



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4113-02-01/2013

D/13/509

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/13/509 – Wybrane obszary działalności regionalnych dyrekcji ochrony środowiska w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	1. Andrzej Trybowski, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 88001 z dnia 2 grudnia 2013 r. 2. Antoni Radzięta, gł. specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr 88005 z dnia 5 grudnia 2013 r. 3. Bernard Różański, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 88002 z dnia 2 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie, Plac Na Stawach, 30-107 Kraków (dalej RDOŚ lub Dyrekcja)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Rostecki – Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie (dalej Dyrektor) (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

NIK ocenia pozytywnie działalność Dyrektora dotyczącą uzgadniania realizacji inwestycji drogowych takich jak budowa drogi ekspresowej S-7 Kraków – Rabka Zdrój² oraz budowa autostrady A-4 na odcinkach III i IV węzeł Wielicka – węzeł Brzesko, odcinku V węzeł Brzesko – węzeł Krzyż, na odcinku VI węzeł Brzesko – węzeł Krzyż, odcinku od węzła Krzyż do granicy z województwem podkarpackim³ w zakresie ochrony środowiska przed hałasem drogowym. Dla tych inwestycji Dyrektor wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (droga S-7) oraz postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia (autostrada A-4).

W toku prowadzonych postępowań administracyjnych rzetelnie przeprowadzono analizę zebranych dowodów, które potwierdzały zasadność budowy ekranów akustycznych, z jednym wyjątkiem. Ekranu zostały zaplanowane na podstawie faktycznie istniejącej zabudowy, a nie na podstawie przeznaczenia terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie NIK nierzetelnie zbadano konieczność budowy ekranu akustycznego E5 o wysokości 6 m i długości 1.140 m w przypadku budowy autostrady A-4 na odcinku od Tarnowa do granicy z województwem podkarpackim⁴, gdyż zgodnie z mapą⁵ załączoną do raportu

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

² Na odcinku Lubień – Rabka Zdrój, km 713+580 – km 729+410 oraz budowa nowego odcinka drogi nr 47 klasy GP, na odcinku Rabka Zdrój – Chabówka, km 0+000 – km 0+877

³ Odcinek III i IV węzeł Wielicka – węzeł Brzesko w km od 455+900 do 469+000 i w km od 469+000 do 479+000, odcinek V węzeł Brzesko – węzeł Krzyż w lokalizacji km od 479+000 do 499+800, odcinek VI węzeł Brzesko – węzeł Krzyż w lokalizacji km od 499+800 do km 512+739,11, odcinek od węzła Krzyż do granicy z województwem podkarpackim od km 502+796,97 do km 516+580.

⁴ Przedsięwzięcie p.n. „Budowa autostrady A-4 na odcinku Tarnów węzeł „Krzyż” – węzeł „Dębica Pustynia km 502+796 – 537+550 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi” na odcinku od węzła „Krzyż” do granicy z województwem podkarpackim (tj. od km 502+796,97 do km 516+580) autostrady A-4..

⁵ Rysunek 1 w załączniku nr 7.

oddziaływania na środowisko chronił on jedynie budynki przeznaczone do rozbiórki. Szacunkowy koszt tego ekranu, obliczony na podstawie ceny uśrednionej robót wg oferty wykonawcy podanej przez GDDKiA Oddział w Krakowie, wynosił około 346.377 zł.

Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na ocenę ogólną, gdyż długość kwestionowanego ekranu stanowiła 1,5% łącznej długości (73.563 m) badanych ekranów na odcinkach autostrady A-4.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli (tj. do stycznia 2014 r.) w RDOŚ nie prowadzono postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć dotyczących budowy autostrad. Decyzje takie dla budowy odcinków autostrady A-4 na terenie województwa małopolskiego zostały wydane przez Wojewodę Małopolskiego 14 kwietnia 2008 r. (odcinek A-4 od węzła Krzyż w Tarnowie do granicy z województwem podkarpackim) oraz 15 maja 2008 r. (odcinek A-4 od węzła Szarów do węzła Krzyż). Dyrektor wydał natomiast jedną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla budowy drogi ekspresowej S-7⁶.

Do wniosku dla drogi S-7 dołączony został raport oddziaływania na środowisko⁷, w którym podano m. in., że planowana inwestycja zlokalizowana jest częściowo na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (mpzp) dwóch gmin, tj. gminy Jordanów i gminy Raba Wyżna. Pozostałe dwie gminy, przez które przebiegać będzie planowana droga, tj. gminy Lubień i Rabka Zdrój, nie posiadały obowiązujących mpzp. Tereny sąsiadujące z planowaną inwestycją, zgodnie z mpzp gmin Jordanów i Raba Wyżna, przeznaczone były pod zabudowę jednorodzinną i jednorodzinną z zagrodową wraz z usługami i infrastrukturą techniczną. Lokalizacja tych terenów została zobrazowana na załączonej do raportu mapie nie zawierającej odniesienia do kilometraża drogi.

