



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-26-02/2013
P/13/134

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/134 – Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	1. Adam Kończak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86212 z 06.09.2013 r. [dowód: akta kontroli str. 3-4]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Bydgoszczy (zwany dalej „Urzędem”); ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Rafał Bruski, Prezydent Miasta Bydgoszczy [dowód: akta kontroli str. 5-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie ochrony mieszkańców Bydgoszczy przed hałasem.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia dokładanie starań do terminowego sporządzenia map akustycznych, pomimo opóźnienia nie z winy Urzędu w wykonaniu pierwszej mapy. Prawidłowy wybór wykonawców Map akustycznych i Programów ochrony środowiska przed hałasem (POŚPH). Zgodność map z uregulowaniami Prawa Ochrony Środowiska. Zapewnienie warunków organizacyjnych i kadrowych do realizacji zadań ochrony przed hałasem oraz udziału społeczeństwa na etapie opracowywania programów. Udostępnienie społeczeństwu Map akustycznych oraz POŚPH, a także informacji na ten temat na stronie internetowej Urzędu.

NIK wskazuje jednak na nieprawidłowość nie mającą wpływu na ocenę ogólną, polegającą na nie przekazaniu Kujawsko - Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska uchwalonego POŚPH z 2010 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

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

Sprawami dotyczącymi hałasu zajmowano się w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (WGKiOŚ). Z Regulaminu WGKiOŚ wynikało m. in., że przygotowanie i rozpowszechnianie map akustycznych, przygotowanie i aktualizacja programu ochrony środowiska przed hałasem oraz monitorowanie jego realizacji, a także przygotowywanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu należało do zakresu działania Referatu Pozwoleń i Uwarunkowań Środowiskowych. W badanym okresie sprawami związanymi z ochroną przed hałasem zajmował się jeden pracownik (Inspektor). Z przyjętych kart stanowisk pracy wynikało m. in., że do zadań Inspektora należało: prowadzenie postępowań administracyjnych i przygotowywanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu; ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko w zakresie hałasu; nałożenia obowiązku przedłożenia przeglądu ekologicznego w zakresie hałasu; decyzji o nałożeniu obowiązku przeprowadzania pomiarów poziomu hałasu w środowisku; uczestniczenie i wydawanie opinii dotyczącej ochrony przed hałasem w: postępowaniach w sprawie wydawania pozwoleń zintegrowanych, postępowaniach w sprawie ograniczenia negatywnego oddziaływania instalacji na środowisko, postępowaniach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tworzeniu planów zagospodarowania przestrzennego oraz innych opracowań planistycznych, projektach finansowanych z UE i źródeł krajowych związanych z ochroną przed hałasem w zakresie merytorycznym; aktualizacja danych „Mapy akustycznej Bydgoszczy”; gromadzenie i weryfikacja danych zamieszczonych na portalu internetowym mapy akustycznej oraz kontrola poprawności funkcjonowania portalu; koordynacja prac związanych z realizacją „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy” (POŚPH) w szczególności analizą monitorowania i przygotowywania sprawozdań z realizacji programu.

Pracownik jest absolwentem Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego w Bydgoszczy, kierunek ochrona środowiska. Odbił 6 szkoleń w zakresie hałasu np. „Zarządzanie środowiskiem akustycznym – hałas w mieście”, czy „Problem hałasu w mieście – od map akustycznych do programów ochrony przed hałasem”. Urząd nie wynajmował specjalistów do sporządzenia Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) dotyczącej wyłonienia wykonawcy opracowania map akustycznych i POŚPH. W badanym okresie opracowano dwie Mapy akustyczne miasta Bydgoszczy ze stanem na 2006 i 2011 r. oraz dwa POŚPH, jeden w 2010 r. i drugi w 2013 r. W przypadku mapy akustycznej opracowanej w 2008 r. zlecono nadzór nad wykonywaniem zamówienia w zakresie: oceny prawidłowości identyfikacji oraz charakterystyki źródeł hałasu w mapie akustycznej; analizy raportów wyników badań natężenia ruchu dostarczonych przez wykonawcę, uwzględniającą ocenę sposobu wykonania pomiarów; oceny raportów wyników badań hałasu kolejowego i tramwajowego; przygotowania propozycji lokalizacji punktów pomiarowych hałasu komunikacyjnego drogowego oraz wytycznych w zakresie metodyki pomiarów hałasu, niezbędnych do uzupełnienia obliczeń komputerowych przez wykonawcę mapy; oceny raportów wyników badań oraz weryfikacji prawidłowości obliczeń dokonanych przez wykonawcę mapy; analizy map terenów, na których hałas przekroczy poziom dopuszczalny w zależności od

funkcji dla wszystkich przedstawionych źródeł hałasu. Koszt usługi wynosił brutto 3.600 zł.

Zlecono również nadzór i konsultacje w zakresie: Stosowania Systemów Informacji Geograficznej w procesie tworzenia mapy akustycznej; Informacji o elementach cyfrowego modelu terenu i cyfrowego modelu budynków na etapie tworzenia systemu i na etapie przyjmowania zrealizowanego zamówienia. Koszt usługi wynosił brutto 5.000 zł. W przypadku mapy akustycznej opracowanej w 2012 r. zlecono wykonanie analizy numerycznego modelu terenu i budynków zrealizowanych w ramach zamówienia na wykonanie mapy ze stanem na 2011 r., obejmującej wykonanie: mapy rozkładu różnic rezydualnych modelu terenu i budynków; mapy zmian dokonanych w numerycznym modelu terenu i budynków na etapie aktualizacji; opisu metod uzyskania poszczególnych map, opisu poszczególnych map oraz podsumowanie wyników analizy, ocenę numerycznego modelu terenu i budynków z 2011 r. oraz wnioski. Koszt zamówienia wynosił brutto 1.845 zł. POŚPH były odbierane przez pracowników Urzędu.

[akta kontroli str. 16-18]

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

Pismem z 6 sierpnia 2008 r. (znak:WGK.V.0704/3/08) przesłano Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (GIOŚ) arkusze sprawozdawcze, tabele oraz oświadczenie wykonawcy „Mapy akustycznej miasta Bydgoszczy” (stan na 2006 r.) w sprawie zgodności modeli użytych do realizacji mapy z wymogami Dyrektywy 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europy. Pismem z 18 lipca 2012 r. (znak:WGK.V.6250.48.2012.ŁT) przekazano GIOŚ arkusze sprawozdawcze oraz Mapy akustyczne miasta Bydgoszczy (stan na 2011 r.). Pismem z 18 września 2012 r. (znak:WGK.V.6250.61.2012. ŁK) poinformowano Ministra Środowiska, że w ramach sporządzonych map akustycznych zostały wykonane mapy hałasu drogowego uwzględniające wszystkie drogi na terenie Bydgoszczy. Zasady kontroli zarządczej przyjęto zarządzeniem Nr 441/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy w sprawie wprowadzenia zasad kontroli zarządczej w Mieście Bydgoszczy. WGKiOŚ składał corocznie oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w zakresie ponoszonej odpowiedzialności za realizowane cele i zadania.

