



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-15-02/2013
P/13/134

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	P/13/134 – Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontroler	Henryk Kulczewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88458 z dnia 25.10.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (UM)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Jędrzejczak, Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie oceny ogólnej

W sposób właściwy zorganizowano pracę Urzędu do wykonywania zadań związanych z ochroną przed hałasem. Zadania przypisano konkretnej komórce organizacyjnej UM, a do ich realizacji wyznaczono osoby posiadające odpowiednie przygotowanie merytoryczne.

Prawidłowo wybrano wykonawcę mapy akustycznej i programu ochrony środowiska przed hałasem (POŚPH). Dokumenty te sporządzono terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a następnie udostępniono społeczeństwu.

Zaproponowane w POŚPH rozwiązania zmierzają do ograniczenia w latach 2013-2019 źródeł hałasu we wszystkich obszarach, na których wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych jego poziomów.

Stwierdzono jednostkowe uchybienie dotyczące zaniechania niezwłocznego przekazania mapy akustycznej właściwym organom administracji publicznej. Obowiązek ten wykonano dopiero po 3 miesiącach od dnia ostatecznego odbioru mapy od wykonawcy, co jednak nie miało zasadniczego znaczenia dla kontrolowanej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonania zadań związanych z ochroną przed hałasem

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

Opis stanu faktycznego

Zadania ochrony przed hałasem realizuje Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa (WOŚR), a w nim osoba zajmująca stanowisko inspektora ds. ochrony powietrza, ochrony przed hałasem i promieniowaniem. Osoba ta ukończyła studia wyższe zawodowe w zakresie inżynierii środowiska w energetyce i transporcie, odbyła dwa szkolenia pn. „Ochrona środowiska przed hałasem” i „Wytyczne sporządzania map akustycznych”, a

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

także uczestniczyła w trzech ogólnopolskich konferencjach szkoleniowych dotyczących problemu hałasu w mieście. Zakres jej obowiązków nie przewidywał opracowywania map akustycznych lub POŚPH.

Bezpośredni nadzór nad ww. stanowiskiem sprawuje kierownik Oddziału Ochrony Środowiska (OOS), a w trybie nadzoru i kontroli dyrektor WOŚR.

(dowód: akta kontroli str. 4-16)

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) przetargu nieograniczonego na wykonanie mapy akustycznej i POŚPH, została sporządzona przez pracowników UM, a jej integralnym załącznikiem był dokument pn. „Szczegółowy opis zadania”. Dokument ten opracował zespół powołany zarządzeniem prezydenta z dnia 1.12.2010 r. pod przewodnictwem kierownika OOS, przy współudziale ww. inspektora (koordynatora) oraz 5 innych osób zajmujących odpowiedzialne stanowiska w wydziałach: Geodezji i Katastru, Urbanistyki, Informatyki oraz Dróg i Transportu Publicznego.

Oprócz koordynatora, pozostałe osoby nie brały wcześniej udziału w szkoleniach dot. akustyki, jednakże z wykształcenia i sprawowanej funkcji posiadały wiedzę specjalistyczną niezbędną do opracowania poszczególnych elementów załącznika do SIWZ, w tym m.in. w zakresie: Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej prowadzonego w programie EWMaPa, numerycznej mapy zasadniczej Gorzowa Wlkp., zasobów z ewidencji ludności i obiektów użyteczności publicznej, oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także danych z pomiarów natężenia ruchu drogowego wykonanych w 2008 r. na najważniejszych skrzyżowaniach i odcinkach dróg w mieście.

(dowód: akta kontroli str. 17-20)

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

W okresie objętym kontrolą UM na bieżąco był monitorowany przez Ministra Środowiska i Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (GIOŚ) w zakresie postępu prac nad mapą akustyczną i POŚPH. Przypominano o obowiązku terminowego wykonania ww. dokumentów, o zamieszczeniu na stronach internetowych GIOŚ wytycznych do ich opracowania oraz o planowanych szkoleniach i osobach wyznaczonych w GIOŚ do bezpośrednich kontaktów z pracownikami UM. W lutym 2012 r., a następnie w lipcu 2012 r. GIOŚ poinformował prezydentów miast, że zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku², GIOŚ jest zobowiązany do przygotowania sprawozdania dla Komisji Europejskiej z realizacji prac nad mapami i POŚPH. W związku z powyższym na stronie internetowej www.gios.gov.pl zostały zamieszczone arkusze sprawozdawcze wraz z instrukcją do ich wypełniania, a także instrukcja nadawania kodów obiektom mapowym i zasady cyfrowego zapisu map akustycznych. Wypełnione arkusze oraz zapis cyfrowy map należało przesłać drogą e-mail, do dnia 31.12.2012 r., na adres mapy@gios.gov.pl.

