



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-11-01/2013

P/13/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok

T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33

lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/134 – Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatur w Białymstoku	
Kontroler	Wojciech Olszewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 87235 z dnia 19 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski, Prezydent Miasta Białegostoku	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Prezydenta Miasta w zakresie ochrony mieszkańców Białegostoku przed hałasem.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia między innymi:

- opracowanie mapy akustycznej i programu ochrony środowiska przed hałasem miasta Białegostoku oraz przekazanie ich właściwym organom i udostępnienie społeczeństwu,
- zapewnienie udziału społeczeństwa na etapie opracowywania programu ochrony środowiska przed hałasem,
- uwzględnianie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wymogów dotyczących ochrony przed hałasem i posługiwanie się mapą akustyczną przy opracowywaniu projektów tych planów,
- realizowanie zadań mających na celu poprawę stanu akustycznego w Mieście.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na opracowaniu pierwszej mapy akustycznej z 19-miesięcznym, a jej aktualizacji z co najmniej 16-miesięcznym opóźnieniem oraz przyjęciu programu ochrony przed hałasem z ponad dwuletnim opóźnieniem, w odniesieniu do terminów określonych w art. 7 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku² oraz art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw³. Nie przedstawiono Radzie Miejskiej sprawozdania z realizacji za 2012 rok programu ochrony środowiska przed hałasem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonania zadań związanych z ochroną przed hałasem

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

Opis stanu
faktycznego

Zadania z zakresu ochrony przed hałasem realizowane były w Departamencie Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej Urzędu (dalej „DOŚiGK”)⁴ i obejmowały: sporządzanie map akustycznych, opracowywanie i aktualizowanie programu ochrony środowiska przed hałasem (dalej „POŚH”), prowadzenie postępowań (wraz przygotowaniem projektów decyzji) o dopuszczalnym poziomie hałasu i rozpatrywanie zgłoszeń dotyczących

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

² Dz. U. UE L 189 z 18 lipca 2002 r., strona 12. Dyrektywa zwana dalej „dyrektywą 2002/49/WE”.

³ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.. Ustawa zwana dalej „ustawą wprowadzającą POŚ”.

⁴ Link do regulaminu organizacyjnego: <http://www.bip.bialystok.pl/247-statut-i-regulamin-organizacyjny-um/lang/pl-PL/default.aspx>

instalacji powodujących hałas, a nie wymagających pozwolenia, współpracę i współdziałanie z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska oraz innymi organami i instytucjami m.in. w sprawach związanych z ochroną przed hałasem. Zadania te wykonywał jeden pracownik Referatu Ochrony Środowiska DOŚiGK, zajmujący się również sprawami z zakresu ochrony powietrza. Pracownik ten (zatrudniony w Urzędzie od 1999 roku) od początku pracy w administracji (od 1990 roku) zajmował się m.in. problematyką hałasu, ma wykształcenie w zakresie inżynierii środowiska, uprawnienia biegłego w zakresie sporządzania ocen oddziaływania na środowisko oraz uczestniczył w szkoleniach i konferencjach dotyczących problematyki hałasu, w tym sporządzania map akustycznych i programów ochrony środowiska przed hałasem.

(dowód: akta kontroli str. 4-16, 17-23, 24-25, 912-916)

DOŚiGK w grudniu 2008 roku zlecił firmie zewnętrznej⁵ weryfikację mapy akustycznej przygotowywanej od marca 2008 roku, za kwotę 3.995,50 zł. Materiał ten został wykorzystany do opracowania ostatecznej wersji tej mapy, co omówiono w pkt. 2.2.1. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 26-37)

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

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Urząd udzielał odpowiedzi na zapytania dotyczące ochrony środowiska przed hałasem dla Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (dalej „GIOŚ”) oraz Ministra Środowiska, w tym przekazywał dane sprawozdawcze z map akustycznych i streszczenie POŚH (na potrzeby Komisji Europejskiej), niezwłocznie po uzyskaniu takich danych od wykonawców lub zatwierdzeniu POŚH.

(dowód: akta kontroli str. 38-59, 59-68, 69-72, 441-448)

1.2.2. Pierwsze zamówienie publiczne (ogłoszone 8 listopada 2006 r.) na wykonanie mapy akustycznej wskazało na potrzebę zaangażowania w ten proces innych komórek merytorycznych Urzędu (oprócz ówczesnego Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej), co nastąpiło w związku z wpływem zapytań oferentów do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (dalej „SIWZ”). Formalnie zespół do realizacji mapy akustycznej miasta Białegostoku wraz ze sporządzeniem ortofotomapy i numerycznego modelu terenu (dalej „zespół”), został powołany 6 sierpnia 2007 r.⁶ w związku z opracowywaniem SIWZ do drugiego zamówienia na wykonanie pierwszej mapy akustycznej. W skład zespołu, oprócz przedstawicieli DOŚiGH, weszli przedstawiciele: Departamentu Informatyzacji i Obsługi Urzędu oraz Departamentu Geodezji, Departamentu Urbanistyki, Departamentu Dróg i Transportu. Również na etapie sporządzania POŚH oraz kolejnej mapy akustycznej powołano zespoły, w których skład weszli przedstawiciele ww. komórek organizacyjnych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 74-78, 103-230, 365-368)

1.2.3. W zakresie nadzoru nad realizacją zadań w DOŚiGK sprawy czy też dokumenty przygotowane przez pracownika merytorycznego podlegały sprawdzeniu i weryfikacji przez kierownika działu i ostatecznie przedkładane były dyrektorowi lub jego zastępcy do podpisu. Zasady organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie zostały określone 16 listopada 2010 r.⁸ W zarządzeniu tym opisano m.in. przyjęty system kontroli zarządczej, jej cele i elementy, a na jego podstawie DOŚiGK składał coroczne oświadczenie o stanie kontroli zarządczej oraz określał główne cele, zadania i ryzyka. Określając ryzyka działalności DOŚiGK nie identyfikował obszarów związanych ze sporządzaniem map akustycznych oraz programów ochrony środowiska przed hałasem.

(dowód: akta kontroli str. 17-23, 79-102)

⁵ Zlecenie pn. „Opracowanie weryfikacji mapy akustycznej miasta Białegostoku wykonywanej przez firmę (...) w ramach realizacji umowy OSGK.IV-342/5 /08 z dnia 26 marca 2008 r”.

⁶ Zarządzenie Nr 714/07 Prezydenta Miasta Białegostoku z 6 sierpnia 2007 r. w sprawie powołania zespołu do realizacji mapy akustycznej miasta Białegostoku wraz ze sporządzeniem ortofotomapy i numerycznego modelu terenu.

⁷ Zarządzenie wewnętrzne nr 198/10 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie powołania zespołu do spraw koordynowania prac nad projektem dokumentu „Program ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Białegostoku” i Zarządzenie wewnętrzne Nr 134/13 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie powołania zespołu do spraw wsparcia realizacji zadania: wykonanie „Mapy akustycznej miasta Białegostoku” oraz projektu aktualizacji dokumentu „Program ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Białegostoku”.

⁸ Zarządzenie Nr 2835/12 Prezydenta Miasta Białegostoku z 5 grudnia 2012 r. w sprawie określenia organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Białystok oraz wcześniejsze zarządzenie w tej sprawie (nr 3971/10 z 16 listopada 2010 r.): <http://www.bip.bialystok.pl/248-kontrola-i-audyty/lang/pl-PL/default.aspx>.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Nie przekazano w terminach wynikających z dyrektywy 2002/49/WE (art. 10 ust. 2) sprawozdań z danymi dotyczącymi map akustycznych oraz streszczenia POŚH. Materiały te należało przekazać do GIOŚ, odpowiednio przed: 30 grudnia 2007 r., 30 grudnia 2012 r. (w przypadku mapy akustycznej) i przed 18 stycznia 2009 r. (w przypadku POŚH). Wynikało to z opóźnień w sporządzaniu tych dokumentów, co omówiono w pkt. 2.1. i 3.1. niniejszego wystąpienia.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami organizację zadań związanych z ochroną przed hałasem.