(dowód: akta kontroli, str. 8-36, 67 i 84)

Bożena Kotońska – Zastępca Dyrektora RDOŚ wyjaśniła, że w analizie dokumentacji uwaga zwracana była głównie na faktyczną zabudowę terenów podlegających ochronie akustycznej⁸, gdyż z informacji posiadanych przez Dyрекcję wynikało, że większość terenów przeznaczonych w mpzp pod zabudowę podlegającą ochronie akustycznej była faktycznie niezabudowana w chwili analizowania raportów. Mimo braku w raporcie o oddziaływaniu przedmiotowego przedsięwzięcia na środowisko lokalizacji terenów wymienionych w art. 113 ust. 2 pkt 1 Prawa ochrony środowiska⁹ (dalej POŚ) do kilometraża autostrady Dyrekcja posiadała wiedzę w tym zakresie. Uzasadniała to podaniem w raporcie informacji o mpzp dotyczących konkretnych gmin i możliwością odwzorowania tego na mapach dotyczących poszczególnych odcinków dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 299 i 302)

RDOŚ nie występowała do Ministra Środowiska o interpretację przepisu art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy POŚ w zakresie sformułowania „terenów przeznaczonych pod zabudowę”. Posiadała natomiast stanowisko Ministerstwa Środowiska w tej sprawie, prezentowane w korespondencji m. in. z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad; Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz RDOŚ w Łodzi i Rzeszowie, w tym przekazane do wiadomości GDOŚ pismo Ministerstwa Środowiska z 29 października 2010 r. informujące, iż dopuszczalny poziom hałasu w środowisku obowiązuje na terenach określonych w katalogu wyszczególnionym przez art. 113 ust. 2 pkt 1 POŚ dopiero wówczas, gdy przedmiotowe tereny są zagospodarowa-

⁶ Decyzja z 12 sierpnia 2010 r., znak OO.ASu.6665-1-29-09, dla przedsięwzięcia p.n.: „Budowa drogi ekspresowej S-7 Kraków – Rabka Zdrój, na odcinku Lubień Rabka Zdrój, km 713+580 – km 729+410 oraz budowa nowego odcinka drogi nr 47 klasy GP, na odcinku Rabka Zdrój Chabówka km 0+000 – km 0+877”.

⁷ Dołączony do wniosku GDDKiA „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko” opracowany w kwietniu 2009 r. przez konsorcjum „Budowa drogi ekspresowej S7”, w skład którego wchodziło m. in. Ars Vitae Pracownia Projektowa Anna Dorota Władyczka.

⁸ W wyjaśnieniu użyte zostało sformułowanie: „tereny faktycznie w stanie istniejącym przeznaczone pod zabudowę podlegającą ochronie akustycznej”.

⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.)

ne/użytkowane w sposób, ze względu na który ochrona przed hałasem została ustanowiona. W myśl tej ustawy – jak zaznaczono w ww. piśmie – *chronimy bowiem środowisko, a nie zapisy mpzp.*

(dowód: akta kontroli str. 287-297)

W zakresie ochrony przed hałasem decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach budowy drogi ekspresowej S-7 zawierała zobowiązanie do uwzględnienia w zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej¹⁰ budowę 14 ekranów akustycznych o wysokości od 4 m do 6 m i łącznej długości 10.650 m w szczegółowo ustalonych lokalizacjach po lewej i prawej stronie drogi. Uzasadnienie przedmiotowej decyzji zawierało m. in. wymagane na podstawie art. 85 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy oioś¹¹ informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. W uzasadnieniu stwierdzono, iż oddziaływania i zagrożenia środowiska zostały określone w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a przeprowadzone analizy pozwoliły na zaproponowanie środków zapobiegających i minimalizujących potencjalne negatywne oddziaływania zarówno na etapie realizacji, jak i eksploatacji przedmiotowej drogi. Wyszczególnienie ekranów koniecznych do zbudowania, a także ich lokalizacja i wysokości, określone w decyzji było identyczne z przedstawionym w raporcie oddziaływania na środowisko dla wariantu trasy preferowanej. W raporcie podano m. in., że przy wyznaczaniu oddziaływania hałasu na środowisko posłużono się programem komputerowym SoundPLAN-NMPB-Routes-96, wskazano oznaczenie polskiej normy (PN-ISO 9613-2:2002. Akustyka) oraz uwzględniono w obliczeniach przeprowadzonych dla terenów przyległych do projektowanej drogi dane z przeprowadzonego pomiaru natężenia hałasu w celu dopasowania modelu obliczeniowego do warunków rzeczywistych. Wskazano także, iż dopuszczalne poziomy dźwięku określone zostały na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹². Ustalenia rodzaju zabudowy wymagającej ochrony przed hałasem na podstawie art. 112 POŚ na terenach wymienionych w art. 113 i 115 POŚ, w obszarach których prognozowane było przekroczenie dopuszczalnych norm hałasu, ustalone zostały w oparciu o ortofotomapy oraz wypisy z map ewidencyjnych. Dokumenty dołączone do raportu nie pozwalały jednak na jednoznaczne ustalenie rodzaju ww. zabudowy. Na ortofotomapach nie naniesiono bowiem oznaczeń rodzaju budynków znajdujących się na terenie wymagającym ochrony przed hałasem na podstawie art. 115 POŚ (tj. budynków mieszkalnych lub innych pozwalających do zakwalifikowania terenów do wymienionych w art. 113 POŚ). Danych w tym zakresie nie zawierały także mapy ewidencyjne załączone do raportu. Zamieszczone były na nich jedynie oznaczenia działek budowlanych (literą B). Jednocześnie tereny, na których znajdowały się przedmiotowe budynki, nie zostały na ortofotomapach zaznaczone jako obszary mieszkaniowe.