[akta kontroli str. 19-21]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

2. Sporządzanie i udostępnianie map akustycznych

2.1. Terminowość sporządzania map akustycznych

Opis stanu faktycznego

Z Protokołu odbioru z 14 sierpnia 2008 r. (znak: WGK.V.7610/77A/07) wynikało, że pierwszą mapę akustyczną dla miasta Bydgoszczy (dokumentację i działający system) wykonawca przekazał zamawiającemu 14 sierpnia 2008 r., mimo że według art. 14 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.) zwaną dalej „ustawą o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska” mapa akustyczna powinna być sporządzona w terminie do 30 czerwca 2007 r.

[dowód: akta kontroli, str. 22-26]

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ w wyjaśnieniu podał m. in., że w przypadku Bydgoszczy pierwsza mapa akustyczna nie została opracowana w ustawowym terminie z uwagi na brak przepisów wykonawczych, o których mowa w art. 112b ust. 1 i art.118a ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Powyższe artykuły zostały wprowadzone do ww. ustawy art. 1 pkt 43 i pkt 50 ustawy z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Natomiast odpowiednie regulacje prawne wprowadzono rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 4 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia wartości wskaźnika L_{DWN} oraz rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz układu i sposobu ich prezentacji, czyli w pierwszym przypadku krótko przed, a w drugim po ustawowym terminie sporządzenia mapy. Pierwsza „Mapa akustyczna miasta Bydgoszczy” została odebrana w dniu 14 sierpnia 2008 r.

[dowód: akta kontroli, str. 26]

Z Protokołu zdawczo-odbiorczego wynikało m. in., że „Mapę akustyczną dla miasta Bydgoszczy” ze stanem na 2011 r. wykonawca przekazał zamawiającemu 22 czerwca 2012 r. tj. w obowiązującym terminie. Jednak z uwagi na rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. poz. 1109), konieczne było wykonanie jej aktualizacji.

[dowód: akta kontroli, str. 27-29]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Opóźnienie dotyczące sporządzenia pierwszej mapy akustycznej nie było spowodowane działaniami pracowników Urzędu, tylko brakiem przepisów wykonawczych określających treść mapy.

Ustalone nieprawidłowości

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

2.2. Wybór wykonawców map akustycznych i realizacja zamówień

Opis stanu faktycznego

Z informacji uzyskanej z archiwum Urzędu Miasta Bydgoszczy wynikało, że cała dokumentacja z przeprowadzonego w 2007 r. postępowania o zamówienie publiczne dotyczące wyłonienia wykonawcy pierwszej mapy akustycznej dla miasta Bydgoszczy została zniszczona zgodnie z wymaganym okresem archiwizacji.

W SIWZ dla wykonania drugiej mapy akustycznej (stan na 2011 r.) podano m.in. warunek, że wykonawca w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert wykonał należycie:

- co najmniej dwie usługi, z których każda zawierała wszystkie poniższe elementy łącznie:

a) opracowanie mapy akustycznej miasta o liczbie mieszkańców większej niż 100 000 zgodnie z wymaganiami Prawo ochrony środowiska z uwzględnieniem co najmniej hałasu drogowego, kolejowego, tramwajowego i przemysłowego;

b) wykonanie numerycznego modelu terenu oraz trójwymiarowego modelu zabudowy;

c) wykonanie i wdrożenie portalu internetowego publikującego informacje o środowisku z wykorzystaniem interaktywnych map, co najmniej jedną usługę polegającą na:

- wdrożeniu rejestru, zintegrowanego z bazą danych ewidencji gruntów i budynków posiadającego moduł administracyjny, w którym dane i ustawienia konfiguracyjne zapisane są w relacyjnej bazie danych, a wszystkie interfejsy funkcjonują z poziomu przeglądarki internetowej;

- wykonaniu programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta o liczbie mieszkańców większej niż 100 000, wykonanych na podstawie wymagań wynikających z ustawy Prawo ochrony środowiska;

- wykonaniu i wdrożeniu systemu całorocznego wielopunktowego (co najmniej 10 lokalizacji pomiarowych) monitoringu hałasu.

Określono również w SIWZ kwalifikacje osób zatrudnianych przez wykonawcę.

W SIWZ podano, że mapa powinna być wykonana zgodnie z obowiązującym prawem m. in.: dyrektywy 2002/49 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. odnoszącej się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. U. L. 189 z 18 lipca 2002 r.) zwaną dalej „dyrektywą 2002/49 WE”; ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska; ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko; ustawą z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze przestrzennej; rozporządzeniami Ministra Środowiska oraz „Wytocznymi opracowywania map akustycznych” wydanymi przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. We wzorze umowy na sporządzenie mapy były zapisy dotyczące danych wyjściowych i możliwości ich weryfikacji przez zamawiającego, akceptacji przez zamawiającego punktów pomiarów natężenia hałasu oraz zapisy zobowiązujące wykonawcę do usunięcia wad wykrytych w odebranym przedmiocie umowy.

[dowód: akta kontroli, str. 30-66]

Wyboru wykonawcy „Mapy akustycznej miasta Bydgoszczy” (stan na 2011 r.) i „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy 2012” dokonano 23 grudnia 2011 r. w wyniku udzielenia zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Wybrano ofertę BMT AGROSS Spółka z o. o. za cenę brutto 848.700 zł za oba opracowania. Wybrany wykonawca spełniał warunki wynikające z SIWZ. Prezydent Bydgoszczy w dniu 30 grudnia 2011 r. zawarł z BMT AGROSS Spółka z o. o. umowę na wykonanie do 30 czerwca 2012 r. „Mapy akustycznej dla miasta Bydgoszczy” (I etap zamówienia) za kwotę brutto 499.380 zł i do 15 grudnia 2012 r. POŚPH (II etap zamówienia) za kwotę brutto 349.320 zł. Do umowy sporządzono harmonogram, w którym ustalono terminy wykonania poszczególnych

etapów prac. Zapisy w załączonych co miesięcznych „Raportach z postępu prac” świadczyły o właściwym nadzorze nad realizacją zamówienia.

Dyrektor WGKiOŚ pismem z 24 listopada 2011 r. wystąpił do Miejskiej Pracowni Geodezyjnej w Bydgoszczy (MPG) o przekazanie mapy zasadniczej w układzie współrzędnych 2000, format DGN oraz mapy terenów zamkniętych, obie ze stanem na grudzień 2011 r. w związku z pracami nad opracowaniem „Mapy akustycznej dla miasta Bydgoszczy”.

MPG pismem z 15 grudnia 2011 r. przekazała nieodpłatnie WGKiOŚ wymienione mapy.

Prezydent Bydgoszczy 14 listopada 2012 r. zawarł (wybór w trybie zamówienia z wolnej ręki) umowę z BMT AGROSS Spółka z o. o. na wykonanie w terminie do 20 grudnia 2012 r. uaktualnienia wykonanej mapy akustycznej Bydgoszczy o elementy wynikające z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. Wartość wynagrodzenia ustalono w kwocie brutto 36.900 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 67-109]

W dniu 18 kwietnia 2007 r. Prezydent Bydgoszczy zawarł (w wyniku wyboru oferty w trybie przetargu nieograniczonego) z Konsorcjum 3 firm reprezentowanym przez przedstawicieli BMT CORDAH Sp. z o. o. umowę na wykonanie w terminie do 30 czerwca 2008 r. mapy akustycznej m. Bydgoszczy wraz z kompleksowym systemem do jej: zarządzania, aktualizacji oraz udostępniania na stronach internetowych Urzędu Miasta Bydgoszczy (stan na 2006 r.). Wynagrodzenie za przedmiot umowy ustalono na kwotę brutto 973.560 zł. Do umowy sporządzono harmonogram, w którym ustalono terminy wykonania poszczególnych etapów prac. Zapisy w załączonych sprawozdaniach, pismach, notatkach i raportach świadczyły o właściwym nadzorze nad realizacją zamówienia.

