



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-19-01/2013
P/13/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie, dalej „NIK”
Kontroler	Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87875 z dnia 2 października 2013 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Szczecin, 70-456 Szczecin, pl. Armii Krajowej 1, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Krzystek, Prezydent Miasta Szczecin, zwany dalej „Prezydentem”. (Dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie ochrony mieszkańców miasta przed hałasem.

Ocenę pozytywną uzasadnia m. in.:

- opracowanie pierwszej mapy akustycznej i programu ochrony środowiska przed hałasem Miasta Szczecin, przekazanie ich właściwym organom oraz udostępnienie społeczeństwu,
- uwzględnianie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wymogów dotyczących ochrony przed hałasem,
- realizowanie zadań mających na celu poprawę stanu ochrony mieszkańców przed hałasem oraz właściwa organizacja i nadzór nad ich realizacją.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnionego o rok opracowania pierwszej mapy akustycznej i programu ochrony środowiska przed hałasem, nieopublikowania tego programu w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz nieopracowania nowej mapy akustycznej, wbrew obowiązкови określönemu w art. 7 ust. 1 i 5 dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku² (dalej „Dyrektywa 2002/49/WE”) oraz art. 118 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³ (dalej „POŚ”) i art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁴ (dalej „ustawa o wprowadzeniu POŚ”).

¹ NIK stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. WE L 189 z 18 lipca 2002 r., s. 12

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena organizacji wykonania zadań związanych z ochroną środowiska przed hałasem

1.1. Warunki organizacyjne i kadrowe realizacji zadań ochrony przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

1.1.1. W regulaminach organizacyjnych Urzędu⁵, obowiązujących w badanych latach 2007 – 2013, zadania z zakresu ochrony przed hałasem przypisano Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej „WGKiOŚ”). Obowiązki dotyczące przygotowania map akustycznych i dokumentów do uchwalenia przez Radę Miasta Szczecin (dalej „Rada”), programów ochrony środowiska przed hałasem wykonywały osoby z wyższym wykształceniem, zatrudnione na 2 etatach w Referacie Ochrony Środowiska WGKiOŚ⁶, posiadające odpowiednie kwalifikacje do realizacji ww. zadań.

Jeden z inspektorów zatrudnionych w okresie objętym kontrolą był technologiem ochrony środowiska i materiałów ekologicznych⁷, a drugi fizykiem⁸ z uprawnieniami biegłego w zakresie sporządzania ocen oddziaływania na środowisko⁹, a ich zakresy czynności obejmowały zagadnienia z zakresu ochrony przed hałasem. Trzy inne osoby zatrudnione wcześniej na tych 2 etatach posiadały wyższe wykształcenie związane z ochroną środowiska¹⁰.

Jedna osoba realizująca zadania z zakresu walki z hałasem w okresie kontrolowanym uczestniczyła w 2 szkoleniach: „Ochrona środowiska przed hałasem” i „Ocena i zarządzanie hałasem w środowisku – mapy akustyczne”, a druga wzięła udział w ogólnopolskiej konferencji poświęconej „Wzmocnieniu monitoringu hałasu i substancji zubożających warstwę ozonową”.

(Dowód: akta kontroli str. 5-11)

1.1.2. Specyfikacje Istotnych Warunków Zamówienia (dalej „SIWZ”), dotyczące wyłonienia wykonawców pierwszej mapy akustycznej (zwanej dalej „Mapą akustyczną Szczecina”) oraz programu ochrony środowiska przed hałasem, opracował inspektor z Referatu WGKiOŚ, który nadzorował opracowanie mapy akustycznej i programu ochrony oraz uczestniczył w ich odbiorach. Inspektor ten wziął udział w szkoleniach dotyczących map akustycznych, co opisano w pkt 1.1.1. niniejszego wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str. 17)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. Urząd przekazał Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (dalej „GIOŚ”) materiały dotyczące Mapy akustycznej Szczecina w dniu:

- 13 sierpnia 2008 r. - wypełnione arkusze (wcześniej otrzymał je Prezydent),

⁵ Wprowadzonych zarządzeniami Prezydenta Miasta Szczecin. w sprawie szczegółowego zakresu zadań realizowanych przez jednostki organizacyjne Urzędu Miasta Szczecin nr: 248/06 z dnia 4.05.2006 r., 393/07 z 13.07.2007 r., 298/09 z 25.06.2009 r. i 202/12 z 2.05.2012 r.

⁶ Wprowadzone zarządzeniami wewnętrznymi Dyrektora WGKiOŚ nr: 3/06 z dnia 8.11.2006 r., 3/2010 z 1.10.2010 r., 2/2011 z 1 04.2011 r., 1/2012 z 22.03.2012 r., 2/2012 z 10.05.2012 r. i 1/2013 z 19.02.2013 r.

⁷ Ukończony kierunek Ochrona Środowiska na Wydziale Technologii i Inżynierii Chemicznej Politechniki Szczecińskiej.

⁸ Ukończony Wydział Matematyczno-Przyrodniczy Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Szczecinie.

⁹ Świadectwo Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa 31.12.1998 r.

¹⁰ Ukończone kierunki:

- Ochrona Środowiska na Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska Politechniki Szczecińskiej;

- Gleboznawstwo i Nawożenie na Wydziale Rolnictwa Akademii Rolniczej w Szczecinie;

- Biologia na Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska oraz licencjat na kierunku Ochrona Środowiska na Wydziale Nauk Przyrodniczych Uniwersytetu Szczecińskiego.

- 9 września 2008 r. - wypełnioną tabelę Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej,
- 29 września 2008 r. - informacje o dacie i adresie opublikowania Mapy akustycznej Szczecina na stronie internetowej Urzędu,
- 13 października 2008 r. – informacje nt. oprogramowania wykorzystanego przy przygotowywaniu arkuszy Mapy akustycznej Szczecina,
- 15 października 2008 r. – wyjaśnienia w sprawie metod obliczeniowych rozkładu hałasu,
- 17 listopada 2008 r. – informacje o opublikowaniu w dniu 14 listopada 2008 r. wersji graficznej Mapy akustycznej Szczecina na stronie internetowej Urzędu.

Pismem z dnia 14 czerwca 2010 r. Urząd poinformował GIOŚ, że Program Ochrony Środowiska przed Hałasem dla Miasta Szczecin, zwany dalej „POŚPH” znajduje się na stronach internetowych BIP Urzędu, a w dniu 23 czerwca 2010 r. przesłał jego streszczenie.

Urząd nie przekazywał danych na temat Mapy akustycznej Szczecina i POŚPH Ministerstwu Środowiska, gdyż ministerstwo nie zwracało się o dane zawarte w tych dokumentach.