(dowód: akta kontroli, str. 36, 40, 41, 51, 62 – 67, 73 – 80, 100 - 110)

Zastępca Dyrektora RDOŚ wyjaśniła, że autorzy posłużyli się ortofotomapą, ponieważ mapy ewidencyjne terenów, na których realizowana będzie budowa przedmiotowego odcinka drogi S-7, nie były aktualizowane od wielu lat i nie odzwierciedlały aktualnego stanu zagospodarowania terenu. Wskazała także na opisane w raporcie dokonywanie wizji terenowych w celu wyjaśnienia wątpliwości, a także oświadczyła, że w toku prowadzonego postępowania dokonano analizy fragmentów map w oparciu o powiększenia map dostępne w bazie danych przestrzennych Dyrekcji.

(dowód: akta kontroli, str. 299, 301, 302 i 331)

Dokonane przez kontrolerów NIK oględziny ortofotomap, dostępnych do odczytania w systemie komputerowym Wydziału Ocen Oddziaływania na Środowisko RDOŚ, potwierdziły możliwość dokonania rozróżnienia budynków mieszkalnych od gospodar-

¹⁰ Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej wydawane na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687),

¹¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235)

¹² Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. nr 120, poz. 826)

czych, w tym m. in. w obszarze projektowanego odcinka drogi ekspresowej S-7. Program, w którym mapy te były zapisane¹³, pozwalał na ich powiększenie.

(dowód: akta kontroli, str. 332 i 338)

2. Do stycznia 2014 r. Dyrektor wydał cztery postanowienia uzgadniające środowiskowe uwarunkowania realizacji pięciu odcinków autostrady A-4 oraz ustalające warunki dodatkowe do warunków ustalonych decyzjami Wojewody Małopolskiego:

- 1) Postanowieniem z dnia 12 kwietnia 2010 r., wydanym na wniosek Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko części przedsięwzięcia budowy autostrady A-4 na odcinku od węzła Krzyż w Tarnowie do granicy z województwem podkarpackim¹⁴, Dyrektor podtrzymał warunki zawarte w decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 14 kwietnia 2008 r. oraz zobowiązał inwestora m.in. do wykonania 13 ekranów o łącznej długości 10.633 m, tj. o 8.533 m większej od łącznej długości 8 ekranów, do zbudowania których zobowiązywała decyzja Wojewody Małopolskiego. Stosownie do opisu w raporcie oddziaływania na środowisko, wykonanego w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko przedmiotowego odcinka autostrady A-4¹⁵, dodatkowe obliczenia mające wskazać możliwość zabezpieczenia przed hałasem budynków mieszkalnych, przeprowadzone zostały na potrzeby tego raportu w oparciu o ukształtowanie wysokościowe terenu projektowanego w obrębie pasa drogowego oraz istniejącego poza pasem drogowym. Analogiczne obliczenia dokonane we wcześniejszych etapach projektowania tej inwestycji nie uwzględniały ww. czynników z powodu braku informacji na ten temat w postaci cyfrowej. Za teren podlegający ochronie na całym odcinku autostrady uznano miejsca występowania budynków mieszkalnych w związku z brakiem mpzp.

(dowód: akta kontroli, str. 32, 33, 114- 131, 137, 138, 150 i 151)

- 2) W trzech postanowieniach z dnia 16 czerwca 2009 r.¹⁶, wydanych na wnioski Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego o ponowne przeprowadzenie ocen oddziaływania na środowisko czterech części (pododcinków) przedsięwzięcia budowy autostrady A-4 Kraków – Tarnów na odcinku od węzła Szarów do węzła Krzyż km 455+900 – 512+800, dla którego środowiskowe uwarunkowania zgody ustalone zostały decyzją Wojewody Małopolskiego z dnia 15 maja 2008 r., nie określono liczby oraz długości ekranów akustycznych oraz nie dokonywano zmian w stosunku do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dopuszczono nieznaczną (kilkanaście metrów) zmianę kilometraża ekranów w stosunku do ustaleń w decyzji, co wynikało z ogólnej zmiany kilometraża autostrady spowodowanej zmianą promienia łuków jezdni. W postanowieniu znak OO.AK.6665-4-4-09 wskazano też na potrzebę wybudowania dodatkowego ekranu w lokalizacji km od 498+784 do 498+895, który nie został określony w decyzji Wojewody Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 166-216)

Do wniosku o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko załączony został „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko do wniosku o pozwolenie na budowę na zadaniu pn. Budowa autostrady A-4 Kraków – Tarnów – odcinek węzeł Szarów – węzeł Krzyż w km od 455+900 do 512+739,11”, sporzą-

¹³ Program komputerowy Quantum GIS1.7.4-Wrocław – ochrona przyrody, zainstalowany w sieci komputerowej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie.

