



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-26-01/2013

P/13/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@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 Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86206 z 29 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Torunia (zwany dalej „Urzędem”), Wały gen. Sikorskiego 8, 87-100 Toruń.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Prezydentem Miasta Torunia (zwanym dalej „Prezydentem”) od dnia 18 listopada 2002 r. jest Michał Zaleski. (dowód: akta kontroli str. 3-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ ochronę mieszkańców Torunia przed hałasem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowy nadzór nad terminowym i zgodnym z dyrektywą 2002/49/WE sporządzeniem mapy hałasu oraz programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Torunia, zwanym dalej „POŚPH”. Zostały zapewnione warunki organizacyjne i kadrowe do realizacji zadań ochrony przed hałasem. Mapy akustyczne i POŚPH opracowano terminowo i zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw². Na etapie opracowywania programu zapewniono udział społeczeństwa. Mapy akustyczne oraz Program ochrony środowiska przed hałasem zostały udostępnione społeczeństwu, a informacje na ten temat są dostępne na stronie internetowej Urzędu.

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

² Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm., zwanej dalej „ustawą o wprowadzeniu ustawy-Prawo ochrony środowiska”

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

1.1.1. Szczegółową organizację oraz tryb pracy Wydziału Środowiska i Zieleni Urzędu Miasta Torunia, zwanego dalej „Wydziałem Środowiska” określono w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu, zwanym dalej „Regulaminem”, zatwierdzonym przez Prezydenta Torunia zarządzeniem nr 403/2009 z dnia 11 grudnia 2009 r.³

Regulamin określał strukturę i zadania referatów Wydziału Środowiska. Do zadań realizowanych przez referat Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej należało w szczególności:

- realizacja programów ochrony środowiska i ochrony powietrza;
- precyzowanie warunków korzystania ze środowiska, stanowionych w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla planowanych przedsięwzięć;
- opiniowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego;
- współpraca z jednostkami organizacyjnymi opracowującymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i opiniowanie zamierzeń inwestycyjnych w zakresie ochrony środowiska;
- realizacja programów ochrony środowiska i ochrony powietrza;
- wdrożenie mapy akustycznej oraz koordynacja Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Torunia;
- wydawanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu oraz realizacja programu ochrony środowiska przed hałasem.

W Wydziale Środowiska sprawami ochrony przed hałasem zajmował się jeden pracownik, który ponadto prowadził postępowania w sprawie ochrony powietrza atmosferycznego oraz emitowaniem pól elektromagnetycznych i emisją gazów do powietrza. Osoba zajmująca się hałasem posiada wykształcenie wyższe chemiczne, studia podyplomowe z zakresu ochrony środowiska oraz uczestniczyła między innymi w szkoleniach:

- „ocena i zarządzanie hałasem w środowisku – mapy akustyczne” (2006 r.),
- „ochrona środowiska przed hałasem” (2007 r.),
- „od map akustycznych do programów ochrony przed hałasem” (2010 r.),
- „znowelizowane wytyczne sporządzania map akustycznych” (2011 r.) oraz w dwóch szkoleniach, trwających cztery dni, dotyczących informatycznej obsługi mapy akustycznej Torunia.

(dowód: akta kontroli, str. 8-30)

Opis stanu
faktycznego

1.1.2. Prezydent 18 sierpnia 2010 r. zarządzeniem nr 308 powołał 9 osobowy Zespół wspomagający realizację zadania pn. „Opracowanie mapy akustycznej dla miasta Torunia wraz z kompleksowym systemem do jej zarządzania i udostępniania na stronach internetowych Urzędu oraz programu ochrony

³ oraz zarządzeniami nr 364/2010 z dnia 30.09.2010 r., nr 69/2012 z dnia 13.03.2012 r. i nr 124/2013 z 21.05.2013 r.

środowiska przed hałasem, zwany dalej „Zespołem”. Przewodniczącym Zespołu został Szczepan Burak dyrektor Wydziału Środowiska i Zieleni, a członkami było po dwóch przedstawicieli Wydziału Środowiska i Miejskiej Pracowni Urbanistycznej oraz po jednym pracowniku z Wydziału Geodezji i Kartografii, Wydziału Gospodarki Komunalnej, Referatu Informatyzacji, a także Miejskiego Zarządu Dróg w Toruniu. Do zadań Zespołu należało:

- przygotowanie danych i opracowanie szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia,
- przygotowanie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zadania (SIWZ),
- przeprowadzenie procedury związanej z wyłonieniem wykonawcy zadania,
- wspomaganie działań związanych z przygotowaniem i realizacją zadania,
- kontrola postępu prac,
- nadzór nad prawidłowym rozliczeniem finansowym i terminowym zadania,
- przeciwdziałanie nieprawidłowościom podczas realizacji zadania,
- opiniowanie poszczególnych etapów realizacji,
- odbiór końcowy opracowania wraz z rozliczeniem finansowym,
- przygotowanie projektu uchwały do zatwierdzenia programu przez Radę Miasta Torunia.