2. Sporządzanie i udostępnianie map akustycznych

2.1. Terminowość sporządzania map akustycznych

Opis stanu
faktycznego

Pierwsza mapa akustyczna Białegostoku została odebrana 16 lutego 2009 r., a druga mapa akustyczna (aktualizacja mapy) została przedłożona przez wykonawcę 15 listopada 2013 r. i w czasie kontroli NIK była przez Urząd weryfikowana.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w tym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pierwsza mapa akustyczna Białegostoku została ostatecznie odebrana 16 lutego 2009 r., tj. ponad 19 miesięcy po terminie (30 czerwca 2007 r.) określonym w art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy wprowadzającej POŚ i art. 7 ust. 1 dyrektywy 2002/49/WE. Opóźnienie to było skutkiem: trzykrotnego przeprowadzania procedur przetargowych z powodu konieczności poprawek SIWZ, wewnętrznych uzgodnień na temat potrzeby wykonania razem z mapą akustyczną ortofotomapy i na temat ewentualnej odpłatności wykonawcy za korzystanie z zasobu geodezyjnego warstw mapy cyfrowej miasta, wdrażaniem od stycznia 2007 r. Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej (dalej „MSIP”), jak również późnego wejścia w życie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹, dotyczących określenia dopuszczalnych długookresowych norm hałasu¹⁰ oraz danych ujętych w mapach akustycznych¹¹:
 - pierwsze zamówienie (ogłoszone 8 listopada 2006 r., z terminem wykonania do 30 czerwca 2007 r.) zostało unieważnione z powodu:
 - konieczności naniesienia poprawek do SIWZ, wynikających z zapytań oferentów. Zapytania te wymagały zaangażowania innych Wydziałów UM, posiadających wówczas niezbędne kompetencje głównie w zakresie informatyki, urbanistyki, geodezji i inwestycji miejskich,
 - wdrażania od stycznia 2007 r. MSIP miasta Białegostoku, mającego zawierać dane potrzebne do realizacji mapy akustycznej (warstwę demograficzną, w tym bazę adresową; warstwę obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego),
 - uzgodnień na temat zasad odpłatności za udostępnienie wykonawcy zasobu geodezyjnego warstw mapy cyfrowej miasta, oszacowanej pierwotnie na 160 tys. zł,
 - drugie zamówienie (ogłoszone 7 grudnia 2007 r. z terminem wykonania do 30 czerwca 2008 r.) poprzedzone zostało m.in. uzgodnieniami na temat potrzeby sporządzenia razem z mapą akustyczną ortofotomapy i jej szczegółowości. Postępowanie to zostało unieważnione w wyniku protestów jednego z oferentów, dotyczących zbyt krótkiego terminu na realizację zamówienia oraz wymagań doświadczenia w zakresie sporządzenia co najmniej dwóch map akustycznych.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm. Ustawa zwana dalej „POŚ”.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie norm hałasu z 2007 r.”. Weszło w życie 20 lipca 2007 r.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych w mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (Dz. U. Nr 187, poz. 1340), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie map akustycznych”. Weszło w życie 27 października 2007 r.

Uznanie tych roszczeń za zasadne (wydłużenie okresu realizacji zamówienia oraz obniżenie kryteriów wymaganego doświadczenia do sporządzenia co najmniej jednej mapy akustycznej), wymagało modyfikacji SIWZ i unieważnienia postępowania, na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹². Kolejne postępowanie ogłoszono w ciągu miesiąca (24 stycznia 2008 r.) (dowód: akta kontroli str. 103-231, 340-341, 846-911)

Opóźnienie w sporządzeniu pierwszej mapy akustycznej uniemożliwiło terminowe opracowanie programu ochrony środowiska przed hałasem (do 30 czerwca 2008 r.).

2. Wykonanie drugiej mapy akustycznej Białegostoku (aktualizacja mapy) zostało ustalone na 15 listopada 2013 r., tj. 16 miesięcy po terminie określonym w art. 118 ust. 1 POŚ w związku z art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy wprowadzającej POŚ i art. 7 ust. 1 dyrektywy 2002/49/WE. Urząd w czerwcu 2011 roku uzyskał stanowisko Ministra Środowiska, że termin określony art. 118 ust. 1 POŚ na sporządzenie kolejnej mapy akustycznej (w ciągu 5 lat od poprzedniej, ale nie później niż do 30 czerwca 2012 r.) jest obowiązujący również w sytuacji sporządzenia pierwszej mapy akustycznej z uchybieniem ustawowego terminu.

Prezydent Miasta, w piśmie z 23 lipca 2012 r. do GIOŚ, brak wykonania kolejnej mapy akustycznej w ustawowym terminie argumentował jej dezaktualizacją (i nieprzydatnością programu ochrony środowiska przed hałasem sporządzonego na takiej podstawie), z powodu znacznej zmiany struktury drogowej miasta Białegostoku, głównie w wyniku przedsięwzięć realizowanych w latach 2009-2013¹³. Powstały i powstają nowe trasy komunikacyjne o znaczeniu lokalnym (łącznie poszczególne dzielnice) oraz o znaczeniu tranzytowym (przejmujące ruch w kierunku przejść granicznych: w Bezledach – z Federacją Rosyjską, w Budzisku – z Republiką Litewską, Bobrownikach i w Kuźnicy Białostockiej – z Republiką Białorusi). Wpłynęło to i wpłynie na poprawę warunków jazdy po mieście, z uwagi na wyprowadzenie ruchu pojazdów ciężkich poza teren zwartej zabudowy mieszkaniowej, a budowane nowe drogi wyposażane są w elementy ochronne (głównie ekrany akustyczne) powodujące ograniczenie oddziaływania hałasu drogowego na tereny zabudowy mieszkaniowej.

(dowód: akta kontroli str. 436-448, 532-554, 581 i 846-911)

2.2. Wybór wykonawców map akustycznych i realizacja zamówień

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Jak omówiono w pkt. 2.1. niniejszego wystąpienia, przetargi na wykonanie pierwszej mapy akustycznej Białegostoku były ogłaszane trzykrotnie. Trzeci przetarg na jej wykonanie, obejmujący również ortofotomapę (ogłoszony 24 stycznia 2008 r.), zakończył się wyborem wykonawcy, zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ. Wybrano najtańszą ofertę konsorcjum przedsiębiorstw, z którym 26 marca 2008 r. zawarto umowę na kwotę 845.948 zł brutto (693.400 zł netto), z terminem wykonania zamówienia do 30 września 2008 r.

W SIWZ (oraz w umowie z wykonawcą) zawarto postanowienia co do zapewnienia zgodności mapy akustycznej z dyrektywą 2002/49/WE i ustawą POŚ, przepisami wykonawczymi, w tym rozporządzeniami Ministra Środowiska w sprawie map akustycznych i wymaganiami w zakresie prowadzenia pomiarów¹⁴, oraz z wytycznymi GIOŚ z 2006 roku do opracowania map akustycznych¹⁵.

Umowa obejmowała również licencje na oprogramowanie do tworzenia map akustycznych (2), licencje na aplikacje narzędziowe służące do pełnej edycji danych graficznych (3) oraz serwer mapowy. Urząd postawił warunek integracji mapy akustycznej z MSIP funkcjonującym w środowisku ESRI.

¹² Dz. U. z 2007 Nr 223, poz. 1655 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem zamówień publicznych”.

¹³ Inwestycje realizowane w ramach „Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Miasta Białegostoku na lata 2009-2013”, przyjętego uchwałą Nr XXXIV/410/08 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 24 listopada 2008 r.

¹⁴ 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), uchylone z dniem 22 lipca 2011 r.

¹⁵ Dotyczącymi zalecanych modeli oceny hałasu, obszarów podlegających objęciu mapą akustyczną, charakterystyki kompletu danych wejściowych niezbędnych do sporządzenia map, pomiarów terenowych, wymagań co do narzędzi informatycznych integrujących zalecane modele obliczeniowe hałasu, korzystania z geograficznych systemów informacyjnych („GIS”), danych do: tworzenia i aktualizacji POŚH, państwowego monitoringu środowiska, prezentacji społeczeństwu.

W umowie z wykonawcą precyzyjnie określono zakresy i format danych źródłowych przewidzianych do udostępnienia wykonawcy przez zamawiającego nieodpłatnie (w tym m.in.: warstwy numerycznej mapy zasadniczej, bazy adresowej powiązanej z ulicami w postaci mapy przestrzennej – z MSIP – bazy meldunkowej ludności, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, układu drogowego, badań natężenia ruchu, listy zakładów przemysłowych i parkingów) oraz danych opracowywanych przez wykonawcę (w uzgodnieniu z zamawiającym), w tym dotyczących m.in. numerycznego modelu terenu, trójwymiarowego modelu zabudowy, zdjęć lotniczych i ortofotomapy, minimalnych ilości punktów pomiarowych i zakresu pomiarów hałasu z poszczególnych źródeł komunikacyjnych (hałas drogowy i kolejowy).

Wykonawca udzielił 12 miesięcznej gwarancji na przedmiot umowy, z zaznaczeniem, że okres ten ulega wydłużeniu w przypadku stwierdzenia wad i usterek przez zamawiającego.

