



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4113-02-01/2013

D/13/509

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Mariusz Mizerski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88462 z dnia 2.12.2013 r. 2. Andrzej Misa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88464 z dnia 7.01.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gorzowie Wlkp. (RDOŚ) ul. Jagiellończyka 8, 66-400 Gorzów Wlkp.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Rydzanicz Dyrektor RDOŚ (dowód: akta kontroli str. 5-6)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Postanowienia uzgadniające realizację inwestycji drogowych wydawane były po analizie dokumentacji przedstawionej przez inwestorów, m.in. raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko, i zawierały zobowiązanie do wykonania analiz porealizacyjnych wykazujących skuteczność zastosowanych ekranów akustycznych. Ekranami tymi chroniona jest wyłącznie zabudowa mieszkalna rozproszona i zwarta. Nie stwierdzono aby jednostka akceptowała ochronę ekranami akustycznymi obszarów niezabudowanych ale przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2000-2013 wydano następujące decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach:
 - ŚR.II.ANow.66130-3/06 z 22.12.2006 r. – budowa drogi ekspresowej S3 Świnoujście-Lubawka-Granica Państwa, odcinek Gorzów Wlkp. – węzeł „Międzyrzecz Północ”, wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi, km (-) 0+500 – km 37+146,
 - ŚR.II.ANow.66130-23/07 z 6.08.2007 r. – budowa autostrady A2 na odcinku Świecko (km 1+995) – Trzciel (km 92+533) na terenie województwa lubuskiego,

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

- ŚR.II.ANow.66130-4/06/07 z 24.12.2007 r. – budowa drogi ekspresowej S3 Świnoujście-Lubawka-Granica Państwa, odcinek węzeł „Międzyrzecz Południe” – węzeł „Sulechów”, km 0+000 – km 42+953,96 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi,
- RDOŚ-08-WOOS-II-66130-001/09/pt z 1.09.2009 r. – budowa drugiej jezdni drogi ekspresowej S3 Sulechów – Nowa Sól, km 272+650,00 – km 316+640,00 - inwestycja na etapie postępowania przetargowego,
- RDOŚ-08-WOOS-II-66130-002/09/pk z 2.09.2009 r. – budowa drugiej jezdni obwodnicy Gorzowa Wlkp. w ciągu drogi ekspresowej S3, km 0+000 – km 11+660 – inwestycja na etapie postępowania przetargowego.

Wnioski o wydanie ww. decyzji złożyła Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze.

(dowód: akta kontroli str. 7-105)

Szczegółową analizą objęto dokumentację oraz ww. decyzje dotyczące budowy autostrady A2 na odcinku Świecko (km 1+995) – Trzciel (km 92+533) na terenie województwa lubuskiego (ŚR.II.ANow.66130-23/07) oraz budowy drogi ekspresowej S3 Świnoujście-Lubawka-Granica Państwa, odcinek Gorzów Wlkp. – węzeł „Międzyrzecz Północ” km (-) 0+500 – km 37+146 (ŚR.II.ANow.66130-3/06).

Analiza wykazała, że:

- przy drogach tych, w rejonie oddziaływania ponadnormatywnego hałasu, nie znajdowały się tereny niezabudowane chronione ekranami akustycznymi, ale przeznaczone pod zabudowę wymienioną w art. 113 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²,
- w ciągu autostrady A2 (oprócz jednego budynku – Hotelu Oaza) nie znajdowała się pojedyncza zabudowa chroniona ekranami akustycznymi,
- w ciągu drogi ekspresowej S3 usytuowanych było 9 pojedynczych budynków chronionych ekranami akustycznymi.