Zgodnie z powyższymi wytycznymi UM przekazał do GIOŚ w dniu 14.09.2012 r. drogą elektroniczną wypełnione arkusze sprawozdawcze i zapis cyfrowy map, których wykonanie zlecił firmie specjalistycznej (SECTEC z Gdańska) w ramach umowy z dnia 25.10.2011 r. na wykonanie mapy akustycznej i POŚPH (vide pkt 2.2. niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 21-28)

Sposób realizacji zadań ochrony przed hałasem, poza przypadkiem omówionym w p. 2.4. niniejszego wystąpienia, wskazuje na właściwy nadzór nad wykonywaniem tych obowiązków oraz skuteczność funkcjonowania kontroli zarządczej w tym obszarze.

² Dz. U. L. 189 z 18 lipca 2002 r.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Sporządzanie i udostępnianie mapy akustycznej

2.1. Terminowość sporządzania mapy akustycznej

Opis stanu
faktycznego

Mapa akustyczna miasta Gorzowa Wlkp. została wykonana w terminie określonym cyt. dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego oraz przepisem art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw³, tj. do dnia 30 czerwca 2012 r. (przekazanie mapy przez wykonawcę nastąpiło 30.05.2012 r., a jej ostateczny odbiór 29.06.2012 r.). O terminowym wykonaniu mapy i jej zamieszczeniu na portalu internetowym www.mapaakustyczna.gorzow.pl poinformowano GIOŚ w dniu 23.07.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 29)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.2. Wybór wykonawcy mapy akustycznej i realizacja zamówienia

Opis stanu
faktycznego

1. Wybór wykonawcy mapy akustycznej oraz POŚPH objęto jednym zamówieniem publicznym. SIWZ zawierała wymagania określone art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych⁴, w tym m.in.: opis przedmiotu zamówienia, termin wykonania, warunki udziału w postępowaniu, miejsce oraz termin składania i otwarcia ofert, opis sposobu obliczenia ceny. Warunkiem koniecznym było wykazanie doświadczenia i wiedzy wykonawców, tj. wykonanie w okresie ostatnich trzech lat co najmniej dwóch usług o podobnym charakterze dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców, a także dysponowanie potencjałem technicznym oraz osobowym i znajdowanie się w kondycji ekonomiczno-finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia.

Prace zespołu nad SIWZ trwały 10 miesięcy (grudzień 2010 r. - wrzesień 2011 r.) i polegały głównie na pozyskiwaniu i analizowaniu danych podstawowych⁵ koniecznych do opracowania „Szczegółowego opisu zadania” (załącznika do SIWZ i umowy z wykonawcą). Dane te pozyskano z takich jednostek jak: MZK, PKP, zakłady przemysłowe, duże centra usługowo-handlowe, szpitale, domy pomocy społecznej. Podstawowym dokumentem wykorzystywanym w pracy zespołu były „Wytyczne opracowywania map akustycznych” z 2006 r. (wersja znowelizowana ukazała się w lutym 2011 r.), opublikowane na stronie internetowej GIOŚ. Korzystano także z wiedzy i doświadczenia innych miast, które już wcześniej wykonały mapy akustyczne (Łódź, Olsztyn, Warszawa, Bydgoszcz) i opublikowały SIWZ na swoich stronach internetowych.