Wykonawca przedstawił harmonogram prac. Nad jego realizacją czuwali wyznaczeni pracownicy zamawiającego – m.in. uzgadniano położenie punktów pomiarowych (do pomiaru hałasu komunikacyjnego) i lokalizację przestrzenną ortofotomapy. Na etapie odbioru zapewniono opiniowanie przez przedstawicieli zespołu, zaangażowano przedstawicieli Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska („WIOŚ”) oraz zlecono na zewnątrz weryfikację tej mapy (co omówiono w pkt. 1.1. niniejszego wystąpienia). W efekcie trzykrotnie zgłoszono uwagi do mapy akustycznej (7 i 19 listopada 2008 r. – uwagi zespołu opiniującego oraz 30 grudnia 2008 r. – łącznie z uwagami WIOŚ oraz wynikającymi z opinii podmiotu zewnętrznego). Ostatecznie odbiór całości opracowania dotyczącego pierwszej mapy akustycznej (uwzględniającej wszystkie zgłoszone uwagi) nastąpił 16 lutego 2009 r. (w okresie od 31 października 2008 r. do 19 lutego 2009 r. wykonawca usuwał wady i usterki). Zgodnie z umową wykonawca (w dniach 29-30 października 2008 r.) przeprowadził szkolenie z użytkowania aplikacji do map akustycznych, obejmujące wszystkie moduły podstawowe i rozszerzenia programu zastosowanego przy jej sporządzaniu. W szkoleniu tym oprócz pracowników Urzędu uczestniczył przedstawiciel WIOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 103-231, 232-257, 258-275, 276-282, 283-348)

2.2.2. Zamówienie na wykonanie drugiej mapy akustycznej (ogłoszone 26 czerwca 2013 r.) zakończyło się wyborem wykonawcy w pierwszym postępowaniu, zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ. Wybraną najtańszą ofertę wykonawcy, z którym umowę podpisano 2 sierpnia 2013 r., na kwotę 118.100 zł brutto (w tym 23% VAT), z terminem wykonania zamówienia do 15 listopada 2013 r.

W SIWZ (oraz w umowie z wykonawcą) zawarto postanowienia co do zapewnienia zgodności mapy akustycznej z wymaganiami: dyrektywy 2002/49/WE i ustawy POŚ, przepisami wykonawczymi, w tym rozporządzeniami Ministra Środowiska w sprawie map akustycznych i wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów¹⁶ oraz wytycznych GIOŚ do opracowania map akustycznych z 2011 r. i opracowań w tej sprawie grupy roboczej Komisji Europejskiej ds. oceny narażania na działanie hałasu. Umowa obejmowała również implementację części opisowej i graficznej mapy do MSIP oraz dane do obliczeń i ich wyniki w formacie programu obliczeniowego, z którego wykonawca korzystał podczas realizacji mapy.

W umowie z wykonawcą precyzyjnie określono zakresy i format danych źródłowych i dokumentów przewidzianych do udostępnienia przez zamawiającego wykonawcy (nieodpłatnie), w tym m.in.: dane źródłowe i wynikowe z pierwszej mapy wraz z poszczególnymi warstwami mapy, numeryczny model terenu, trójwymiarowy model zabudowy, bazę adresową i meldunkową, POŚH, dokumenty dotyczące zagospodarowania przestrzennego, strategię rozwoju i programy inwestycyjne, układ drogowy, badania natężenia ruchu, listę zakładów przemysłowych i parkingów oraz dane opracowywane przez wykonawcę, w tym m.in. aktualizację numerycznego modelu terenu i trójwymiarowego modelu zabudowy, minimalną ilość punktów pomiarowych i zakres pomiarów hałasu z poszczególnych źródeł komunikacyjnych (hałas drogowy i kolejowy).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem (Dz. U. Nr 140, poz. 824 ze zm.).

Wykonawca udzielił 24 miesięcznej gwarancji na przedmiot umowy oraz przewidziano możliwość zgłaszania przez zamawiającego zmian do opracowania oraz wad i bezpłatne ich usuwanie przez wykonawcę.

Wykonawca przedstawił harmonogram prac. Nad realizacją czuwali wyznaczeni pracownicy zamawiającego – m.in. uzgadniano położenie punktów do pomiaru hałasu komunikacyjnego, w tym wynikających ze zgłoszeń obywateli, mapę wrażliwości akustycznej, kolorystykę i formaty poszczególnych warstw mapy. Wykonawcy przekazano również wnioski mieszkańców z lat 2010-2013 dotyczące nadmiernego hałasu. Opracowanie dotyczące mapy akustycznej otrzymano 15 listopada 2013 r. Na etapie przygotowania i odbioru zamówienia zapewniono udział przedstawicieli zespołu do realizacji mapy akustycznej miasta Białegostoku¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 471-494, 495-517, 518-531, 532-554, 555-580, 581)

2.2.3. W przypadku obu map akustycznych wykonawcom udostępniono nieodpłatnie bazę danych stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny. W wyniku wewnętrznych uzgodnień pomiędzy DOŚiGK a Departamentem Geodezji, powołującym się na ustawę z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁸ i przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie wysokości opłat za czynności geodezyjne i kartograficzne oraz udzielanie informacji, a także za wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego¹⁹, DOŚiGK kupował od Departamentu Geodezji zasób geodezyjny i kartograficzny na potrzeby sporządzenia map akustycznych (niezbędne numeryczne warstwy mapy zasadniczej). Zastosowany został współczynnik 0,3 i za dane z zasobu do pierwszej mapy akustycznej zapłacono 28,7 tys. zł (w czerwcu 2008 r.), a do drugiej 16,1 tys. zł (w sierpniu 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 266-271, 559-561, 846-911)

2.3. Zgodność map akustycznych z uregulowaniami Prawa Ochrony Środowiska

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. Pierwsza mapa akustyczna Białegostoku zawierała elementy określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie map akustycznych i w art. 118 POŚ. W tym m.in.:

- składa się z dwóch części: opisowej – zawierającej m.in. charakterystykę obszaru objętego badaniem, identyfikację głównych źródeł hałasu, a także opis metod i narzędzi wykorzystanych do dokonania oceny, oraz graficznej – ukazującej, w formie map, wyniki modelowania hałasu pochodzącego z różnych źródeł w oparciu o uzyskane dane akustyczne i przestrzenne (zgodnie z art. 118 ust. 4-5 POŚ),
- zawiera szczegółowy opis metod wykorzystanych do opracowania mapy, z uwzględnieniem charakterystyki oraz oprogramowania używanego do wykonania obliczeń akustycznych (zgodnie z pkt. 2 ppkt. 4 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia),
- zawiera informacje dotyczące liczby lokali mieszkalnych oraz osób narażonych na hałas oceniany wskaźnikami L_{DWN} oraz L_N ²⁰ (zgodnie z pkt. 4 załącznika nr 1 do rozporządzenia),
- zawiera graficzne przedstawienie, w formie map akustycznych (emisyjnych, imisyjnych, wrażliwości hałasowej, terenów zagrożonych hałasem), danych dotyczących występującego hałasu z uwzględnieniem rodzaju jego źródła oraz wskaźników oceny (L_{DWN} , L_N) – zgodnie z pkt. 9 załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

2.4. Udostępnianie map akustycznych

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. Bezpośrednio po ostatecznym odbiorze mapy w lutym 2009 roku, została ona zamieszczona w MSIP. Wg danych za okres od grudnia 2012 do października 2013 roku na serwis akustyczny Białegostoku odnotowano od 171 do 5.126 wejść miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 349-356, 582-585)

¹⁷ Przypis nr 7.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.

¹⁹ Dz. U. Nr 37 poz. 333.

²⁰ Wskaźniki określające długookresowe średnie poziomy dźwięku wyrażone w dB z uwzględnieniem pomiarów hałasu w okresach: całej doby (pora dnia, pora wieczoru, pora nocy) – wskaźnik L_{DWN} ; pory nocy – wskaźnik L_N .

2.4.2. W ciągu miesiąca od ostatecznego odbioru mapy akustycznej (w marcu 2009 roku), zgodnie z art. 120 ust. 1 POŚ, Prezydent Miasta przekazał tę mapę (część opisową i część graficzną – łącznie 26 map) Zarządowi Województwa Podlaskiego, WIOŚ i Podlaskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu. WIOŚ przekazano również w wersji elektronicznej pełne zasoby mapy akustycznej Białegostoku.

