprawozdań z danymi o aglomeracjach, głównych drogach, liniach kolejowych i lotniskach, dla których należało sporządzić mapy akustyczne. Opóźnienia w pierwszym etapie powiadomień sięgały dwóch lat, a w kolejnym etapie pięciu miesięcy,
- wszystkie państwa poinformowały o wartościach granicznych hałasu, w tym 19 określiło prawnie wiążące wartości graniczne (w tym Polska), cztery wprowadziły wartości zalecane, zaś trzy państwa dokonywały weryfikacji tych wartości,
- dwanaście państw (w tym Polska) przekazało kompletne dane z map akustycznych, kolejnych 14 z różnej skali brakami, a Malta nie przedstawiła sprawozdania z tego obszaru. Komisja w tym przypadku wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego,
- 20 z 27 państw przedłożyło streszczenia POŚH, w tym pięć terminowo, osiem z półrocznym opóźnieniem (w tym Polska), a kolejnych siedem z ponad rocznym opóźnieniem.

⁴⁵ Prezydentów miast, marszałków województw oraz zarządców dróg, linii kolejowych i lotnisk.

⁴⁶ Patrz przypis 11. Sprawozdanie powstało prawie dwa lata po terminie określonym w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2002/49/WE. W przyczynach wskazano opóźnienia we wdrażaniu dyrektywy, brak wystarczających danych i złożoność procesu oceny.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrolę zaplanowano w 14 aglomeracjach, w tym siedmiu od 100 do 250 tys. mieszkańców i siedmiu powyżej 250 tys. mieszkańców oraz w Ministerstwie Środowiska i Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. Pobrano informację, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Ministra Zdrowia.

NIK dotychczas nie przeprowadzała kontroli dotyczącej ochrony mieszkańców dużych miast przed hałasem wynikającej z dyrektywy 2002/49/WE.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli uzyskano również informacje, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w miastach na prawach powiatu oraz w pojedynczych przypadkach od: wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska, wojewódzkich inspektorów sanitarnych, jednostek organizacyjnych miast zajmujących się inwestycjami miejskimi lub zagospodarowaniem przestrzennym.

Do wszystkich (16) kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne. Prezydent Poznania i Prezydent Wrocławia złożyli zastrzeżenia do wystąpień, z których 10 zostało przez Komisję Rozstrzygającą NIK oddalonych w całości, a dwa uznano za zasadne.

Pięć jednostek oceniono pozytywnie, osiem pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w przypadku Ministerstwa Środowiska zastosowano ocenę opisową, a Urząd Miasta w Wałbrzychu oraz Urząd Miasta Zielona Góra oceniono negatywnie. Oceny negatywne wynikały z nieopracowania mapy akustycznej Wałbrzycha i POŚH dla Zielonej Góry.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano łącznie 24 wnioski pokontrolne. NIK wniosowała:

do Ministra Środowiska o:

- dokonanie pełnej implementacji definicji wskaźnika L_{den} (L_{DWN}), określonej w dyrektywie 2002/49/WE do przepisów krajowych,
- dokonanie analizy prawidłowości ustalenia długoterminowych dopuszczalnych poziomów hałasu, określonych w rozporządzeniu z dnia 1 października 2012 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku i w zależności od jej wyników ewentualne podjęcie stosownych działań,
- ustalenie wpływu złagodzenia w 2012 r. dopuszczalnych długoterminowych poziomów hałasu na zmianę, na mapach akustycznych, zasięgu terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny,
- zapewnienie przez komórki organizacyjne Ministerstwa ciągłości w dokumentowaniu i realizacji działań w zakresie ochrony środowiska przed hałasem;

do prezydentów miast o:

- sporządzenie map akustycznych i POŚH przez aglomeracji, które dotychczas tego nie wykonały,
- uzupełnienie map akustycznych o brakujące elementy lub ich uwzględnienie w kolejnych edycjach map,
- zamieszczenie w publicznych wykazach wszystkich wymaganych elementów map akustycznych,
- niezwłoczne przekazywanie map akustycznych organom wskazanym w art. 120 ust. 1 POŚ,
- przekazywanie POŚH wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska,