W SIWZ zawarto wymagania co do zgodności mapy akustycznej z uregulowaniami wynikającymi z dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego oraz m.in. z:

- ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁶ (POŚ),
- rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji⁷ (dalej *rozporządzenia w sprawie map akustycznych*),

³ Dz. U. Nr 100, poz. 1085 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁵ Między innymi aktualizacje planów zagospodarowania przestrzennego, zestawień dróg z podziałem na kategorie, klasy i numery, nazwy działek i ulic w formie danych graficznych EWMapy, dane dotyczące liczby mieszkańców oraz lokali mieszkalnych, zakładów przemysłowych i dużych centrów handlowych, a także dane dotyczące komunikacji tramwajowej i kolejowej oraz lokalizacji miejsc parkingowych.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 187, poz. 1340.

- rozporządzenia 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 portem⁸.

We wzorze umowy, a następnie w umowie z wykonawcą na realizację zadania, zawarto zapisy dotyczące m.in.:

- zobowiązania wykonawcy do pozyskania danych wejściowych,
- możliwości weryfikacji przedmiotu umowy z wykazaniem wad i usterek powstałych z przyczyn wykonawcy,
- zapłaty kary umownej przez wykonawcę za odstąpienie, opóźnienie lub nienależyte wykonanie przedmiotu umowy,
- przeniesienia na zamawiającego praw autorskich do wykonanych utworów i udzielenia 3 letniej gwarancji na przedmiot umowy,
- wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% wynagrodzenia brutto,
- możliwości zmian postanowień umowy w przypadku zmiany przepisów prawa Unii Europejskiej lub prawa krajowego i dostosowania dokumentacji do tych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 30)

2. Wybór wykonawcy mapy akustycznej nastąpił zgodnie z warunkami wynikającymi z SIWZ, w trybie i na zasadach określonych w Prawie zamówień publicznych (przetarg nieograniczony). Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający podał, że na realizację zamówienia zamierza przeznaczyć 900,0 tys. zł brutto. W wyniku ogłoszenia wpłynęła jedna oferta, firmy SECTEC z Gdańska, która zaproponowała cenę 867.027 zł.

Zgodnie z umową z dnia 25.10.2011 r. zawartą pomiędzy miastem Gorzów Wlkp. i firmą SECTEC, termin wykonania mapy akustycznej ustalony został do dnia 31.05.2012 r., natomiast POŚPH do 30.11.2012 r.

W związku z wejściem w życie z dniem 23.10.2012 r. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁹, termin wykonania POŚPH został przesunięty do dnia 05.04.2013 r.

Według harmonogramu stanowiącego załącznik do umowy, terminy realizacji poszczególnych zadań, w odniesieniu do opracowania mapy akustycznej, określono:

- przekazanie wykonawcy danych podstawowych, w tym map numerycznych terenu: 08.11.2011 r.,
- wykonanie zdjęć lotniczych do ortofotomapy: 14.11.2011 r.,
- przekazanie zamawiającemu pierwszej wersji mapy wrażliwości hałasowej obszarów: 31.12.2011 r.; wniesienie uwag do ww. mapy przez zamawiającego: 31.01.2012 r.; przekazanie ostatecznej wersji tej mapy: 29.02.2012 r.,
- pozyskanie przez wykonawcę danych wejściowych akustycznych i nieakustycznych, w tym wykonanie ortofotomapy: 29.02.2012 r.,
- przekazanie zamawiającemu materiałów końcowych, w tym map akustycznych w formie cyfrowej i analogowej, systemu udostępniania i systemu zarządzania mapami, przeprowadzenie szkoleń dla pracowników UM: do 31.05.2012 r.

Wynagrodzenie wykonawcy ustalono zgodnie z ofertą w wysokości 867.027 zł brutto, płatne w 2 transzach: 70% po wykonaniu mapy akustycznej i 30% po przekazaniu ostatecznej wersji POŚPH.

(dowód: akta kontroli str. 31-47)

Zgodnie z postanowieniami SIWZ przekazanie wykonawcy numerycznej mapy zasadniczej Gorzowa Wlkp. (będącej zasobem geodezyjnym UM) nastąpiło nieodpłatnie. Podstawą

⁸ Dz. U. Nr 140, poz. 824 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1109.

prawną przekazania mapy były postanowienia art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 48-49)

Wykonawca wywiązał się z zobowiązań zawartych w harmonogramie. Zdjęcia lotnicze, na podstawie których powstała ortofotomapa miasta wraz z numerycznym modelem terenu, zostały wykonane na początku listopada 2011 r. Pierwszą wersję mapy wrażliwości przekazał (drogą elektroniczną) do UM w dniu 5.01.2012 r., a jej ostateczną wersję, po uzgodnieniach z zespołem, 13.02.2012 r. Uzgodnienia powyższe dotyczyły lokalizacji niektórych działek pod obiektami użyteczności publicznej i ogródków działkowych.