Powołany przez Prezydenta Zespół funkcjonował i uczestniczył na etapie przygotowania i odbioru pracy zleconej od wykonawcy, tj. mapy hałasu oraz POŚPH. Na etapie odbioru zlecenia Zespół nie korzystał z pomocy specjalistów z zewnątrz.

(dowód: akta kontroli, str. 31-33; 180)

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

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Prezydent 13 lipca 2012 r. przekazał w wersji elektronicznej „Mapę akustyczną miasta Torunia” Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska. Po wydaniu przez Ministra Środowiska rozporządzenia z dnia 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁴, zwanego dalej „rozporządzeniem z 1 października 2012 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu” zlecono wykonanie ponownie, z terminem do dnia 10 marca 2013 r. mapy akustycznej dla Torunia uwzględniającej nowe poziomy hałasu. Po dostosowaniu mapy akustycznej do nowych norm hałasu mapy tej nie przesłano wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska i państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu. Dyrektor Wydziału Środowiska Szczepan Burak wyjaśnił, że cyt. „zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska Prezydent miał obowiązek opracowania mapy akustycznej do 30 czerwca 2012 r. i niezwłocznie przekazania odpowiednim organom, co zostało wykonane. Z art. 120 ww. ustawy nie wynika, że po zmianie, wynikającej ze zmiany rozporządzenia norm hałasowych przez Ministra Środowiska dotyczących norm hałasu drogowego i tramwajowego był obowiązek ponownego przekazania map. (...)Wcześniej otrzymywaliśmy pisma z GIOŚ o konieczności przekazania map akustycznych po wykonaniu w terminie do końca czerwca 2012 r. Po nowelizacji rozporządzenia dotyczącego norm hałasowych nikt nie zwracał się do nas o przesłanie aktualizacji map. W dniu 7 listopada wysłano zaktualizowaną mapę do organów wymienionych w art. 120 POŚ”. Uchwałą Rady Miasta Torunia nr 536/13 z dnia 23 maja 2013 r.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 1109

przyjęto „Program ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Torunia”, a 7 czerwca 2013 r. został on ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

W dniu 20 czerwca 2013 r. program ten został przekazany Zarządowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego, a 13 lipca 2013 r. Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, zwanym dalej „GIOŚ”, informując jednocześnie o udostępnieniu społeczeństwu informacji o środowisku i jego ochronie na portalu internetowym:

www.mapaakustyczna.um.torun.pl.

(dowód: akta kontroli, str. 37-44;179-183)

- 1.2.2. W ramach nadzoru nad realizacją zadań dotyczących ochrony przed hałasem został sporządzony harmonogram prac dla podmiotu zewnętrznego wykonującego mapę akustyczną Torunia, który zobowiązywał do przedstawiania co 3 miesiące sprawozdania z postępu prac nad projektem. Z analizy sprawozdań wynika, m. in., że w kwietniu 2011 r. wykonane zostały zdjęcia lotnicze, w czerwcu i lipcu 2011 r. wykonywano pomiary natężenia ruchu drogowego w 292 punktach oraz uzgodniono listę 81 zakładów przemysłowych i obiektów handlowych uwzględnionych przy tworzeniu mapy hałasu przemysłowego. W październiku 2011 r. odbyło się w Urzędzie spotkanie, na którym przekazane zostały wyniki opracowania numerycznego terenu oraz trójwymiarowego modelu zabudowy, które zamawiający zaakceptował 16 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 45-49)

Stosownie do art. 68-69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.⁵ o finansach publicznych Prezydent zarządzeniem nr 284 z dnia 19 lipca 2010 r.⁶ zapewnił funkcjonowanie w Urzędzie kontroli zarządczej. Zgodnie z § 9 Procedur zarządzania ryzykiem raz w roku, w terminie do 15 lutego dokonuje się identyfikacji i oceny ryzyka. Wśród zadań umieszczono zadanie monitoring środowiska, w ramach którego zaplanowano realizację mapy akustycznej. Przyjęto założenie, że niskie jest prawdopodobieństwo ryzyka w związku z tym, że środki na wykonanie mapy akustycznej zostały w budżecie zabezpieczone, a umowa zawarta i wykonana.