- realizację zwartych w POŚH obowiązków sprawozdawczych w zakresie ochrony środowiska przed hałasem,
- zamieszczanie w publicznie dostępnych wykazach informacji dotyczących ochrony przed hałasem, o których mowa w ust. 3 pkt. 2, 3 i 4 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie aktualizacji informacji o środowisku,
- dochodzenie należności z tytułu kary umownej w należnej wysokości od wykonawcy mapy akustycznej i POŚH Poznania,
- wykorzystywanie postulatów zawartych w POŚH przy realizacji zadań z zakresu zagospodarowania przestrzennego,
- wypracowanie i stosowanie mechanizmów umożliwiających badanie opłacalności rozwiązań do walki z hałasem zastosowanych w POŚH,
- objęcie pracowników realizujących zadania z zakresu ochrony środowiska przed hałasem, szkoleniami dotyczącym tych zagadnień,
- objęcie kontrolą zarządczą zadań dotyczących ochrony środowiska przed hałasem,
- opublikowanie POŚH Szczecina w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne Minister Środowiska i prezydenci miast zadeklarowali realizację na 16 czerwca 2014 r. 22 z 24 wniosków.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. U. UE L. 189/12 z 18 lipca 2002 r. ze zm.)
2. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)
6. Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 686 ze zm.)
7. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.)
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia wartości wskaźnika L_{DWN} (Dz. U. Nr 106, poz. 729 ze zm.), obowiązywało do 15 listopada 2010 r.
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie sposobu ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} (Dz. U. Nr 215, poz. 1414)
10. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 178, poz. 1841), obowiązywało do 19 lipca 2007 r.
11. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r., poz. 112 ze zm.)
12. 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)
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 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)
14. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Dz. U. Nr 179, poz. 1498)
15. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 25 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących rejestru zawierającego informacje o stanie akustycznym środowiska (Dz. U. Nr 82, poz. 500)
16. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu udostępniania informacji o środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 828), obowiązuje do 15 listopada 2010 r.
17. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. Nr 227, poz. 1485)
18. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2006 w sprawie dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach, dla których jest wymagane sporządzenie map akustycznych, oraz sposobów określania granic terenów objętych tymi mapami (Dz. U. z 2007 r. Nr 1, poz. 8)

19. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 stycznia 2003 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem (Dz. U. Nr. 35, poz. 308), obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. do 2 listopada 2007 r.
20. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 października 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem (Dz. U. Nr. 192, poz. 1392), obowiązujące od 3 listopada 2007 r. do 21 lipca 2011 r.
21. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem (Dz. U. Nr. 140, poz. 824 ze zm.)
22. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.)
23. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.)
24. Wytyczne opracowywania map akustycznych opracowane i wydane przez Instytut Ochrony Środowiska i zaakceptowane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Warszawa, czerwiec 2006 r.
http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/wytyczne_map_akust.pdf
25. Wytyczne opracowywania map akustycznych zaakceptowane przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Warszawa, 2011 r.
http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/Wytyczne_Map_2010_GIOS.pdf

Charakterystyka stanu prawnego

Il polityka ekologiczna państwa z perspektywą do 2025 r.⁴⁷, zakłada zmniejszenie skali narażenia mieszkańców na nadmierny hałas, zwłaszcza emitowany przez środki transportu. Założenia te pokrywają się z uregulowaniami unijnymi w tym zakresie, z dyrektywą 2002/49/WE.