W dniu 30.05.2012 r. wykonawca przekazał I etap przedmiotu umowy, w tym m.in.:

- mapę akustyczną w postaci „map hałasu” w formie cyfrowej i analogowej, w tym map terenów zagrożonych hałasem i mapy wrażliwości hałasowej terenu,
- operat techniczny z wykonania ortofotomapy (wydruk i w formie elektronicznej),
- system udostępniania mapy akustycznej,
- system zarządzania mapą akustyczną (pliki instalacyjne).

Przekazane materiały zostały poddane analizie przez zespół, który 12.06.2012 r. wniósł uwagi dotyczące m.in. niewłaściwych nazw głównych ulic miasta, pominięcia na mapie wrażliwości hałasowej szkoły podstawowej i działki z zabudową wielorodzinną, niewłaściwej identyfikacji budynków (np. garaże opisano jako budynki mieszkalne). Protokołem z dnia 29.06.2012 r. Zespół odebrał, po dokonaniu zmian i poprawek przez wykonawcę, przedmiot umowy bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 50-63)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Zgodność mapy akustycznej z uregulowaniami POŚ

Opis stanu
faktycznego

Wykonana przez firmę SECTEC mapa akustyczna spełnia wymagania określone w załączniku Nr 1 do cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie map akustycznych, w tym m.in. zawiera:

- 1) Część opisową, w skład której weszły: informacja wprowadzająca, wynikowe zestawienia tabelaryczne i wykresy oraz podsumowanie i wnioski.
- 2) Część graficzną, na którą złożyły się różnego rodzaju mapy akustyczne (emisyjne, imisyjne, wrażliwości hałasowej i terenów zagrożonych hałasem).
- 3) Charakterystykę obszaru podlegającego ocenie, w tym:
 - ogólny opis terenu objętego mapą, z podstawowymi danymi statystycznymi (położenie, powierzchnia, liczba mieszkańców i inne),
 - identyfikację i charakterystykę źródeł hałasu,
 - uwarunkowania akustyczne wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentów prawa miejscowego,
- 4) Charakterystykę systemów danych przestrzennych i narzędzi do ich stosowania, a w tym: nazwę systemów, oprogramowanie i formaty plików, procent powierzchni analizowanego obszaru objętego tymi systemami, datę ostatniej aktualizacji.
- 5) Podstawowe metody wykorzystane do opracowania mapy akustycznej, w tym: oprogramowanie używane do wykonania obliczeń akustycznych, a w tym jego nazwę, autora - producenta, numer licencji i informację, komu została wydana.
- 6) Szacunkową liczbę lokali mieszkalnych oraz osób zamieszkujących te lokale, narażone na hałas pochodzący od ruchu kołowego, szynowego oraz źródeł przemysłowych.

(dowód: akta kontroli str. 64-66)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 235.

2.4. Udostępnianie mapy akustycznej

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do przepisu art. 21 ust. 2 pkt 23 lit. h 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 środowisko¹¹ (U/S), UM udostępnił w dniu 29.06.2012 r. mapę akustyczną na swoim portalu pod wspomnianym adresem: www.mapaakustyczna.gorzow.pl. Informacje na portalu spełniały wymagania zawarte w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku¹² oraz załącznika Nr 3 cyt. rozporządzenia w sprawie map akustycznych. Zawierały one m.in.:

- część opisową i graficzną map emisyjnych, imisyjnych, wrażliwości hałasowej i terenów zagrożonych hałasem,
- zestawienia tabelaryczne zawierające podsumowanie danych,
- wyniki pomiarów stanowiących podstawę sporządzenia map akustycznych dla aglomeracji o liczbie mieszkańców od 100 do 250 tys.,
- wykaz terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny dla pory dziennej i nocnej, wraz z określeniem obszaru występowania przekroczeń,
- wykaz terenów zagrożonych hałasem drogowym, kolejowym, tramwajowym i przemysłowym.