W raportach o oddziaływaniu ww. przedsięwzięć na środowisko w punkcie dotyczącym terenów wymagających ochrony akustycznej, m.in. zabudowy mieszkaniowej, odniesiono się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. RDOŚ w ramach prowadzonych postępowań w sprawach wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowień uzgadniających nie brała pod uwagę, na których odcinkach drogi znajdowały się tereny niezabudowane, ale przeznaczone zgodnie z istniejącym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę wymienioną w przytoczonym wyżej przepisie. Nie było to również przedmiotem analiz w trakcie prowadzonych postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 7-43, 106-111, 140-148, 167-175, 183-237, 257-280)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił³ m.in., że jeśli teren podlega ochronie akustycznej, co wynika z zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) lub w przypadku braku tego planu z faktycznego zagospodarowania terenu, tj. istnienia zabudowy, to nie istnieje możliwość rezygnacji z ochrony akustycznej bez względu na koszty działań ochronnych. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wyznacza minimalny konieczny poziom zabezpieczeń przed oddziaływaniami.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

³ W wyjaśnieniu Dyrektor RDOŚ powołał się na opracowanie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska pt. „Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko”, Izabela Grudzińska, Joanna Zarzecka, Warszawa 2011 r.

Inwestor może zaproponować dodatkowe działania ochronne. Istotne w przypadku ustalania sposobów ochrony akustycznej jest rzeczywiste zagospodarowanie lub użytkowanie terenów w sposób, ze względu na który ochrona przed hałasem została ustawowo ustanowiona. Nie chronimy zapisów planu, gdyż ze względu na brak przedmiotu ochrony, trudno określić, jakie i gdzie dokładnie będą potrzebne zabezpieczenia. We wszystkich decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach nałożono obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, w której porównuje się ustalenia określone w raporcie i w wydanej decyzji środowiskowej albo decyzji o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10 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 środowisko (dalej ustawa ooś) z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi dla jego ograniczenia.

(dowód: akta kontroli str. 106-111)

RDOŚ nie posiada i nie występowała do Ministra Środowiska o interpretację art. 113 ust. 2 pkt. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie sformułowania „tereny przeznaczone pod zabudowę”. Jednostce nie jest również znane stanowisko Ministra Środowiska w tym zakresie prezentowane w korespondencji m.in. z Zarządem Województwa Małopolskiego⁴, Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad⁵ oraz Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁶.

(dowód: akta kontroli str. 106, 110)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RDOŚ w badanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

2. W decyzji Wojewody Lubuskiego nr ŚR.II.ANow.66130-23/07 z 6.08.2007 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dotyczących budowy autostrady A2 na odcinku Świecko–Trzciel w pkt. I.3.a. określono konieczność budowy ekranów akustycznych chroniących tereny zabudowane znajdujące się w km 17+275 po stronie północnej autostrady, w km 18+795 po stronie południowej, w km 19+080 po stronie północnej, od km 30+530 do km 30+850 po stronie południowej, w km 47+350 po stronie południowej, w km 60+700 po stronie południowej⁷ oraz w km 89+000 po stronie północnej. Ponadto zobowiązano GDDKiA do wykonania analizy porealizacyjnej m.in. w zakresie ochrony akustycznej terenów wymagających ochrony przed emisją hałasu.

W trakcie planowania realizacji budowy autostrady A2 na odcinku Świecko-Trzciel, na wniosek Wojewody Lubuskiego wydano 6 postanowień⁸ uzgadniających realizację przedsięwzięcia, na podstawie art. 90 ust. 1, 7 i 8 ustawy ooś w związku z art. 106 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹ oraz § 2 ust. 1 pkt 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹⁰ (rozporządzenia Rady Mini-

⁴ Pisma z 6 i 27 lipca 2011 r. podpisane przez Dyrektora Departamentu Instrumentów Środowiskowych.

⁵ Pismo z 26 listopada 2012 r. podpisane przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza.

⁶ Pismo z 5 czerwca 2013 r. podpisane przez Dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza.

⁷ Pojedyncza zabudowa.

⁸ Postanowieniami objęto odcinek od km 3+375 do km 92+533. Wcześniejszy odcinek tj. od km 1+995 do km 3+375 nie został przedstawiony RDOŚ do oceny.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

¹⁰ Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm. Uchylone z dniem 15.11.2010 r.

strów z dnia 9 listopada 2004 r.). Nie wydano postanowień w trybie art. 88 ust. 1 ustawy ooś.