Prezydent Bydgoszczy 12 maja 2008 r. zawarł (wybór w trybie zamówienia z wolnej ręki) z tym samym Konsorcjum 3 firm reprezentowanym przez przedstawicieli BMT CORDAH Sp. z o. o. umowę na wykonanie w terminie do 30 czerwca 2008 r. uzupełnienia wykonywanej mapy akustycznej m. Bydgoszczy o elementy wynikające z rozporządzenia Ministra Środowiska z 1 października 2007 r. w sprawie zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (Dz. U. Nr 187, poz.1340) zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Środowiska z 1 października 2007 r.”. Wynagrodzenie za przedmiot umowy ustalono na kwotę brutto 189.100 zł.

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ w wyjaśnieniu podał, że zamówienia publiczne polegające na wykonaniu dwóch map akustycznych i aktualizacji POŚPH były realizowane ze środków budżetowych Urzędu. W województwie kujawsko - pomorskim nie było możliwości otrzymania dofinansowania na realizację ww. zadań ze środków pozabudżetowych.

[dowód: akta kontroli, str. 110-134]

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Zgodność map akustycznych z uregulowaniami POŚ

Opis stanu
faktycznego

Obie mapy akustyczne Bydgoszczy spełniały wymagania nałożone rozporządzeniem Ministra Środowiska z 1 października 2007 r., tj. zawierały:

- część opisową, w której skład wchodziły: informacje wprowadzające, wynikowe zestawienia tabelaryczne, trójwymiarowe widoki fragmentów map hałasu, podsumowanie i wnioski;

- część graficzną, na którą składały się mapy akustyczne.

W mapie akustycznej Bydgoszczy wykonanej w 2008 r. nie podano wyników analizy rozkładu hałasu przy elewacjach budynków, przeprowadzonych na różnych wysokościach, na co zwrócił uwagę Zamawiający, jednak Wykonawca w piśmie z 25 lipca 2008 r. (znak:MAB/407/ak/2008) wyjaśnił, że „Analizy tego rodzaju przeprowadzane są w ramach opracowywania środków redukcji hałasu dla dokładnej oceny oczekiwanego efektu redukcji. Efekt ten może być różny na różnych wysokościach. Taka analiza przeprowadzana jest dla stosunkowo niewielkich, wyodrębnionych obszarów i ograniczonej ilości budynków, dla których rozważana jest możliwość zastosowania środków redukcji hałasu. Ponieważ w ramach realizacji mapy akustycznej żadne środki redukcji hałasu nie były proponowane, nie przeprowadzono również analiz rozkładu hałasu przy fasadach budynków dla określenia efektu ich ewentualnego zastosowania.”

W mapie akustycznej Bydgoszczy wykonanej w 2012 r. wyniki analizy rozkładu hałasu przy elewacjach budynków podano w punkcie 11.3.

[dowód: akta kontroli, str. 135-138]

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.4. Udostępnianie map akustycznych

Opis stanu
faktycznego

Mapy akustyczne zostały udostępnione pod adresem www.mapy.bydgoszcz.pl. Zintegrowano je również z systemem informacji przestrzennej Bydgoszczy.

Mapy akustyczne w formie papierowej i elektronicznej przekazywano pismami:

- z 24 września 2008 r. Zarządowi Województwa Kuj.-Pom. w Toruniu, Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Bydgoszczy oraz Kuj.-Pom. Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Bydgoszczy;

- z 18 września 2008 r. Zarządowi Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, Portowi Lotniczemu w Bydgoszczy, PKP Polskim Liniom Kolejowym S.A. Zakład Linii Kolejowych w Bydgoszczy oraz Miejskiej Pracowni Urbanistycznej;

- 5 września 2012 r. Zarządowi Województwa Kuj.-Pom. w Toruniu, Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Bydgoszczy, Kuj.-Pom. Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Zarządowi Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, Portowi Lotniczemu w Bydgoszczy, PKP Polskim Liniom Kolejowym S.A. Zakładowi Linii Kolejowych w Bydgoszczy oraz Miejskiej Pracowni Urbanistycznej;

- z 21 czerwca 2013 r. Kuj.-Pom. Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, mapa uaktualniona po zmianach wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

[dowód: akta kontroli, str. 139-159]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

2.5. Stan akustyczny środowiska w mieście

Mapy akustyczne sporządzone dla Bydgoszczy obejmowały 5 źródeł hałasu: drogowy, tramwajowy, kolejowy, przemysłowy i lotniczy. Największy wpływ na klimat akustyczny Bydgoszczy w przypadku obu map miał hałas drogowy. Na dzień 1 stycznia 2011 r. w Bydgoszczy było zameldowanych 356,2 tys. osób, a gęstość zaludnienia wynosiła 2,0 tys. osób/km². W zakresie hałasu drogowego (wskaźnik L_{DWN}) porównanie dla 2008 r. i 2012 r. kształtowało się następująco:

-powierzchnia obszarów zagrożonych z przekroczeniem hałasu do 5dB wynosiła 7,1 km² w 2008 r. i 0,79 km² w 2012 r.; od 5 do 10 dB wynosiła 3,1 km² w 2008 r. i 0,10 km² w 2012 r.; od 10 do 15 dB wynosiła 1,0 km² w 2008 r. i 0 w 2012 r.; od 15 do 20 dB wynosiła 0,1 km² w 2008 r. i 0 w 2012 r.; powyżej 20 dB w 2008 r. i 2012 r. wynosiła 0;

-liczba lokali mieszkalnych położonych w miejscach przekroczenia hałasu do 5dB wynosiła 36 tys. w 2008 r. i 2,61 tys. w 2012 r.; od 5 do 10 dB wynosiła 22 tys. w 2008 r. i 0,37 tys. w 2012 r.; od 10 do 15 dB wynosiła 4 tys. w 2008 r. i 0 w 2012 r.; lokali położonych w miejscach przekroczenia hałasu powyżej 15 dB w 2008 r. i 2012 r. nie było;

-liczba zagrożonych mieszkańców, przekroczeniem hałasu do 5dB wynosiła 102 tys. w 2008 r. i 7,59 w 2012 r.; od 5 do 10 dB wynosiła 63 tys. w 2008 r. i 1,11 tys. w 2012 r.; od 10 do 15 dB wynosiła 11 tys. w 2008 r. i 0,01 tys. w 2012 r.; mieszkańców zagrożonych przekroczeniami hałasu powyżej 15 dB w 2008 r. i 2012 r. nie było;

-liczba budynków szkolnych i przedszkolnych położonych w miejscach przekroczenia hałasu do 5dB wynosiła 176 w 2008 r. i 23 w 2012 r.; od 5 do 10 dB wynosiła 85 w 2008 r. i 9 w 2012 r.; od 10 do 15 dB wynosiła 30 w 2008 r. i 1 w 2012 r.; budynków szkolnych i przedszkolnych położonych w miejscach przekroczenia hałasu powyżej 15 dB w 2008 r. i 2012 r. nie było.