(dowód: akta kontroli str. 67)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Urząd nie wywiązał się z obowiązku niezwłocznego przekazania mapy akustycznej Zarządowi Województwa Lubuskiego, Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Zielonej Górze i Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Gorzowie Wlkp., co stanowiło naruszenie art. 120 ust. 1 POŚ. Przekazanie to, w formie wydruku oraz w wersji elektronicznej, nastąpiło dopiero 8.10.2012 r., tj. po 3 miesiącach od dnia ostatecznego odbioru mapy od wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 68)

W sprawie niewykonania ww. obowiązku Pani Dorota Szukalska – Koźlakowska, dyrektor WOŚR wyjaśniła, że nastąpiło to w wyniku przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 69)

2.5. Stan akustyczny środowiska w mieście

Opis stanu
faktycznego

W skład mapy akustycznej wszedł zestaw map obrazujących długookresowe średnie poziomy dźwięku dla pory dzienne-wieczorowo-nocnej (wskaźnik L_{DWN}) oraz nocnej (wskaźnik L_N). Każdy z tych wskaźników został obliczony dla czterech rodzajów źródeł hałasu: drogowego, kolejowego, tramwajowego i przemysłowego.

W 2012 r. powierzchnia miasta wynosiła 85,72 km², a liczba mieszkańców 120.583 osoby. Analiza warunków akustycznych w mieście w 2012 r. dla wskaźnika L_{DWN} wykazała m.in., że na hałas pochodzący od ruchu drogowego powyżej 55 dB narażony był obszar miasta o pow. 24,52 km² (28,6% całkowitej pow.) zamieszkały przez 92,4 tys. mieszkańców¹³ (76,6% ogółu); od ruchu kolejowego 1,09 km² (1,27%) - 0,6 tys. mieszkańców (0,5%); od ruchu tramwajowego 0,81 km² (0,94%) - 8,1 tys. mieszkańców (6,7%); a na hałas przemysłowy 1,34 km² (1,56%) zamieszkały przez 0,1 tys. (0,08%) mieszkańców.

Dla wskaźnika L_N analiza wykazała, że na hałas pochodzący od ruchu drogowego powyżej 50 dB narażony był obszar miasta o pow. 13,57 km² (15,8% całkowitej pow.) zamieszkały przez 53,8 tys. mieszkańców¹⁴ (44,6% ogółu); od ruchu kolejowego 0,88 km² (1,0%) - 0,5 tys. mieszkańców (0,41%); od ruchu tramwajowego 0,54 km² (0,63%) - 6 tys. mieszkańców (5%); a na hałas przemysłowy 0,57 km² (0,66%) - teren niezamieszkały.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 227, poz. 1485

¹³ Z tego powyżej 75 dB – 0,4 tys. mieszkańców: 0,45 km².

¹⁴ Powyżej 70 dB – 0,0 tys. mieszkańców: 0,09 km².

Wyniki mapy akustycznej - po wprowadzeniu przez wykonawcę aktualizacji wynikającej z cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1.10.2012 r., istotnie podwyższającej dopuszczalne poziomy hałas - wskazują, że głównym źródłem zagrożeń klimatu akustycznego był hałas drogowy. Wyniki przed i po aktualizacji mapy w zakresie przekroczeń norm dopuszczalnych tego hałasu przedstawiały się jak niżej:

- powierzchnia obszaru: spadek z 4,69 km² do 0,6 km²,
- liczba lokali mieszkalnych: odpowiednio z 8,2 tys. do 0,77 tys.,
- liczba mieszkańców: spadek z 23,5 tys. (19,5%) do 2,26 tys. (1,9%), w tym na przekroczenie większe niż 5 dB z 6,2 tys. (5,1%) do 0,15 tys. (0,13%),
- liczba budynków szkolnych i przedszkolnych: jak wyżej z 50 do 18,
- liczba budynków służby zdrowia i opieki społecznej: jak wyżej z 3 do 2.

Hałas tramwajowy stanowił niewielkie zagrożenie dla mieszkańców miasta (spadek z 0,7 tys. do 0,04 tys.), natomiast hałas kolejowy i przemysłowy dotyczyły niewielkiego obszaru miasta, a po aktualizacji mapy akustycznej zagrożenia praktycznie nie występują.