(dowód: akta kontroli str. 349-356)

Opis stanu
faktycznego

2.5. Stan akustyczny środowiska w mieście

2.5.1. Mapa akustyczna opracowana w listopadzie 2013 roku, a w szczególności analizy statystyczne w niej zawarte wskazują, iż aktualnie głównym i najistotniejszym źródłem decydującym o stanie klimatu akustycznego w mieście jest ruch drogowy (73 200 mieszkańców – 24,9% ogółu i 52,9 km², tj. 51,8% całkowitej powierzchni miasta narażonej na hałas drogowy)²¹. Oddziaływanie hałasu kolejowego i przemysłowego na środowisko ma znaczenie marginalne.

Porównanie danych liczbowych z treści map akustycznych z listopada 2013 roku i z lutego 2009 roku, wskazuje na:

- stopniowe zmniejszanie się powierzchni miasta (o 20,7% z poziomu 66,75 km² w 2009 roku do 52,9 km² w 2013 roku) jak i liczby ludności narażonych na hałas drogowy (o 61,5% z poziomu 189 970 mieszkańców w 2009 roku do 73 200 w roku 2013); wg wskaźnika L_{DWN} powyżej 55 dB. Wynika to przede wszystkim – według twórców mapy akustycznej z 2013 roku – ze innego sposobu obliczania liczby mieszkańców narażonych na hałas,
- stopniowe zmniejszanie się wielkości powierzchni obszarowej miasta (o 80,3% z poziomu 7,15 km² w 2009 roku do 1,41 km² w roku 2013) jak i liczby ludności narażonych na ponadnormatywny (powyżej poziomu dopuszczalnego) hałas drogowy (o 76,3% z poziomu 28 300 mieszkańców w 2009 roku do 6 700 w roku 2013). Wynika to przede wszystkim z istotnego złagodzenia standardów jakości klimatu akustycznego poprzez podwyższenie dopuszczalnych norm hałasu przepisami rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie norm hałasu z 2007 r.²² Mapa akustyczna z 2013 roku była opracowana według norm tego rozporządzenia, a mapa z 2009 roku na podstawie norm z rozporządzenia w sprawie norm z 2007 r. Zmiana normy hałasu wpłynęła na ponad 5-krotne obniżenie liczby mieszkańców narażonych na hałas ponadnormatywny oraz ponad 4-krotne obniżenie powierzchni miasta narażonej na hałas przekraczający poziom dopuszczalny.

(dowód akta kontroli str. 593-594, 955)

2.5.2. Analiza 20 wniosków związanych z uciążliwością akustyczną infrastruktury komunikacyjnej oraz obiektów przemysłowych (które wpłynęły od obywateli lub instytucji od przyjęcia POŚH – w latach 2010–2013), dokonana przez wykonawców drugiej mapy akustycznej w celu zweryfikowania ich zasadności i wskazania ewentualnych środków ochrony przed ponadnormatywnym hałasem, wykazała w ośmiu przypadkach faktyczne przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu i konieczność podjęcia kroków naprawczych przy aktualizacji POŚH:

- w trzech sprawach, ze względu na stosunkowo duże (do 8 dB) przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu, zaproponowano zastosowanie ekranów akustycznych, w tym w jednej z trzech lokalizacji określonych w POŚH, której realizację przewidziano po 2013 roku, co omówiono w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia,
- w trzech sprawach, z uwagi na przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu maksymalnie o 3 dB, zaproponowano – jako działania wystarczające – zastosowanie cichych nawierzchni drogowych lub wprowadzenie ograniczenia prędkości pojazdów,
- w sprawie dotyczącej jednego z zakładów przemysłowych, w której przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu sięgały 11 dB, zaproponowano podjęcie działań mających na celu ograniczenie emisji hałasu do środowiska z instalacji produkcyjnej,
- w jednej sprawie z uwagi na wysokie przekroczenia (do 12 dB) oraz lokalizację budynku wskazano brak możliwości zastosowania elementów redukujących oddziaływanie hałasu.

²¹ Powyżej 55 dB wg wskaźnika L_{DWN} dla ruchu drogowego.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 1109. Zmiana obowiązująca od 23 października 2012 r.

W dziewięciu sprawach analizujący wnioski nie stwierdzili rzeczywistego naruszenia standardów jakości środowiska, a w trzech ich nie weryfikowali, gdyż dotyczyły terenów na których badania nie były prowadzone. (dowód: akta kontroli str. 593-594)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości sporządzanie i udostępnianie map akustycznych.

3. Opracowanie i udostępnianie programów ochrony środowiska przed hałasem

3.1. Terminowość opracowania programów ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu faktycznego

3.1.1. POŚH został przyjęty przez Radę Miejską 13 września 2010 r.²³ i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego 7 października 2010 r. Wszedł w życie 22 października 2010 r.). (dowód: akta kontroli str. 357-434)

Wykonawca POŚH został wyłoniony w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Zamówienie ogłoszono 10 miesięcy po odbiorze mapy akustycznej (21 grudnia 2009 r.). Umowę na realizację POŚH zawarto 29 stycznia 2010 r. z terminem realizacji w ciągu 180 dni (od dnia zwarcia umowy), za 289.872 zł brutto (237.600 zł netto). Przewidziano cztery etapy realizacji: opracowanie projektu POŚH z przedstawieniem wariantowych scenariuszy w celu ustalenia optymalnych działań, przeprowadzenie konsultacji społecznych i uwzględnienie wyników konsultacji społecznych. Po zawarciu z wykonawcą umowy powołany został w Urzędzie – do chwili przyjęcia Programu przez Radę Miejską – zespół do spraw koordynowania prac nad projektem dokumentu „Program ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Białegostoku”, w którego skład weszli przedstawiciele DOŚiGK, Departamentu Informatyki i Departamentu Urbanistyki Urzędu oraz Zarządu Dróg i Inwestycji w Białymstoku²⁴. Projekt Programu został opracowany w wyznaczonym terminie (ostateczny odbiór nastąpił 27 lipca 2010 r.), a w sierpniu 2010 r. przygotowano projekt uchwały w tej sprawie, przedłożony na sesji Rady Miejskiej 13 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 357-434)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. POŚH został przyjęty przez Radę Miejską 13 września 2010 r.²⁵ i opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego 7 października 2010 r. (wszedł w życie 22 października 2010 r.), tj. ponad dwa lata po terminie określonym w art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy wprowadzającej POŚ i 19 miesięcy po sporządzeniu pierwszej mapy akustycznej. Spowodowane to było opóźnieniem w opracowaniu mapy akustycznej oraz – jak wyjaśnił Dyrektor DOŚiGK – koniecznością zapoznania się z problematyką hałasu w mieście innych komórek organizacyjnych Urzędu, jak również jednostek spoza Urzędu mogących zaproponować katalog działań naprawczych ograniczających emisję hałasu. Zagadnienia te były przedmiotem zorganizowanego w lipcu 2009 roku przez Prezydenta Miasta seminarium „Problematyka hałasu w mieście. Program Ochrony Środowiska przed Hałasem kontynuacją mapy akustycznej”, obowiązkiem zapewnienia udziału społeczeństwa na etapie opracowywania Programu, koniecznością analizy złożonych na etapie konsultacji uwag i wniosków, procedurą przedłożenia Programu Radzie Miejskiej, w tym jego opiniowania przez Komisję Rady. (dowód: akta kontroli str. 846-911)
2. Do zakończenia przez NIK kontroli nie przeprowadzono aktualizacji POŚPH, dla której termin upłynął 30 czerwca 2013 r. (art. 119 ust. 6 POŚ w związku z art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy wprowadzającej POŚ). Spowodowały to opóźnienia w sporządzeniu drugiej mapy akustycznej Białegostoku. Autorzy drugiej mapy akustycznej (w wersji przekazanej Miastu 15 listopada 2013 r.) wskazali na potrzebę aktualizacji POŚH z uwagi na zmianę standardów ochrony środowiska w zakresie hałasu komunikacyjnego (ich złagodzenie). Ze względu na nowe normy powstała możliwość

²³ Uchwała Nr LVIII/767/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Białegostoku” (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 250, poz. 3053).

²⁴ Przypis nr 7.

