GENERALNY DYREKTOR
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD

Warszawa, 05-07-2024 r.

BGD.WSP.054.34.2024.AWI

Pani
Magdalena Biejat
Wicemarszałek Senatu RP

Szanowna Pani Marszałek,

odpowiadając na przesłane[1)] oświadczenie złożone przez senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego podczas 13 posiedzenia Senatu RP, które odbyło się 5 czerwca 2024 r., dotyczące poziomów hałasu na odcinku autostrady A1 między Strykowem a Tuszynem, poniżej przekazuję stanowisko w przedmiotowej sprawie.

W 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę[2)] prawidłowości zabezpieczenia mieszkańców przed hałasem powodowanym przez ruch transportowy na drodze ekspresowej S8 i autostradzie A1. Kontrola ta zakończona została wystąpieniem pokontrolnym, ujednoliconym na podstawie Uchwały[3)] Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 8 października 2018 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z art. 61b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4)].

W tekście jednolitym wystąpienia pokontrolnego zarówno w rozdziale 1 (Obowiązki pomiarów emisji hałasu wynikające z dokumentacji inwestycji) jak i w rozdziale 2 (Pomiary wykonane po oddaniu inwestycji do eksploatacji w kontrolowanym zakresie) nie stwierdzono nieprawidłowości.

W ocenie cząstkowej rozdziału 3 (Podejmowane działania dla zapewnienia ochrony akustycznej zgodne z obowiązującymi normami) wskazano, że „Działania na rzecz ochrony mieszkańców przed hałasem emitowanym przez pojazdy poruszające się po autostradzie A1 na odcinku Stryków – Tuszyn, dotyczyły głównie realizacji obowiązku przeprowadzenia

---

[1)] przy piśmie z 7 czerwca 2024 r., znak BPS/043-13-252-GDDKA/24
[2)] nr S/18/001
[3)] KPO.443.189.2018
[4)] Dz.U. z 2022 r. poz. 623

analizy porealizacyjnej, w ramach której dokonano sprawdzenia skuteczności zastosowanych zabezpieczeń."

W związku z powyższym podkreślenia wymaga fakt, że w ww. tekście jednolitym wystąpienia pokontrolnego NIK nie zostały zawarte zarzuty, dotyczące fałszowania dokumentacji poodbiorowej związanej z pomiarami hałasu w Polsce, które sformułował w ww. oświadczeniu Senator Krzysztof Kwiatkowski.

Zwracam też uwagę, że Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK uwzględnił zastrzeżenia Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) wniesione do wystąpienia pokontrolnego NIK, co zostało potwierdzone w ww. Uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli.

Również w ww. Uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 8 października 2018 r. wskazano, że „Jak słusznie zauważył zgłaszający zastrzeżenia, w ww. pkt. 1-3 nie stwierdzono nieprawidłowości, a oceny – jakkolwiek opisowe – nie mają negatywnego wydźwięku.". Punkty te odnoszą się do opisanych i ocenionych czterech obszarów w wystąpieniu pokontrolnym, tj.:

1. Obowiązki pomiarów emisji hałasu wynikające z dokumentacji inwestycji.
2. Pomiary wykonywane po oddaniu inwestycji do eksploatacji.
3. Podejmowane działania dla zapewnienia ochrony akustycznej zgodnej z obowiązującymi normami.
4. Badania i analizy wykonane przez Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie.

Należy również zauważyć, że w tekście jednolitym wystąpienia pokontrolnego NIK nie zawarto spostrzeżeń z pierwotnego wystąpienia pokontrolnego, które zostały uchylone przez Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK (przytacza je w swoim oświadczeniu Pan Senator Krzysztof Kwiatkowski). Dotyczą one wyboru wykonawcy analizy porealizacyjnej, który również wcześniej był autorem analizy akustycznej do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, opracowywanego na zlecenie wykonawcy robót budowlanych, czy rozbieżności w podejściu do wskazywania miejsc koniecznych do zabezpieczenia akustycznego oraz bierności GDDKiA w zakresie podejmowanych działań w zakresie zabezpieczenia mieszkańców przed ponadnormatywnym hałasem.

Zwracam uwagę, że w zakresie wyboru wykonawcy analizy porealizacyjnej Zespół Orzekający NIK stwierdził, że „w rozpatrywanym przypadku kontrolowana jednostka zleciła opracowanie ww. raportu podmiotowi posiadającemu akredytację PCA. Decyzja ta była jak najbardziej uzasadniona, gdyż – jak wynika z przepisów Poś (art. 175 ust. 5a w zw. z art. 147a) - pomiary hałasu realizowane w celu m.in. wykorzystania ich w mapie akustycznej powinny być wykonane przez akredytowane laboratorium."