¹⁴ Przedsięwzięcie p.n. „Budowa autostrady A-4 na odcinku Tarnów węzeł „Krzyż” – węzeł „Dębica Pustynia km 502+796 – 537+300 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi” na odcinku od węzła „Krzyż” do granicy z województwem podkarpackim (tj. od km 502+796,97 do km 516+580” autostrady A-4..

¹⁵ Raport oddziaływania na środowisko w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia pn. „Budowa autostrady A-4 na odcinku od Tarnowa (węzła Krzyż) do Rzeszowa (węzeł Rzeszów Zachodni) od km 502+796,97 do km 570+300 – odcinek I od węzła Krzyż do węzła Dębica Pustynia (wraz z węzłem) km 502+796,97 – 537+550, sporządzony w grudniu 2009 r. przez Weronia Sp. z o.o. z Tychów

¹⁶ Postanowienia Dyrektora: znak OO.AK.6665-4-3-09 z 16 czerwca 2009 r. uzgadniające realizację przedsięwzięcia pn. Budowa autostrady A-4 węzeł Wielicka – węzeł Brzesko na odcinku III w km od 455+900 do 469+000 oraz na odcinku IV w km od 469+000 do 479+000; oli str. 201-206; znak OO.AK.6665-4-4-09 z 16 czerwca 2009 r. uzgadniające realizację przedsięwzięcia pn. Budowa autostrady A-4 węzeł Brzesko – węzeł Krzyż, odcinek V w km od 479+000 do 499+800; znak OO.AK.6665-4-5-09 z 16 czerwca 2009 r. uzgadniające realizację przedsięwzięcia pn. Budowa autostrady A-4 węzeł Brzesko – węzeł Krzyż, odcinek VI w lokalizacji km od 499+800 do 512+739,11.

dzony w styczniu 2009 r. przez Krakowskie Biuro Projektów Dróg i Mostów. Podano w nim m. in., że:

- ekrany przewidziano dla terenów istniejącej i planowanej zabudowy mieszkaniowej, które znajdować się będą w strefach oddziaływania hałasu;
- w projekcie budowlanym uszczegółowiono kilometrą ekranów akustycznych w stosunku do podanego orientacyjnie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia; przeprowadzono sprawdzające obliczenia poziomu hałasu, które potwierdziły poprawną lokalizację ekranów akustycznych z raportu dla etapu uzyskania ww. decyzji;
- projektowana autostrada A-4 w km od 455+900 do 512+739,11 położona jest na terenach 11 gmin i 3 miast, spośród których tylko 4 gminy (Kłaj, Rzeszawa, Dębno, Tarnów) posiadały – wg stanu na dzień sporządzenia ww. raportu – aktualne mpzp.

Do raportu nie załączono map zawierających oznaczenia przeznaczenia terenów, wynikającego z mpzp wraz z zaznaczeniem przebiegu projektowanej autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 227-229, 258-271)

Bożena Kotońska – Zastępca Dyrektora RDOŚ wyjaśniła, że:

- jakkolwiek w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięcia nie podano odniesienia mpzp do kilometrą autostrady, to jednak informacje o mpzp dotyczyły konkretnych gmin, a zatem odwzorowanie tego na mapach stanowiących załączniki do raportów było możliwe,
- analizą objęto całą zabudowę podlegającą ochronie akustycznej i polegała ona na weryfikacji map stanowiących załączniki do raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia. W przypadku niedostatecznej czytelności tych map korzystano z map zawartych w portalach oraz w bazie danych przestrzennych RDOŚ.

(dowód: akta kontroli str. 300, 303, 305)

W wyniku oględzin komputerowej bazy danych przestrzennych posiadanej przez Dyрекję kontrolerzy NIK ustalili, że zawierała ona ortofotomapy uwzględniające m.in. infrastrukturę (w tym drogi i zabudowania) na terenie województwa małopolskiego. Wyświetlone na monitorze komputerowym mapy i ich powiększone fragmenty w wybranych do oględzin lokalizacjach terenów w pobliżu budowanej autostrady A-4 pozwalały na rozróżnienie budynków mieszkalnych i obiektów o innym charakterze.