W zakresie hałasu drogowego (wskaźnik L_N) porównanie dla 2008 r. i 2012 r. kształtowało się następująco:

-powierzchnia obszarów zagrożonych z przekroczeniem hałasu do 5dB wynosiła 6,4 km² w 2008 r. i 0,46 km² w 2012 r.; od 5 do 10 dB wynosiła 2,7 km² w 2008 r. i 0,05 km² w 2012 r.; od 10 do 15 dB wynosiła 0,9 km² w 2008 r. i 0 w 2012 r.; od 15 do 20 dB wynosiła 0,1 km² w 2008 r. i 0 w 2012 r.; powyżej 20 dB w 2008 r. i 2012 r. wynosiła 0;

-liczba lokali mieszkalnych położonych w miejscach przekroczenia hałasu do 5dB wynosiła 32 tys. w 2008 r. i 1,48 tys. w 2012 r.; od 5 do 10 dB wynosiła 24 tys. w 2008 r. i 0,22 tys. w 2012 r.; od 10 do 15 dB wynosiła 4 tys. w 2008 r. i 0 w 2012 r.; lokali położonych w miejscach przekroczenia hałasu powyżej 15 dB w 2008 r. i 2012 r. nie było;

-liczba zagrożonych mieszkańców, przekroczeniem hałasu do 5dB wynosiła 90 tys. w 2008 r. i 4,24 w 2012 r.; od 5 do 10 dB wynosiła 68 tys. w 2008 r. i 0,58 tys. w 2012 r.; od 10 do 15 dB wynosiła 14 tys. w 2008 r. i 0. w 2012 r.; mieszkańców zagrożonych przekroczeniami hałasu powyżej 15 dB w 2008 r. i 2012 r. nie było;

-liczba budynków szkolnych i przedszkolnych położonych w miejscach przekroczenia hałasu do 5dB wynosiła 121 w 2008 r. i 10 w 2012 r.; od 5 do 10 dB wynosiła 43 w 2008 r. i 2 w 2012 r.; od 10 do 15 dB wynosiła 5 w 2008 r. i 0 w 2012

r.; budynków szkolnych i przedszkolnych położonych w miejscach przekroczenia hałasu powyżej 15 dB w 2008 r. i 2012 r. nie było.

Stan akustyczny na terenie miasta Bydgoszczy w cyklu czteroletnim nie uległ zasadniczym zmianom, a zmniejszenie liczby mieszkańców narażonych na ponadnormatywny hałas jest spowodowane głównie zmianą rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

[dowód: akta kontroli, str. 135, 154-159]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność w badanym obszarze.

3. Opracowanie i udostępnianie programów ochrony środowiska przed hałasem

3.1. Terminowość opracowania programów ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

Z Protokołów zdawczo-odbiorczych z 15 grudnia 2008 r. i 21 czerwca 2013 r. wynikało, że „Program Ochrony Środowiska przed Hałasem dla miasta Bydgoszczy” i „Program Ochrony Środowiska przed Hałasem dla miasta Bydgoszczy 2012” zostały przekazane przez wykonawców odpowiednio 15 grudnia 2008 r. i 21 czerwca 2013 r. Pierwszy program został przyjęty uchwałą Nr LXXVII/1138/10 Rady Miasta Bydgoszczy z 13 października 2010 r., natomiast drugi uchwałą Nr XLVI/974/13 Rady Miasta Bydgoszczy z 25 września 2013 r. Według art. 14 ust. 2 pkt 2 ustawy o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, właściwa rada powinna uchwalić program działań, określony w art. 119 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, w terminie do 30 czerwca 2008 r. Natomiast zgodnie z art. 119 ust. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232) programy ochrony środowiska przed hałasem dla terenów na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny, aktualizuje się co najmniej raz na pięć lat, a także w przypadku wystąpienia okoliczności uzasadniających zmianę planu lub harmonogramu realizacji. W związku z powyższym aktualizacja POŚPH powinna zostać przyjęta uchwałą do dnia 30 czerwca 2013 r.

Pierwszy program wykonano za kwotę brutto 352.580 zł, drugi za kwotę brutto 349.320 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 160-169]

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ w wyjaśnieniu podał: „W przypadku Bydgoszczy program naprawczy i jego aktualizacja nie zostały uchwalone w ustawowych terminach. Najważniejszym czynnikiem determinującym możliwość terminowego przyjęcia programu naprawczego był brak przepisów umożliwiających wykonanie

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

mapy akustycznej do 30 czerwca 2007 r. Z uwagi na fakt, że program naprawczy powstaje na bazie mapy akustycznej, przystąpienie do jego wykonania możliwe było dopiero po zakończeniu prac nad mapą. Sytuacja formalno – prawna związana ze wskazanym wyżej czynnikiem została przedstawiona w wyjaśnieniach z dnia 8 listopada 2013 r. Odbiór mapy akustycznej nastąpił dnia 14 sierpnia 2008 r., a zawarcie umowy na wykonanie programu ochrony środowiska przed hałasem miało miejsce w dniu 28 sierpnia 2008 r. Zgodnie z zawartą umową wykonanie przedmiotu zamówienia zaplanowano do 15 grudnia 2008 r. W dniu 5 grudnia 2008 r. termin ten został przesunięty na podstawie aneksu do umowy do 30 czerwca 2009 r. z zastrzeżeniem, że do 15 grudnia 2008 r. wykonawca dostarczy zamawiającemu pierwszą wersję programu.

Na termin przyjęcia pierwszej uchwały wpłynął również system pracy nad dokumentem umożliwiający wielu jednostkom (Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej, Miejskie Zakłady Komunikacyjne, Port Lotniczy Bydgoszcz, PKP Polskie Linie Kolejowe, Miejska Pracownia Urbanistyczna itd.) możliwość oddziaływania na jego ostateczny kształt, co było zasadne z punktu widzenia celu, któremu program miał służyć. Programem naprawczym nakładane były obowiązki związane z koniecznością zapewnienia, a później wydatkowania środków finansowych przez działające na terenie miasta spółki. W związku z powyższym wykonanie zamówienia nie mogło ograniczać się wyłącznie do opracowania projektu dokumentu przez wykonawcę i przekazania zamawiającemu, ale konieczne było zapewnienie możliwości czynnego udziału w pracach nad projektem dokumentu wszystkim podległym i współpracującym z miastem jednostkom, które zobowiązane były do jego realizacji.

W dniu 13 listopada 2008 r. projekt programu ochrony środowiska przed hałasem został zaprezentowany na Kolegium Prezydenta Miasta Bydgoszczy, które przyjęło informację w sprawie projektu opracowania i zaprezentowanych w nim rozwiązań akustycznych.