(dowód: akta kontroli, str. 184-208)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷, organizację wykonania zadań przez Urząd związanych z ochroną środowiska przed hałasem.

2. Sporządzenie i udostępnianie mapy akustycznej

2.1. Terminowość sporządzenia mapy akustycznej

Opis stanu faktycznego

- 2.1.1. Stosownie do art. 14 ust.1 pkt 1 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, dla miast powyżej 100.000 mieszkańców mapy akustyczne należało opracować do 30 czerwca 2012 r., a w terminie do 30 czerwca 2013 r. uchwalić program ochrony środowiska przed hałasem. Mapy akustyczne dla Torunia wraz z kompleksowym systemem do jej zarządzania i udostępniania na stronach

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁶ Zmienione zarządzeniem Prezydenta nr 83 z dnia 17 marca 2011 r.

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

internetowych Urzędu zostały przekazane i protokolarnie przyjęte 27 kwietnia 2012 r., a POŚPH 27 maja 2013 r. Łączny koszt wykonania wynosił 587.000,00 zł netto (722.010,00 zł brutto) i był zgodny z zawartymi przez Prezydenta w dniach 23 marca 2011 r. (567.000,00 zł netto) oraz 14 lutego 2013 r. (20.000,00 zł netto) umowami z wykonawcą na „opracowanie mapy akustycznej miasta Torunia wraz z kompleksowym systemem do jej zarządzania i udostępniania na stronach internetowych Urzędu oraz opracowania programu ochrony środowiska przed hałasem dla terenów, na których poziom hałasu, będzie przekraczał poziom dopuszczalny”.

(dowód: akta kontroli str.50-65; 166-168)

2.2. Wybór wykonawców mapy akustycznej i realizacja zamówień

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Zamawiający określił w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, że o udzielenie zamówienia publicznego w przetargu nieograniczonym mogą ubiegać się wykonawcy, którzy wykonali w okresie ostatnich trzech lat przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie co najmniej dwie usługi odpowiadające swoim rodzajem i wartością usługom stanowiącym przedmiot zamówienia, tj.: zawierające:

- opracowanie map akustycznych dla miast o wielkości mieszkańców, co najmniej 100 tys., uwzględniające co najmniej trzy rodzaje źródeł hałasu: drogowy, szynowy i przemysłowy, zgodnie z Dyrektywą 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku⁸, zwaną dalej „Dyrektywą 2002/49/WE”,
- wykonanie programu ochrony środowiska przed hałasem dla miast o ilości mieszkańców co najmniej 100 tys. zgodnie z Dyrektywą 2002/49/WE,
- zaprojektowanie (wykonanie i wdrożenie) portalu internetowego w miastach o ilości mieszkańców co najmniej 100 tys., będących częścią miejskiego systemu informacji przestrzennej, na których publikowane są mapy akustyczne.

W zakresie dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia Zamawiający nie stawiał żadnych wymagań.

Wykonawca stosownie do zapisów pkt. 3.6 SIWZ cyt. „może polegać na wiedzy i doświadczeniu, potencjale technicznym, osobach zdolnych do wykonania zamówienia lub zdolnościach finansowych innych podmiotów, niezależnie od charakteru prawnego łączących go z nim stosunków. Wykonawca w takiej sytuacji zobowiązany był udowodnić zamawiającemu, iż będzie dysponował zasobami niezbędnymi do realizacji zamówienia, w szczególności przedstawiając w tym celu pisemne zobowiązanie tych podmiotów do oddania mu do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonaniu zamówienia”. Wykonawca zobowiązany był do posiadania polisy potwierdzającej, że ubezpieczony jest od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej na kwotę nie mniejszą niż 200.000 zł. Kryterium oceny złożonych ofert była w 100% cena.

(dowód: akta kontroli, str. 66-96)

⁸ Dz. U. We L 189 z dnia 18.07.2002 r.