(dowód: akta kontroli str. 332-342)

3. Obowiązek budowy ekranów chroniących pojedynczą zabudowę orzeczonej został we wszystkich postanowieniach uzgadniających środowiskowe uwarunkowania realizacji pięciu odcinków autostrady A-4, opisanych w punkcie 2 niniejszego wystąpienia, tj.:

1) Postanowienie Dyrektora z dnia 12 kwietnia 2010 r., wydane na wniosek o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko części przedsięwzięcia budowy autostrady A-4 na odcinku od węzła Krzyż do granicy z województwem podkarpackim¹⁷, zawierało zobowiązanie m.in. do wykonania trzech ekranów o łącznej długości 1.985 m chroniących pojedyncze budynki, w tym:

- ekranów nr E2 w km od 503+165 do 503+450 i nr E5 w km od 514+600 do 515+740 po lewej stronie autostrady, przy których – zgodnie z mapą stanowiącą rysunek nr 1 do załącznika 7 do raportu oddziaływania na środowisko – zaznaczone były jedynie budynki oznaczone kolorem żółtym, tj. zgodnie z opisem w tabelce mapy – przeznaczone do rozbiórki;
- ekranu nr E6 w km od 516+000 do 516+560 po lewej stronie autostrady, przy którym na mapie stanowiącej rysunek nr 1 do załącznika 7 do raportu oddziaływania na środowisko tylko jeden budynek zaznaczony był kolorem zielonym, oznaczającym zabudowę mieszkaniową.

(dowód: akta kontroli, str. 130 i 160-165)

2) Postanowienia Dyrektora z 16 czerwca 2009 r., wydane po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przedsięwzięcia bu-

¹⁷ Przedsięwzięcie p.n. „Budowa autostrady A-4 na odcinku Tarnów węzeł „Krzyż” – węzeł „Dębica Pustynia km 502+796 – 537+550 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi” na odcinku od węzła „Krzyż” do granicy z województwem podkarpackim (tj. od km 502+796,97 do km 516+580” autostrady A-4..

dowy autostrady A-4 na odcinku węzeł Szarów – węzeł Krzyż zawierały m.in. obo-
wiązek budowy:

- a) siedmiu ekranów (nr 1, 4, 5, 11 na odcinku V, nr 2, 6, 14 na odcinku VI),
w których odległości zabudowań pomiędzy planowanym ekranem a izofoną,
mierzone od miejsca początkowego lub końcowego zaplanowanej lokalizacji
ekranu akustycznego, wynosiły więcej niż dwie odległości mierzone w linii pro-
stej od ekranu do ostatniego budynku i wynosiły od 3 do 5 odległości – na przy-
kład w przypadku ekranu na odcinku:
- w km 475+590-467+452 (prawa strona autostrady na terenach gminy Rze-
zawa) – ostatecznie zabudowania znajdują się około 450 m od końca zaplano-
wanego ekranu oraz około 90 m mierząc od ekranu w kierunku izofony, ko-
lejny ekran zaplanowany był dopiero w kilometrze 478+500,
 - w km 482+130-485+033 (lewa strona autostrady prawa strona autostrady
na terenach gminy Brzesko) – ostatnie zabudowanie znajduje się w odle-
głości około 370 m od końca ekranu i około 75 m mierząc od ekranu w kie-
runku izofony,
 - w km 500+545-500+720 (lewa strona autostrady prawa strona autostrady
na terenach gminy Wierchosławice) – pierwsze zabudowanie znajduje się
około 130 m przed tym ekranem i około 30 m mierząc od ekranu w kierunku
izofony, a kolejne zabudowania są dopiero w kilometrze 503+800,
 - w km 500+735-501+196 (prawa strona autostrady na terenach gminy
Wierchosławice) – ostatni budynek znajduje się w odległości około 150 m
mierząc od ekranu w kierunku izofony, ekran od tego miejsca zaplanowano
o długości około 550 m mierząc w kierunku wschodnim, a kolejne takie
punkty są dopiero w kilometrze powyżej 502.

(dowód: akta kontroli str. 201-216, 259-270, 393, 394, 395)

- b) dwóch ekranów (P/2 i P/3) na IV odcinku drogi, przy których zasięgu stref od-
działywania hałasu komunikacyjnego brak było zabudowań. Dotyczyło to strony
prawej odcinka IV autostrady, w kilometrażu od 478+500 do 478+979 (długość
ekranu 480 m) oraz od 478+970 do 479+000 (długość ekranu 30 m), biegnącej
przez tereny Gminy Brzesko. Odległość do najbliższego zabudowania od miej-
sca początkującego ekran w kilometrze 478+500, wynosiła około 1100 m, a od
budyńku do linii izofony około 200 m.

(dowód: akta kontroli str. 201-205, 264, 393, 395)

Odcinki autostrady na których zaplanowano budowę tych 9 ekranów (nr 1, 4, 5, 11 na
odcinku V, nr 2, 6, 14 na odcinku VI oraz P/2 i P/3 na odcinku IV) znajdowały się
w terenach należących do gmin: Brzesko, Bochnia, Wierchosławice i Żabno (lewa
i prawa strona autostrady) oraz gminy Rzezawa (prawa strona autostrady).
Z informacji złożonych przez wójtów i burmistrzów tych gmin wynika, że gminy: Brze-
sko, Wierchosławice i Żabno nie posiadają mpzp dla terenów, przez które przebiega
autostrada.