Dyrektywą, w celu ustanowienia wspólnych zasad oceny hałasu w środowisku, zostały określone wspólne wskaźniki hałasu⁴⁸ oraz metody ich oceny (art. 5 i załącznik I oraz art. 6 i załącznik II–III), zakresy strategicznych map hałasu (zwanymi w ustawodawstwie polskim mapami akustycznymi) oraz minimalne dla nich wymagania (art. 7 i załącznik IV). Natomiast na państwa członkowskie nałożonych zostało szereg terminowych obowiązków w zakresie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku. Państwa członkowskie zostały zobowiązane np. do:

- wyznaczenia, do 18 lipca 2005 r. (art. 4 dyrektywy), na odpowiednich poziomach właściwych władz i organów odpowiedzialnych za wdrożenie dyrektywy, w szczególności władz odpowiedzialnych za: sporządzanie, zatwierdzanie map hałasu i planów działań dla aglomeracji, głównych dróg, linii kolejowych i lotnisk, gromadzenie map hałasu i planów działań. Informacje na ten temat miały być udostępniane społeczeństwu oraz Komisji Europejskiej (KE),
- sporządzenia do 30 czerwca 2007 r. map akustycznych przedstawiających sytuację w poprzednim roku kalendarzowym, oraz ich zatwierdzenia przez właściwe władze o ile jest to wymagane, dla wszystkich aglomeracji o liczbie mieszkańców ponad 250 tys. i dla wszystkich głównych dróg o obciążeniu ruchem ponad 6 mln pojazdów rocznie, głównych linii kolejowych o obciążeniu ruchem ponad 60 tys. przejazdów składów pociągów rocznie i głównych lotnisk (o ponad 50 tys. startów lub lądowań),
- sporządzenia do 30 czerwca 2012 r., a następnie co pięć lat, map akustycznych przedstawiających sytuację w poprzednim roku kalendarzowym, oraz ich zatwierdzenia przez właściwe władze o ile jest to wymagane, dla wszystkich aglomeracji (tj. miast powyżej 100 tys. mieszkańców) i wszystkich głównych dróg (tj. dróg regionalnych, krajowych i międzynarodowych o ruchu rocznym ponad 3 mln pojazdów) i głównych linii kolejowych na swym terytorium (tj. o ponad 30 tys. przejazdów składów pociągów rocznie),
- analizy i zmiany map akustycznych w miarę potrzeb, ale nie rzadziej, niż co pięć lat od pierwszej daty ich sporządzenia,
- powiadomienia KE do 30 czerwca 2005 r. (a następnie co pięć lat) o aglomeracjach, głównych drogach, liniach kolejowych i głównych lotniskach, dla których do 30 czerwca 2007 r. ustalono termin sporządzenia pierwszych map akustycznych, oraz do 31 grudnia 2008 r. o wszystkich aglomeracjach, głównych drogach i liniach kolejowych, dla których do 30 czerwca 2012 r. ustalono obowiązek sporządzenia pierwszych map akustycznych (art. 7 i załącznik IV dyrektywy).

W dyrektywie 2002/49/WE określone zostały zakresy planów działań, tj. planów sporządzanych dla potrzeb zarządzania emisją i skutkami hałasu, w tym w uzasadnionych przypadkach dla potrzeb zmniejszenia hałasu. W prawodawstwie krajowym plany te nazwano programami ochrony środowiska przed hałasem i ustalono dla nich następujące terminy:

⁴⁷ Zatwierdzona przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r. i uchwalona przez Sejm w sierpniu 2001 r., jak również polityki ekologiczne na kolejne lata: Polityka ekologiczna państwa na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy 2007–2010 (M.P. z 2003 r. Nr 33, poz. 433) i Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016 (M.P. z 2009 r. Nr 34, poz. 501).

⁴⁸ L_{DWN} do oceny dokuczliwości hałasu i L_N do oceny zakłócenia snu.