(Dowód: akta kontroli str. 53-57)

1.2.2. Kontrola zarządcza w Urzędzie w zakresie ochrony przed hałasem obejmowała: opracowanie Mapy akustycznej Szczecina i POŚPH (nadzór zastępcy dyrektora WGKiOŚ), współpracę międzywydziałową w zakresie prawidłowości procedur przetargowych i wykonania opracowań, bieżącą weryfikację pomiarów emisji hałasu w środowisku, sprawdzanie prawidłowości dokumentacji przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, konsultowanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz weryfikację zasadności złożonych skarg.

(Dowód: akta kontroli str. 70-74)

Zgodnie z pkt 3.1.3. POŚPH monitoring realizacji przyjętych w nim zadań odbywa się poprzez opracowywanie raportów, co omówiono w pkt 4.1. niniejszego wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str. 198-199)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze organizacji wykonania zadań związanych z ochroną środowiska przed hałasem.

2. Ocena sporządzania i udostępniania map akustycznych

2.1. Terminowość sporządzania map akustycznych

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. Przepisy art. 7 ust. 1 *dyrektywy 2002/49/WE* i art. 14 ust. 2 pkt 1 *ustawy o wprowadzeniu POŚ* nakazywały starostom w aglomeracjach o liczbie mieszkańców ponad 250 tysięcy, sporządzenie map akustycznych w terminie do dnia 30 czerwca 2007 r. Przepisy art. 118 ust. 1 POŚ określały: „*Na potrzeby oceny stanu akustycznego środowiska, o której mowa w art. 117 ust. 2 pkt 1 i ust. 3, starosta sporządza, co 5 lat, mapy akustyczne (...)*”

Mapa akustyczna Szczecina (pierwsza mapa akustyczna) została sporządzona i przekazana 30 czerwca 2008 r., a druga nie została sporządzona.

(Dowód: akta kontroli str. 12)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Mapa akustyczna Szczecina została opracowana z rocznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy o wprowadzeniu POŚ.

Skutkiem nieterminowego wykonania Mapy akustycznej Szczecina było opóźnienie w sporządzeniu POŚPH, co opisano w pkt 3.1.

(Dowód: akta kontroli str. 12)

Pan Mariusz Kądziołka - Zastępca Prezydenta wyjaśnił, cyt.: „Mapę akustyczną Szczecina sporządzono „z rocznym opóźnieniem (...) z uwagi na brak w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 29 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu określenia poziomów dopuszczalnych hałasu, wyrażonych wskaźnikami hałasu L_{DWN} oraz L_N . Przedmiotowe wskaźniki zostały wydane dopiero w rozporządzeniu (...), które weszło w życie dnia 20 lipca 2007 r. (...) Z opinii prawnej uzyskanej dnia 4 stycznia 2007 r. wynika, że (...) zasadnym wydaje się oczekiwanie na wydanie przez Ministra Środowiska rozporządzenia, w którym wprost określone zostałyby te wskaźniki. W związku z powyższym (...) rozpoczęcie procedury o udzielenie zamówienia publicznego odbyło się we wrześniu 2007 r. (...) Ponieważ przygotowanie mapy akustycznej jest długotrwałym procesem (...) oraz wiąże się z pozyskiwaniem danych w terenie, wyznaczono wykonawcy zamówienia czas realizacji „Mapy...” do dnia 30 czerwca 2008 r. (termin ten został dotrzymany). (...)”

(Dowód: akta kontroli str. 13-16, 50)

2. Dla miasta Szczecina nie sporządzono drugiej mapy akustycznej, pomimo upływu terminu określonego w art. 118 ust. 1 POŚ, w którym nakazano sporządzanie map akustycznych co 5 lat.

(Dowód: akta kontroli str. 12)

Pan Mariusz Kądziołka - Zastępca Prezydenta, wyjaśnił że: „opracowanie II mapy akustycznej dla Szczecina nie było możliwe w 2012 r. z uwagi na liczne przeprowadzane zadania inwestycyjne, mające bezpośredni wpływ na sytuację akustyczną miasta. Od 2010 r. trwały prace modernizacyjne na głównych nitkach (drogach) wjazdowych do miasta (ul. R. Struga), jak również w centrum miasta (skrzyżowanie pl. Brama Portowa z al. Niepodległości) oraz inwestycyjne, jak np. budowa obwodnicy śródmiejskiej. Sporządzanie mapy akustycznej (...) przy zmienionej organizacji ruchu, zmienionych trasach przejazdów linii tramwajowych i autobusowych, przy całkowitym braku przejazdu remontowanymi ulicami, skrzyżowaniami dróg, spowodowałoby nierzeczywisty obraz mapy akustycznej i oceny stanu akustycznego środowiska. Mając również na uwadze należyte gospodarowanie finansami publicznymi zdecydowano, by przygotowanie II mapy akustycznej obejmowało realizowane od 2010 r. inwestycje i modernizacje drogowe. W kolejnych latach nie będą realizowane inwestycje i modernizacje w stopniu tak zintensyfikowanym, jak to miało miejsce dotychczas. Termin zakończenia przebudowy dróg wjazdowych do centrum miasta przewidywany na II połowę br. był dotrzymany i na 2014 r. zaplanowano rozpoczęcie sporządzania kolejnej edycji mapy akustycznej (...). W budżecie miasta zarezerwowano również środki na sfinansowanie tego zadania.”

(Dowód: akta kontroli str. 47-48,50)

Pismami z dnia: 19.07.2012 r., 6.02. i 17.10 2013 r. WGKiOŚ poinformował GIOŚ o przyczynach nieopracowania drugiej mapy akustycznej.

(Dowód: akta kontroli str. 412-414)

2.2. Wybór wykonawców map akustycznych i realizacja zamówień

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. SIWZ na wybór wykonawców Mapy akustycznej Szczecina została sporządzona prawidłowo, gdyż m.in.:

- określała wymagania w zakresie doświadczenia i wiedzy wykonawców, ich potencjału technicznego i osobowego niezbędnego do wykonania zamówienia, w tym wymóg wykazania się doświadczeniem w okresie ostatnich 5 lat,
- zawierała wytyczne GIOŚ z 2006 r., wymóg zgodności mapy z dyrektywą 2002/49/WE i POŚ oraz rozporządzeniem o którym mowa w art.118a ust. 2 POŚ, tj. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji¹¹, zwanej dalej „rozporządzeniem MŚ z 2007 r. o mapach akustycznych”.
- we wzorze umowy na realizację zamówienia określonym w załączniku nr 5 do SIWZ; zawarto zapisy dotyczące m.in.: danych wejściowych i możliwości ich weryfikacji przez zamawiającego, akceptacji przez zamawiającego punktów pomiaru natężenia hałasu i formy opracowanej dokumentacji w wersji papierowej i elektronicznej; możliwości dokonywania korekt map akustycznych zgłoszonych przez Zamawiającego w formie papierowej.