Ponadto podkreślam, że stosowany od wielu lat w GDDKiA model przygotowania i realizacji inwestycji opiera się na podmiotach zewnętrznych posiadających niezbędne kwalifikacje. Praktycznie każdy etap inwestycji począwszy od dokumentacji Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego, Koncepcji programowej, Projektu budowlanego i wykonawczego, poprzez realizację inwestycji oraz analizy porealizacyjne jest

wykonywany przez podmioty zewnętrzne, a ich wybór poddany jest reżimowi ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych[5)].

W przypadku zamówień publicznych udzielanych przez GDDKiA, z uwagi na kwoty zaangażowanych środków, najczęstszym trybem wyboru wykonawcy jest przetarg. Udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu charakteryzuje się tym, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości, a oferty może składać nieograniczony krąg wykonawców.

Podkreślam również fakt, że sama ustawa Prawo zamówień publicznych w enumeratywny sposób określa w jakich przypadkach możliwe jest wykluczenie konkretnej oferty, czy podmiotu z przetargu.

Informuję również, że podmiot wybrany przez GDDKiA do wykonania analizy porealizacyjnej dla autostrady A1 spełnił określone zgodnie z ww. przepisami wymagania, posiadał wymagane doświadczenie oraz akredytację Polskiego Centrum Akredytacji w zakresie prowadzenia pomiarów hałasu w środowisku. Dodatkowo finansowa ocena oferty złożonej przez ten podmiot pozwoliła na uznanie jej za najkorzystniejszą. W związku z powyższym, Zamawiający (GDDKiA) uwzględniając zapisy Prawa zamówień publicznych nie znalazł przesłanek dających możliwość wykluczenia ww. podmiotu z udziału w postępowaniu przetargowym. Zwracam jednocześnie uwagę, że w tym przypadku inne działanie Zamawiającego np. związane z odrzuceniem oferty stanowiłoby podstawę do skorzystania przez oferenta ze środków ochrony prawnej i naraziłoby Skarb Państwa na dodatkowe koszty.

Zaznaczam również, iż sam fakt wcześniejszej realizacji zamówienia przez dany podmiot nie stanowi samoistnej przesłanki uprawniającej do jego wykluczenia na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych. Natomiast podmiot ubiegający się ponownie o zamówienie u tego samego zamawiającego może zostać wykluczony z postępowania na podstawie obowiązujących przepisów Prawa zamówień publicznych, np. w przypadku, o którym mowa w art. 109 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy".

Jest to w mojej ocenie zagadnienie, które nie dotyczy tylko przetargów realizowanych przez GDDKiA, ale stanowi też problem u innych publicznych zamawiających.

Odnosząc się do kwestii rozbieżności interpretacji wyników przedstawionych w analizie porealizacyjnej sporządzonej na zlecenie GDDKiA oraz zawartych w opinii Instytutu Ochrony Środowiska (IOŚ) zwracam uwagę, że nie jest możliwe bezpośrednie porównanie rezultatów pomiarów hałasu wykonywanych przez IOŚ z rezultatami badań wykonywanych w ramach analizy porealizacyjnej. Opinia IOŚ w swym zakresie merytorycznym nie pozwala na kompleksową ocenę stanu klimatu akustycznego w rejonie autostrady A1, gdyż zawarte w niej wnioski zostały sformułowane wyłącznie na podstawie jednostkowych pomiarów hałasu, dodatkowo co jest bardzo ważne i wymaga podkreślenia, wykonywanych w innych

[5)] Dz.U. z 2023 r. poz. 1605

latach niż pomiary wykonane w ramach analizy porealizacyjnej - analiza porealizacyjna została opracowana w 2016 r., natomiast opinia IOŚ w 2018 r.

Zwracam też uwagę, że metodyka oceny hałasu w obu opracowaniach też jest inna, chociaż dostosowana do założonego w nich celu. Opracowanie IOŚ zostało wykonane metodą pomiarową, na podstawie pomiarów hałasu w wybranych punktach, natomiast analiza porealizacyjna była opracowana na podstawie metody pomiarowo-obliczeniowej.

Zaznaczam jednocześnie, że w Uchwale Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 8 października 2018 r. (cyt.) wskazano również taki wniosek cyt.: „zdaniem Zespołu Orzekającego w tym przypadku mamy zatem do czynienia z dwiema różnymi analizami, których wyniki nie mogą być ze sobą zestawiane na zasadzie: raport-kontrraport".

Raz jeszcze zwracam uwagę, że zarówno zlecona przez GDDKiA analiza porealizacyjna jak również opracowanie IOŚ były ocenami stanu akustycznego w pewnym czasie i przy pewnych istniejących w danym czasie uwarunkowaniach. Dlatego też, porównywanie wyników tych opracowań z punktu metodycznego przy uwzględnieniu przyjętych założeń oraz dużej dynamiki czynników wpływających na hałas drogowy jest błędem.