Kolejnym czynnikiem, który wpłynął na czas podjęcia uchwały był ustawowy obowiązek przeprowadzenia udziału społeczeństwa w pracach nad dokumentem, obejmujący m.in. udostępnienie społeczeństwu projektu programu wraz z prognozą na okres minimum 21 dni (od 1 do 22 września 2009 r.). Z uwagi na dużą aktywność mieszkańców Bydgoszczy chętnych do składania uwag podczas okresu wyłożenia dokumentów została podjęta decyzja o wydłużeniu tego czasu do dnia 29 września 2009 r. celem umożliwienia zapoznania się z ich treścią wszystkim zainteresowanym.

Ostatnim elementem wpływającym na termin przyjęcia uchwały był ustawowy obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko związany z koniecznością sporządzenia prognozy. Czynności związane ze strategiczną oceną obejmowały:

- wystąpienie do Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w sprawie określenia zakresu prognozy,
- zlecenie sporządzenia prognozy na podstawie wytycznych Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ) oraz Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego (PWIS),
- weryfikacja i odbiór prognozy,
- przekazanie projektu programu naprawczego wraz z prognozą do PWIS i RDOŚ celem zaopiniowania,

- uwzględnienie uwag PWIS i RDOŚ w przekazanych do zaopiniowania dokumentach,
- uzyskanie pozytywnych opinii ww. organów.

Po zakończeniu strategicznej oceny program stanął ponownie na Kolegium Prezydenta Miasta Bydgoszczy w dniu 14 czerwca 2010 r. które zaakceptowało projekt uchwały kierując go na posiedzenie Rady Miasta Bydgoszczy.

Program został przyjęty Uchwałą Nr LXXVII/1138/10 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 13 października 2010 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy” i opublikowany w Dz. Urz. Województwa Kujawsko – Pomorskiego w dniu 17 listopada 2010r. Nr 172, poz. 2198.

W przypadku aktualizacji „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy” dotrzymanie ww. ustawowego terminu przyjęcia uchwały nie było możliwe z uwagi na zmianę rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu wprowadzonym rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2012 r. poz. 1109). Powyższa zmiana spowodowała, że wykonana terminowo mapa akustyczna stała się w części nieaktualna i nie mogła stanowić podstawy opracowania aktualizacji programu naprawczego (zmiana dotyczyła m.in. wartości poziomów hałasu drogowego, który w Bydgoszczy jest głównym źródłem uciążliwości). Dopiero po wykonaniu aktualizacji mapy akustycznej (w ramach zamówienia dodatkowego) możliwe było uaktualnienie programu. Z uwagi na to, że wprowadzenie zmiany rzutowało na możliwość terminowego i prawidłowego wykonania zamówienia publicznego, jak również ze względu na obowiązek gospodarnego wydatkowania środków budżetowych, pismem z dnia 18 września 2012 r. zwrócono się do Ministra Środowiska o wskazanie działań, które należy wykonać w przedmiotowej sytuacji, aby możliwe było terminowe opracowanie programu naprawczego. Minister Środowiska nie zajął stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Należy podkreślić, że na wykonanie aktualizacji programu naprawczego, zgodnie z umową z dnia 30 grudnia 2011 r., zamawiający przewidział okres od 30 czerwca 2012 r. do 15 grudnia 2012 r. czyli około 6 miesięcy. Zgodnie z zawartym aneksem do umowy, którym przesunięto termin realizacji drugiego etapu zamówienia z uwagi na zmianę ww. rozporządzenia, wykonawca miał opracować aktualizację programu naprawczego w czasie od 20 grudnia 2012 r. do 24 czerwca 2013 r., a więc również około 6 miesięcy. Rzeczywisty czas, który miał wykonawca na wywiązanie się z umowy był krótszy o okres udziału społeczeństwa związany z wyłożeniem projektu programu, który wynosił 21 dni. Zgodnie z zawartą umową wyniki udziału społeczeństwa miały zostać ujęte w ostatecznej wersji dokumentu, a więc stanowiły również element przedmiotu zamówienia. W związku z powyższym czas jaki zamawiający przeznaczył na realizację zamówienia stanowił niezbędne minimum umożliwiające prawidłowe sporządzenie dokumentu. Odbiór II etapu zamówienia nastąpił dnia 21 czerwca 2013 r.

Przed skierowaniem projektu uchwały na Sesję Rady Miasta Bydgoszczy przystąpiono do realizacji ostatniego ustawowego obowiązku jakim jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W przypadku aktualizacji programu zasadne było odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko na podstawie art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.), który stanowi, że odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku dokumentów, o których mowa w art. 46 pkt 2, może dotyczyć wyłącznie projektów

dokumentów stanowiących niewielkie modyfikacje przyjętych już dokumentów lub projektów dokumentów dotyczących obszarów w granicach jednej gminy. Stanowisko w tej sprawie musieli jednak zająć Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (uzgodnienie wydane w dniu 31 lipca 2013 r.) i Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (uzgodnienie z dnia 15 lipca 2013 r.). Dopiero po uzyskaniu uzgodnień możliwe było przekazanie projektu uchwały na Sesję Rady Miasta Bydgoszczy. Biorąc jednak pod uwagę, że ostatnia przed okresem wakacyjnym Sesja Rady Miasta odbyła się 11 lipca 2013 r. przyjęcie w drodze uchwały aktualizacji „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy” mogło nastąpić dopiero po przerwie wakacyjnej.

Dokument stanął na Sesji Rady Miasta Bydgoszczy w dniu 25 września 2013 r. i został przyjęty uchwałą Nr XLVI/974/13 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy”. Program opublikowano w Dz. Urz. Województwa Kujawsko – Pomorskiego w dniu 7 października 2013 r. poz. 2997.

Z uwagi na przedstawioną sytuację formalno – prawną, a zwłaszcza brak i zmiany przepisów wykonawczych, nie było możliwe wywiązanie się z terminów wskazanych wyżej.”

[dowód: akta kontroli, str. 170-172, 174-183]

W piśmie do Ministra Środowiska z 18 września 2012 r. podano m.in. „...W ramach umowy na wykonanie mapy akustycznej do końca bieżącego roku ma zostać opracowana aktualizacja Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy. W przypadku wprowadzenia zmian w przytoczonym wyżej rozporządzeniu (mowa o rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku) polegających na podniesieniu dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku Mapa akustyczna miasta Bydgoszczy nie będzie mogła stanowić bazy wyjściowej do aktualizacji programu naprawczego. W związku z powyższym proszę o określenie działań, które w przedmiotowej sytuacji należy wykonać, aby możliwe było terminowe opracowanie ww. dokumentu (mowa o POŚPH)...”

Minister Środowiska nie ustosunkował się do pisma (brak odpowiedzi).

[dowód: akta kontroli, str. 173]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK nie opracowanie POŚPH w okresach pozwalających na uchwalenie ich przez Radę Miasta Bydgoszczy, w ustawowych terminach, tj. do 30 czerwca 2008 r. i do 30 czerwca 2013 r. nastąpiło z przyczyn niezależnych od pracowników Urzędu.