Otwarcia ofert dokonano w dniu 28 września 2007 r., tj. przed wejściem w życie przepisów rozporządzenia MŚ z 2007 r. o mapach akustycznych.

(Dowód: akta kontroli str. 18-20)

2.2.2. Mapę akustyczną Szczecina opracowało konsorcjum firm: Techmex S.A. z Warszawy i Ecoplan z Opola, na podstawie umowy nr 86/2007, nr CRUM 5351/2007 z dnia 11.11.2007 r. Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z warunkami określonymi w SIWZ. Wybrany wykonawca złożył ofertę wykonania przedmiotu zamówienia za 852,8 tys. zł, która była najniższą ceną z 3 złożonych ofert.

(Dowód: akta kontroli str. 12,20,348-367)

W załączniku do umowy nr 86/2007 określono, że wykonawcy zostaną przekazane m.in.: z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego kopie mapy zasadniczej w postaci numerycznej i rastrów mapy analogowej oraz kopie numerycznej mapy ewidencyjnej, elektroniczne wykazy: adresów obiektów szczególnej ochrony i liczby mieszkańców z adresami, także w formie elektronicznej: uchwalone plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego, baza adresowa i baza danych o trasach komunikacji szynowej, drogowej i o źródłach hałasu przemysłowego.

(Dowód: akta kontroli str. 362-363)

Umowa nr 86/2007 została zrealizowana zgodnie z harmonogramem i wykonawca przekazał do dnia:

- 15.12.2007 r.: Numeryczny Model Terenu i Trójwymiarowy Model Zabudowy,
- 30.06.2008 r.: mapę akustyczną ze specjalistycznym oprogramowaniem komputerowym do tworzenia mapy akustycznej,
- 31.07.2008 r.: „system” do tworzenia, aktualizacji oraz zarządzania mapą akustyczną.

(Dowód: akta kontroli str. 349,368-373)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Zgodność map akustycznych z uregulowaniami prawnymi

Opis stanu
faktycznego

Mapa akustyczna Szczecina została wykonana w czerwcu 2008 r., co opisano w pkt 2.1.1. niniejszego wystąpienia, a postępowanie przetargowe w sprawie opracowania mapy akustycznej zakończono przed wydaniem rozporządzenia MŚ z 2007 r. o mapach akustycznych.

¹¹ Dz. U. Nr 187, poz. 1340.

W ww. mapie nie dokonano, osobno dla poszczególnych rodzajów hałasu, analizy trendów zmian stanu akustycznego środowiska, ponieważ było to pierwsze opracowanie realizowane w oparciu o wskaźniki L_{DWN} i L_N (wcześniejsze dokumenty nie dawały do dyspozycji materiałów pozwalających na wykonanie takiej analizy, o której mowa w pkt 7 załącznika nr 1 do rozporządzenia MŚ z 2007 r. o mapach akustycznych).

(Dowód: akta kontroli str. 12,283)

Mapa akustyczna Szczecina nie zawierała danych dotyczących hałasu od ruchu lotniczego¹², pomimo takiego wymogu wynikającego odpowiednio z pkt 2 ppkt 2 lit. b i pkt 4 ppkt 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia MŚ z 2007 r. o mapach akustycznych.

W POŚPH nie ujęto również hałasu od ruchu lotniczego, o którym mowa w § 6 pkt 1 lit d rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem¹³, zwanego dalej „rozporządzeniem MŚ z 2002 r.”

(Dowód: akta kontroli str. 50,58-66)

Pan Mariusz Kądziołka - Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że „Odnosnie nieuwzględnienia hałasu lotniczego z terenu Aeroklubu Szczecińskiego (...) wyjaśniam, że ten obiekt obsługuje małe jednostki sportowe i nie spełniał warunków dla lotnisk, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem (Dz. U. z 2011 r. Nr 140, poz. 824). Ze względu na małą ilość jednostek, nieregularne odbywanie operacji startów i lądowań teren Aeroklubu został potraktowany jako źródło hałasu o niewielkim oddziaływaniu na tereny chronione. Ponadto, najbliższa zabudowa chroniona oddzielona jest od terenu Aeroklubu Szczecińskiego ruchliwą trasą (ul. Hangarowa) – drogą wjazdową do centrum miasta, stąd hałas z terenu Aeroklubu uznano za nieznaczący do oceny w ramach opracowania mapy akustycznej.”

(Dowód: akta kontroli str. 47-48,50)

Poza brakiem danych dotyczących hałasu lotniczego Mapa akustyczna spełniała wszystkie wymagania wynikające z rozporządzenia MŚ z 2007 r. o mapach akustycznych.

(Dowód: akta kontroli str. 58-66)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.4. Udostępnianie map akustycznych

Opis stanu
faktycznego

2.4.1. Mapa akustyczna Szczecina została udostępniona społeczeństwu na stronach internetowych Urzędu pod adresem: www.bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/chapter_50354.asp. Zakres udostępnionych informacji odpowiadał zakresowi określonemu w zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku¹⁴, zwanego dalej „rozporządzeniem MŚ z 2010 r.”

(Dowód: akta kontroli str. 12,75)

2.4.2. W dniu 12 sierpnia 2008 r. Mapa akustyczna Szczecina została przekazana wszystkim organom, o których mowa w art. 120 ust. 1 POŚ, tj. Marszałkowi Województwa Zachodniopomorskiego, Zachodniopomorskiemu Wojewódzkiemu

¹² Np. od ruchu z lotniska przy ul. Przestrzennej

¹³ Dz. U. Nr 179, poz. 1498

¹⁴ Dz. U. Nr 227, poz. 1485.

Inspektorowi Ochrony Środowiska i Zachodniopomorskiemu Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Szczecinie.

(Dowód: akta kontroli str. 53-56)

W dniu 8 lipca 2008 r. wykonawca Mapy akustycznej Szczecina dokonał jej prezentacji jednostkom organizacyjnym miasta zajmującym się realizacją zadań z zakresu zagospodarowania przestrzennego, tj. przedstawicielom Biura Planowania Przestrzennego Miasta, Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego, Miejskich Zakładów Komunikacyjnych (obecnie Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o.) oraz jednostek organizacyjnych Urzędu Miasta: Wydziału Urbanistyki i Architektury, Biura Geodety Miasta, WGKiOŚ. W prezentacji uczestniczyli przedstawiciele PKP i Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska.

W dniach 8-9 i 16-17 lipca 2008 r. wykonawca Mapy akustycznej Szczecina przeprowadził szkolenie przedstawicieli: Biura Planowania Przestrzennego Miasta, Zarządu Dróg i Transportu Miejskiego i wydziałów Urzędu: WGKiOŚ oraz Informatyki.