²⁵ Uchwała Nr LVIII/767/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Białegostoku” (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 250, poz. 3053).

podejmowania mniej kosztownych przedsięwzięć zapewniających osiągnięcie dopuszczalnych poziomów hałasu, co w przypadku poprzednich norm (i występujących przekroczeń) było trudne do realizacji szczególnie w centrum miasta.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

Opis stanu
faktycznego

3.2. Programy ochrony środowiska przed hałasem

POŚH został opracowany z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem²⁶ i zawiera (zgodnie z §§ 3-5 rozporządzenia):

- szczegółowy opis aglomeracji, w tym m.in. jej powierzchnię (102,12 km²), liczbę mieszkańców (294 193) i gęstość zaludnienia (2.887 os/km²),
- zakres naruszeń dopuszczalnych poziomów hałasu (przedstawione w formie graficznej) mierzonych wskaźnikami L_{DWN} oraz L_N , o których mowa w punkcie 2.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- podstawowe kierunki działań niezbędnych do przywrócenia dopuszczalnych poziomów hałasu, dotyczące: hałasu drogowego (np. eliminowanie ruchu tranzytowego z obszaru gęstej zabudowy, ograniczenie prędkości ruchu pojazdów, budowa obwodnic centrum miasta, tworzenie stref z zakazem lub ograniczeniem ruchu pojazdów osobowych lub ciężarowych), planowania i zagospodarowania przestrzennego (np. wykorzystanie map akustycznych w pracach planistycznych), edukacji ekologicznej (np. promowanie rozwiązań ograniczających emisję hałasu do środowiska),
- terminy i koszty realizacji programu (255 mln zł w latach 2011-2019), również w odniesieniu do poszczególnych zadań ujętych POŚH,
- opis obowiązków wynikających z POŚH oraz raportowania postępów z jego realizacji (do 31 marca za rok ubiegły).

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

W POŚH, zgodnie z § 6 rozporządzenia, określono efektywność ekologiczną oraz efektywność ekonomiczną dla poszczególnych zadań głównych (wymienionych w punkcie 3.4. niniejszego wystąpienia) mających doprowadzić do redukcji poziomu hałasu. Najwyższą wartość efektywności, pod względem ekonomicznym i ekologicznym uzyskało ograniczanie ruchu ciężkiego w mieście.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

Zgodnie z wytycznymi § 7 ust. 2-3 rozporządzenia w sprawie POŚH, ustalono wartości wskaźnika M^{27} dla poszczególnych osiedli w Białymstoku i wyznaczono kolejność realizacji zadań na terenach mieszkaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

W przypadku pierwszego POŚH oraz jego planowanej aktualizacji, Urząd uzyskał stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej „RDOŚ”) o braku konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania POŚH na środowisko. W obu przypadkach taką opinię uzyskano jeszcze przed opracowaniem POŚH. W przypadku pierwszego POŚH o taką opinię wystąpiono 12 sierpnia 2009 r. (tj. na dwa miesiące przed wnioskiem DOŚiGK o rozpoczęcie procedury udzielenia zamówienia publicznego na wykonanie tego Programu). W przypadku planowanej aktualizacji POŚH, o taką opinię wystąpiono w 9 styczniu 2013 r., w związku przygotowaniami do wyłonienia wykonawcy na aktualizację mapy akustycznej. RDOŚ w przypadku pierwszego POŚH uzasadnił swoje stanowisko brakiem w Programie przedsięwzięć, które znacząco będą oddziaływać na środowisko i stwierdził, że wdrożenie tego Programu przyczyni się do „zachowania standardów emisji hałasu w środowisku”, zaś w przypadku jego aktualizacji wskazał, m.in. że określone w POŚH kierunki, jak też zadania inwestycyjne zmiierają do ochrony środowiska przed ponadnormatywnym hałasem w stosunku do terenów chronionych akustycznie, a proponowane zadania inwestycyjne będą częścią założeń prac planistycznych innych dokumentów, które podlegały procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 372-376, 586-592)

²⁶ Dz. U. Nr 179, poz. 1498. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie POŚH”.

²⁷ Wskaźnik M ustalany według następującego wzoru $M = 0,1m(10^{0,1\Delta L} - 1)$ uwzględniający wielkość przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu (ΔL) oraz liczbę mieszkańców na terenie o przekroczonym poziomie dopuszczalnym (m).

3.3. Konsultacje społeczne programu ochrony środowiska przed hałasem i jego udostępnianie

Opis stanu faktycznego

Projekt POŚH dla miasta Białegostoku został poddany konsultacjom społecznym, zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁸. W dniu 17 czerwca 2010 r. podano do publicznej wiadomości informację o możliwości zapoznania się z treścią projektu POŚH oraz składania uwag i wniosków w terminie 21 dni, tj. do 8 lipca 2010 r., wskazując sposób i miejsce składania ewentualnych uwag (na podany adres e-mail, nr faksu lub osobiście w siedzibie Urzędu).

(dowód: akta kontroli str. 401-417, 593-594)

Wpłynęło 26 uwag i wniosków, które zostały rozpatrzone, a informacja dotycząca sposobu ich wykorzystania została umieszczona w POŚH, zgodnie z art. 42 UIŚ. Wnioski dotyczyły głównie hałasu drogowego (15 wniosków) i w ich wyniku wprowadzono do POŚH dodatkowe zadanie w jednym z działań, tj. kontrolę prędkości ruchu w rejonach: Al. Jana Pawła II (na wysokości mostu nad rzeką Białą), ul. Żeromskiego (na wysokości ul. Kruczej) i ul. Hugo Kołłątaja (na wysokości budynków oznaczonych numerami 28-30).

Osiem wniosków, z uwagi na swoją materię, nie zostało uwzględnionych w POŚH, z czego: dwa dotyczyły rejonów położonych poza granicami administracyjnymi miasta, a cztery montażu ekranów akustycznych w miejscach, w których posadowienie ekranów było niemożliwe (tunel Gen. Fieldorfa „Nila”) lub nie uchroniłoby skutecznie przed hałasem (Al. Solidarności, Al. Jana Pawła II i ul. Konstytucji 3 maja oraz ul. Gen. Sikorskiego). Wniosek dotyczący wprowadzenia trolejbusów, jako ekologicznego środka transportu, nie został uwzględniony z uwagi na koszty (inwestycyjne i eksploatacyjne) i konieczność wybudowania sieci trakcyjnych ograniczających np. infrastrukturę drogową, a wniosek dotyczący wymiany nawierzchni na asfaltową, ograniczenia prędkości oraz montażu progów zwalniających na ul. Lipowej – z uwagi na usytuowanie tej ulicy w części miasta wpisanej do rejestru zabytków i brak jest w tym przypadku możliwości usunięcia nawierzchni z kostki brukowej.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

Pozostałe wnioski i uwagi zostały skierowane, zgodnie z właściwościami, m.in. do Zarządu Dróg i Inwestycji Miejskich, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska lub podjęto decyzję, iż obszar wskazany we wniosku będzie przedmiotem gruntownej analizy przy aktualizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 401-417, 593-594)

POŚH został przekazany WIOŚ niezwłocznie po uprawomocnieniu się uchwały Rady Miejskiej w tej sprawie (9 listopada 2010 r.), zgodnie z art. 120 ust. 2 POŚ. Jego treść została opublikowana również na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Białegostoku, bezpośrednio po podjęciu uchwały w tej sprawie przez Radę Miejską (13 września 2010 r.)²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 435)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość.

POŚH nie został przekazany Policji, mimo przypisania tym służbom zadania kontroli prędkości potoków ruchu w 10 lokalizacjach oraz kontroli poziomu hałasu pojazdów drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 435)

Dyrektor DOŚiGK wyjaśnił, że zadanie to przypisano Policji, gdyż w czasie opracowywania POŚH Policja była właścicielem stacjonarnych urządzeń rejestrujących prędkość ruchu oraz obudów na te urządzenia (masztów) i ze względu na długookresowy okres realizacji tego zadania. Program nie został przekazany Policji, bowiem ustawa³⁰ wprowadziła zasadnicze zmiany w aspekcie nadzoru i lokalizacji fotoradarów. Zmianie uległy m.in. warunki lokalizacji i sposób oznakowania urządzeń rejestrujących, Wprowadzone zostały przepisy zakazujące istnienia „atrap”, tym samym ilość masztów z eksploatowanym urządzeniem lub przystosowanych do eksploatacji znacząco zmalała (np. w Białymstoku, jak wynika z mapy Inspekcji Transportu Drogowego, w systemie kontroli jest jeden fotoradar,

²⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. Ustawa zwana dalej „UIŚ”.