3.2. Programy ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że POŚPH z 2010 r. i 2013 r. spełniały wymagania wynikające z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 października 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinien odpowiadać program ochrony środowiska przed hałasem (Dz. U. Nr 179, poz. 1498). Np. Opis aglomeracji i naruszeń dopuszczalnych poziomów hałasu wraz z podaniem zakresu tych naruszeń przedstawiono w Rozdziałach 3 i 3.2. w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziale 1.2. i tabelach 5, 6, 7 i 8 w POŚPH z 2013 r.; Wyszczególnienie podstawowych kierunków i zakresu działań niezbędnych do przywrócenia dopuszczalnych poziomów hałasu w Rozdziałach 4 i 5 oraz tabelach 5-1, 5-2, 5-3, 5-4 w POŚPH z 2010 r. i Rozdziałach 1.4. i 1.5. oraz tabelach 12, 13, 14 w POŚPH z 2013 r.;

Terminy, koszty i źródła finansowania realizacji programów, w tym poszczególnych zadań w Rozdziale 7.13. oraz tabelach 5-1, 5-2, 5-3, 5-4 w POŚPH z 2010 r. i Rozdziale 3.7. oraz tabelach 12, 13, 14 w POŚPH z 2013 r.; Wymagania co do zasad dokumentacji kontroli realizacji programów w Rozdziale 6.1. w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziale 2.2. w POŚPH z 2013 r.; Wskazanie organów administracji właściwych w sprawach przekazywania organowi przyjmującemu program, informacji o wydanych decyzjach, których ustalenia zmierzają do osiągnięcia celów programu i aktach prawa miejscowego oraz podmiotów korzystających ze środowiska i ich obowiązków w Rozdziałach 6.1. i 6.2. w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziałach 2.2. i 2.3. w POŚPH z 2013 r.; Dane i wnioski z map akustycznych odnoszące się do charakterystyki obszarów objętych taką mapą w Rozdziale 7.2. w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziale 3.1. w POŚPH z 2013 r.; Uwarunkowania wynikające z ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ograniczenia związane z występowaniem obszarów ograniczonego użytkowania i istniejących stref ochrony w Rozdziale 7.3.10. w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziałach 1.2.6., 3.2.1. i 3.3.2. w POŚPH z 2013 r.; Charakterystyki obszarów objętych programem (liczbę mieszkańców, zaludnienie, przekroczenia) w Rozdziale 3 i tabelach 3-4, 3-5 w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziałach 1.1., 1.2. i tabeli 4 w POŚPH z 2013 r.; Charakterystyki techniczno-akustycznych źródeł hałasu mających negatywny wpływ na jego poziom w środowisku w obu programach odniesienia do tego zagadnienia znajdują się w różnych rozdziałach np. w Rozdziale 7.5.3. w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziałach 3.5., 1.3.1., 1.3.2. w POŚPH z 2013 r.; Analizę materiałów, dokumentów i publikacji wykorzystanych do opracowania programu w Rozdziale 7.3. w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziale 3.2. w POŚPH z 2013 r.; Analizę efektywności ekologicznej i ekonomicznej zadań programu we wzajemnym ich powiązaniu w Rozdziałach 7.5.2., 7.8.1., 7.8.2. i 9 w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziale 3.4.1., 3.6.1., 3.6.2. i 5 w POŚPH z 2013 r. Postawiono następujące cele operacyjne: likwidacja przekroczeń poziomów dopuszczalnych powyżej 10 dB w korelacji ze wskaźnikiem M w latach 2012-2014; likwidacja przekroczeń poziomów dopuszczalnych powyżej 5 dB w korelacji ze wskaźnikiem M w latach 2015-2018; stopniowe osiągnięcie wartości poziomów dopuszczalnych po 2019 r.

[dowód: akta kontroli, str. 135, 184-185]

W POŚPH z 2013 r. nie było oceny realizacji poprzedniego programu, ze wskazaniem stanu realizacji zadań, oceny jego skuteczności i analizy poniesionych kosztów, jak również analizy niezrealizowanych części z podaniem przyczyn i skutków.

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ w wyjaśnieniu podał: *„W aktualizacji programu naprawczego nie zawarto rozdziału dotyczącego oceny realizacji poprzedniego programu. Pierwszy „Program ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy” został przyjęty uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy w dniu 13 października 2010 r. i zakładał początek realizacji działań naprawczych od roku 2012. Z uwagi na zmianę rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu (wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 1 października 2012r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku – Dz. U. z 2012r. poz. 1109), która weszła w życie w dniu 23 października 2012r. dalsza realizacja programu z 2010 r. była ekonomicznie nieuzasadniona. Jednakże przygotowano sprawozdanie z realizacji dokumentu za 2012 r. i w drodze uchwały Rady Miasta zostało ono przyjęte w 2013 r., o czym kilkakrotnie wspomniano w aktualizacji programu naprawczego.”*

[dowód: akta kontroli, str. 135, 186]

Prognoza oddziaływania na środowisko POŚPH została opracowana w 2010 r. do pierwszego programu. W 2013 r. odstąpiono od jej przeprowadzenia. Prezydent Bydgoszczy zwrócił się do RDOŚ oraz PWIS odrębnymi pismami z 26

czerwca 2013 r. z propozycją odstąpienia od przeprowadzania prognozy oddziaływania na środowisko. RDOŚ pismem z dnia 31 lipca 2013 r. i PWIS pismem z 15 lipca 2013 r. uzgodnili pozytywnie odstąpienie od jej przeprowadzenia dla programu opracowanego w 2013 r.

[dowód: akta kontroli, str. 187-193]

W prognozie opracowanej w 2010 r. podkreślono, że zmniejszeniu uciążliwości akustycznej mają służyć zmiany w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz odpowiednia edukacja ekologiczna. Jednak główny nacisk położono na realizację działań, które powinny być podjęte, by zmniejszyć oddziaływanie ponadnormatywnego hałasu na mieszkańców Bydgoszczy. W dokumencie przeanalizowano również słabe i mocne strony trzech planowanych wówczas do realizacji inwestycji miejskich: budowy linii tramwajowej do Fordonu i Dworca Kolejowego PKP Bydgoszcz Główna oraz budowy estakady zwanej potocznie Trasą Uniwersytecką. Zweryfikowano czynniki wpływające na występowanie i propagację każdego z 5 rodzajów hałasu objętych analizą w ramach mapy akustycznej. Prognozę przesłano odrębnymi pismami z 12 maja 2010 r. do RDOŚ oraz PWIS w celu zaopiniowania. Z pism z 7 czerwca 2010 r. od wymienionych Organów wynikało, że prognoza została zaopiniowana pozytywnie.

[dowód: akta kontroli, str. 194-204]

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.3. Konsultacje społeczne programów ochrony środowiska przed hałasem i udostępnianie tych programów

Opis stanu
faktycznego

Projekty programów zostały udostępnione społeczeństwu na zasadach określonych w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199 poz. 1227 z późn. zm.). W trakcie konsultacji POŚPH z 2010 r. od społeczeństwa w wyznaczonym terminie wpłynęło łącznie: 59 wniosków w tym: 14 pism, 33 maile, 8 protokołów i 4 zgłoszenia złożone podczas spotkania otwartego z mieszkańcami. Wniesione uwagi zostały poddane analizie możliwości zastosowania dodatkowych środków redukcji zgodnie z założeniami Programu. Część zgłoszonych propozycji wpisano do Programu jako działania, których realizacja doprowadzi do poprawy klimatu akustycznego (26 wniosków) np. wniosek z 4 września 2009 r. dotyczący uciążliwości ruchu drogowego, kumulacji zanieczyszczeń na balkonach przy ul. Wyzwolenia. Pozostałe przekazano do jednostek zarządzających źródłami hałasu w celu weryfikacji możliwości realizacji (12 wniosków). W przypadku braku możliwości podjęcia działań w momencie tworzenia Programu, podawano przyczyny nie ujęcia ich w opracowaniu. Podczas konsultacji POŚPH z 2013 r. nie zgłaszano żadnych wniosków.