Pragnę przy tym zauważyć, że zarówno pomiary przeprowadzone na potrzeby analizy porealizacyjnej jak i opinii IOŚ wykazały przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w danej dobie pomiarowej. W związku z czym, już na etapie analizie porealizacyjnej zostały zaproponowane zabezpieczenia dla miejsc ze stwierdzonymi przekroczeniami dopuszczalnych poziomów hałasu.

Odnosząc się do zarzutu senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego, że inwestycja w postaci uzupełnienia zabezpieczeń przed hałasem nie została zrealizowana należy podkreślić, że zgodnie z tekstem jednolitym wystąpienia pokontrolnego „podjęcie przez GDDKiA Oddział w Łodzi inwestycji montażu dodatkowych zabezpieczeń wymaga decyzji organu ochrony środowiska wydanej w trybie art. 362 ustawy Prawo ochrony środowiska." Wskazuję przy tym, że 7 lutego 2019 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, przy piśmie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z 5 lutego 2019 r.[6)] została przekazana analiza porealizacyjna i jej uzupełnienia dla przedmiotowego odcinka autostrady A1 Stryków - Tuszyn. Marszałek Województwa Łódzkiego 21 czerwca 2021 r. (po ponad 2 latach od przekazania analizy porealizacyjnej) wydał decyzję[7)] w sprawie nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko (w załączeniu). W celu wypełnienia zapisów ww. decyzji, GDDKiA zleciła wykonanie pomiarów poziomu hałasu dla każdej lokalizacji wskazanej w pkt. Ia i Ib ww. decyzji. Po analizie wyników ww. pomiarów, 18 marca 2024 r. GDDKiA złożyła wniosek do Marszałka Województwa Łódzkiego o wydanie zaświadczenia o wykonaniu decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego z 21 czerwca 2021 r. dla punktów wskazanych w decyzji Marszałka, dla których wykonane pomiary potwierdziły, że zachowane są dopuszczalne poziomy hałasu. Następnie

---

[6)] znak WOOŚ.401.4.2018.Ich.6

[7)] znak ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ)

29 kwietnia 2024 r. Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego wydał zaświadczenie[8)] o wykonaniu decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego z 21 czerwca 2021 r. poprzez ograniczenie ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego na środowisko do poziomów dopuszczalnych w zakresie 20 punktów wymienionych w ww. decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego, spośród wymienionych wcześniej 34 punktów.

Informuję również, że obecnie trwa procedura przygotowawcza do wykonania dodatkowych zabezpieczeń. W ramach wspomnianej procedury prowadzone jest szacowanie kosztów realizacji przedmiotowego zadania, kompletowana jest niezbędna dokumentacja w celu ogłoszenia postępowania przetargowego na wykonanie dokumentacji projektowej oraz realizację dodatkowych zabezpieczeń akustycznych.

Ogłoszenie ww. postępowania przetargowego planowane jest w IV kwartale 2024 r., po zapewnieniu finansowania. Rozpoczęcie realizacji robót, po uzyskaniu wszystkich niezbędnych decyzji, planowane jest w 2025 r., natomiast termin wykonania zabezpieczeń wynikający z decyzji Marszałka upływa 27 lipca 2025 r.

W ramach podsumowania pragnę zwrócić jeszcze uwagę na kilka istotnych faktów związanych z prognozowaniem oddziaływania hałasu drogowego. Przede wszystkim podkreślenia wymaga fakt, że na etapie opracowywania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oddziaływanie hałasu jest prognozą, a ściślej predykcją oddziaływania hałasu, wykonaną na podstawie danych o szeregu zmiennych w tym: natężenia ruchu z uwzględnieniem struktury rodzajowej pojazdów, udziału poszczególnych kategorii pojazdów w potoku ruchu oraz z uwzględnieniem określonych w przepisach prawa dopuszczalnych prędkości pojazdów na danej drodze. Dodatkowo w celu zapewnienia większej dokładności prognozy przyjmuje się pewne, uśrednione warunki charakteryzujące stan atmosfery mające wpływ na propagację fali akustycznej. Zatem wykonuje się opracowanie, w którym uwzględnia się szereg zmiennych w czasie niezależnych od zarządcy drogi. Dodatkowo w ww. prognoza oddziaływania hałasu uwzględnia również zagospodarowania otoczenia drogi oraz odległości terenów chronionych, na które hałas pochodzący od ruchu pojazdów może oddziaływać.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że możliwe jest powstawanie nowej zabudowy mieszkaniowej, na terenach znajdujących się w otoczeniu planowanej drogi zarówno na etapie realizacji inwestycji jak również niejednokrotnie już po oddaniu jej do użytkowania.