²⁹ <http://www.bip.bialystok.pl/268-programy/lang/pl-PL/default.aspx>

³⁰ Mowa o ustawie z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466), która weszła w życie 31 grudnia 2010 r.

na ul. Branickiego) i lokalizowanie urządzeń zostało obostrzone pod względem miejsca i częstotliwości ich usytuowania. W związku z tym, do czasu sporządzenia aktualizacji POŚH i weryfikacji zapisów zadania kontroli prędkości potoków ruchu we wskazanych lokalizacjach, odstąpiono od jego realizacji. Po aktualizacji Programu i weryfikacji tego zadania planowane jest jego powierzenie Inspekcji Transportu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 593-594, 846-911)

3.4. Przyjęte w programach ochrony środowiska przed hałasem rozwiązania w zakresie ograniczenia hałasu

Opis stanu
faktycznego

POŚH dla Białegostoku jest Programem wieloletnim. Celem strategicznym POŚH jest zmniejszenie do 2019 roku przynajmniej o 50% liczby mieszkańców narażonych na ponadnormatywny hałas. W Programie ustalone zostały wielotorowe działania zmierzające do ograniczenia poziomu hałasu w Białymstoku, w tym głównie:

- ograniczenie ruchu ciężkiego, w dwóch etapach (w latach 2011-2013 i 2014-2019),
- remonty/modernizacje ulic miejskich w zakresie wymiany/naprawy nawierzchni,
- budowa ekranów akustycznych z dostosowywaniem ich wyglądu do otoczenia w sposób niezaburzający przestrzeni miejskiej. Zaproponowano ustawienie w latach 2014-2019 ekranów pochłaniająco-rozpraszających w trzech rejonach, ulic: Cz. Miłosza/Drewnianej, K. Ciołkowskiego/A. Mickiewicza i Ks. J. Popiełuszki/Gen. W. Sikorskiego, uzależniając to od wyników aktualizacji mapy akustycznej,
- kontrola prędkości potoków pojazdów w 10 lokalizacjach fotoradarów, wskazując Policję, jako jednostkę odpowiedzialną za wykonanie zadania.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

Oprócz działań głównych określone zostały w POŚH zadania wspomagające ograniczanie hałasu:

- kontrole poziomu hałasu pojazdów drogowych (wykonywane przez służby Policji), w zakresie spełniania norm określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia³¹,
- wykorzystywanie danych z mapy akustycznej przy tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego, w tym:
 - wykonywanie analiz akustycznych w celu sklasyfikowania terenów pod względem akustycznym, dzieląc je na: położone poza zasięgiem akustycznych oddziaływań, położone w zasięgu akustycznych oddziaływań istniejących źródeł hałasu oraz położone w zasięgu akustycznych oddziaływań planowanych źródeł hałasu,
 - wprowadzanie elementów uspokojenia ruchu (w centrum miasta oraz na terenie osiedli mieszkaniowych) oraz zasad strefowania akustycznego odnoszącego się do odpowiedniej lokalizacji zabudowy,
 - stosowanie zmiany funkcji terenu na niechroniony akustycznie, w przypadkach braku technicznych lub organizacyjnych możliwości redukcji hałasu,
 - w strefach o udokumentowanej uciążliwości hałasu powodowanej trasami komunikacyjnymi, wprowadzenie dla nowej zabudowy mieszkaniowej, wymogu stosowania elementów chroniących przed hałasem środowiskowym na elewacjach budynku (np. materiałów budowlanych o podwyższonej izolacyjności akustycznej, ekranów, rozpraszających elementów fasad). (dowód: akta kontroli str. 593-594)

W Programie przeanalizowano przedsięwzięcia realizowane przez miasto w ramach innych dokumentów programowych³², których efekty będą miały wpływ na poprawę stanu akustycznego Białegostoku.

³¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 951.

³² Głównie: „Strategii Rozwoju Białegostoku” wraz z aktualizacją, przyjętej uchwałą Nr XLV/593/2001 Rady Miejskiej w Białymstoku z dnia 28 listopada 2001 r., „Wieloletniego Programu Inwestycyjnego Miasta Białegostoku na lata 2009–2013”, przyjętego uchwałą Nr XXXIV/410/08 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 24 listopada 2008 r., „Zintegrowanego Planu Rozwoju Transportu Publicznego Miasta Białegostoku do roku 2015”, przyjętego uchwałą Nr XXXVIII/466/09 Rady Miejskiej w Białymstoku z dnia 23 lutego 2009 r., „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Białegostoku”, przyjętego uchwałą Nr XLV/520/05 Rady Miejskiej w Białymstoku z dnia 25 lipca 2005 r.

Przy realizacji inwestycji drogowych ujętych w dokumentach programowych, rozwiązania w zakresie oddziaływania tych przedsięwzięć na środowisko, w tym dotyczące emisji hałasu, określone są w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach (o których mowa w art. 71 UIS), a organem prowadzącym postępowanie w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (w tym dróg) lub na obszarach zamkniętych jest regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 75 ust. 1 pkt 1 UIS), zaś w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko organem tym jest prezydent miasta (art. 75 ust. 1 pkt 4 UIS), przy czym decyzja taka wymaga uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 77 ust. 1 pkt 1)³³. W decyzjach tych m.in. nakładany jest na inwestora wymóg dokonania analizy porealizacyjnej ustalającej faktyczny wpływ przedsięwzięcia na środowisko, w celu określenia działań zapobiegawczych w przypadku przekroczenia dopuszczalnych norm oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, w tym dotyczących hałasu. Spośród inwestycji drogowych zakończonych po wejściu w życie POŚH, do zakończenia kontroli wykonano analizy porealizacyjne: ul. Borsuczej (na odcinku od ul. Solnickiej do ul. Ks. S. Suchowola i na odcinku od ul. Żurawiej do ul. Kormoranów) i przedłużania ul. Częstochowskiej do ul. Sitarskiej, które nie wykazały konieczności stosowania zabezpieczeń akustycznych. W trakcie wykonywania były analizy porealizacyjne dla inwestycji:

- budowa przedłużenia ul. Piastowskiej na odcinku od ul. Sybiraków do ul. W. Wysockiego wraz ze skrzyżowaniami i wlotami ulic bocznych, przebudowa i budowa niezbędnej infrastruktury oraz budowa wiaduktu nad torami kolejowymi, mostu i przepustów,
- budowa ul. Gen. Z. Berlinga od ul. Palmowej do ul. Świętokrzyskiej wraz ze skrzyżowaniami oraz budowa ul. Świętokrzyskiej od ul. Gen. Z. Berlinga do ul. Gen. St. Maczka,
- rozbudowa ul. Gen. St. Maczka i Al. Tysiąclecia Państwa Polskiego,
- przebudowa ulic w centrum Miasta – Etap I, na które uzyskano dwie decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dotycząca budowy nawierzchni ulic: Młynowej, Kijowskiej, Cieszyńskiej, Krakowskiej, K. Kalinowskiego, Pięknej, J. Marjańskiego, Odeskiej oraz Mazowieckiej, Legionowej, Kard. St. Wyszyńskiego, Wesołej, J. Waszyngtona, Wiejskiej.

Dokumenty z wykonanych analiz przekazywane były RDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 943-945)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania w zakresie opracowywania i udostępniania POŚH.

4. Realizacja programów ochrony środowiska przed hałasem

4.1. Sprawozdawczość programu

W POŚH zawarto ustalenia dotyczące zasad sprawozdawczości z jego realizacji, w których określono m.in. częstotliwość i zakres raportu podlegającego przekazywaniu przez Prezydenta Miasta Białegostoku Radzie Miejskiej (do 31 marca za rok ubiegły) oraz rodzaju dokumentów i organów administracji do pozyskiwania informacji do jego sporządzenia.

Dotychczas informacje na temat POŚH zostały przedstawione Radzie Miejskiej jednorazowo 11 marca 2011 r. (ponad cztery miesiące po uprawomocnieniu się uchwały w sprawie przyjęcia tego Programu) w „Informacji z realizacji uchwał Rady Miejskiej Białegostoku”. Odniesiono się do przedstawienia kierunków działań zawartych w POŚH oraz wskazania ulic na których wprowadzony został zakaz ruchu pojazdów powyżej 3,5 tony.

(dowód: akta kontroli str. 449-470, 593-594)

Opis stanu faktycznego

Ustalono nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Prezydent Miasta Białegostoku nie przedstawił Radzie Miejskiej, do zakończenia przez NIK kontroli, informacji z realizacji POŚH za 2012 rok (termin upłynął 31 marca 2013 r.).

³³ Gdy jest przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Opinię w sprawie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 64 ust. 1 pkt 1 UIS).