(Dowód: akta kontroli str. 53-56)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.5. Stan akustyczny środowiska w aglomeracji

Opis stanu
faktycznego

W Mapie akustycznej Szczecina sporządzonej w czerwcu 2008 r. określono, że największy wpływ na ogólny klimat akustyczny miasta miała komunikacja drogowa, która była dominującym źródłem hałasu.

Wskaźnik L_{DWN} liczby osób narażonych na hałas komunikacyjny drogowy wynosił łącznie 235,1 tys. (61% wszystkich mieszkańców miasta) zajmujących 87,0 tys. lokali mieszkalnych w przedziale wartości ponad 55 dB, z tego:

- 101,6 tys. (26%, 37,3 tys. lokali) w przedziale 55-60 dB,
- 104,7 tys. (27%, 38,9 tys. lokali) – 60–65 dB,
- 24,9 tys. (6%, 9,3 tys. lokali) – 65–70 dB,
- 3,7 tys. (1%, 1,4 tys. lokali) – 70–75 dB,
- 0,2 tys. (0,08 tys. lokali) – ponad 75 dB.

Łączna powierzchnia obszarów ekspozowanych na hałas drogowy ponad 55 dB, oceniana wskaźnikiem L_{DWN} wyniosła 89,6 km², w tym 0,7 km² ponad 75 dB.

(Dowód: akta kontroli str. 12,271-275)

Wskaźnik L_N liczby osób narażonych na hałas komunikacyjny drogowy wynosił łącznie 121,7 tys. (31% wszystkich mieszkańców miasta) zajmujących 45,3 tys. lokali mieszkalnych w przedziale wartości od 50 do 70 dB, z tego:

- 92,1 tys. (24%, 34,1 tys. lokali) w przedziale 50-55 dB,
- 24,9 tys. (6%, 9,4 tys. lokali) – 55–60 dB,
- 4,0 tys. (1%, 1,7 tys. lokali) – 60–65 dB,
- 0,3 tys. (0%, 0,09 tys. lokali) – 65–70 dB.

Łączna powierzchnia obszarów ekspozowanych na hałas drogowy ponad 50 dB, oceniana wskaźnikiem L_N , wyniosła 24,2 km².

(Dowód: akta kontroli str. 12,271-275)

W Mapie akustycznej Szczecina nie zaproponowano własnych rozwiązań, ani wniosków wynikających z akustycznego stanu środowiska.

(Dowód: akta kontroli str. 228-298)

Ustalone
nieprawidłowości

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

NIK ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie opracowania i udostępniania Mapy akustycznej Szczecina, mimo stwierdzonych nieprawidłowości polegających na opóźnieniu w jej sporządzeniu oraz niesporządzeniu drugiej mapy akustycznej.

3. Ocena opracowania i udostępniania POŚPH

3.1. Terminowość opracowania POŚPH

Opis stanu
faktycznego

Przepisy art. 8 ust. 1 lit. b dyrektywy 2002/49/WE określały: „Państwa Członkowskie zapewnią sporządzenie przez właściwe władze, w terminie do dnia 18 lipca 2008 r., planów działań dla potrzeb zarządzania problemami hałasu i skutkami hałasu oraz w miarę potrzeby, zmniejszania hałasu na obszarach podległych ich właściwości: (...) aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 250 tysięcy.” Zgodnie z art. 14 ustawy o wprowadzeniu POŚ rady powiatów powinny uchwalić programy ochrony środowiska przed hałasem do 30 czerwca 2008 r.

POŚPH został sporządzony w październiku 2009 r. i uchwalony w maju 2010 r., co opisano w pkt 3.3.3. niniejszego wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str. 12)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na sporządzeniu POŚPH z ponad rocznym opóźnieniem w stosunku do terminu 18 lipca 2008 r. wynikającego z art. 8 ust. 1 lit. b dyrektywy 2002/49/WE, co było konsekwencją nieterminowego opracowania Mapy akustycznej Szczecina.

(Dowód: akta kontroli str. 12, 50)

Pan Mariusz Kądziołka - Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że nieterminowe opracowanie POŚPH wynikało z opóźnienia w sporządzaniu Mapy akustycznej Szczecina. Zgodnie z art. 119 POŚ „programy ochrony środowiska przed hałasem tworzy się dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny. (...), stąd termin opracowania „Programu...” musiał ulec wydłużeniu (...)”

(Dowód: akta kontroli str. 13-14)

3.2. POŚPH

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. POŚPH i „Prognozę oddziaływania na środowisko programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Szczecin” (dalej „Prognoza POŚPH”) opracowała firma Ecoplan z Opola, za kwotę 190,3 tys. zł brutto. POŚPH zawierał elementy wskazane w §§ 3, 4, 5, 6 i 7 rozporządzenia MŚ z 2002 r.

(Dowód: akta kontroli str. 12,67-68,415-419)

3.2.2. Obowiązek sporządzenia Prognozy POŚPH wynikał z przepisów art. 51 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 „Uouioś z 2008 r.”

Prognoza POŚPH spełniała wymogi określone w art. 51 ust. 2 Uouioś z 2008 r. oraz była zgodna z zakresem uzgodnionym z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Szczecinie i z Zachodniopomorskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Szczecinie. Prognoza POŚPH w odniesieniu do POŚPH stwierdzała m.in., że:

- projekt POŚPH był zgodny z przepisami rozporządzenia MŚ z 2002 r. i dyrektywy 2002/49/WE,
- głównymi celami opracowania była ochrona środowiska przed hałasem w miejscach, gdzie stan klimatu akustycznego jest odpowiedni oraz przywrócenie dobrego klimatu w miejscach, gdzie poziom hałasu przekracza dopuszczalne wielkości,

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

- część dużych przedsięwzięć, takich jak modernizacja i budowa dróg czy rozwój terenów usługowych i produkcyjnych, może wymagać przeprowadzenia procedury dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko,
- zaplanowano 3 etapy realizacji planowanych działań, odpowiednio: krótkoterminowe (lata 2010-2012), średnioterminowe (2013-2016) i długoterminowe (2017-2020),
- za parametr oceny zmian klimatu akustycznego przyjęto liczba mieszkańców narażonych na nadmierny hałas, co sprawdzane będzie w kolejnych mapach akustycznych.

(Dowód: akta kontroli str. 12,21-31)

W POŚPH założono, że w stosunku do zdiagnozowanego stanu akustycznego nastąpi zmniejszenie liczby mieszkańców narażonych na hałas drogowy wynoszący ponad 55 dB o:

- 10,0% w 2012 r. (do 211,6 tys. osób),
- 14,9% w 2016 r. (do 200,0 tys. osób),
- 20,0% w 2020 r. (do 188,1 tys. osób).