Autostrada A2 została wybudowana w systemie koncesyjnym przez Autostradę Wielkopolską II S.A. z siedzibą w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 22-43, 112-182)

W przypadku dwóch z sześciu wydanych postanowień, tj.:

- RDOŚ-08-WOOS-II-66130-017/09/tk z 16.07.2009 r.,
- RDOŚ-08-WOOS-II-66130-009/09/10/pt z 11.02.2010 r.,

w oparciu m.in. o raporty o oddziaływaniu na środowisko, dokonano ponownej analizy oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko m.in. w zakresie zmian dotyczących ochrony akustycznej zabudowy mieszkaniowej.

W postanowieniu z 16.07.2009 r. określono – na etapie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia – wybudowanie ekranu akustycznego o wysokości 4 m (przewidzianego w decyzji Wojewody Lubuskiego do umiejscowienia w km 60+700 po stronie południowej) w km od 60+880 do 61+470 po stronie południowej i połączenie z wałem ziemnym o początku w km 60+814 i końcu w km 60+904. Ponadto, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony zabudowy mieszkaniowej przed hałasem polecono dodatkowo zastosować na ekranie reduktor oktaogonalny hałasu, podnoszący skuteczność akustyczną ekranów. W raporcie o oddziaływaniu na środowisko z maja 2009 r. sporządzonym przez ORTOTRANS S.A. w Poznaniu wykazano, że planowany ekran akustyczny będzie skuteczniej chronił zabudowę mieszkaniową przed hałasem jeżeli jego długość będzie większa od zakładanej na etapie postępowania w sprawie wydawania decyzji środowiskowej oraz, jeżeli dodatkowo na ekranie zostanie zastosowany reduktor oktaogonalny.

Jak wynika z raportu o oddziaływaniu na środowisko, zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Lubrza, tereny na których zlokalizowana jest omawiana zabudowa, pełnią funkcję terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, usługową i rekreacyjną. Z załączonych do raportu zdjęć z wizji lokalnej wynika, że znajdują się tam dwa budynki mieszkaniowe jednorodzinne po stronie południowej autostrady, wybudowane w ostatnich latach wg współczesnych projektów architektonicznych.

(dowód: akta kontroli str. 140-142, 146-147, 183-198)

W postanowieniu z 11.02.2010 r. określono – na etapie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia – zmianę lokalizacji ekranów akustycznych chroniących zabudowę mieszkaniową. W raporcie o oddziaływaniu na środowisko z września 2009 r. sporządzonym przez ORTOTRANS S.A. w Poznaniu wykazano, że zgodnie z zapisami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ekran akustyczny powinien chronić zabudowę mieszkaniową w km 17+275 po stronie północnej, w km 18+795 po stronie południowej i w km 19+080 po stronie północnej. Natomiast na etapie sporządzania projektu budowlanego na podstawie podkładów mapowych oraz wizji w terenie, a także nowych danych ruchowych z października 2008 r., innych niż podane wcześniej w raporcie o oddziaływaniu na środowisko z 2007 r. stwierdzono, że zabudowa mieszkaniowa wymagająca ochrony akustycznej znajduje się w km ok. 17+080 po stronie północnej autostrady, w km 18+580 do 18+800 po stronie południowej oraz w km 18+800 po stronie północnej (motel Oaza). Dlatego też w postanowieniu zmieniono lokalizację ekranów akustycznych na odcinki w km od 16+600 do 17+150,16, w km od 18+200 do 19+400 oraz w km od 18+200,64 do 19+300,21.