W podsumowaniu wniosków wynikających z mapy akustycznej podano, że działania naprawcze powinny dotyczyć przede wszystkim hałasu drogowego i być skierowane na usunięcie transportu ciężkiego oraz tranzytu z centrum i terenów mieszkaniowych, a następnie na kształtowanie przestrzeni miejskich przyjaznych dla mieszkańców i środowiska (nowoczesne, ciche nawierzchnie, uspokojenie ruchu). Powinno to nastąpić m.in. poprzez budowę zachodniego obejścia miasta w ciągu drogi krajowej nr 3 jako drogi ekspresowej (Etap I inwestycji został już zrealizowany w roku 2008) oraz poprzez planowane modernizacje dróg wojewódzkich i powiatowych.

Zmniejszenie ruchu samochodów ciężarowych spowoduje spadek poziomu hałasu wewnątrz aglomeracji miejskiej. Nowe technologie zabezpieczeń antyhałasowych zredukują ewentualny wzrost poziomu hałasu powodowanego wzrostem ilości samochodów osobowych. Również rozwój i poprawa jakości komunikacji zbiorowej oraz zwiększenie sieci ścieżek rowerowych mogą przyczynić się do zmniejszenia uciążliwości akustycznej w mieście. Na zmniejszenie poziomu emisji źródła hałasu mają wpływ m.in. ekrany akustyczne oraz stosowanie „cichych” nawierzchni dróg (dla prędkości ruchu > 50 km/godz.).

(dowód: akta kontroli str. 64-66 i 70-76)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność w zbadanym obszarze.

3. Opracowanie i udostępnianie programu ochrony środowiska przed hałasem

3.1. Terminowość opracowania programu ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

Z dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. oraz przepisu art. 119 ust. 1 POŚ, w zw. z art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw wynika, że dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny, tworzy się do dnia 30 czerwca 2013 r. programy ochrony środowiska przed hałasem, których celem jest dostosowanie poziomu hałasu do dopuszczalnego.

Zgodnie z umową i wspomnianym harmonogramem (pkt 2.2. niniejszego wystąpienia), przekazanie ostatecznej wersji POŚPH nastąpiło 5.04.2013 r., natomiast 24.04.2013 r. wykonawca przedstawił POŚPH na sesji Rady Miasta. Tego samego dnia Rada Miasta uchwaliła POŚPH dla miasta Gorzowa Wlkp.

(dowód: akta kontroli str. 77-81)

Ustalono
nieprawidłowości

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

3.2. Program ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

1. POŚPH spełniał wymagania wynikające z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem¹⁵. W odniesieniu do §§ 3-7 rozporządzenia zawierał m.in.:

- analizę materiałów i dokumentów wykorzystywanych do kontroli i dokumentowania realizacji programu,
- informacje o wydanych decyzjach, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia celów programu,
- obszary objęte programem oraz charakterystyki techniczno-akustyczne źródeł hałasu mające negatywny wpływ na jego poziom w środowisku,
- analizę efektywności ekologicznej i ekonomicznej zadań programu we wzajemnym ich powiązaniu, w tym poziom hałasu w środowisku przed i po realizacji zadań programu,
- harmonogram realizacji poszczególnych zadań w odniesieniu do przekroczeń progowego poziomu hałasu dla terenów zagrożonych.

(dowód: akta kontroli str. 82-87)

2. Prezydent miasta na podstawie art. 48 ust. 1 UIŚ odstąpił od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu POSPH dla miasta Gorzowa Wlkp. Odstąpienie to zostało pozytywnie zaopiniowane i uzgodnione z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz Lubuskim Państwowym Wojewódzkim Inspektorem Sanitarnym w Gorzowie Wlkp. Wnioski o wydanie ww. opinii/uzgodnień wraz z elektroniczną i papierową wersją projektu POŚPH, przekazano ww. organom w dniu 28.02.2013 r.