- do 30 czerwca 2008 r. (w regulacjach unijnych do 18 lipca 2008 r.) na programy dla obszarów, dla których do 30 czerwca 2007 r. sporządzano pierwsze mapy akustyczne⁴⁹,
- do 30 czerwca 2013 r. (w regulacjach unijnych do 18 lipca 2013 r.) na programy dla obszarów, dla których pierwsze mapy akustyczne sporządzono do 30 czerwca 2012 r.⁵⁰

Programy te powinny odnosić się do priorytetów wynikających z przekroczenia wartości granicznych lub innych kryteriów przyjętych przez państwa członkowskie (o kryteriach przyjętych w danym państwie powinna zostać powiadomiona KE) i spełniać minimalne wymagania określone w dyrektywie. POŚH powinny być zmieniane w przypadku istotnych zdarzeń rzutuujących na istniejącą sytuację w dziedzinie hałasu, nie rzadziej niż co pięć lat od daty ich zatwierdzenia (art. 8 i załącznik V dyrektywy).

W art. 9 dyrektywy 2002/49/WE położony został nacisk na informowanie społeczeństwa o stanie akustycznym środowiska. Wskazano, że sporządzone i przyjęte mapy akustyczne i POŚH zostaną udostępnione i rozpowszechnione zgodnie z odpowiednim prawem wspólnotowym, przy użyciu dostępnych technik informacji. Informacja ta powinna być przejrzysta, zrozumiała i przystępna oraz powinna zawierać podsumowanie z wyszczególnieniem najważniejszych zagadnień.

W dyrektywie określono również terminy i zakres przekazywanych KE informacji z danych map akustycznych i streszczeń POŚH (art. 10 i załącznik VI).

Termin implementacji prawa unijnego do prawa krajowego w zakresie niezbędnym do wykonania dyrektywy 2002/49/WE upłynął 18 lipca 2005 r., w tym obowiązek powiadomienia o tym KE. W prawie polskim zagadnienia te zostały uregulowane od 28 lipca 2005 r. w POŚ, głównie w rozdziale V Ochrona przed hałasem (art. 112–120a):

- wskazano, że ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie oraz zmniejszenie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany (art. 112 POŚ),
- określono (od 28 lipca 2005 r.) wskaźniki poziomu hałasu mające zastosowanie do prowadzenia długookresowej polityki ochrony przed hałasem⁵¹ oraz do ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska w odniesieniu do jednej doby⁵². Wskaźniki te wykorzystywane są w: raportach oddziaływania na środowisko, analizach porealizacyjnych, przeglądach ekologicznych, na podstawie których wydawane są decyzje środowiskowe określające sposób zabezpieczenia przed hałasem, lokalizację i parametry urządzeń ochronnych (dotyczące nowych inwestycji, jak i istniejących obiektów) oraz w innych decyzjach, na podstawie których zachodzi konieczność stosowania urządzeń ochronnych (art.: 112a, art. 115a, 117 i 118 POŚ),
- wprowadzono obowiązek sporządzania map akustycznych, na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska, dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. oraz terenów poza aglomeracjami dla dróg, linii kolejowych i lotnisk, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znaczących obszarach. Mapy miały być sporządzane dla aglomeracji co pięć lat i uwzględniać informacje wynikające z map

⁴⁹ Ustawa 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 ze zm.).

⁵⁰ Patrz przypis wyżej.

⁵¹ L_{DWN} – długookresowy średni poziom dźwięku wyznaczony w ciągu wszystkich dób w roku, z uwzględnieniem pory dnia, wieczoru oraz nocy; L_N – długookresowy średni poziom dźwięku wyznaczony w ciągu wszystkich pór nocy w roku.