Z raportu o oddziaływaniu na środowisko wynika, że inwestor w ramach przeprowadzonych uzgodnień otrzymał informację z Urzędu Miasta Rzepin, że teren, na którym przebiega autostrada nie posiada mpzp. Natomiast w przypadku gminy Słubice istnieją cztery punktowe mpzp, których zapisy nie świadczą o konieczności ochrony akustycznej wyszczególnionych w nich terenów. Na terenach tych znajduje się łącznie 7 budynków mieszkaniowych wymagających ochrony akustycznej.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 173, 199-214)

W decyzji nr ŚR.II.ANow.66130-3/06 z 22.12.2006 r. wydanej przez Wojewodę Lubuskiego, określającej środowiskowe uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S3 Świnoujście – Lubawka – Granica Państwa, na odcinku Gorzów Wlkp. – Węzeł „Międzyrzecz Północ”, w pkt. I.3.a. ustalono między innymi wymagania dotyczące budowy ekranów akustycznych chroniących zabudowę mieszkaniową na następujących odcinkach:

- od km 0-500 do km 0+160 po południowo-zachodniej stronie drogi S3 (tereny mieszkaniowe),
- od km 0-140 do km 0+350 po północno-wschodniej stronie drogi S3 (tereny mieszkaniowe),
- od km 1+160 do km 1+600 po prawej stronie drogi S3 (zabudowa osiedlowo-zagrodowa),
- od km 1+300 do km 2+050 po lewej stronie drogi S3 (zwarta zabudowa osiedlowo-zagrodowa),
- od km 4+350 do km 4+650 po lewej stronie drogi S3 (zwarta zabudowa osiedlowo-zagrodowa),
- od km 7+020 do km 7+320 po lewej stronie drogi S3 (zabudowa zagrodowa).

W uzasadnionych technicznie warunkach dopuszczono zmianę lokalizacji i długości ekranów akustycznych +/- 10% ich długości. Ponadto zobowiązano GDDKiA do wykonania analizy porealizacyjnej m.in. w zakresie ochrony akustycznej terenów wymagających ochrony przed emisją hałasu.

(dowód: akta kontroli str. 7, 9, 15-16)

Na podstawie art. 90 ust. 1, 7 i 8 ustawy ooś, art. 106 § 1 i 4 Kpa oraz § 2 ust. 1 pkt 29 przywołanego wcześniej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. RDOŚ – na wniosek Wojewody Lubuskiego – wydała dwa następujące postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia:

- RDOŚ-08-WOOS-II-6617-009/10/pt z 26.03.2010 r.,
- RDOŚ-08-WOOS-II-6617-012/10/pt z 26.03.2010 r.¹¹

(dowód: akta kontroli str. 215-256)

W postanowieniu nr RDOŚ-08-WOOS-II-6617-009/10/pt wydanym w oparciu o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia i Raport o oddziaływaniu na środowisko drogi ekspresowej Nr S3 na odcinku Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz od km (-) 0+500 do km 37+146 oraz po przeprowadzeniu ponownej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, RDOŚ wśród warunków na etapie realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia określiła między innymi budowę ekranów akustycznych celem ochrony akustycznej pojedynczych budynków na niżej wymienionych odcinkach:

¹¹ W postanowieniu tym nie określono warunków dotyczących budowy ekranów akustycznych chroniących zabudowę mieszkaniową.