Dyrektor DOŚiGK wyjaśnił, m.in. że „w przedłożonym sprawozdaniu skupiono się na realizacji działań głównych ujętych w okresie operacyjnym krótkoterminowym, które przypisano jednostkom struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego uznając, że działania wspomagające mają znaczenie fakultatywne. W związku z brakiem kolejnych zapytań o udzielenia informacji z realizacji przedmiotowej uchwały raportu nie sporządzano, a tym samym nie egzekwowano składania sprawozdań od jednostek odpowiedzialnych za realizację zadań. Analiza treści pkt 4 części II Programu ochrony środowiska przed hałasem dla m. Białegostoku wykazała ułomność tej części zapisów Programu oraz szereg niejasności w zakresie rodzaju pozyskiwanych i przekazywanych informacji, w szczególności uwzględniając fakt zdiagnozowania, jako podstawowego źródła powodującego wytwarzanie hałasu w środowisku ponad normę – hałasu drogowego. Wskazuje to na konieczność wprowadzenia precyzyjnych zapisów, a tym samym przedstawienia wyników w sposób tabelaryczny. Ponadto, posiadane doświadczenie pozwoli na skonkretyzowanie zakresu raportu z realizacji programu wraz z tabelarycznym przedstawieniem jego wyników. Przygotowano propozycje tabel które, niezwłocznie zostaną wysłane do odpowiednich jednostek celem złożenia sprawozdań z realizacji zadań. Zmiana tego punktu, wraz z ewentualną zmianą częstotliwości składania sprawozdań, będzie możliwa na etapie aktualizacji programu ochrony środowiska przed hałasem, którego realizacja przewidziana jest po sporządzeniu drugiej mapy akustycznej, w 2014 r. Środki finansowe na ten cel (...) są przewidziane w projekcie budżetu miasta na rok w 2014 r. Na etapie aktualizacji Programu ochrony środowiska przed hałasem, ujęte w Tabeli 5-3 i 5-8 Programu działania główne i wspomagające zostaną przeanalizowane pod kątem ich zrealizowania w okresie krótkoterminowym, zasadności realizacji działań przyjętych w kolejnych okresach operacyjnych (2014-2019, po 2019) oraz będzie możliwe wprowadzenie innych dodatkowych zadań”. (dowód: akta kontroli str. 846-911)

4.2. Realizacja działań głównych

Z przyjętych w POŚH krótkoterminowych działań głównych na lata 2011-2013, do zakończenia przez NIK kontroli realizowano dwa z trzech:

- ograniczono lub całkowicie zakazano ruchu pojazdów ciężarowych na 11 ulicach lub ich odcinkach, w tym na pięciu dotyczyło to pojazdów powyżej 3,5 tonu (jak założono w Programie), na kolejnych sześciu pojazdów powyżej 8 ton. Na czterech ulicach bądź odcinkach, mimo założeń POŚH nie wprowadzono dotychczas ograniczeń, z uwagi na planowane przebudowy oraz remonty lub przebudowy sąsiednich ulic. Obecnie przygotowany jest projekt Planu ograniczeń poruszania się pojazdów ciężarowych na terenie miasta Białystok, uwzględniający m.in. – wynikający z działania ujętego w Programie po 2013 roku – zakaz ruchu TIR-ów wewnątrz obwodnicy miejskiej (projekt Planu został uzgodniony z Policją). Wejście Planu w życie przewidziane zostało po zakończeniu w 2014 roku przebudowy ul. Gen. F. Kleberga (odcinka obwodnicy miejskiej),
- remonty i modernizacje nawierzchni drogowych. W latach 2011-2012 m.in. przebudowano 39 odcinków ulic (łącznie 30.408 mb) oraz na 38 ulicach lub ich odcinkach wyremontowano nawierzchnie bitumiczne (141.941 m²). W 2013 r. realizowano przebudowę 10 odcinków ulic (łącznie 12.585 mb), w tym na trzech zakończenie przebudowy planowane jest w 2014 roku, oraz wyremontowano na 10 ulicach lub ich odcinkach nawierzchnie bitumiczne (16.166 m²). Wydatki związane z remontami i modernizacją nawierzchni wszystkich ulic w mieście wyniosły 101,5 mln zł w 2011 roku i 79,2 mln zł w 2012 r., zaś w 2013 roku planowane są na 179,3 mln zł (przy zakładanych w POŚH 20,0 mln zł rocznie). W celu ograniczenia hałasu regulowane są studnie na jezdniach (w 2013 roku wyremontowano ok. 120 studni, a na 2014 rok planuje się remont kolejnych 250).

W POŚH zostało wskazane, że w warunkach klimatycznych Polski wschodniej nie zaleca się stosowania nawierzchni cichych, z uwagi na bardzo wysokie koszty ich utrzymania oraz możliwą szybką utratę właściwości akustycznych. Dyrektor Zarządu Dróg i Inwestycji Miejskich wyjaśnił, że na etapie projektowania, w ramach konsultacji pomiędzy inwestorem a autorem dokumentacji technicznej, analizuje się możliwość zastosowania tzw. nawierzchni cichych. Zważywszy na fakt, że stosowane do niedawna receptury wykonania mieszanek ww. nawierzchni nie zapewniały ich trwałości, a okres

eksploatacji bez konieczności remontu nie przekraczał, bądź nieznacznie przekraczał okres gwarancyjny, odstępowano od ich stosowania. Obecnie projektowane receptury pozwalają na osiągnięcie dłuższych okresów eksploatacyjnych, zbliżonych do okresów eksploatacyjnych nawierzchni tradycyjnych. W związku z powyższym postanowiono w ramach przebudowy niżej wymienionych ulic zastosować nawierzchnie ciche: rozbudowa ul. Gen. Wł. Andersa w Białymstoku na odcinku od skrzyżowania z ul. Tysiąclecia Państwa Polskiego do skrzyżowania z ul. Wasilkowską, Al. J. Piłsudskiego, H. Sienkiewicza na odcinku od ul. Ogrodowej do ul. I. Białówny, budowa centrum przesiadkowego przy ul. H. Sienkiewicza w rejonie rzeki Białej w Białymstoku oraz rozbudowa ul. Gen. F. Kleeberga w Białymstoku. W celu oceny skuteczności zastosowania cichych nawierzchni na ww. ulicach, w przeciągu roku od oddania do użytku zostaną przeprowadzone pomiary hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 593-594, 917-924, 943-945)

W 10 wskazanych w POŚH lokalizacjach, w tym w trzech wprowadzonych w wyniku wniosków zgłoszonych przez obywateli na etapie konsultacji Programu, nie umieszczono stacjonarnych fotoradarów mających zapewnić kontrolę prędkości potoków ruchu. Było to spowodowane nieprzekazaniem Programu Policji, jak również zmianami jakie zaszły w obszarze lokalizowania i użytkowania stałych punktów kontroli radarowej, na co wskazywał dyrektor DOŚiGK w wyjaśnieniach przytoczonych w pkt. 3.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 846-911)

Wprowadzone w 2011 roku przepisy wykonawcze³⁴ do ustawy Prawo o ruchu drogowym³⁵ uzależniają lokalizację stacjonarnych urządzeń rejestrujących od poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie przewidują innych przesłanek do lokalizacji (np. zmniejszenie emisji hałasu).

4.3. Realizacja działań wspomagających

Na terenie Białegostoku realizowane były dwa przyjęte w POŚPH działania wspomagające (o charakterze ciągłym), przy czym kontrolę poziomu hałasu pojazdów drogowych wykonywała KMP Policji w Białymstoku, mimo nie przekazania tego Programu Policji. W trakcie kontroli prowadzonej przez NIK, DOŚiGK uzyskał z Wydziału Ruchu Drogowego KMP Policji informację, że jednostka ta od stycznia 2011 roku dysponuje specjalistycznym radiowozem Ekip Techniki Drogowej i Ekologii, wyposażonym m.in. w miernik poziomu dźwięku. Od tego czasu pomiary zostały przeprowadzone 138 razy, w dwóch przypadkach zatrzymano dowody rejestracyjne pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 846-911)

Analiza pięciu uchwał Rady Miejskiej Białegostoku dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przyjętych w latach 2011-2012, wykazała, że w celu zmniejszenia skali narażenia mieszkańców danych obszarów miasta na ponadnormatywny poziom hałasu, przyjęto przestrzeganie dopuszczalnej emisji hałasu przez zakłady przemysłowe i usługowe, stosowanie w odniesieniu do nowo zagospodarowywanych terenów zasad strefowania. Każdorazowo oceniano, we wszystkich analizowanych przez NIK planach, stopień zagrożenia wynikającego z nadmiernego hałasu, poprzez określenie, na podstawie danych uzyskanych z mapy akustycznej, głównych emitatorów hałasu oraz przekroczeń norm poziomu hałasu, a następnie ustalano w planach, działania zmierzające do wyeliminowania lub ograniczenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko. Wśród takich działań znalazło się m.in.: stosowanie elewacji o podwyższonej izolacyjności akustycznej, wprowadzanie odpowiednich brył budynków usługowych pełniących funkcję barier dźwiękoszczelnych względem zabudowy wrażliwej, prowadzenie produkcji w obiektach zamkniętych (halach, silosach), stosowanie rozwiązań konstrukcyjnych budynków i okien o wysokiej dźwiękoszczelności, oraz wprowadzanie zieleni izolacyjnej i zakazu „zabudowy wrażliwej na hałas”³⁶ na terenach z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów hałasu.