⁵² L_{AeqD} – równoważny poziom dźwięku dla pory dnia; L_{AeqN} – równoważny poziom dźwięku dla pory nocy

akustycznych dróg, linii kolejowych i lotnisk. Mapy dla aglomeracji sporządza starosta, a sejmik województwa dla dróg, linii kolejowych i lotnisk zarządzający daną infrastrukturą (art. 117, 118 i 179 POŚ),

- określono zawartość i zasady sporządzania map akustycznych (art. 118 i 118a),
- przewidziano możliwość wyznaczenia przez radę powiatu, w drodze uchwały, obszarów „cichych” w aglomeracjach (lub poza aglomeracją), przy uwzględnieniu szczególnych potrzeb ochrony przed hałasem tych obszarów i wymagań zapewniających utrzymanie poziomu hałasu co najmniej na istniejącym poziomie (art. 118b POŚ),
- zobowiązano do opracowania, dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny, POŚH, których celem jest dostosowanie poziomu hałasu do dopuszczalnego (na poziomie powiatu programy uchwała rada, a sejmik województwa w przypadku dróg, linii kolejowych i lotnisk) oraz do zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie POŚH. Wraz z programem opracowywane miało być więc streszczenie w języku niespecjalistycznym, ze wszystkimi ważnymi aspektami działań przewidywanych w programie, przedstawionymi w formie prezentacji graficznych i zestawień danych tabelarycznych. Programy winny zostać sporządzone w ciągu roku od przedstawienia map akustycznych, z częstotliwością co najmniej raz na pięć lat lub częściej w przypadkach uzasadniających zmianę planu lub harmonogramu jego realizacji (art. 119 POŚ),
- opracowane mapy akustyczne powinny być niezwłocznie przekazane zarządowi województwa, wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu, zaś POŚH powinny być (niezwłocznie po ich uchwaleniu) przekazane wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska, który prowadzi rejestr zawierający informacje o stanie akustycznym środowiska (art. 120 i 120a POŚ).

POŚ zobowiązało Ministra Środowiska do wydania rozporządzeń wykonawczych, określających:

- sposób ustalania wartości wskaźnika L_{DWN} (art. 112b). Rozporządzenie w tej sprawie Minister Środowiska wydał 4 czerwca 2007 r.⁵³ Weszło w życie 30 czerwca 2007 r., tj. po prawie dwóch latach od nałożonego dyrektywą 2002/49/WE terminu,
- w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, dopuszczalne poziomy hałasu w środowisku, zróżnicowane wg rodzajów terenu, a od lipca 2005 roku uwzględniające wskaźniki L_{DWN} , $L_{N'}$, $L_{Aeq D}$ i $L_{Aeq N}$ (art. 113 POŚ). Rozporządzeni a tych sprawach Minister Środowiska wydał 29 lipca 2004 r.⁵⁴ i 14 czerwca 2007 r.⁵⁵. Rozporządzenie uwzględniające nowe wskaźniki poziomu hałasu, głównie L_{DWN} i L_N stosowane przy opracowywaniu map akustycznych i POŚH, weszło więc w życie 20 lipca 2007 r., tj. w momencie, gdy powinny już zostać opracowane pierwsze mapy akustyczne dużych aglomeracji. Od 23 października 2012 r. nastąpiła zmiana tego rozporządzenia⁵⁶ podnosząca dopuszczalne poziomy hałasu,

⁵³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} (Dz. U. Nr 106, poz. 729 ze zm.), zastąpione rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie sposobu ustalania wartości wskaźnika hałasu L_{DWN} (Dz. U. Nr. 215, poz. 1414).

⁵⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 178, poz. 1841), określające pierwsze odpuszczalne poziomy hałasu dla pory dziennej i nocnej (bez wskazania czasu pomiaru).

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.).

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 października 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 112.).