Według informacji:

- Wójta Wierchosławic w mpzp obowiązującym do 2003 r. ww. tereny przezna-
czone były pod uprawy rolne,
- Burmistrza Brzeska tereny przylegające do odcinka autostrady w kilometrażu
478+500 – 478+979; 478+970 – 479+000 nie są zabudowane, porastają na nich
krzaki, zwane są terenami „trzech stawów” – łowiska, także teren przylegający do
odcinka drogi w kilometrażu 484+80-485+033 nie jest zabudowany,
- Burmistrza Żabna tereny, przez które przebiega autostrada określone są w stu-
dium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jako obszary
rolniczej przestrzeni produkcyjnej – pozostałe obszary rolne, zakrzaczenia (lewa
strona autostrady) oraz jako obszary zabudowane predestynowane do utrzyma-
nia lub intensyfikacji – dla wytwórczości i składów (prawa strona autostrady),
- Wójta Rzezawy tereny, przez które przebiega autostrada są określane w mpzp
jako tereny budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 351-372)

Bożena Kotońska – Zastępca Dyrektora RDOŚ wyjaśniła, że:

- W ramach prowadzonych postępowań w sprawie wydania postanowień uzgadniających analizą objęta została cała zabudowa podlegająca ochronie akustycznej, a wynikające z niej wnioski i wyniki miały odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu i treści tych postanowień.
- Ekran E2 i E5 stanowią zabezpieczenie akustyczne dla zabudowy zlokalizowanej w sąsiedztwie drogi. Zakres ochrony tych ekranów oraz ekranów nr 1, 4, 5, 11 na odcinku V, nr 2, 6, 14 na odcinku VI, a także ekranów P/2 i P/3, przy których nie było żadnej zabudowy wynikał z „Zasad prowadzenia przed i poinwestycyjnego monitoringu hałasu dla tras szybkiego ruchu”¹⁸, zgodnie z którymi długość ekranu może wynosić nawet 10-krotną odległość obiektu od ekranu. Długość i lokalizacja ekranu w km 478+500 – 478+979 mieści się w schemacie 10-krotnej odległości ekranu od obiektu podlegającego ochronie, a ekran zlokalizowany w km 478+970 – 479+000 jest elementem początkowym ekranu z odcinka V autostrady zlokalizowanego w km 479+000 – 480+452 i stanowi „zakładkę” z ekranem wcześniejszym.

(dowód: akta kontroli str. 299, 303, 304, 321 – 328)

Zgodnie z mapą stanowiącą rysunek nr 1 do załącznika 7 do raportu oddziaływania na środowisko pojedyncze budynki znajdowały się przy końcowym odcinku ekranu E1, stanowiącego z ekranem E2 jeden nieprzerwany ciąg ekranów o różnej wysokości (ekran E2 o wysokości 5 m a ekran E1 o wysokości 6 m). Szacunkowe koszty budowy ekranów E2 i E6 (oba o wysokości 5 m), chroniących pojedyncze budynki mieszkalne w zabudowie zagrodowej, będą wynosiły odpowiednio 72.162 zł i 141.792 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 161, 164, 346 i 347)

W postanowieniu Dyrektora z dnia 12 kwietnia 2010 r. nie dopuszczono do rezygnacji z budowy ekranów chroniących pojedyncze budynki mieszkalne, mimo iż podtrzymano w nim warunki zawarte w decyzji Wojewody Małopolskiego z dnia 14 kwietnia 2008 r. o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, w której dopuszczono wybudowanie ekranu nr E6 jedynie w przypadku, gdy budynki chronione tym ekranem nie zostaną wyburzone.

(dowód: akta kontroli, str. 117, i 128 – 131)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, że nie miał podstaw do orzeczenia dopuszczenia do rezygnacji z budowy ww. ekranów w związku brakiem informacji odnośnie planów inwestora w tym zakresie na etapie ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

(dowód: akta kontroli, str. 299 i 306)

Postanowienia Dyrektora z dnia 16 czerwca 2009 r., uzgadniające budowę autostrady A-4 na odcinku od węzła Szarów do węzła Krzyż zawierały zobowiązanie do zrealizowania ekranów akustycznych P/2 i P/3 pochłaniających o długości odpowiednio 480 m i 30 m, przy których w zasięgu stref oddziaływania hałasu komunikacyjnego brak było zabudowań. Według informacji GDDiA koszt 1 m² ekranu pochłaniającego na IV odcinku autostrady wynosi średnio 461,51 zł, zatem szacunkowy łączny koszt ekranu o długości 480 m wynosi 221 524,80 zł.

(dowód: akta kontroli str. 201, 205, 345-347, 393, 395)

4. W decyzjach Wojewody Małopolskiego z 14 kwietnia 2008 r. i 15 maja 2008 r. o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć dotyczących budowy autostrady A-4 na odcinku od Tarnowa do granicy z województwem podkarpackim i na odcinku Kraków – Tarnów ustalono, że sposobem zapobiegania i zmniejszenia negatywnego oddziaływania hałasu na środowisko jest budowa ekranów akustycznych. W decyzjach tych nie określono wariantów alternatywnych np. wałów ziemnych, roślinności i innych. W raportach przedłożonych RDOŚ wraz z wnioskami o ponowną ocenę oddziaływania na środowisko tych przedsięwzięć zaznaczono, że należy wykonać na-