Przy sporządzaniu SIWZ korzystano z wytycznych do opracowania map akustycznych, wydanych przez GIOŚ, między innymi w zakresie zalecanych modeli oceny hałasu, charakterystyki kompletu danych wejściowych niezbędnych do sporządzenia mapy, pomiarów terenowych, co zostało szczegółowo ujęte w załączniku nr 1 do SIWZ. Wymagano od wykonawcy opracowania zawierającego syntetyczne informacje dotyczące mapy akustycznej miasta Torunia, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych w mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji⁹, a także uregulowaniami wynikającymi załącznika IV do Dyrektywy 2002/49/WE.

We wzorze umowy na realizację zamówienia publicznego na sporządzenie mapy akustycznej były zapisy dotyczące:

- danych wejściowych i możliwość ich weryfikacji przez zamawiającego,
- akceptacji przez zamawiającego punktów pomiaru natężenia hałasu,
- formy opracowania dokumentacji (papierowa i elektroniczna).

Wzór umowy w § 6 ust. 2 zawierał zapis zobowiązujący wykonawcę do dokonania korekt map akustycznych, w terminie nie później niż 7 dni od daty pisemnego zgłoszenia wady lub w innym terminie, jeżeli strony dokonają takich pisemnych uzgodnień.

(dowód: akta kontroli, str. 66-100)

2.2.2. Wyboru wykonawcy mapy akustycznej dokonano 4 marca 2011 r. w wyniku udzielenia zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Do przetargu złożono 4 oferty o wartości od 499.000 zł do 982.770 zł. Wybrano ofertę firmy SECTEC A. N., z Gdańska, zwaną dalej „SECTEC” za kwotę 697.410,00 zł. Wykonawca w wykazie wykonanych usług przedstawił wykonanie map akustycznych i Programów ochrony środowiska przed hałasem dla Bydgoszczy, Gdyni i Olsztyna dołączając do oferty przetargowej referencje wystawione za wykonanie ww. map i POŚPH dla innej spółki. Do oferty dołączono zobowiązanie innej spółki, która w przypadku wybrania oferty SECTEC zobowiązała się do udostępnienia swojej wiedzy, doświadczenia, potencjału technicznego oraz osób zdolnych do wykonania zamówienia w celu realizacji przedmiotu zamówienia i wystąpienia jako podwykonawca w zakresie prac związanych z opracowaniem mapy akustycznej oraz POŚPH dla Torunia.

Prezydent Torunia 23 marca 2011 r. zawarł umowę z firmą SECTEC na opracowanie mapy akustycznej miasta Torunia i programu ochrony środowiska przed hałasem dla terenów, na których poziom hałasu, będzie przekraczał poziom dopuszczalny, z terminem wykonania zadania do 31 marca 2013 r.

Po wydaniu przez Ministra Środowiska rozporządzenia z 1 października 2012 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu (obowiązującego od 23.10.2012 r.) Dyrektor Wydziału Środowiska złożył do Prezydenta wnioski o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie zamówienia z wolnej ręki z przeznaczeniem na zadanie kwoty do 25.000 zł. Przedmiotem zamówienia było wykonanie zamówienia dodatkowego, nieobjętego zamówieniem podstawowym na wykonanie „Mapy akustycznej miasta Torunia oraz POŚPH, polegającego na sporządzeniu :

- map terenów zagrożonych hałasem drogowym, kolejowym i tramwajowym, pokazujących przekroczenia dopuszczalnych poziomów dźwięku w przedziałach przekroczeń,

⁹ Dz. U. Nr 187, poz. 1340

- map rozkładu przestrzennego wartości wskaźnika M dla hałasu drogowego, kolejowego i tramwajowego osobno dla wskaźników oceny L_{DWN} , L_N ,
- mapy obszarów cichych,
- przypisania nowych dopuszczalnych poziomów hałasu do mapy wrażliwości hałasowej obszarów,
- aktualizacji arkuszy sprawozdawczych i map dla KE w zakresie hałasu drogowego, kolejowego i tramwajowego,
- aktualizacji portalu internetowego,
- aktualizacji części opisowej i graficznej mapy akustycznej miasta Torunia.

W dniu 8 lutego 2013 r. SECTEC przesłał ofertę na wykonanie zadania za kwotę 33.000 zł netto (45.090 zł brutto). W wyniku prowadzonych 12 lutego 2013 r. negocjacji ustalono wykonanie zadania za kwotę 20.000 zł netto (24.600 zł brutto).