- przezroczysty odbijający, po prawej stronie drogi S3 od km 1+040 do km 1+340 o dł. 300 m i o wys. 5,0 m (zabudowa osiedlowo-zagrodowa, tj. 1 budynek mieszkalny chroniony akustycznie),
- przezroczysty odbijający, po prawej stronie drogi S3 od km 1+620 do km 1+740 o dł. 120 m i o wys. 2,5 m (zabudowa osiedlowo-zagrodowa, tj. 1 budynek mieszkalny chroniony akustycznie),
- metalowy pochłaniający, po prawej stronie drogi S3 od km 6+620 do km 6+880 o dł. 260 m i o wys. 3,5 m (zabudowa osiedlowo-zagrodowa, tj. 1 budynek mieszkalny chroniony akustycznie),
- metalowy pochłaniający, po prawej stronie drogi S3 od km 6+880 do km 7+140 o dł. 260 m i o wys. 2,0 m (zabudowa osiedlowo-zagrodowa, tj. 1 budynek mieszkalny chroniony akustycznie),
- metalowe pochłaniające (2 ekrany), po prawej stronie drogi S3 od km 7+260 do km 7+400 o dł. 140 m i o wys. 2,0 m oraz od km 7+400 do km 7+640 o dł. 240 m i wys. 2,5 m (zabudowa osiedlowo-zagrodowa, tj. 2 budynki mieszkalne chronione akustycznie),
- metalowy pochłaniający, po lewej (północno-wschodniej) stronie drogi S3 od km 0+680 do km 0+740 o dł. 60 m i o wys. 2,0 m (tereny mieszkaniowe, tj. 1 budynek mieszkalny chroniony akustycznie),
- przezroczysty odbijający, w obrębie węzła Skwierzyna II przy DK nr 3 o dł. 200 m i o wys. 6,0 m (zabudowa osiedlowo-zagrodowa; tj. 1 budynek mieszkalny chroniony akustycznie),
- pochłaniający, w okolicy węzła Skwierzyna II po prawej stronie istniejącej DK nr 3 od km 0+924 do km 1+064 o dł. 140 m i o wys. 3,0 m (zabudowa rozproszona, tj. 1 budynek mieszkalny chroniony akustycznie).

W uzasadnieniu ww. postanowienia wskazano, iż zgodnie z zapisami decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ekrany akustyczne powinny chronić wyłącznie zabudowę zwartą. Natomiast na etapie sporządzania projektu budowlanego, w wyniku wykonania obliczeń akustycznych sprawdzających wykazano, że budynki w zabudowie rozproszonej nie będą wówczas dostatecznie chronione. Wobec powyższego przyjęto budowę dodatkowych ekranów zgodnie z listą ekranów skorygowaną w stosunku do ustaleń poprzedniego raportu i decyzji środowiskowej. Ponadto w związku z wykupieniem przez inwestora dwóch działek¹² w gminie Deszczno i planowanym wyburzeniem znajdujących się tam budynków mieszkalnych, odstąpiono od budowy 4 ekranów akustycznych (o łącznej dł. 420 m) od km 6+980 do km 7+400.

(dowód: akta kontroli str. 215-256, 257-263)

Z informacji uzyskanej od zastępcy dyrektora GDDKiA Oddziału w Zielonej Górze wynika, że wspomniane wyżej budynki zostały wykupione i wyburzone. Po wydaniu decyzji środowiskowej inwestor wraz z projektantem wykonali dodatkową inwentaryzację zabudowań w obrębie odcinka 2 drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp.-Międzyrzecz, co zostało uwzględnione w obliczeniach wykonanych do raportu w ramach powtórnej oceny oddziaływania na środowisko na etapie ZRID. Przedmiotowe obliczenia określiły długości i wysokości ekranów akustycznych. Parametry ekranów dobrano komputerowo w ten sposób, aby po zastosowaniu zabezpieczeń przeciwhałasowych strefa ponadnormatywnych oddziaływań hałasu drogowego nie objęła terenów chronionych w formie zabudowy mieszkaniowej (typu osiedlowego lub zagrodo-

¹² Działki nr 158/7 i 141/3.

wego) sąsiadujących z projektowanym pasem drogowym. Założono przy tym, że przyjęte lokalizacje i wysokości ekranów skutecznie chronić będą wszystkie kondygnacje mieszkalne budynków występujących zarówno w zabudowie zwartej jak i rozproszonej, a więc również pojedyncze budynki mieszkalne.