W uzasadnieniu podano m.in., że realizacja działań inwestycyjnych przebiegać będzie w pasach istniejących dróg, na terenie przekształconym, w obszarze zurbanizowanym oraz:

- roboty będą prowadzone poza obszarami wymagającymi specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin, zwierząt i ich siedlisk,
- inwestycje nie spowodują ponadnormatywnych emisji substancji i energii do środowiska, nie będą wywierać istotnej presji na środowisko przyrodnicze i nie spowodują negatywnego oddziaływania na ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 88-97)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1. Wypełniając obowiązek wynikający z art. 119 ust. 2a POŚ oraz zgodnie z art. 39 ust. 1 UIŚ, w lutym 2013 r. prezydent podał do publicznej wiadomości (w siedzibie UM, na stronie internetowej i w lokalnej prasie) informację o opracowaniu projektu POŚPH oraz o możliwości zapoznania się z treścią projektu, który został wyłożony do wglądu w siedzibie UM, jak również o sposobie i miejscu składania uwag i wniosków (w formie pisemnej lub drogą e-mail) w terminie 21 dni od daty ogłoszenia.

W trakcie konsultacji społecznych wpłynęło do UM jedno pismo (członków wspólnoty mieszkaniowej) dotyczące uciążliwości komunikacji publicznej (MZK) w godzinach porannych (4⁰⁰ – 6⁰⁰) na jednym ze skrzyżowań, spowodowanej „rozjeżdżaniem” się autobusów z zajezdni. W związku z tym, iż na wskazanym przez wspólnotę skrzyżowaniu nie stwierdzono ponadnormatywnego hałasu, pismo zostało skierowane do zarządcy taboru z wnioskiem o przeanalizowanie możliwości zmiany logistycznej rozprowadzania autobusów na trasy.

(dowód: akta kontroli str. 98-100)

¹⁵ Dz. U. Nr 179, poz. 1498

2. Prezydent wykonał obowiązek wynikający z art. 120 ust. 2 POŚ w zakresie przekazania POŚPH Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (WIOŚ) w Zielonej Górze niezwłocznie po jego uchwaleniu¹⁶. Prezydent przekazał też POŚPH komórkom organizacyjnym UM, zobowiązanym do realizacji działań ujętych w programie.

(dowód: akta kontroli str. 101-102)

3. Udostępnienie społeczeństwu POŚPH nastąpiło w dniu 17.05.2013 r. na stronie internetowej UM, a 23.05.2013 r. program opublikowany został w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego¹⁷. Ponadto, stosownie do art. 119 ust. 4a POŚ, opracowano i opublikowano na stronie internetowej streszczenie POŚPH w języku niespecjalistycznym, zawierające omówienie wszystkich ważnych aspektów działań przewidywanych w programie, w formie prezentacji graficznych i zestawień tabelarycznych.

(dowód: akta kontroli str. 103-117)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

Zasadniczy wpływ na klimat akustyczny Gorzowa Wlkp. ma hałas drogowy. Zadania POŚPH oparto w głównej mierze o kierunki wskazane w dokumentach strategicznych miasta związane z rozwojem sieci drogowej i dostosowanie działań POŚPH do polityki zrównoważonego rozwoju Gorzowa Wlkp. Jest to ściśle powiązane z dokończeniem ważnych dla miasta przedsięwzięć, niezbędnych remontów i przygotowaniem się do funkcjonowania miasta w nowym układzie dróg krajowych. Proponowane w POŚPH rozwiązania są wielotorowe i zaplanowane zostały na lata 2013-2019, a ich efektem będzie obniżenie o ponad 25% liczby osób narażonych na ponadnormatywny hałas (z 2.297 do 1.665 osób).

Niektóre rozwiązania przewidziane zostały do ujęcia w planach zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożonych hałasem. I tak:

- w strefach udokumentowanych przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu - lokalizowanie zabudowy podlegającej ochronie przed hałasem poza ww. strefą, albo wprowadzenie dla tej zabudowy właściwych środków zabezpieczających, chroniących przed hałasem,
- w odniesieniu do terenów niezagospodarowanych - stosowanie zasad strefowania akustycznego, tj. wprowadzenia określonego przeznaczenia i typu zabudowy oraz zagospodarowania terenu w zależności od istniejącego lub potencjalnego poziomu hałasu (w tym m.in. lokalizowanie zabudowy mieszkalnej w ostatniej strefie - w znacznej odległości od tras komunikacyjnych i lokali o charakterze usługowym),
- ograniczanie liczby osób narażonych na działanie hałasu poprzez wypieranie funkcji mieszkaniowej z budynków położonych przy pasach drogowych na rzecz usług,
- projektowanie w nowych obszarach mieszkalnych sieci drogowo-ulicznej, jako terenów ruchu uspokojonego.