(Dowód: akta kontroli str. 79-80,271)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.3. Konsultacje społeczne w sprawie POŚPH i ich udostępnianie

Opis stanu
faktycznego

3.3.1. Informację o możliwości konsultacji projektu *POŚPH*, zawierającą elementy określone w art. 39 *Uouioś z 2008 r.*, Urząd udostępnił na tablicy urzędowej, na swojej stronie internetowej oraz w 2 gazetach lokalnych: Kurierze Szczecińskim i Głosie Szczecińskim. Uwagi i wnioski można było wносить od dnia 27 sierpnia do 17 września 2009 r.

W trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono żadnych uwag, ani wniosków do przedstawionego projektu POŚPH.

(Dowód: akta kontroli str. 75,86-92)

3.3.2. Urząd w dniu 2 czerwca 2010 r. (realizując obowiązek wynikający z przepisu art. 120 ust. 2 POŚ) przekazał POŚPH Zachodniopomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, tj. 9 dni po jego uchwaleniu przez Radę Miasta. W tym samym dniu POŚPH został przekazany jednostkom mającym realizować działania w nim określone, tj. Zarządowi Dróg i Transportu Miejskiego (jednostka budżetowa Miasta Szczecina), Zarządowi Tramwaje Szczecińskie (Sp. z o.o. Miasta Szczecina) oraz PKP Linie Kolejowe S.A. Oddział Szczecin.

Urząd Miasta opracował streszczenie w języku niespecjalistycznym. Całość części tekstowej POŚPH umieszczono na stronach BIP Urzędu pod adresem: bip.um.szczecin.pl.

(Dowód: akta kontroli str. 32,57,76-85)

3.3.3. POŚPH został przyjęty uchwałą nr XLVII/1189/10 Rady Miasta z dnia 24 maja 2010 r. w sprawie POŚPH.

(Dowód: akta kontroli str. 32)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w § 3 ww. uchwały nr XLVII/1189/10 Rady Miasta zapisano, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia oraz uchwała ta nie została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, wbrew przepisom art. 84 ust. 1 POŚ, w którym określono, że „programy ochrony środowiska przed hałasem są aktami

prawa miejscowego i powinny być opublikowane w wojewódzkich dziennikach urzędowych”

(Dowód: akta kontroli str. 32-36)

Pan Dariusz Matejski - Zastępca Dyrektora WGKiOŚ zapytany dlaczego w projekcie uchwały nr XLVII/1189/10, nie uwzględniono wymogu publikacji jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, wyjaśnił, że było to wynikiem uchybienia Kancelarii Prawnej, oraz że zapis dotyczący wymogu publikacji w Dzienniku Urzędowym zostanie wprowadzony w możliwie najszybszym terminie.

(Dowód: akta kontroli str.45-46,50)

Pan Tomasz Uldynowicz - Radca Prawny, który złożył podpis pod projektem ww. uchwały nr XLVII/1189/10, wyjaśnił, że: *„W czasie, gdy opiniowałem projekt uchwały, po analizie treści art. 119 ustawy Prawo Ochrony Środowiska, uznałem, że Program ten nie jest aktem prawa miejscowego, ponieważ nie zawiera norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W art. 84 ust. 1 POŚ jest ogólne odniesienie do „Programu” natomiast w art. 119 jest mowa o programie ochrony środowiska, a więc nie ma tożsamości pojęć pomiędzy artykułami 84 i 119, stąd uznałem, że nie jest to akt prawa miejscowego. Po zaopiniowaniu projektu nie śledziłem dalszych losów uchwały, nie otrzymałem też wiadomości, aby Wojewoda lub ktoś inny zakwestionował jej legalność.(...)”*

(Dowód: akta kontroli str. 34,49)

3.4. Przyjęte w POŚPH rozwiązania ograniczające hałas

Opis stanu
faktycznego

3.4.1. W POŚPH zaproponowano utworzenie stref cichych w 10 parkach¹⁶ oraz na terenie Cmentarza Centralnego, tj. na obszarach, na których nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu wyrażonych wskaźnikami L_{DWN} .

(Dowód: akta kontroli str. 105,185-195)

Odnosnie wydawania aktów prawa miejscowego w POŚPH zaznaczono, że aktami podstawowymi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ponieważ ich ustalenia mają zasadniczy wpływ na kształtowanie klimatu akustycznego. Ich ustalenia powinny dotyczyć w szczególności: obowiązku zastosowania urbanistycznych środków ochrony przed hałasem (np. wały ziemne, ekrany akustyczne), nieprzekraczalnej linii zabudowy (gdy nie można realizować urbanistycznych środków ochrony), określenia wymaganej izolacyjności akustycznej całkowitej (gdy nie można zastosować dwóch poprzednich).

W POŚPH odnotowano, że urzeczywistnienie jego celów będzie realizowane również poprzez decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody na realizację przedsięwzięcia (o których mowa w dziale V rozdział 3 *Uouioś z 2008 r.*), decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷, decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸ oraz decyzje wydawane na podstawie POŚ: o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1), o nałożeniu obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożeniu oraz przywróceniu środowiska do stanu właściwego (art. 362 ust. 1), nakazującej wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko (art. 363), o wstrzymaniu działalności powodującej pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażającej życiu lub zdrowiu ludzi (art. 364), o wstrzymaniu użytkowania instalacji

¹⁶ Kasprowicza, Żeromskiego, Dendrologicznym, Jasne Błonia, Noakowskiego, Pomorzańskim, Brodowskim, Leśnych: Arkoński, Dąbie i Kłęskowo

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

prowadzonej bez wymaganego pozwolenia zintegrowanego przez okres przekraczający 6 miesięcy (art. 365) i o wstrzymaniu użytkowania instalacji w przypadku, o którym mowa w art. 368.

(Dowód: akta kontroli str. 196-197)

POŚPH proponował wielotorowe działania naprawcze, polegające m.in. na: ograniczeniu prędkości samochodów (znaki drogowe, fotoradary), lokalizacji funkcji nie wymagających ochrony (np. usług) w pierzejach ulic, podwyższenia poziomu izolacji przegród zewnętrznych budynków w obiektach chronionych (np. mieszkalnych, szpitalach, szkołach), stosowaniu cichych nawierzchni, rozmieszczaniu ekranów akustycznych i zieleni izolacyjnej wzdłuż ulic, remoncie nawierzchni jezdni (zastąpienie kostki brukowej nawierzchnią asfaltową). W odniesieniu do linii tramwajowych postulowana była modernizacja torowisk, wymiana na nowe i ograniczenie prędkości. Ograniczenie hałasu od linii kolejowych możliwe było poprzez ustawianie ekranów akustycznych i ograniczanie prędkości. Rozdział 4 POŚPH poświęcono efektywności ekologicznej i ekonomicznej proponowanych zadań w ich wzajemnym powiązaniu.