(dowód: akta kontroli str. 282-284, 288-289)

Jak wynika z raportu o oddziaływaniu na środowisko drogi ekspresowej S3, opracowanego przez DHV Polska Sp. z o.o. w Warszawie, został on sporządzony m.in. w oparciu o:

- mpzp dla terenów położonych w gminie Deszczno dotyczący przebiegu korytarza technicznego gazociągu wysokiego ciśnienia DN400 i średniego ciśnienia (2004r.),
- zmiany mpzp w miejscowościach Deszczno, Glinik, Karnin, Kiełpin, Prądocin, Grzelec i Ulim (1999 r.) oraz dla obrębu Deszczno, gm. Deszczno (2002 r.),
- projekty mpzp w obrębie Stary Dworek, gm. Bledzew, dla części działki nr 2178/7 i w obrębach Chełmsko, Dębówko, Gaj, Krobielewo, Kubikowo, Nowa Niedrzwica i Rokitno w gm. Przytoczna.

W raporcie tym odniesiono się do mpzp jedynie w sposób ogólny stwierdzając m.in., iż studia przestrzenne i mpzp przewidywały adaptację istniejącego zagospodarowania przestrzennego terenu z przekształceniami fragmentów istniejących terenów otwartych w tereny zabudowane, głównie w formie uzupełnienia zabudowy w istniejących miastach, wsiach i osiedlach, w tym zwłaszcza w Gorzowie Wlkp., Skwierzynie i Międzyrzeczu. W zakresie układu komunikacyjnego przewidziano dokonanie rezerwy terenu pod budowę trasy ekspresowej S3. Wskazano również, że w rejonie Gorzowa Wlkp. w gminie Deszczno zaznacza się silna presja urbanizacyjna związana z bliskością miasta, a nowa zabudowa powstaje tu zarówno spontanicznie przez rozbudowę istniejących wsi, jak i w formie zorganizowanej na podstawie mpzp. Z raportu wynika również, że część z obowiązujących mpzp jest niezgodna z planowanym przedsięwzięciem drogowym (największe kolizje występują w gminie Deszczno, w obrębach miejscowości Karnin i Deszczno).

(dowód: akta kontroli str. 264-280)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RDOŚ w badanym zakresie.

Opis stanu
faktycznego

3. RDOŚ w ramach prowadzonych postępowań w sprawach wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postanowień uzgadniających nie brała pod uwagę, na których odcinkach drogi w rejonie oddziaływania ponadnormatywnego hałasu znajdowały się tereny z pojedynczą zabudową nieobjętą mpzp. W decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach, postanowieniach uzgadniających oraz raportach o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko nie określono na jakiej podstawie prawnej ustalono wymóg budowy ekranów akustycznych chroniących tereny z pojedynczą zabudową.

(dowód: akta kontroli str. 7, 22, 106-111)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił m.in., że podstawą prawną było rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Dodał, że w katalogu terenów podlegających ochronie akustycznej zawartym w rozporządzeniu w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku nie ma zdefiniowanej pojedynczej zabudowy, ochronie podlegają tereny m.in. zabudowy mieszkaniowej bez względu na jej ilość. Faktyczną podstawą określenia wymogów budowy ekranów akustycznych chroniących tereny z pojedynczą zabudową były zweryfikowane i przeanalizowane ustalenia raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 106-111)

Koszt całkowity ekranów akustycznych chroniących tereny z pojedynczą zabudową w ciągu drogi ekspresowej S3 wyniósł łącznie (bez podatku VAT) 2.836,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 281)

4. W ramach oceny oddziaływania na środowisko budowy autostrady A2 w zakresie ochrony zabudowy mieszkaniowej przed hałasem drogowym analizowano i oceniano wyłącznie zastosowanie ekranów akustycznych i nie brano pod uwagę wariantów alternatywnych takich jak wały ziemne, roślinność, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej itp. W działaniach tych nie brano również pod uwagę czynnika ekonomicznego.