Prezydent 14 lutego 2013 r. zawarł z SECTEC umowę nr 1/MT/2013 na wykonanie zamówienia dodatkowego, nieobjętego zamówieniem podstawowym w umowie nr 1/MT/2011 z dnia 23 marca 2011 r., ustalając wynagrodzenie ryczałtowe za kwotę 24.600 zł brutto, z terminem wykonania zadania do dnia 10 marca 2013 r., co było zgodne z harmonogramem umowy pierwotnej, której zakończenie określono na 31 marca 2013 r.

Urząd 28 grudnia 2012 r. złożył wniosek do Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, zwanego dalej „FOŚiGW” o przyznanie dotacji na aktualizację mapy akustycznej dla Torunia w wysokości 22.500 zł. Prezes FOŚiGW poinformował Urząd, że wniosek rozpatrzono negatywnie z uwagi na ograniczone możliwości finansowe.

(dowód: akta kontroli, str. 97-178)

2.2.3. Wydział Geodezji i Kartografii Urzędu udostępnił nieodpłatnie Wydziałowi Środowiska warstwy tematyczne mapy ewidencyjnej (działki, budynki, ulice, bez urządzeń podziemnych) z geoportalu Miasta Torunia. Udostępnienie miało na celu opracowanie mapy akustycznej zintegrowanej z systemem informacji przestrzennej Torunia. Wydział Środowiska udostępnił nieodpłatnie, zgodnie z ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej¹⁰ ww. dane wykonawcy zadania opracowującego mapę akustyczną. W ramach nadzoru nad realizacją zadań dotyczących ochrony przed hałasem został sporządzony harmonogram prac dla firmy wykonującej mapę akustyczną Torunia. Ponadto wykonawca zobowiązany został do przedstawiania co 3 miesiące sprawozdania z postępu prac nad projektem.

Z analizy sprawozdań wynika, m. in., że w kwietniu 2011 r. wykonane zostały zdjęcia lotnicze, w czerwcu i lipcu tego roku wykonywano pomiary natężenia ruchu drogowego w 292 punktach oraz uzgodniono listę 81 zakładów przemysłowych i obiektów handlowych uwzględnionych przy tworzeniu mapy hałasu przemysłowego. W październiku 2011 r. odbyło się w Urzędzie spotkanie, na którym przekazane zostały wyniki opracowania numerycznego terenu oraz trójwymiarowego modelu zabudowy, które zamawiający zaakceptował w dniu 16 grudnia 2011 r. Do 31 marca 2012 r. SECTEC opracował mapę akustyczną miasta Torunia, system do

¹⁰ Dz. U. Nr 76, poz. 489 ze zm.

zarządzania mapą akustyczną oraz w dniach 14-16 marca 2012 r. przeszkolił pracowników Urzędu. W dniu 27 maja 2013 r., tj. po podjęciu uchwały przez Radę Miasta Torunia w sprawie przyjęcia programu ochrony środowiska przed hałasem, zgodnie z § 3 ust. 4.2 umowy dokonano odbioru końcowego zadania bez zastrzeżeń. Do odbioru Programu nie zaangażowano innych służb w tym np. WIOŚ.

(dowód: akta kontroli, str. 45-49; 101-178; 305-308)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Zgodność mapy akustycznej z uregulowaniami POŚ

Opis stanu
faktycznego

Wykonana przez SECTEC mapa akustyczna miasta Torunia spełniała wymagania wynikające z rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji¹¹. Mapa akustyczna nie różniła się od wymagań wynikających z ww. rozporządzenia i zawierała:

- 1) część opisową, w której skład wchodzi:
 - a) informacje wprowadzające,
 - b) wynikowe zestawienia tabelaryczne, trójwymiarowe widoki fragmentów map hałasu oraz podsumowanie i wnioski,
- 2) część graficzną, na którą składają się mapy akustyczne.

Zamieszczono w POŚPH oszacowanie liczby ludności zamieszkałej na obszarach, na których przewiduje się realizację działań w zakresie ochrony środowiska przed hałasem oraz narażonej na ponadnormatywny hałas przed zastosowaniem tych działań oraz po ich zastosowaniu. Analizy rozkładu hałasu przy elewacjach budynków prowadzone były na wysokości 4 m zgodnie z metodyką dla całego miasta. Dokonano również analizy rozkładu hałasu na elewacji dla przykładowych przekrojów akustycznych budynków na różnych wysokościach.