- szczegółowy zakres danych ujętych na mapach akustycznych, ich układ i sposób prezentacji, uwzględniając cele, dla osiągnięcia których dane mają być wydane (art. 118a POŚ). Rozporządzenie w tej sprawie Minister wydał 1 października 2007 r.⁵⁷ (weszło w życie 27 października 2007 r.). W rozporządzeniu Minister między innymi ustalił: zawartość map akustycznych, w tym informacje, które powinny zostać zawarte w części opisowej, jak i w części graficznej, z podziałem do wykorzystania w opracowywaniu danych dla państwowego monitoringu środowiska, do tworzenia i aktualizacji POŚH oraz do informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem,
- szczegółowe wymagania, jakim powinien odpowiadać POŚH (art. 119 POŚ). Rozporządzenie w tej sprawie Minister Środowiska wydał 14 października 2002 r.⁵⁸ (weszło w życie 13 listopada 2002 r.), ustalając między innymi: części składowe POŚH i ich zawartość oraz konieczność: uwzględniania danych i wniosków wynikających z map akustycznych, oceny realizacji poprzedniego programu (w przypadku programów opracowywanych kolejny raz), określenia i oceny efektywności ekologicznej i ekonomicznej zadań programu we wzajemnym ich powiązaniu, określenia harmonogramu i zasad kolejności realizacji poszczególnych zadań oraz kosztów i źródeł finansowania programu. POŚH są aktami prawa miejscowego i podlegają publikacji w wojewódzkich dziennikach urzędowych (art. 84 ust. 1 POŚ),
- szczegółowe wymagania dotyczące rejestru informacji o stanie akustycznym środowiska, prowadzonego przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska (art. 120a POŚ). Rozporządzenie w tej sprawie Minister Środowiska wydał 25 kwietnia 2008 r.⁵⁹ (weszło w życie 29 maja 2008 r.),

Minister Zdrowia nie skorzystał natomiast dotychczas z upoważnienia (art. 118 ust. 10 i 11 POŚ) do określenia – w porozumieniu z Ministrem Środowiska – wskaźników odzwierciedlających relacje między narażeniem na hałas a efektem szkodliwym lub uciążliwym oddziaływania hałasu, jak również sposobów oceny stanu akustycznego środowiska przy wykorzystaniu tych wskaźników (na potrzeby sporządzenia map akustycznych i innych dokumentów dotyczących stanu akustycznego środowiska).

Problematyka ochrony środowiska przed hałasem jest powiązana z zagospodarowaniem przestrzennym. W art. 72 POŚ wskazano, że w studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, poprzez m.in. zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy ze szczególnym uwzględnieniem m.in. systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz z uwzględnieniem ochrony przed hałasem. Przyjęty w art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ podział terenów według dopuszczalnych poziomów hałasu, ma zastosowanie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których przy różnicowaniu terenów co do ich funkcji, powinno się wskazać ich przyporządkowanie ze względu na dopuszczalne poziomy hałasu (art. 114 POŚ). W razie braku miejscowego planu

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 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).

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Dz. U. Nr 179, poz. 1498).

⁵⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 25 kwietnia 2008 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących rejestru zawierającego informacje o stanie akustycznym środowiska (Dz. U. Nr 82, poz. 500).

zagospodarowania przestrzennego, oceny terenu ze względu na dopuszczalny poziom hałasu powinien dokonać właściwy organ, na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystania tego i sąsiednich terenów (art. 115 POŚ).

Do upublicznienia informacji o środowisku dotyczących hałasu mają zastosowanie postanowienia UIŚ. W art. 21 ust. 2 pkt. 23 lit. a, h, i tej ustawy wskazano, że dane o projektach POŚH, mapy akustyczne oraz uchwalone programy ochrony środowiska przed hałasem, zamieszczane są w publicznie dostępnych wykazach. Mapy akustyczne oraz POŚH powinny być udostępniane za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych. W przypadku aglomeracji bazy takie prowadzą starostowie, zaś w przypadku dróg, linii kolejowych i lotnisk, ich zarządcy (art. 24 ust. 1 pkt. 1 lit. g oraz pkt 3 oraz ust. 3 pkt 2 i 4). Przy opracowywaniu POŚH mają zastosowanie art. 39–43 tej ustawy, dotyczące udziału społeczeństwa w opracowywaniu dokumentów.