[dowód: akta kontroli, str.135, 198-199]

POSPH z 2013 r. został przekazany WIOŚ, RDOŚ w Bydgoszczy i PWIS w Bydgoszczy pismami z dnia 9 października 2013 r.

[dowód: akta kontroli, str. 205-207]

POŚPH z 2010 r. został udostępniony jednostkom odpowiedzialnym za jego realizację, Zarządzeniem Prezydenta Miasta Bydgoszczy Nr 716/10 z dnia 19 listopada 2010 r. w sprawie realizacji uchwały Nr LXXVII/1138/10 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 13 października 2010 r. dotyczącej przyjęcia „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy”. W przypadku POŚPH z 2013 r.,

przygotowano projekt zarządzenia określającego warunki realizacji i formy sprawozdawczości. Dokument został przekazany do akceptacji Zastępcy Prezydenta nadzorującego pracę WGKiOŚ, wraz z wnioskiem na Kolegium Prezydenta. Po podpisaniu przez Prezydenta Miasta, Zarządzenie zostanie rozesłane do jednostek odpowiedzialnych za realizację założeń programu naprawczego.

[dowód: akta kontroli, str. 198-199]

Programy po przyjęciu uchwałami były zamieszczane na portalu mapy akustycznej - pierwszy od listopada 2010 r., a drugi od października 2013 r. Informacja o przyjęciu dokumentów znajduje się na portalu Czystej Bydgoszczy. Do publicznej wiadomości podano również informację o przyjęciu uchwał i możliwości zapoznania się z programem w formie papierowej i elektronicznej – zawiadomienie z dnia 2 grudnia 2010 r. (znak: WGK.V.7610/71/08) oraz zawiadomienie z dnia 14 października 2013 r. (znak: WGK.V.621.23.2012.ŁK).

Uchwała w sprawie przyjęcia POŚPH z 2010 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego w dniu 17 listopada 2010 r. Nr 172, poz. 2198, natomiast uchwała w sprawie przyjęcia POŚPH z 2013 r. została opublikowana w Dz. Urz. Woj. Kujawsko – Pomorskiego w dniu 7 października 2013r. poz. 2997.

[dowód: akta kontroli, str. 174-177,181-183]

Ustalone
nieprawidłowości

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

POŚPH z 2010 r. nie przekazano Kujawsko - Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska (WIOŚ). Działaniem tym nie wypełniono obowiązku wynikającego z art.120 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 j.t.).

Zastępca Dyrektora WGKiOŚ w wyjaśnieniu podał: *„...W dokumentacji dotyczącej opracowania programu naprawczego nie ma pisma potwierdzającego formalne przekazanie „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla miasta Bydgoszczy” do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska. Biorąc jednak pod uwagę, że organ ten powoływał się na program naprawczy w przygotowywanych przez siebie publikacjach należy stwierdzić, że jego treść jest mu znana.”*

[dowód: akta kontroli, str. 208]

Kontrolujący działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zwrócił się do WIOŚ o podanie terminu przekazania przez Prezydenta Bydgoszczy, przyjętego przez Radę Miasta Bydgoszczy w dniu 13 października 2010 r. POŚPH.

WIOŚ w piśmie z 21 listopada 2013 r. podała, że nie została poinformowana o opracowaniu i uchwaleniu pierwszego POŚPH, a dokonując oceny stanu akustycznego środowiska kujawsko-pomorskiego w 2011 r. skorzystano z prezentacji programu na portalu internetowym miasta Bydgoszczy.

[dowód: akta kontroli, str. 209-210]

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

Opis stanu
faktycznego

W obu POŚPH (Rozdział 4 i tabela 5-3 w programie z 2010 r. oraz Rozdział 1.4. i tabela 14 w programie z 2013 r.) przewidziano rozwiązania do ujęcia w planach zagospodarowania przestrzennego dla terenów zagrożonych hałasem (np. propozycje ustalenia obszarów ograniczonego użytkowania, stref przemysłowych

itp), Wskazano kierunki niezbędne do przywrócenia i utrzymania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku w zakresie planowania przestrzennego oraz wskazano propozycje zapisów w planach, umożliwiające zapewnienie ochrony przed hałasem. Każdy projekt planu zagospodarowania przestrzennego miał być weryfikowany w oparciu o mapy akustyczne, a zapisy umożliwiające ochronę ustalone wspólnie z Miejską Pracownią Urbanistyczną. W Rozdziale 4 (podstawowe kierunki niezbędne do przywrócenia i utrzymania dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku), Rozdziale 5 (działania niezbędne do przywrócenia dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku) i Rozdziale 7.6. (kierunki działań w zakresie redukcji hałasu drogowego) w POŚPH z 2010 r. oraz Rozdziale 1.4. (kierunki działań – hałas drogowy i szynowy), rozdział 1.5. (działania niezbędne do przywrócenia dopuszczalnych poziomów hałasu), Rozdziale 3.5.2.1. (wspieranie komunikacji rowerowej), Rozdziale 3.5.2.2. (rozwój przyjaznej komunikacji zbiorowej), Rozdziale 3.5.2.3. (parkingi), Rozdziale 3.5.3. (poprawa stanu nawierzchni drogowych), Rozdziale 3.5.4. (tworzenie stref uspokojonego ruchu), Rozdziale 3.5.6. (poprawa płynności ruchu w mieście). W POŚPH z 2013 r. uwzględniono rozwiązania w zakresie przebudowy i rozwoju sieci transportowych miasta: nowe szlaki drogowe, szynowe, separację ruchu tranzytowego od lokalnego – budowę dróg alternatywnych, obwodnic, wyznaczenie stref ruchu uspokojonego, ustalenie stref ograniczonego hałasu – dopuszczanie pojazdów o określonej hałaśliwości), elementy planowania ruchu (działania polegające na modernizacji i rewitalizacji istniejących systemów transportowych: ograniczenie ruchu i prędkości poprawa płynności potoków ruchu pojazdów, ograniczenie ruchu pojazdów ciężkich, zakazy lub ograniczenie ruchu w porze nocnej, wspierania przyjaznej środowisku komunikacji miejskiej, budowa ścieżek rowerowych i wspieranie komunikacji pieszej, wprowadzenie stref płatnego parkowania. Należy jednak podkreślić, że nie zawsze były one wpisane w programach jako warunki do realizacji. Niektóre rozwiązania, jak np. budowa obwodnic, nowych ciągów komunikacyjnych na terenie miasta itd, z uwagi na zakres miejscowy i rzeczowy lub tematykę były opisane w dokumentach normujących zasady funkcjonowania układu drogowego w Bydgoszczy (np. Studium Transportowe Miasta Bydgoszczy – omówiono w POŚPH z 2013 r. rozdział 3.2.1.). W obu programach przy planowaniu remontów, modernizacji lub inwestycji dotyczących infrastruktury transportowej (głównie dróg, szyn tramwajowych, torowisk) analizowano i proponowano rozwiązania zmierzające do ograniczenia hałasu u źródeł, co przedstawiono w tabeli 5-1 (Działania główne Programu – hałas drogowy), tabeli 5-2 (Działania główne Programu – hałas tramwajowy), Rozdziale 7.10.2. (ciche nawierzchnie) i Rozdziale 7.6. (Kierunki działań w zakresie redukcji hałasu drogowego) w POŚPH z 2010 r. oraz tabeli 13 (Działania Programu – hałas tramwajowy) i Rozdziale 3.5.3. (Poprawa stanu nawierzchni drogowych) w POŚPH z 2013 r. W obu programach rozważano różne warianty rozwiązań ograniczających hałas, opisano te, które można realnie zastosować w Bydgoszczy np. bariery z roślinności.