(dowód: akta kontroli str. 183-196, 199-210)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił m.in., że podstawą określenia sposobu ochrony przed hałasem były zweryfikowane i przeanalizowane ustalenia raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko. Stwierdził ponadto, że ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie oraz zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany. W związku z powyższym przy projektowaniu inwestycji powodującej przekroczenia standardów jakości środowiska konieczne jest zaplanowanie odpowiednich urządzeń ochrony środowiska, w oparciu o właściwe metody prognozowania, co zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 8 ustawy ooŚ powinno zostać uwzględnione w raporcie o oddziaływaniu na środowisko wraz z opisem przewidywanych znaczących oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko, obejmujących bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe oddziaływania na środowisko, wynikające z istnienia przedsięwzięcia, wykorzystywania zasobów środowiska, czy emisji.

Jeśli teren podlega ochronie akustycznej, nie istnieje możliwość rezygnacji z ochrony akustycznej, bez względu na koszty działań ochronnych. Organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach ocenia zaproponowany przez inwestora sposób ochrony przed hałasem, sam nie posiada podstaw do projektowania przedsięwzięcia. Zaproponowane działania muszą być skuteczne. Ponadto organ nie zna środków, jakie inwestor planuje przeznaczyć na realizację przedsięwzięcia. Należy również podkreślić, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest wydawana na samym początku procesu inwestycyjnego w oparciu o prognozy i założenia, m.in. natężenia ruchu. Inwestor ma możliwość wykorzystania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w okresie do 6 lat do uzyskania kolejnej decyzji zezwalającej na realizację inwestycji.

We wszystkich decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach nałożono obowiązek wykonania analizy porealizacyjnej, w której porównuje się ustalenia określone w raporcie i w wydanej decyzji środowiskowej albo decyzji o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10 ustawy o oś z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia na środowisko i działaniami podjętymi dla jego ograniczenia.

(dowód: akta kontroli str. 7-43, 106-111)

W raporcie o oddziaływaniu na środowisko drogi ekspresowej S3 w zakresie ochrony zabudowy mieszkaniowej przed hałasem drogowym uwzględniono alternatywny wariant polegający na wykupieniu i wyburzeniu zabudowań¹³. Stwierdzono, że „w strefie oddziaływania ponadnormatywnego hałasu występują dwa siedliska wymagające wybudowania ekranu akustycznego chroniącego wyłącznie to jedno siedlisko. Siedliska te chronione są przez ekrany L10 oraz W1. W sytuacji gdy dla ochrony tylko jednego siedliska potrzebny jest ekran akustyczny, w tym przypadku o szacunkowych wartościach odpowiednio 240 tys. zł i 800 tys. zł. należy rozważyć czy z punktu widzenia ekonomicznego bardziej racjonalnym rozwiązaniem nie byłoby wykupienie i wyburzenie zabudowań. Nad wykupem zabudowań zastanowić się należy również w sytuacji, gdy cena ekranu jest wysoka, a liczba budynków, które mają być nim chronione jest niewielka.”

(dowód: akta kontroli str. 264-280)

Zastępca dyrektora GDDKiA Oddziału w Zielonej Górze poinformował, że zastosowanie wałów ziemnych w przypadku tej inwestycji (S3) było bardzo ograniczone ze względu na wydaną przez Wojewodę Lubuskiego decyzję lokalizacyjną nr 2/2005 z 23.06.2005 r. (znak RR.IV.BToł.7047-16-1/04/05), która nie uwzględniała dodatkowego obszaru przeznaczonego na budowę wałów ziemnych. Pasy zieleni izolacyjnej są najmniej skutecznym rozwiązaniem redukcji hałasu. Mała efektywność ekranowania przez pasy zieleni wynika z dużej przepuszczalności dźwięku. Rośliny w stanie ulistnionym tłumią hałas w zakresie 0,05 – 0,5 dB na 1 metr szerokości przegrody. Istotnym czynnikiem przy planowaniu wykorzystania pasów zieleni do ochrony akustycznej jest stosunkowo długi okres potrzebny do osiągnięcia wymaganej wysokości roślin, wysoka wrażliwość poszczególnych rodzajów roślin na zanieczyszczenia wytwarzane przez ruch samochodowy oraz konieczność stałej pielęgnacji. Ponadto systemy korzeniowe drzew wymagają odpowiednich stref ochronnych od elementów podziemnej infrastruktury technicznej i jednocześnie mogą stanowić dla nich zagrożenie. Metody polegające na wymianie stolarki okiennej i drzwiowej ograniczają jedynie hałas wewnątrz budynku bez możliwości zachowania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku zewnętrznym, do którego ochrony zobowiązany jest zarządzający drogą.