Minimalny zakres udostępnianych informacji dotyczących ochrony środowiska przed hałasem został określony w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku⁶⁰ i obejmuje: wyniki pomiarów stanowiących podstawę sporządzenia map akustycznych dla aglomeracji o liczbie mieszkańców od 100 do 250 tys. i powyżej 250 tys.; wykaz terenów w aglomeracjach o liczbie mieszkańców od 100 do 250 tys. i powyżej 250 tys., na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny dla pory dziennej i nocnej, wraz z określeniem obszaru występowania przekroczeń; wykaz terenów zagrożonych hałasem w aglomeracjach o liczbie mieszkańców powyżej 250 tys.

Przepisy prawa polskiego nie wskazują wprost organu odpowiedzialnego za obowiązki sprawozdawcze Polski wynikające z dyrektywy 2002/49/WE. Natomiast zgodnie z art. 26 ust. 3 POŚ (obowiązującym od 28 lipca 2005 r.), w ramach państwowego monitoringu środowiska, prowadzonego przez Inspekcję Ochrony Środowiska, gromadzone są i sporządzane dane dotyczące stanu środowiska, do których przekazywania Polska jest obowiązana na mocy zobowiązań międzynarodowych.

⁶⁰ Dz. U. Nr 227, poz. 1485. Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu udostępniania informacji o środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 828).

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami oraz jednostek NIK, które przeprowadziły kontrole, a także ocen skontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika kontrolowanej jednostki	Ocena skontrolowanej działalności, zawarta w wystąpieniach pokontrolnych NIK ⁶¹	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Ministerstwo Środowiska	Maciej Grabowski od 27 listopada 2013 r. ⁶²	Ocena opisowa	Departament Środowiska
2.	Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	Andrzej Jagusiewicz	P	Departament Środowiska
3.	Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski	P(n)	Delegatura NIK w Bydgoszczy
4.	Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski	P	
5.	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Elżbieta Zdanowska ⁶³	P(n)	Delegatura NIK w Łodzi
6.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz	P(n)	Delegatura NIK w Warszawie
7.	Urząd Miejski w Radomiu	Andrzej Kosztowniak	P(n)	
8.	Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski	P(n)	Delegatura NIK w Białymstoku
9.	Urząd Miasta Poznania	Ryszard Grobelny	P	Delegatura NIK w Poznaniu
10.	Urząd Miejski w Kaliszu	Janusz Pęcherz	P(n)	
11.	Urząd Miejski Wrocławia	Bogusław Śmigielski	P(n)	Delegatura NIK we Wrocławiu
12.	Urząd Miasta w Wałbrzychu	Roman Szełemej	N	
13.	Urząd Miasta Szczecin	Piotr Krzystek	P(n)	Delegatura NIK w Szczecinie
14.	Urząd Miasta Koszalina	Piotr Jedliński	P	
15.	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	Tadeusz Jędrzejczak	P	Delegatura w Zielonej Górze
16.	Urząd Miasta Zielona Góra	Janusz Kubicki	N	

⁶¹ Oznaczenie ocen: P – ocena pozytywna, P(n) – ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

⁶² Jan Szyszko (od 31 października 2005 r. do 16 listopada 2007 r.), Maciej Nowicki (od 16 listopada 2007 r. do 1 lutego 2010 r.), Andrzej Kraszewski (od 2 lutego 2010 r. do 18 listopada 2011 r.), Marcin Korolec (od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.).

⁶³ Jerzy Kropiwnicki (od 19 listopada 2002 r. do 1 lutego 2010 r.), Tomasz Sadzyński (od 2 lutego 2010 r. do 30 listopada 2010 r. pełnił funkcję Prezydenta Miasta), Jan Paweł Paczkowski (od 1 do 4 grudnia 2010 r. pełnił funkcję Prezydenta Miasta).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Środowiska
8. Minister Zdrowia
9. Minister Infrastruktury i Rozwoju
10. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
11. Senacka Komisja Środowiska
12. Senacka Komisja Zdrowia
13. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja Zdrowia
16. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
17. Prezydenci miast powyżej 100 tys. mieszkańców