W POŚPH przewidziano też działania inwestycyjne, remontowe, organizacyjne i edukacyjne, wpływające na obniżenie poziomu hałasu, w tym m.in.:

- odciążenie miasta poprzez skierowanie ruchu tranzytowego na drogę ekspresową S-3 Gorzów Wlkp. – Międzyrzecz (planowane ukończenie tego odcinka - maj 2014 r.),
- zastosowanie nawierzchni o dobrych parametrach akustycznych na wszystkich modernizowanych drogach,
- modernizacja torowisk tramwajowych oraz szlifowanie szyn, toczenie obręczy kół pojazdów szynowych i stosowanie w tramwajach hamulców tarczowych lub z okładzinami z tworzyw sztucznych,

¹⁶ Uchwałę podjęto w dniu 24.04.2013 r., a przekazanie do WIOŚ w formie wydruku i w wersji elektronicznej na płycie CD nastąpiło 10.05.2013 r.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2013 r., poz. 1376.

- ograniczenie prędkości ruchu na ulicach Gorzowa Wlkp. w strefach udokumentowanych przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu (strefy uspokojonego ruchu),
- promowanie wykorzystania bardziej ekologicznych środków transportu oraz zachowań proekologicznych związanych z alternatywnymi formami transportu (transport miejski, rowerowy).

W harmonogramie nie przewidziano zastosowania ekranów akustycznych przy istniejących drogach. Spowodowane to zostało m.in. niewielką skalą przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu oraz dużymi spadkami terenu i jego wysoką zabudową.

(dowód: akta kontroli str. 118-123)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zbadanym obszarze.

4. Realizacja programu ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

Uchwała Rady Miasta w sprawie POŚPH weszła w życie w dniu 6.06.2013 r. Zgodnie z harmonogramem stanowiącym załącznik do POŚPH, w latach 2013-2019 na realizację przedsięwzięć drogowych przewidziano w budżecie miasta 31.751 tys. zł, a na modernizację torowisk tramwajowych 13.740 tys. zł. W harmonogramie przewidziano 36 zadań (w tym 33 drogowe i 3 torowiskowe), pogrupowanych od najwyższego do najniższego wskaźnika M¹⁸, o którym mowa w § 7 ust. 2 cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 października 2002 r. w sprawie szczególnych wymagań jakim powinien odpowiadać POŚPH. W takiej też kolejności powinna następować ich realizacja (§ 7 ust. 3 rozporządzenia), przy czym w harmonogramie nie określono konkretnych dat wykonania poszczególnych zadań. Zadania drogowe, to w przeważającej większości (22) modernizacja ulic Gorzowa Wlkp. o łącznej długości 18.561 m, z zastosowaniem nawierzchni o dobrych parametrach akustycznych. Długość modernizowanych torowisk wyniesie 1.880 m.

Ponadto program uwzględnia zadania dotyczące:

- budowy odcinka drogi ekspresowej S-3 Gorzów Wlkp. - Międzyrzecz, którego koszty zostaną pokryte z budżetu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
- budowy tzw. „schetynówek”, objętych Narodowym Programem Przebudowy Dróg Lokalnych, mającym na celu udzielenie pomocy jednostkom samorządu terytorialnego w ramach dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych.

Do dnia 14.11.2013 r. żadne zadanie o charakterze inwestycyjno-remontowym nie zostało zakończone. Do tego dnia wydatkowano na przedsięwzięcia przewidziane w harmonogramie ogółem 151,4 tys. zł, głównie na opracowanie dokumentacji projektowej i częściowe wykonanie nawierzchni dróg o dobrych parametrach akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 124-132)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

¹⁸ Wskaźnik charakteryzujący wielkość przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu i liczbę mieszkańców na terenie o przekroczonym poziomie dopuszczalnym.

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 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 Zielonej Górze.

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.

Zielona Góra, dnia 17 grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler
Henryk Kulczewski
główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis

.....
podpis