Zwracam również uwagę, że cały czas następuje rozwój sieci drogowej, co również wpływa na poziom natężenia ruchu oraz strukturę rodzajową pojazdów na istniejących drogach. Trwający rozwój sieci drogowej jest też znaczącym powodem tego, że nie można porównywać wyników pomiarów hałasu wykonanych we wspomnianych wyżej różnych latach.

Ponadto pragnę nadmienić, że pomimo ogromnego wysiłku i pracy wielu doświadczonych specjalistów, to biorąc pod uwagę ww. bardzo zmienne warunki, jak również dokładność

[8)] znak ŚRIV.7033.8.2024.AU

samej metody obliczeniowej, która jest podstawową metodą wykorzystywaną w prognozowaniu hałasu drogowego, zdarzają się przypadki rozbieżności pomiędzy wynikami prognoz oddziaływania hałasu z etapu projektowego i wynikami rzeczywistego poziomu hałasu, określonego pomiarami in-situ. Przy czym w takich przypadkach zastosowanie mają istniejące procedury administracyjne, które stanowią podstawę do wdrożenia działań naprawczych, wskazanych w decyzji właściwych organów ochrony środowiska.

Ponadto pragnę również podkreślić, że hałas drogowych jest zjawiskiem bardzo złożonym i dynamicznym, dlatego też przeciwdziałanie jego skutkom jest bardzo trudne oraz kosztowne, a z uwagi na procedury administracyjne często wydłużone w czasie. Dodatkowo, w niektórych przypadkach pomimo dostępnych rozwiązań technicznych, nie można całkowicie wyeliminować oddziaływania hałasu drogowego z uwagi na brak możliwości technicznych wykonania skutecznych zabezpieczeń akustycznych.

Zwracam też uwagę, że źródłem wielu problemów z oddziaływaniem hałasu drogowego nie jest ruch pojazdów odbywający się po drogach, ale brak stosowanych regulacji prawych chociażby w kwestii planowania przestrzennego na terenach, przez które istniejące drogi przebiegają oraz brak kontroli w zabudowywaniu terenów sąsiadujących z istniejącymi odcinkami dróg, budynkami o funkcjach mieszkalnych.

W związku z powyższym stwierdzam, że opisana sytuacja odnosząca się do bardzo skomplikowanego zagadnienia jakim jest oddziaływanie hałasu drogowego, wskazuje na konieczność bezzwłocznego podjęcia prac mających na celu zmianę przepisów odnoszących się m.in. do zagospodarowania przestrzennego oraz szeroko pojętego zagadnienia dotyczącego hałasu komunikacyjnego, w celu wyeliminowania w pierwszej kolejności barier administracyjno-prawnych, które są przyczyną wielu problemów dla wszystkich zarządców dróg, nie tylko GDDKiA oraz rozwiązania kwestii niekontrolowanej zabudowy mieszkalnej na terenach sąsiadujących z istniejącymi drogami o dużym natężeniu ruchu.

Bezzwłoczne wprowadzenie ww. zmian w przepisach prawnych, w mojej ocenie pozwoli na wyeliminowanie problemów z oddziaływaniem hałasu jakie towarzyszą realizacji inwestycji drogowych, których przykładem jest analizowana sprawa.

Ponadto niezbędnym jest również podjęcie bezzwłocznych prac nad wprowadzeniem takich regulacji prawnych, które pozwolą zabezpieczyć interes Skarbu Państwa, tj. będą nakładały obowiązek zabezpieczenia przed hałasem drogowym nie na zarządców dróg, a inwestorów, którzy świadomie budują budynki mieszkalne w pobliżu dróg krajowych o dużym natężeniu ruchu.

Sugeruję jednocześnie, aby podstawowym narzędziem prawnym w zakresie ustalania terenów narażonych na nadmierny hałas były opracowywane cyklicznie przez GDDKiA strategiczne mapy hałasu.

Z poważaniem

GENERALNY DYREKTOR

DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD
z up.

Tomasz Kwieciński

Załączniki:

1. Wystąpienie pokontrolne NIK tekst jednolity
2. Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z 8 października 2018 r., znak KPK-KPO.443.189.2018
3. Decyzja Marszałka Województwa Łódzkiego z 21 czerwca 2021 r., znak ŚRIV.7033.5.2021.AU
4. Wniosek GDDKiA Oddział w Łodzi z 18 marca 2024 r., znak O/ŁO.I-2.534.3.5.2024.AG
5. Zaświadczenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego z 29 kwietnia 2024 r., znak ŚRIV.7033.8.2024.AU

Do wiadomości:
Ministerstwo Infrastruktury