¹⁸ „Zasady prowadzenia przed i poinwestycyjnego monitoringu hałasu dla tras szybkiego ruchu” wykonane przez Biuro Studiów Ekologicznych Towarzystwa WIR przy udziale Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Częstochowie i Toruniu na zlecenie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, Warszawa 1999 r.

sadzenia pasów wysokiej zieleni ze względów krajobrazowych oraz w celu ograniczenia hałasu i zanieczyszczeń w terenach o dużych walorach przyrodniczych, a także dla ochrony terenów rolniczych i zabudowy. W raporcie sporządzonym przed ponowną oceną oddziaływania na środowisko budowy autostrady A-4 na odcinku od Tarnowa do granicy z województwem podkarpackim nasadzenie zieleni przewidziano w lokalizacji odpowiadającej lokalizacji ekranu E22 w km 512+122 po prawej stronie. W raporcie sporządzonym przed ponowną oceną oddziaływania na środowisko budowy autostrady A-4 na odcinku od Szarowa do Tarnowa wyszczególniono lokalizację tych pasów zieleni (kilometraż autostrady) pokrywającą się częściowo z lokalizacją projektowanych ekranów akustycznych.

Ustalenie form ochrony przed hałasem innych niż ekrany akustyczne nie zostało także orzeczone w decyzji Dyrektora z 12 sierpnia 2010 r. ustalającej środowiskowe uwarunkowania budowy drogi ekspresowej S-7 na odcinku Lubień – Rabka Zdrój. Budowa ekranów akustycznych była także jedynym rozwiązaniem minimalizującym uciążliwości spowodowane hałasem zaproponowanymi w raporcie o oddziaływaniu tego przedsięwzięcia na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 36-81, 156, 166-200, 281-283)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, że zarówno w przypadku projektowanej autostrady A-4 i drogi ekspresowej S-7 brał pod uwagę inne sposoby ochrony przed hałasem niż ekrany akustyczne. Jednak takie sposoby jak ograniczenie prędkości pojazdów lub zastosowanie specyficznej mieszanki asfaltowej zostały wykluczone już na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jedynym możliwym i skutecznym sposobem ograniczenia propagacji hałasu pozostało zastosowanie ekranów akustycznych, do których zalicza się również wały ziemne.

(dowód: akta kontroli str. 300, 305)

Z raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko do wniosku o pozwolenie na budowę autostrady A-4 odcinek węzeł Szarów – węzeł Krzyż wynika, że zaplanowana budowa ekranów (pochłaniających i przeźroczystych) nie uwzględniała wałów ziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 222-286)

Decyzją z 15 maja 2008 r. Wojewoda Małopolski określił m.in., że zezwala się na rezygnację z budowy ekranu akustycznego lub jego skrócenie, w przypadku wykupu wszystkich nieruchomości mieszkalnych, dla których ekran został przewidziany – dotyczyło to nieruchomości w km 462+181, 462+307, km 464+435, km 464+740, km 465+220, 491+718. W postanowieniach z 16 czerwca 2009 r. RDOŚ nie odniósł się w żaden sposób do tego zapisu.

(dowód: akta kontroli str. 176, 207-216)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, że w postępowaniu dotyczącym ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko inwestor podał, iż nie planuje wykupienia tych budynków, dlatego nie było podstaw do zastosowania zwolnienia z budowy ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 301, 305, 306)

5. Analiza oddziaływania akustycznego w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko budowy autostrady A-4 na odcinku od węzła Krzyż do granicy z województwem podkarpackim dokonana została dla 2025 roku, tj. dla horyzontu czasowego odległego o 13 lat od chwili wykonania analizy i 10 lat od przewidywanego wówczas zakończenia realizacji inwestycji.

(dowód: akta kontroli, str. 156)

W Raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko do wniosku o pozwolenie na budowę autostrady A-4 węzeł Szarów – węzeł Krzyż, inwestor przyjął do analizy akustycznej 10-letni horyzont czasowy od daty przewidywanego na 2011 r. oddania inwestycji do użytku. RDOŚ nie wniósł żadnych uwag do tego okresu przy dokonaniu uzgodnień realizacji przedsięwzięcia. Do obliczeń zasięgu hałasu przy odcinku Lubień Rabka Zdrój drogi ekspresowej S-7 przyjęto prognozowane natężenie ruchu pojazdów

w 2033 r., jednak raport ten nie zawierał przewidywanej daty zakończenia przedsięwzięcia, co uniemożliwia ustalenie wielkości przyjętego horyzontu czasowego.

(dowód: akta kontroli str. 62 – 80, 201-216, 256, 257)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, że brak jest podstaw prawnych do wyznaczania poziomu i czasokresu prognoz ruchu. Jediną wytyczną w tym zakresie jest dokument stosowany w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad dla wszystkich prac planistycznych i projektowych, tj. wprowadzony zarządzeniem nr 17 z dnia 11 maja 2009 r. dokument: „Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 301 i 306)

6. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad podjęła zamiar budowy – w ramach projektu „Budowa autostrady A-4, węzeł Wielicka – węzeł Brzesko, km 436+000 – 479+000, w rejonie Puszczy Niepołomickiej – ekranów akustycznych m.in. bez decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Zamiar budowy tych ekranów określono na odcinku w km około od 460 do km 466, o łącznej długości 4 820 m, w tym bez uwzględnienia w decyzji na długości 4 817 m (2 078 m lewa strona i 2739 m prawa strona).