(dowód: akta kontroli, str. 180; 209-304; 309-318)

2.3. Udostępnianie mapy akustycznej

Opis stanu
faktycznego

Mapa akustyczna miasta Torunia jest zintegrowana z systemem informacji przestrzennej miasta i została udostępniona społeczeństwu pod adresem „mapa.um.torun.pl” jednocześnie funkcjonuje również na odrębnym portalu internetowym administrowanym przez Wydział Informatyki Urzędu pod adresem <http://mapaakustyczna.um.torun.pl>.

¹¹ Dz. U. Nr 187, poz. 1340

Udostępniono w przeglądarce łącznie 18 map, w tym:

- mapę hałasu drogowego, kolejowego, tramwajowego i przemysłowego L_{DWN} i L_N ,
- mapę przekroczeń poziomów dopuszczalnych hałasu drogowego, kolejowego, tramwajowego i przemysłowego L_{DWN} i L_N ,
- mapę wrażliwości,
- ortofotomapę.

Prezydent Torunia, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹² przekazał w wersji elektronicznej „Mapę akustyczną miasta Torunia” w dniu 29 czerwca 2012 r. Zarządowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu i Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Bydgoszczy. W dniu 7 listopada 2013 r. wysłano zaktualizowaną mapę do organów wymienionych w art. 120 POŚ”.

(dowód: akta kontroli, str.34-36; 181-183; 209-306)

2.4. Stan akustyczny środowiska w mieście

Opis stanu
faktycznego

Obszary zagrożone nadmiernym hałasem zostały wyznaczone dwukrotnie, tj. według norm wynikających z rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹³, zwanego „rozporządzeniem z 14 czerwca 2007 r. w sprawie hałasu”, a w wyniku wydania rozporządzenia z 1 października 2012 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu, opracowano je ponownie. Zmiana norm hałasu wprowadzona rozporządzeniem Ministra Środowiska z 1 października 2012 r. spowodowała, że z zagrożonych nadmiernym hałasem drogowym na dzień jest 28.160 osób, tj. ok. 14% mieszkańców Torunia, po przyjęciu nowych norm hałasu zagrożonych jest już tylko ok. 2.910 mieszkańców, tj. 1,4 %.

Wyniki mapy akustycznej jednoznacznie wskazują, że głównym źródłem zagrożeń klimatu akustycznego jest hałas drogowy, następnie przemysłowy, kolejowy, a w najmniejszym stopniu tramwajowy. Według norm rozporządzenia z 14 czerwca 2007 r. w sprawie hałasu wynikało, że ok. 14% mieszkańców Torunia (28.160 osób) narażonych jest na hałas drogowy przekraczający ustalone wartości dopuszczalne określone wskaźnikiem L_{dwn} , lecz niespełna 0,45% (880 osób) na przekroczenia większe niż 10 dB. Z analiz wynika, że prawie 0,5% mieszkańców narażonych jest na hałas przemysłowy przekraczający ustalone wartości dopuszczalne określone wskaźnikiem L_{DWN} i 1,3% określonych wskaźnikiem L_N . Największym źródłem hałasu w Toruniu jest hałas drogowy oraz przemysłowy. Na hałas drogowy określony wskaźnikiem L_{DWN} powyżej 55dB narażonych jest 157.400 osób, tj. 78,81% mieszkańców, a na hałas powyżej 75 dB 1100 osób (0,55% mieszkańców). Dla wskaźnika L_N powyżej 50 dB narażonych jest 107.700 osób, tj. 53,92% mieszkańców, a powyżej 70 dB 100 osób (0,05% mieszkańców). Na hałas przemysłowy określony wskaźnikiem L_{DWN} powyżej 55dB narażonych jest 6.400 osób, tj. 3,20% mieszkańców, a dla wskaźnika L_N powyżej 50 dB narażonych jest 300 osób, tj. 0,15% mieszkańców. Ponowne przeliczenie obszarów zagrożonych nadmiernym hałasem, po przyjęciu norm wynikających z rozporządzenia z 1

¹² Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 120, poz. 826 ze zm.