(dowód akta kontroli str. 593-594, 595-601, 604-684, 846-911)

³⁴ Rozporządzenia 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).

³⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.).

³⁶ Dotycząca zabudowy mieszkaniowej (jedno i wielorodzinna), mieszkaniowo-usługowej, obiektów czasowego i stałego pobytu dzieci i młodzieży, domów opieki społecznej, szpitali oraz terenów rekreacyjno-wypoczynkowych.

Pokrycie miejscowymi planami wynosiło od 25,3% terenu Miasta w 2008 roku, do 42,7% w 2012 roku. W okresie od 30 czerwca 2008 r.³⁷ do 30 czerwca 2013 r. uchwalono łącznie 36 planów miejscowych obejmujących powierzchnię 2.285,4 ha i wydano 5.508 decyzji o warunkach zabudowy obejmujących 3.142,6 ha³⁸. Po wejściu w życie POŚH uchwalono 22 plany miejscowe (tereny o łącznej powierzchni 1.579,8 ha), w tym m.in. zabudowę wrażliwą na hałas, z tego 18 planów (o powierzchni 135,2 ha) obejmowało tereny z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów hałasu³⁹, oraz wydano 136 decyzji o warunkach zabudowy (obejmujące powierzchnię 218 ha) dotyczących zabudowy wrażliwej na hałas (bez uwzględnienia zabudowy jednorodzinnej), z tego 58 decyzji (8,8 ha) obejmowało tereny z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów hałasu.

Spośród 14 analizowanych przez NIK spraw dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy wielorodzinnej, obiektów oświatowych i służby zdrowia w miejscach zagrożonych ponadnormatywnym hałasem dla tego rodzaju zabudowy, w 11 wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych (w tym czasie) poziomów hałasu w odniesieniu do lokalizowanej zabudowy. W decyzjach tych (11) wskazywano m.in., że:

- projekt budowlany zamierzenia inwestycyjnego ma być wykonany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁰ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁴¹ zastąpionego rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁴²,
- inwestycję należy projektować i realizować zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴³,
- projekt budowlany oraz zagospodarowania terenu winny uwzględniać wymogi ochrony środowiska w rozumieniu ustawy POŚ.

W decyzjach tych nie sygnalizowano (ani w sentencji ani w uzasadnieniu), że na terenie planowanego przedsięwzięcia występują przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu.

(dowód akta kontroli str. 602, 603, 685-823)

Zastępca Dyrektora Departamentu Urbanistyki wyjaśniła, że każda wydawana przez tut. organ decyzja o warunkach zabudowy w swoich ustaleniach zawiera punkt określający wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich. Ochrona ta (w tym także dotycząca uciążliwości powodowanych przez hałas, vibracje) jest przewidziana w ustaleniach decyzji, poprzez powołanie się w punkcie decyzji: „Określenie wymagań, dotyczących ochrony interesów osób trzecich” na konieczność projektowania i realizacji inwestycji z uwzględnieniem zasad określonych w Prawie budowlanym, a w szczególności art. 5 ust. 1. Zgodnie z tym przepisem obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając w tym ochronę przed hałasem i drganiami. „(...) Mając na uwadze powyższe, w ocenie tut. organu zapisy o ochronie m.in. przed hałasem, dotyczące realizowania inwestycji na obszarach, gdzie występowały przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu, były uwzględniane w wydawanych decyzjach. Należy ponadto zauważyć, że na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy organ w swoich ustaleniach zakreśla jedynie ogólne ramy ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w celu zobligowania inwestora do ich przestrzegania przy tworzeniu projektu budowlanego. Konkretnie rozwiązania projektowe i techniczne inwestycji, uwzględniające m.in. ochronę interesów osób trzecich, winny być zawarte w dokumentacji techniczno-budowlanej sporządzanej przez uprawnionego projektanta, przedkładanej we właściwym organie wydającym decyzje o pozwoleniu na budowę (...).”

(dowód: akta kontroli str. 824-827)

³⁷ Tj. ustawowego terminu wprowadzenia POŚPH.

³⁸ Dotyczy to wszystkich decyzji o warunkach zabudowy.

³⁹ Przekroczeń wynikających z mapy akustycznej z 2009 rok. I wg norm dopuszczalnych poziomów hałasu z 2007 roku.

⁴⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm., zwanej dalej „Prawem budowlanym”.

⁴¹ Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.

⁴² Dz. U. z 2012 r. poz. 462 ze zm.

⁴³ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych”.

W pkt. 5.2.5. POŚH Planowanie przestrzenne, urbanistyka (rozdział V Nowe, dostępne techniki i technologie w zakresie ograniczenia hałasu) jest zapis, że inwestor chcący zrealizować inwestycję budowlaną kwalifikującą się do obiektów chronionych akustycznie na obszarze, na którym są niespełnione standardy ochrony środowiska w zakresie hałasu, a nieobjętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, mógłby zostać w decyzji administracyjnej (decyzji o warunkach zabudowy) zobowiązany do zastosowania środków ochrony przed hałasem budowanych obiektów. (dowód: akta kontroli str. 593-594)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Architektury, oraz informacji od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego wynika, że zarówno na etapie wydawania pozwolenia na budowę jak i pozwolenia na użytkowanie 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-02151/02⁴⁴. Na etapie wydawania pozwoleń na użytkowanie 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. Dyrektor Departamentu Architektury w wyjaśnieniu wskazała, że: art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. e Prawa budowlanego dotyczący użytkowania, projektowania i budowy obiektu budowlanego wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniającego ochronę przed hałasem i drganiami, dotyczy rozwiązań zawartych w projekcie architektoniczno-budowlanym. Zgodnie z art. 35 ust. 2 Prawa budowlanego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ mógł badać zgodność projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami, w zakresie określonym w art. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 718) przepis ten został uchylony. Zatem organ administracji architektoniczno-budowlanej od dnia wejścia w życie powyższej ustawy, tj. od 11 lipca 2003 r., nie jest uprawniony do badania zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, m.in. § 323-326 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych i obowiązującymi Polskimi Normami (m.in. normą PN-87/B-02151/02). Organ administracji architektoniczno-budowlanej bada więc wyłącznie, czy zostało złożone stosowne oświadczenie projektantów i sprawdzających o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 4 w związku z art. 35 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), a pełną odpowiedzialność za zgodność tego projektu z prawem ponoszą projektanci. Tutejszy Departament wydając pozwolenia na budowę zgodnie z obowiązującymi wyżej przytoczonymi przepisami, nie analizuje projektów budowlanych pod kątem spełnienia wymagań art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. e Prawa budowlanego, w tym określonych przepisami techniczno-budowlanymi i obowiązującymi Polskimi Normami.

(dowód akta kontroli str. 828-842, 843-845, 949-951)

Spośród 11 wymienionych wyżej decyzji o warunkach zabudowy (gdzie w lokalizacji planowanych przedsięwzięć występowały przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu), w trzech sprawach wydano pozwolenia na budowę budynków wielorodzinnych. Z opisów technicznych do projektów architektoniczno-budowlanych wynika, że:

- w jednym projekcie nie odniesiono się do zapewnienia warunków akustycznych w obiekcie,
- 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 jednym projekcie podano parametry tłumienia dźwięku dla stolarki okiennej i balkonowej (30 dB).

(dowód akta kontroli str. 828-842)

⁴⁴ Akustyka budowlana. Ochrona przed hałasem pomieszczeń w budynkach. Dopuszczalne wartości dźwięku w pomieszczeniach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację POŚH.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵, wnosi o:

- 1) niezwłoczne przyjęcie aktualizacji mapy akustycznej i sporządzenie aktualizacji Programu ochrony środowiska przed hałasem,
- 2) realizację obowiązków sprawozdawczych określonych w Programie ochrony środowiska przed hałasem,
- 3) rozważenie składania corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w obszarze związanym z ochroną miasta Białegostoku przed hałasem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 23 grudnia 2013 r.

Kontroler
Wojciech Olszewski
doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska

.....
podpis

.....
podpis

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.