GENERALNY DYREKTOR
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD

Warszawa, 14-10-2026 r.

BGD.WSP.054.90.2026.AWI

Pani
Magdalena Biejat
Wicemarszałek Senatu

Szanowna Pani Wicemarszałek,
odpowiadając na pismo z 29 września 2026 r.[1)], przy którym przekazano oświadczenie senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego złożone 24 września 2026 r. podczas 65 posiedzenia Senatu RP, w sprawie przekraczania norm hałasu wzdłuż autostrady A1 na odcinku Łódź Północ – Łódź Południe, poniżej przekazuję stanowisko w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie informuję, że szczegółowe wyjaśnienia odnoszące się do zarzutów senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego w kwestii fałszywych danych dotyczących pomiarów hałasu oraz firmy, która wykonywała analizę porealizacyjną, zostały zawarte w piśmie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 5 lipca 2024 r.[2)] skierowanym do Pani Wicemarszałek. Pismo przekazuję w załączeniu.
Na etapie opracowania raportu o oddziaływaniu na środowisko oddziaływanie hałasu jest prognozą, 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 na podstawie faktycznego zagospodarowania terenów objętych analizą w danym okresie opracowania raportu.
W ramach analizy porealizacyjnej przeprowadzane są zarówno pomiary kontrolne jak i obliczenia, które pozwalają wyznaczyć rzeczywistą skuteczność podjętych działań ochronnych (dotychczas wybudowanych zabezpieczeń akustycznych) oraz potwierdzają dotrzymanie standardów akustycznych w środowisku lub wskazują konieczność podjęcia dodatkowych działań. Na etapie sporządzania analizy porealizacyjnej zarządca drogi zazwyczaj spotyka się z sytuacją powstania nowych terenów chronionych akustycznie znajdujących się w potencjalnym oddziaływaniu akustycznym danej drogi. W ramach analizy porealizacyjnej uzyskiwane są aktualne klasyfikacje akustyczne, w których

[1)] znak BPS/043-65-1778-GDDKA/26
[2)] znak BGD.WSP.054.34.2024.AWI

wskazywane są informacje na temat terenów chronionych akustycznie zlokalizowanych na analizowanym odcinku drogi w obszarze jej potencjonalnego oddziaływania akustycznego. Na etapie analizy porealizacyjnej aktualizowane są również zapisy wynikające z obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które często podlegają zmianom od etapu opracowania raportu o oddziaływaniu na środowisko. Należy podkreślić, że wszystkie opracowania i analizy dotyczące stanu akustycznego dróg odnoszą się do oddziaływania akustycznego występującego w danym czasie i faktycznego zagospodarowania oraz warunków występujących w danym czasie, w związku z czym różne opracowania, wykonywane inną metodyką, w różnym czasie nie mogą być ze sobą bezpośrednio zestawiane.

Jednakże zarówno pomiary przeprowadzone na potrzeby analizy porealizacyjnej jak i opinii IOŚ wykazały przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w danej dobie pomiarowej. W związku z powyższym stawiany przez senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego wielokrotny zarzut *„posługiwania się fałszywymi danymi dotyczącymi pomiaru norm hałasu"* bądź zapisy typu *„stwierdziła, że absolutnie takich przekroczeń norm hałasu nie ma"* nie mają odzwierciedlenia zarówno w tekście jednolitym wystąpienia pokontrolnego NIK, jak i w samej procedurze administracyjnej przeprowadzonej przez Marszałka Województwa Łódzkiego. Wszczęcie procedury przez Marszałka Województwa Łódzkiego zakończonej wydaniem decyzji w sprawie nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko nastąpiło w wyniku przekazania w dniu 7 lutego 2019 r. do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, przy piśmie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z 5 lutego 2019 r.[3)], analizy porealizacyjnej dla autostrady A1 Stryków – Tuszyn na odcinku od km 295+850 do km 335+937,65 (bez odcinka od km 322+150 do km 324+950). Należy podkreślić, że wykonanie czynności zmierzających do ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego na środowisko przez GDDKiA możliwe jest nie w wyniku kontroli NIK i badań zleconych polskiemu Instytutowi Ochrony Środowiska, lecz w wyniku wydania przez Marszałka Województwa Łódzkiego decyzji w sprawie nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowiska.