(dowód: akta kontroli str. 282-284, 215-237, 288-289)

5. W raportach o oddziaływaniu na środowisko dotyczących budowy autostrady A2 do analiz akustycznych przyjęto następujące horyzonty czasowe:

- 2011 – rok zakładanego oddania inwestycji do eksploatacji,
- 2025 – szeroki horyzont czasowy,
- 2030 – najszerszy horyzont czasowy wykorzystany dla projektu ekranów akustycznych.

¹³ Możliwość wykupienia i wyburzenia zabudowań przewidziano również w postanowieniu RDOŚ-08-WOŚ-II-6617-009/10/pt z 26.03.2010 r. uzgadniającym realizację tego przedsięwzięcia.

W odniesieniu do ww. horyzontów:

- obliczono hałas emitowany przez projektowany odcinek autostrady w porze dziennej (6.00-22.00) i nocnej (22.00-6.00),
- wyznaczono strefy oddziaływania akustycznego projektowanej autostrady odniesionych do wartości dopuszczalnych (60/50 dB),
- wyznaczono obszary chronione,
- dokonano analizy proponowanych do realizacji zabezpieczeń akustycznych – dla zabudowy mieszkaniowej tylko ekrany akustyczne.

Do budowy ekranów akustycznych przyjęto najszerszy horyzont czasowy, tj. 2030 r.

(dowód: akta kontroli str. 183-196, 199-210)

Z informacji uzyskanej od Wiceprezesa Zarządu inwestora - Autostrady Wielkopolskiej II S.A. z siedzibą w Poznaniu wynika, iż zgodnie z procedurą kontraktową, przyjęty horyzont czasowy na rok 2030 dla zaprojektowania ekranów akustycznych na odcinku autostrady A2 Świecko - Nowy Tomyśl, ustalono na konferencji uzgadniającej przy udziale stron: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Niezależny Inżynier, Główny Wykonawca i Autostrada Wielkopolska II.

(dowód: akta kontroli str. 285-287)

W raporcie o oddziaływaniu na środowisko dotyczącym budowy drogi ekspresowej S3 opracowano model oraz dokonano analizy zasięgu rozprzestrzeniania się hałasu wokół tej drogi dla następujących horyzontów czasowych:

- 2006 – rok bazowy – wariant bezinwestycyjny,
- 2011-2012 – lata zakładanego oddania inwestycji do eksploatacji,
- 2025 – najszerszy horyzont czasowy.

Do budowy ekranów akustycznych przyjęto najszerszy horyzont czasowy, tj. 2025 r.

(dowód: akta kontroli str. 264-280)

Dyrektor RDOŚ wyjaśnił, że nie ma podstawy prawnej do przyjmowania tego horyzontu. Dodał, że faktyczną podstawą tego działania były zweryfikowane i przeanalizowane ustalenia zawarte w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko oraz, że nie otrzymał w tym zakresie żadnych wytycznych od organów nadrzędnych. Stwierdził ponadto, że prawną podstawą określenia wymogu budowy ekranów akustycznych w przypadku, gdy będą one stanowiły ochronę przed przekroczeniami norm poziomu hałasu dopiero w dłuższej perspektywie czasowej jest rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Natomiast faktyczną podstawą określenia takiego wymogu są zweryfikowane ustalenia raportów o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 106-111)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność RDOŚ w badanym zakresie.

IV. 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 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴ 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 Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Zielona Góra, dnia 30 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler

Dyrektor

Andrzej Misa
specjalista k.p.

Zbysław Dobrowolski

.....

.....

¹⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.