(Dowód: akta kontroli str. 145-185,203)

W POŚPH zaproponowano 64 działania naprawcze związane z hałasem drogowym, z tego 2 na lata 2010 – 2012, 31 na 2013 – 2016 i 30 na 2017 – 2020. Dla jednego z zadań - przebudowa ul. Niemierzyńskiej (oznaczonego D48) nie określono czasu realizacji, ponieważ było częścią większego zadania: „II.6 Przebudowa ulic Niemierzyńska – Arkońska – al. Wojska Polskiego.” Zadaniem na pierwszy z wyznaczonych okresów były:

- realizacja ekranu akustycznego i cichej nawierzchni przy ul. Leśmiana 5, 7 i ul. Wierzyńskiego 1-25 (D6),
- realizacja ekranu akustycznego i ograniczenie prędkości pojazdów - ul. Walecznych 6-10 i 80-92 (D12).

(Dowód: akta kontroli str. 146-169)

Inne działania proponowane w POŚPH, realizowane przez inne podmioty niż Urząd, nie zostały wpisane w harmonogram działań. Były to zadania związane z hałasem:

- tramwajowym - 23 przedsięwzięcia dotyczące modernizacji lub wymiany torowisk i ograniczenia prędkości; w POŚPH zaznaczono, że w większości przypadków dla poprawy stanu klimatu akustycznego działania podejmowane przez zarządzającego liniami tramwajowymi muszą być podejmowane wspólnie z działaniami zarządzającego drogami;
- kolejowym - 9 zadań: ekrany akustyczne i ograniczenia prędkości,
- przemysłowym: dane wskazywały, że hałas ten nie stanowił problemu w o charakterze strategicznym; zmiany w ocenie mogły wynikać ze zaktualizowanych danych pomiarów w terenie.

(Dowód: akta kontroli str. 170-173)

W POŚPH zaznaczono, że w przypadku obiektów służby zdrowia oraz związanych z pobytem dzieci i młodzieży źródłem hałasu powodującego przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu jest ruch drogowy. Jego ograniczenie wiąże się z działaniami na drogach.

(Dowód: akta kontroli str. 174-175)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie konsultacje i sposób udostępnienia POŚPH, mimo stwierdzonej nieprawidłowości dotyczącej nieopublikowania POŚPH w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

4. Ocena realizacji POŚPH

4.1. W pkt 3.1.3. POŚPH zapisano dla WGKiOŚ obowiązek opracowywania raportów z prowadzonego monitoringu realizacji zadań. Do czasu zakończenia kontroli NIK, WGKiOŚ opracował 2 raporty w formie sprawozdań z realizacji POŚPH w 2011 i 2012. W raporcie za 2012 r. omówiono również zadania realizowane od 25 maja 2010 r. do końca 2012 r.

(Dowód: akta kontroli str. 198-199)

Na 23 przewidziane ogółem w POŚPH zadania związane z hałasem tramwajowym od 25 maja 2010 r. do końca 2012 r. zrealizowano 4 zadania: T3, T12 i T15 (nowe torowiska w ulicach: Kolumba, Chmielewskiego, Mickiewicza i Wieniawskiego) oraz T17 (modernizacja torowisk w ulicach: Mickiewicza, Żołnierska i Reduty Ordona).

(Dowód: akta kontroli str. 170-172,390-391)

Koszty poniesione przez Miasto Szczecin na wykonawstwo zadań związanych z ochroną przed hałasem w okresie od 25 maja 2010 r. do końca 2012 r. wyniosły ogółem 260.162,2 tys. zł (w tym 107.197,5 tys. zł dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej), z tego w 2010 r. - 9.681,9 tys. zł (1.473,3 tys. zł), w 2011 r. - 115.196,7 tys. zł (8.820,7 tys. zł) i w 2012 r. - 135.283,6 tys. zł (96.903,5 tys. zł).

Miasto Szczecin finansowało przedsięwzięcia związane z ochroną przed hałasem przewidziane w POŚPH na późniejsze lata:

- w 2010 r.: budowa obwodnicy Śródmieścia V etap: ul. Duńska – ul. Krasińskiego – ul. Arkońska (1.200 m); budowa Trasy Północnej odcinek ul. Przyjaciół Żołnierza – ul. Kresowa; przebudowa ul. Autostrada Poznańska – budowa ronda w ciągu ul. Morwowej oraz rozpoczęcie przebudowy ul. Struga.
- w 2011 r.: przebudowa ul. Autostrada Poznańska (budowa ronda w ciągu ul. Morwowej i ekranów akustycznych); kontynuacja przebudowy ul. Struga (modernizacja ulic: Dąbska, Zoologiczna, Niedźwiedzia); budowa Obwodnicy Śródmieścia – od ul. Krasińskiego do ul. Arkońskiej (ekrany akustyczne, nasadzenia zieleni); rozpoczęcie modernizacji dostępu drogowego do Portu (ekrany akustyczne, nasadzenia zieleni); przebudowa ul. Warcisława od ul. Przyjaciół Żołnierza do ul. Bocianie (ekrany akustyczne, nasadzenia zieleni), przebudowa ciągu ulic: Niemierzyńska – Arkońska (wymiana torowiska tramwajowego i nawierzchni asfaltowej); rozpoczęcie budowy dojazdu do ul. Łącznej (w tym: ekrany akustyczne i nasadzenia zieleni); przygotowania do budowy Szczecińskiego Szybkiego Tramwaju (wymiana torowiska tramwajowego i nawierzchni asfaltowej).
- w 2012 r.: modernizacja dostępu drogowego do Portu (ekrany z przeźroczystych płyt poliwęglanu przy ul. Struga); kontynuacja budowy obwodnicy Śródmieścia (budowa od ul. Duńskiej – Krasińskiego do ul. Arkońskiej w tym ekrany przeźroczyste); przebudowa ciągu ul. Przyjaciół Żołnierza do ul. Bocianie (w tym ekrany akustyczne typu zielona ściana); kontynuacja przebudowy ul. Niemierzyńskiej (wymiana okien w budynkach mieszkalnych przy ul. Krasińskiego) oraz na wszystkich przeźroczystych ekranach naklejono wizerunki ptaków.

(Dowód: akta kontroli str. 146-173,376-404,409-411)

Nie zrealizowano zadań oznaczonych jako D6 i D12 (ekrany akustyczne przy ulicach: Walecznych, Leśmiana i Wierzyńskiego), których realizację przewidziano w POŚPH na lata 2010-2012, z powodu braku środków finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 148-149,151,376,384)

Spośród 33 zadań inwestycyjnych związanych z hałasem drogowym przewidzianych w POŚPH do realizacji w latach 2013-2016, rozpoczęto realizację dwóch zadań D48

i D49, tj. przebudowę i ograniczenie prędkości na części ulic: Niemierzyńska, Krasieńskiego i al. Wyzwolenia.