[dowód: akta kontroli, str. 135, 184-185]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność w badanym obszarze.

4. Realizacja programów ochrony środowiska przed hałasem

Opis stanu faktycznego

Z POŚPH z 2010 r. wynikało, że w zakresie hałasu drogowego przewidziano 28 działań na łączny koszt szacunkowy 44,47 mln zł. W 7 przypadkach (łączny koszt 29,77 mln zł) terminy realizacji wyznaczono od 2012 r. do 2014 r. W pozostałych przypadkach od 2015 r. do 2018 r. W zakresie hałasu tramwajowego przewidziano 12 działań na łączny koszt 506,14 mln zł. W 4 przypadkach (łączny koszt 1,98 mln zł) terminy realizacji wyznaczono od 2012 r. do 2014 r., w 6 od 2015 r. do 2018 r., w pozostałych 2, terminy podano do 2017 r. i 2025 r. Rada Miasta Bydgoszczy uchwałą Nr XXXIX/834/13 z dnia 27 marca 2013 r. przyjęła raport z realizacji POŚPH za 2012 r. Z raportu wynikało, że z zaplanowanych zadań w zakresie hałasu drogowego zrealizowano 3 zadania, a kolejne 3 zrealizowano częściowo (wszystkie zadania dotyczyły remontów nawierzchni jezdni). W zakresie hałasu tramwajowego zrealizowano 1 zadanie (remont torowiska wraz z robotami drogowymi w ciągu ul. Gdańskiej), a 2 zrealizowano częściowo (remont torowiska od Mostu Solidarności do ul. Wrocławskiej i regulacja toru w planie profilu). Na realizację wymienionych zadań w zakresie hałasu drogowego wydatkowano łącznie 1,69 mln zł przy szacowanych 2,16 mln zł, natomiast na wymienione działania ograniczające hałas tramwajowy wydatkowano łącznie 5,20 mln zł przy szacowanych 18,64 mln zł. Wszystkie zadania finansowane były ze środków będących w dyspozycji Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej, który zarządza drogami i liniami tramwajowymi w Bydgoszczy.

[dowód: akta kontroli, str. 135, 214-226]

W okresie obowiązywania POŚPH uchwalono 2 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego:

- MPZP Fordon – Orłąt Lwowskich przyjęty uchwałą Nr XXXV/732/12 Rady Miasta Bydgoszczy z 28 listopada 2012 r. w zakresie hałasu podano w § 8. „Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: (...)

3) w rozumieniu przepisów dotyczących ochrony przed hałasem, tereny oznaczone poszczególnymi symbolami, w zależności od faktycznego ich zagospodarowania należy klasyfikować:

a) tereny MW jako tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego,

b) tereny U/MN jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej;

4) w granicach terenów 3.U/MN i 4.MW, od strony dróg oznaczonych symbolem 12.KD-D i 13.KD-D oraz od ul. Wyzwolenia, zaleca się stosowanie elementów chroniących przed hałasem w środowisku, takich jak: materiały budowlane o podwyższonej izolacyjności akustycznej, elementy fasad rozpraszające dźwięk itp.;

5) w granicach terenu oznaczonego symbolem U/UC, w przypadku lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży pow. 2000 m², należy stosować rozwiązania techniczne służące ograniczeniu uciążliwości powodowanej rozładunkiem towarów i przejazdami samochodów dostawczych np.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

poprzez zastosowanie podziemnej strefy dostaw, doków rozładunkowych, osłon akustycznych lub prowadzenie rozładunku w hali rozładunkowej”;

- MPZP Bydgoszcz Wschód-Szajnochy przyjęty uchwałą Nr XXXVI/744/12 Rady Miasta Bydgoszczy z 19 grudnia 2012 r. w zakresie hałasu podano w § 8. „Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego:

2) zakres oddziaływania obiektów lub prowadzonej działalności nie powinien powodować przekroczenia standardów jakości środowiska, w tym dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, określonych w przepisach odrębnych”.

[dowód: akta kontroli, str. 211]

W Urzędzie wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zajmował się Wydział Administracji Budowlanej. W Wydziale nie dysponowano informacją ile z wydanych od 30 czerwca 2008 r. do 30 czerwca 2013 r. decyzji o warunkach zabudowy dotyczyło terenów z przekroczeniami dopuszczalnych norm hałasu.

[dowód: akta kontroli, str. 213]

Kontrolujący działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zwrócił się do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy (PINB) o podanie ilości wydanych pozwoleń na użytkowanie obiektów „wrażliwych na hałas”, tj. budynków wielorodzinnych, budynków związanych ze stałym pobytem dzieci i młodzieży, szpitali, domów opieki społecznej (w okresie od uchwalenia programu ochrony środowiska przed hałasem tj. od 13 października 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.).

Czy przy odbiorach wymienionych obiektów:

- analizowano i dokonywano pomiarów przestrzegania norm dopuszczalnego poziomu hałasu;

- sprawdzano zapewnienie odpowiednich warunków akustycznych określonych w §§ 323-326 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie wymagań technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.) oraz wskazanych w tej części rozporządzenia normami (m. in. PN-87/B-02151/02).

PINB w piśmie z 5 listopada 2013 r. podał ilości wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wymienionych obiektów: 2010 r. (od 13 października) - 14; 2011 r. - 44; 2012 r. – 57; 2013 r. (do 30 czerwca) – 30 decyzji. PINB dodał, że podczas kontroli obowiązkowych poprzedzających wydanie decyzji nie są przeprowadzane pomiary przestrzegania norm dopuszczalnego hałasu, gdyż wykonywanie tych czynności nie leży w kompetencjach organów nadzoru budowlanego i nie jest wymagane dla wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu.

[dowód: akta kontroli, str. 227-229]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według

IV. Uwagi i wnioski

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 kontynuowanie działań w zakresie przedkładania Kujawsko-Pomorskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska, Programów Ochrony Środowiska Przed Hałasem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, dnia grudnia.2013 r.

Kontroler
Adam Kończak
Gł. Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
Podpis

.....
Podpis