Pismem z 19 listopada 2010 r. firma KLOTODA (działająca w imieniu GDDKiA) zwróciła się do RDOŚ o wydanie dokumentu stwierdzającego, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagalna dla ww. inwestycji. Z załącznika do tego pisma wynikało, że budowa ekranów ma na celu przede wszystkim zapewnienie odpowiedniego klimatu akustycznego w rejonie Puszczy Niepołomickiej oraz ochronę awifauny obszaru Natura 2000 przed kolizjami z pojazdami. Zakres inwestycji obejmował odcinki po stronie lewej i prawej o długości, odpowiednio 2 080 m i 2 740 m, w tym nie uwzględnione decyzją, o długości odpowiednio, 2 078 m i 2 739 m.

RDOŚ przesłała to pismo do dyrektora Departamentu Oceny Oddziaływania na Środowisko w GDOŚ, z prośbą o sugestię co do możliwych sposobów załatwienia tej sprawy, informując jednocześnie, iż Regionalny Dyrektor postanowieniem z 16 czerwca 2009 r. pozytywnie uzgodnił przedmiotowy odcinek projektowanej autostrady w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko.

GDOŚ poinformowała RDOŚ (pismem z 7 grudnia 2010 r.), że budowa ekranów akustycznych (jeżeli stanowi odrębne przedsięwzięcie i nie spowoduje zmiany parametrów ekranów, których budowa uwarunkowana jest wydanymi już dla autostrady decyzjami inwestycyjnymi), jako przedsięwzięcie niewymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁹, nie wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Kserokopię tego pisma Dyrektor przesłał firmie KLOTODA.

(dowód: akta kontroli str. 383-392)

Kontrolerzy zwrócili się do firmy KLOTODA o informacje w sprawie przyczyn realizacji ww. dodatkowych ekranów akustycznych. Wysłane w tej sprawie pismo, w dniu 20 grudnia 2013 r., nie zostało doręczone, gdyż – jak wynika z adnotacji na kopercie – adresat *wyprowadził się* – zwrot pisma nastąpił 15 stycznia 2014 r. (adres podany na stronie internetowej pokrywał się z adresem zamieszczonym w powołanych powyżej dokumentach).

(dowód: akta kontroli str. 392-398)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym zbadaniu konieczności budowy ekranu akustycznego E5 w przypadku budowy autostrady A-4 na odcinku od Tarnowa do granicy z województwem podkarpackim.

Postanowieniem RDOŚ z dnia 12 kwietnia 2010 r., wydanym na wniosek o ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko części przedsięwzięcia budowy autostrady A-4 na odcinku od Tarnowa do granicy z województwem podkarpackim zobowiązano do

¹⁹ Dz. U. nr 213, poz. 1397 ze zm.

zrealizowania ekranu akustycznego E5 o wysokości 6m i długości 1.140 m, przy którym – zgodnie z mapą stanowiącą rysunek nr 1 do załącznika 7 do raportu oddziaływania na środowisko – zaznaczone były jedynie budynki przeznaczone do rozbiórki. Ekran E5 nie był zbudowany w jednym ciągu z innymi ekranami i na mapie nie było zaznaczonych budynków wymagających ochrony przed hałasem. Dokonane przez kontrolerów NIK w toku niniejszej kontroli oględziny map z bazy danych obiektów ochrony przyrody na podkładzie ortofotomap dostępnych do odczytania w Wydziale Ocen Oddziaływania na Środowisko Dyrekcji, wskazały na istnienie w pobliżu obiektów przeznaczonych do wyburzenia obok projektowanego ekranu nr E5 innego budynku mieszkalnego w zabudowie zagrodowej (na działce nr 981 w obrębie Głupia Wieś). Na mapie tej nie została jednak naniesiona trasa projektowanej autostrady ani izofony pozwalające na ocenę czy budynek ten znajduje się w obszarze przekroczenia dopuszczalnego hałasu.

Szacunkowy koszt tego ekranu, obliczony na podstawie ceny uśrednionej robót wg oferty wykonawcy podanej przez GDDKiA Oddział w Krakowie, będzie wynosił około 346.377 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 130, 160-165, 346 i 347)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać m.in. przedstawienie zagadnień w formie kartograficznej w skali odpowiadającej przedmiotowi i szczegółowości analizowanych w raporcie zagadnień oraz umożliwiającą kompleksowe przedstawienie przeprowadzonych analiz oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ponadto organ administracji publicznej jest obowiązany do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 Kpa²⁰). W ocenie NIK analiza zebranego materiału dowodowego w zakresie przedmiotowego ekranu nie wskazuje na zasadność jego budowy.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹ 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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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

Kraków, dnia stycznia 2014 r.

Kontrolerzy:
Andrzej Trybowski
Główny specjalista kp

Antoni Radzięta
Główny specjalista kp

²⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267).

²¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.