(Dowód: akta kontroli str. 146-169,422-423)

W raporcie z realizacji POŚPH za 2011 r. odnotowano, że Tramwaje Szczecińskie Sp. z o.o. poinformowały Urząd o niezrealizowaniu 4 zadań związanych z hałasem tramwajowym: T1, T13, T18 i T19 (modernizacja torowisk przy ulicach: Powstańców Wielkopolskich, Rodakowskiego i Wojska Polskiego), które planowała do realizacji w 2011 r.

(Dowód: akta kontroli str. 377)

4.2. W okresie od dnia 30 czerwca 2008 r. do 30 czerwca 2013 r. Rada Miasta uchwaliła ogółem 70 planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego (dalej „mpzp”) obejmujących tereny o łącznej powierzchni 9.128,8 ha, z których wszystkie dotyczyły takich funkcji jak: zabudowa mieszkaniowa, mieszkaniowo-usługowa, szpitale, obiekty stałego lub czasowego pobytu dzieci i młodzieży, domy opieki społecznej i rekreacyjno-wypoczynkowe. Spośród tych mpzp 53 (75,7% wszystkich) obejmowały tereny o powierzchni ogółem 7.910,3 ha (86,7%), na których występowało przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu.

W przedziale czasowym od dnia 24 maja 2010 r. (data uchwalenia POŚPH) do 30 czerwca 2013 r. uchwalone zostały ogółem 43 mpzp, z których wszystkie dotyczyły terenów z ww. rodzajami zabudowy, zlokalizowanej na terenach o łącznej powierzchni 5.039,1 ha. Spośród tych 43 mpzp 31 (72,1%) obejmowało tereny z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów hałasu na łącznej powierzchni 3.952,3 ha (78,4%).

Stopień pokrycia miasta Szczecina obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wynosił w dniu:

- 30 czerwca 2008 r.: 23,0% (6,9 tys. ha),
- 31 grudnia 2010 r.: 38,6% (11,6 tys. ha),
- 30 czerwca 2013 r.: 45,7% (13,7 tys. ha).

(Dowód: akta kontroli str. 299,420-421)

Analiza 5 mpzp obejmujących obszary, na których stwierdzono przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu, wykazała, iż odnośnie ochrony przed hałasem zapisano w ustaleniach planów:

- Pogodno – Somosierry¹⁹: dla zabudowy mieszkaniowej lokalizowanej wzdłuż drogi publicznej, należy przewidzieć rozwiązania łagodzące lub eliminujące negatywne skutki sąsiedztwa tras komunikacyjnych (§ 6 ust. 2 pkt 7), dopuszcza się wznoszenie budynków na pobyt ludzi w zasięgu zagrożeń i uciążliwości określonych w przepisach odrębnych pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających te uciążliwości poniżej poziomu ustalonego w przepisach (§ 6 ust. 2 pkt 9),
- Płonia – Balińskiego²⁰: dopuszcza się sytuowanie budynków na pobyt ludzi w zasięgu negatywnego oddziaływania komunikacji drogowej pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających te uciążliwości poniżej poziomu ustalonego w przepisach (§ 6 ust. 2 pkt 12),
- Śródmieście Północ – Bazarowa²¹: wszelkie uciążliwości związane z inwestycjami powinny zamykać się w granicach działek budowlanych (§ 6 ust. 2 pkt 2), inwestycje z zakresu infrastruktury technicznej obejmują inwestycje w granicach linii rozgraniczających poszczególnych ulic z odpowiednimi

¹⁹ Uchwała Rady Miasta nr XXVII/790/13 z dnia 25.02.2013 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego z 14.03.2013 r. poz. 1202).

²⁰ Uchwała RM nr XXV/750/12 z 19.12.2012 r. (Dz. U.W.Z. z 16.01.2013 r. poz. 248).

²¹ Uchwała RM nr XI/232/11 z 12.09.2011 r. (Dz. U.W.Z. z 11.10.2013 r. nr 119 poz. 2163).

zabezpieczeniami technicznymi zmniejszającymi uciążliwość w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska (§ 1 ust. 2 pkt 1 załącznika nr 3),

- Bukowo - Park Leśny²²: przy lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej wzdłuż ulic należy zastosować rozwiązania łagodzące lub eliminujące negatywne skutki sąsiedztwa tras komunikacyjnych (§ 6 ust. 2 pkt 8),
- Międzyodrze - Wyspa Grodzka – Łasztownia ²³: przy lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej wzdłuż ulic należy zastosować rozwiązania łagodzące lub eliminujące negatywne skutki sąsiedztwa tras komunikacyjnych (§ 6 ust. 4 pkt 5).

Do wszystkich ww. 5 mpzp zostały sporządzone prognozy oddziaływania na środowisko. Wynika z nich, że ich wnioski były zbieżne z zapisami Mapy akustycznej Szczecina, którą posługiwano się przy opracowywaniu prognoz.

(Dowód: akta kontroli str. 374-375)

W okresie od dnia 30 czerwca 2008 r. do 30 czerwca 2013 r. Urząd wydał ogółem 2.707 decyzji o warunkach zabudowy, z których 70 (2,6 ogółu) dotyczyło m.in. zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej, szpitali, obiektów stałego lub czasowego pobytu dzieci i młodzieży, domów opieki społecznej i rekreacyjno-wypoczynkowej na łącznej powierzchni 67,0 ha. Spośród 70 decyzji 54 (77,1% ogółu) obejmowały tereny o powierzchni ogółem 41,5 ha, na których występowało przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu.

W przedziale czasowym od dnia 24 maja 2010 r. do 30 czerwca 2013 r. wydano ogółem 1.283 decyzje o warunkach zabudowy, z których 35 (2,7% ogółu) dotyczyło terenów z ww. rodzajami zabudowy, obejmującymi tereny o łącznej powierzchni 26,8 ha. Spośród 35 decyzji 31 (2,4 % ogółu) obejmowało tereny z przekroczeniami dopuszczalnych poziomów hałasu na łącznej powierzchni 25,5 ha.

Powierzchnie objęte ww. decyzjami zostały obliczone na podstawie danych z ewidencji gruntów.

(Dowód: akta kontroli str. 299)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Wiesława Rabińska wyjaśniła, że: „w decyzji o warunkach zabudowy, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie ma wymogu podawania powierzchni terenu objętego inwestycją.”

(Dowód: akta kontroli str. 300)

4.3. Analiza 10 decyzji o warunkach zabudowy²⁴ wydanych przez Urząd dla inwestycji polegających na budowie m.in.: wielorodzinnych budynków mieszkalnych i mieszkalno-usługowych na terenach, na których występowało przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu, wykazała, że w decyzjach tych nie zawarto zapisów określających wymagania dotyczące ochrony przed hałasem.