października 2012 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu spowodowało, że nadmiernym hałasem drogowym (wskaźnik L_{DWN}) zagrożonych jest ok. 1,4 % (2.910) mieszkańców, a niespełna 0,12% (250 osób) na przekroczenia większe niż 10 dB. Z analiz wynika, że ok. 0,5% (890) mieszkańców narażonych jest na uciążliwość powodowaną hałasem przemysłowym w dzień i 1,3% (1247) w nocy (określone wskaźnikiem L_N). W opracowaniu mapy akustycznej miasta Torunia podano jedynie ogólne wnioski i zalecenia, które mają być pomocne przy opracowaniu programu działań naprawczych. Jako istotną rolę w redukcji hałasu drogowego podano m. innymi: ograniczenie prędkości ruchu, ograniczenia dla ruchu pojazdów ciężarowych (wyprowadzenie ze strategicznych obszarów miasta), remonty ulic, stosowanie „cichych” nawierzchni dróg, na których prędkość samochodów przekracza 50 km/h, ekrany akustyczne, wały ziemne, pasy zwartej zieleni i ochronnej o minimalnej szerokości 100 m, nowoczesna organizacja ruchu (IST-Inteligentne Systemy Transportowe).

(dowód: akta kontroli, str. 209-304; 319-322)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Opracowanie i udostępnianie programu ochrony środowiska przed hałasem

3.1. Terminowość opracowania programu ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu faktycznego

Program ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Torunia, zwany dalej „POŚPH” został sporządzony w terminie określonym w dyrektywie 2002/49/WE, a Rada Miejska Torunia, zwana dalej „Radą” w dniu 23 maja 2013 r. podjęła uchwałę nr 536/2013 w sprawie przyjęcia POŚPH

(dowód: akta kontroli, str. 41-44; 309-318)

3.2. Program ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu faktycznego

3.2.1. Zatwierdzony przez Radę POŚPH spełniał wymogi wynikające z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem¹⁴. POŚPH opracowany przez SECTEC zawierał m. innymi,

- Podanie naruszeń dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku wraz z podaniem zakresu naruszenia.
- Organy administracji właściwe w sprawach wydawania decyzji zmierzających do osiągnięcia celów programu.
- Monitorowanie programu.
- Analizę materiałów, dokumentów i publikacji wykorzystanych do opracowania programu.
- Analizy efektywności ekologicznych i ekonomicznych rozwiązań antyhałasowych.
- Harmonogram realizacji poszczególnych zadań (propozycja realizacji Programu do 2019 r. zakładała redukcję liczby ludności narażonej na ponadnormatywny hałas).

(dowód: akta kontroli, str. 309-318)

¹⁴ Dz. U. Nr 179, poz. 1498

3.2.2. Dla POŚPH w Toruniu nie przeprowadzono oceny oddziaływania na środowisko. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Bydgoszczy w dniu 26 lutego 2013 r. po rozpatrzeniu wniosku dyrektora Wydziału Środowiska Urzędu z 11 lutego 2013 r., działając na podstawie art. 48 ust. 1 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 środowisko¹⁵, zwanej dalej „UIŚ” odstąpiła od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Wniosek z Wydziału Środowiska został sporządzony na trzy dni przed rozpoczęciem konsultacji społecznych, które trwały w okresie od 14 lutego do 8 marca 2013 r. Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Bydgoszczy pismem z 12 marca 2013 r. uzgodnił możliwość odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla POŚPH.

(dowód: akta kontroli, str. 323-335)

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

Opis stanu
faktycznego

3.3.1. Projekt POŚPH w okresie od 14 lutego do 8 marca 2013 r., został udostępniony mieszkańcom Torunia w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej www.konsultacje.torun.pl lub www.torun.pl w celu zapoznania się z projektem oraz wniesienia uwag dotyczących przyjętych w nim rozwiązań, a także własnych propozycji odnośnie ograniczenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko. Na zakończenie udziału społeczeństwa w konsultacjach w dniu 7 marca 2013 r. zorganizowano spotkanie otwarte dla mieszkańców Torunia, podczas którego zaprezentowano założenia POŚPH, omówiono dotychczasowe uwagi i wnioski wniesione przez mieszkańców. W trakcie konsultacji społecznych wpłynęły łącznie 44 uwagi i wnioski. Wszystkie zostały poddane analizie pod kątem możliwości uwzględnienia w POŚPH, w wyniku czego 16 uwag i wniosków uwzględniono w części lub w całości, np. po ponownym przeanalizowaniu zakresu budowy ekranów akustycznych, w tym parametrów ruchu zdecydowano o rezygnacji z budowy ekranu akustycznego w rejonie ulic Długiej i Legionów. Ponowna analiza potwierdziła zasadność ich budowy wzdłuż ul. Olsztyńskiej oraz ul. Broniewskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 336-355)

3.3.2. Zrealizowano obowiązek wynikający z art. 120 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie przekazania Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska POŚPH niezwłocznie po jego uchwaleniu.