(Dowód: akta kontroli str. 301-345)

Na temat braku w decyzjach o warunkach zabudowy zapisów o ochronie przed hałasem Zastępca Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Elżbieta Głowacka wyjaśniła, co następuje: „*Mapa akustyczna jest informacją, a nie przepisem prawa. Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy opieramy się na ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i każdy złożony wniosek rozpatrujemy zgodnie z ustaleniami tej ustawy. Wszystkie wydane decyzje o warunkach zabudowy zawierają elementy określone w tej ustawie, w tym parametry inwestycji i warunki wynikające z przepisów odrębnych. Decyzje te*

²² Uchwała RM nr XXIV/695/12 z 26.11.2012 r. (Dz. U.W.Z. z 19.12.2012 r. poz. 3246).

²³ Uchwała RM nr XII/270/11 z 24.10.2011 r. (Dz. U. W.Z. z 23.11.2011 r. nr 134 poz. 2418).

²⁴ Decyzje nr: 131/2011 z 14.04.2011 r., 222/11 z 30.05.2011 r., 257/11 z 20.06.2011 r., 232/11 z 2.06.2011 r., 437/11 z 28.10.2011 r., 66/12 z 29.02.2012 r., 49/12 z 10.02.2012 r., 140/12 z 30.04.2012 r., 20/13 z 21.01.2013 r., 87/13 z 4.04.2013 r.

zawierają również informacje dla projektanta, że należy projektować zgodnie z obowiązującymi przepisami z uwzględnieniem przepisu art. 5 ustawy Prawo budowlane, który zawiera także punkt dotyczący ochrony przed hałasem i drganiami. Na etapie wydawania pozwolenia na budowę projektant ma obowiązek wykonać projekt budowlany z uwzględnieniem warunków wymaganych przepisami w tym – dotyczących hałasu. (...) Uwzględnienie w decyzjach o warunkach zabudowy obowiązków dotyczących przestrzegania norm w zakresie hałasu jest jedynie informacją. Obowiązek stosowania norm spoczywa na projektancie. Projekt decyzji o warunkach zabudowy podlega uzgodnieniu z różnymi organami, w tym z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska oraz z Zarządem Dróg i Transportu Miejskiego, które, jeżeli uznają to za stosowne, wprowadzają uwarunkowania dotyczące hałasu i wówczas informacja taka jest zawarta w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy.”

(Dowód: akta kontroli str. 69)

W oparciu o jedną z ww. 10 decyzji o warunkach zabudowy Urząd wydał decyzję o pozwoleniu na budowę²⁵, budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami w parterze. W pozwoleniu, ani w opisie zatwierdzonego projektu budowlanego nie określono wymagań dotyczących ochrony przed hałasem, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. e Prawa budowlanego.

Na temat wydania pozwolenia na budowę, pomimo braku w zatwierdzonym projekcie budowlanym zapisów o ochronie przed hałasem Zastępca Dyrektora Wydziału Urbanistyki i Administracji Budowlanej Urzędu Andrzej Loch wyjaśnił: „(...) organ budowlany nie ma podstaw prawnych do sprawdzania rozwiązań budowlanych w projekcie budowlanym, chyba że obowiązek taki wynika z ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy (...) lub decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Za zawartość merytoryczną projektu budowlanego odpowiada projektant, który zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy Prawo budowlane wraz ze sprawdzającym dołącza oświadczenie o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. (...) Brak w części opisowej projektu budowlanego wskazuje, że autor projektu uznał, iż nie występuje konieczność ochrony przed hałasem tego obiektu. (...) Program Ochrony Środowiska przed Hałasem dla Miasta Szczecin (...) nie ma rangi prawa miejscowego. Jest jedynie wytyczną do opracowania innych aktów prawnych oraz wskazuje kierunki i sposób działań koniecznych do podjęcia celem poprawy – wyeliminowania przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu w konkretnych miejscach miasta. (...) Ponadto informuję, że wytyczne tego programu odnośnie wyeliminowania przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu występujących przy ul. Potulickiej, są realizowane przez Miasto Szczecin zgodnie z zaleceniami tego programu, tj. poprzez planowaną przebudowę ulicy i torowiska tramwajowego (...)”

(Dowód: akta kontroli str. 301,346-347,405-408)

Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶ od Powiatowej Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie wynika, że organ ten w okresie od dnia uchwalenia POŚPH (24 maja 2010 r.) do 30 czerwca 2013 r. wydał 165 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów (lub ich części) „wrażliwych na hałas”, tj. budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budynków związanych ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali i domów opieki społecznej. Powiatowa Inspektor wyjaśniła także, że: „Zakres działania organu nadzoru budowlanego przy oddawaniu obiektu do użytkowania regulują przepisy ustawy Prawo budowlane,

²⁵ Decyzja nr 1534/11 z 28.09.2011 r.

²⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.; dalej: ustawa o NIK

w szczególności art. 59a, zgodnie z którym organ przeprowadza obowiązkową kontrolę budowy w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami określonymi w pozwoleniu na budowę. Obowiązkowa kontrola obejmuje czynności sprawdzające określone w art. 59a ust. 2, w którym nie nakazuje się sprawdzenia zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych określonych w §§ 323 – 326 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2001 r. w sprawie wymagań technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Jeżeli zatwierdzony projekt obejmuje realizację elementów i urządzeń zabezpieczających obiekt przed hałasem (np. ekrany akustyczne) podczas obowiązkowej kontroli podlegają one sprawdzeniu, czy zostały wykonane. Zagadnienie związane z zapewnieniem odpowiednich warunków akustycznych przy oddawaniu obiektu do użytkowania może być sprawdzane przez Państwową Inspekcję Sanitarną, którą zgodnie z art. 56 ustawy Prawo budowlane inwestor jest zobowiązany zawiadomić o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania. Jej zakres działania w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, obejmuje m.in. uczestniczenie w dopuszczeniu do użytku obiektów budowlanych. W przypadku zgłoszenia przez ten organ sprzeciwu pozwolenie na użytkowanie nie może zostać udzielone.”

(Dowód: akta kontroli str. 32,51-52)

4.4. POŚPH nie określał szczegółowych rozwiązań zaproponowanych przedsięwzięć, ani wysokości kosztów ich realizacji. Urząd nie dysponuje danymi w zakresie wielkości zmniejszenia poziomu hałasu uzyskanego dzięki zrealizowaniu przedsięwzięć.

(Dowód: akta kontroli str. 93-227, 376-404)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie realizacji POŚPH oraz zadań ograniczających poziom hałasu.

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 o NIK, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu opublikowania POŚPH stanowiącego prawo lokalne w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
2. Niezwłoczne sporządzenie nowej mapy akustycznej i w terminie określonym w art. 119 POŚ nowego POŚPH.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie NIK, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, dnia 16 grudnia 2013 r.

Kontroler
Karol Kośnik
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor
Jarosław Staniszewski