(dowód: akta kontroli, str.34-39)

3.3.3. POŚPH został udostępniony mieszkańcom Torunia w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej www.torun.pl w celu zapoznania się z Programem.

(dowód: akta kontroli, str.305-306; 309-318)

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

3.4.1. W POŚPH przewidziano następujące rozwiązania do ujęcia w planach zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożonych hałasem:

¹⁵ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

- W strefach udokumentowanych przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu wprowadzenie stosownych środków ochrony przed hałasem dla istniejącej lub projektowanej zabudowy o funkcję podlegającą ochronie.
- Stosowanie zasad strefowania w odniesieniu do terenów niezagospodarowanych.
- W przypadku ograniczonych możliwości technicznych i organizacyjnych redukcji hałasu przy uwzględnieniu uwarunkowań funkcjonalnych i ekonomicznych - rozważenie możliwości zmiany przeznaczenia terenów lub ich części z funkcji mieszkaniowej na usługową.
- W nowych obszarach mieszkalnych, wszędzie gdzie to możliwe i uzasadnione finansowo projektowanie sieci drogowo - ulicznej jako terenów ruchu spokojnego.

3.4.2. Przy planowaniu w programach remontów, modernizacji lub inwestycji dotyczących infrastruktury dróg proponowano rozwiązania zmierzające do ograniczenia hałasu u źródeł, poprzez zastosowanie „cichych” nawierzchni drogowych. W związku z niewystępującymi przekroczeniami dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku dla hałasu tramwajowego nie proponowano w POŚPH żadnych rozwiązań ograniczających hałas z pojazdów tramwajowych.

Wszystkie inwestycje w infrastrukturę transportową, o ile wymagają tego przepisy, podlegają ocenie oddziaływania na środowisko. Jako wariant najkorzystniejszy dla środowiska każdorazowo w POŚPH zapisano wybór wariantu obejmującego modernizację nawierzchni lub wybudowanie nowej drogi z zastosowaniem tzw. cichych nawierzchni (SMA), zaś w przypadku modernizacji/budowy tras tramwajowych przewiduje się również zastosowanie cichego torowiska np. torowiska na płycie węgierskiej z zastosowaniem wibroizolatorów. Odnośnie hałasu kolejowego w POŚPH ujęto planowane działania inwestycyjne zarządcy linii kolejowej polegające na poprawie stanu technicznego linii kolejowej nr 18 Kutno-Piła na odcinku Toruń-Bydgoszcz (rewitalizacja linii kolejowej – w tym poprawa stanu technicznego torowiska, która spowoduje ograniczenie poziomu hałasu o 5 dB).

3.4.3. Projektując zastosowanie ekranów akustycznych nie określano szczegółów architektonicznych. We wskazanych lokalizacjach (ul. Olsztyńska, ul. Broniewskiego w Toruniu) zalecono zastosowanie ekranów akustycznych, nie przesądzając o ich rodzaju (powinny to być ekrany odbijająco-pochłaniające). Lokalizacje te wynikały z propozycji Miasta, uwzględniono również częściowo uwagi i wnioski zgłaszane przez mieszkańców. Dyrektor Wydziału Środowiska wyjaśnił m. innymi, że zastosowanie konkretnych technologii nie jest możliwe na etapie programowania – powinno to być przedmiotem analizy na etapie projektowania danej inwestycji, z uwzględnieniem oceny oddziaływania na środowisko. Dlatego, o ile szczegółowe analizy wykażą zasadność, możliwe jest wybudowanie zielonego ekranu akustycznego. W obu powyższych lokalizacjach nie jest natomiast możliwe zastosowanie wałów ziemnych ze względu na brak rezerwy terenu. Wykluczona jest także budowa tunelu – ze względów technicznych (infrastruktura podziemna) i finansowych. Bariery z roślinności mogą być zastosowane jako rozwiązanie towarzyszące, w celu ograniczenia negatywnego wpływu architektoniczno-urbanistycznego ekranu na miasto.

(dowód: akta kontroli, str.356-362)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁶, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Biorąc pod uwagę oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje przedstawienia informacji, o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Bydgoszcz, dnia listopada 2013 r.

Kontroler
Emil Wojak
gł. specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis

.....
Podpis

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”