Ze względu na brak konkretyzacji w decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego z 21 czerwca 2021 r.[4)] działań naprawczych, jakie należy wykonać w celu wypełnienia zapisów ww. decyzji przez GDDKiA, konieczne było wykonanie pomiarów poziomu hałasu dla każdej lokalizacji wskazanej w pkt. Ia i Ib ww. decyzji. Dopiero na podstawie uzyskanych z pomiarów danych i działań naprawczych wskazanych w opracowaniu pn. „Opracowanie z wykonania pomiarów wraz z propozycją działań zmierzających do ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego na środowisko w miejscach stwierdzonych przekroczeń, seria I letnia oraz seria II zimowa" możliwe było uzyskanie przez Ministerstwo Infrastruktury zatwierdzenia Programu Inwestycji oraz ogłoszenie postępowania przetargowego na projekt i budowę ekranów akustycznych

[3)] znak WOOŚ.401.4.2018.Ich.6
[4)] znak ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ)

wzdłuż autostrady A1 odcinek węzeł Łódź Północ – węzeł Łódź Południe. Podpisanie umowy nastąpiło 12 marca 2026 r. na zadanie pod nazwą „Budowa i rozbudowa ekranów akustycznych wzdłuż A1 odc. węzeł Łódź Północ – węzeł Łódź Południe". Zakłada ona wykonanie inwestycji w formule „Zaprojektuj i wybuduj". Zamówienie podzielone zostało na 3 etapy:

- etap 1 - przewiduje opracowanie dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wszelkich uzgodnień oraz pozwoleń, w tym decyzji administracyjnych umożliwiających prowadzenie robót budowlanych, w terminie do 9 miesięcy od daty podpisania umowy;
- etap 2 - przewiduje wykonanie robót w oparciu o przygotowaną dokumentację techniczną wraz z uzyskaniem ostatecznych decyzji administracyjnych upoważniających do użytkowania budowli w terminie do 8 miesięcy od daty zakończenia Etapu 1 (do Etapu 2 inwestycji nie wlicza się okresu zimowego, który trwa od 16 grudnia do 15 marca);
- etap 3 - przewiduje wykonanie badań porealizacyjnych (pomiarów poziomu hałasu) potwierdzających skuteczność wykonanych zabezpieczeń akustycznych i dotrzymanie standardów akustycznych oraz opracowanie Raportu (sprawozdania) w terminie do 6 miesięcy od daty zakończenia Etapu 2.

Prace realizowane są zgodnie z przyjętym harmonogramem rzeczowo-finansowym. Wykonawca wykonał pomiary geodezyjne i sporządził mapę do celów projektowych. Opracowana została również dokumentacja geotechniczna. Aktualnie trwają uzgodnienia Projektu budowlanego i projektu stałej organizacji ruchu. Wykonawca przygotowuje materiały do wystąpienia o uzyskanie Pozwolenia na budowę. Rozpoczęcie robót budowlanych zaplanowane zostało po zakończeniu okresu zimowego tj. 16 marca 2027 r., natomiast ich zakończenie przewidziano w IV kwartale 2027 r.

Umowa[5)] z wykonawcą inwestycji pn. „Budowa i rozbudowa ekranów akustycznych wzdłuż A1 odc. węzeł Kutno Północ – węzeł Łódź Północ" została zawarta 7 maja 2026 r., natomiast umowa[6)] z wykonawcą inwestycji pn. „Budowa i rozbudowa ekranów akustycznych wzdłuż S8 i A1 odc. węzeł Złoczew – węzeł Łódź Południe" została zawarta 4 sierpnia 2026 r. Analogicznie jak dla inwestycji budowy ekranów pomiędzy węzłami Łódź Północ – Łódź Południe inwestycje te prowadzone są w formule zaprojektuj i wybuduj i podzielone zostały na 3 etapy:

- opracowanie dokumentacji wraz z uzyskaniem niezbędnych uzgodnień oraz pozwoleń (9 miesięcy),
- wykonanie robót budowlanych (8 miesięcy od zakończenia 1 etapu),
- porealizacyjne pomiary poziomu hałasu oraz sporządzenie Raportu (6 miesięcy od zakończenia 2 etapu).

[5)] nr 1/05/R/2026
[6)] nr 1/08/R/2026

W przedmiotowej sprawie należy mieć na uwadze, że procedury administracyjne w zakresie oddziaływania hałasu są długotrwałe, o czym świadczy sam czas wydawania przez Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego decyzji administracyjnej trwający ponad 2 lata (od 7 lutego 2019 r. do 21 czerwca 2021 r.), i zakończone są wydawaniem decyzji, w których brak jest skonkretyzowanych działań naprawczych. Ponadto przepisy dotyczące ochrony przed hałasem powodują liczne problemy interpretacyjne, mające niewątpliwie wpływ na przedłużające procedury administracyjne dotyczące postępowań związanych z oddziaływaniem akustycznym na środowisko, o czym świadczy stanowisko Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z 9 października 2024 r.[7)], kierowane do wójtów gmin. W ww. piśmie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazuje na licznie pojawiające się wątpliwości interpretacyjne, dotyczące stosowania prawa w zakresie zapewnienia należytej ochrony środowiska przed hałasem terenów faktycznie zagospodarowanych. Jak wskazano w art. 113 ust.2 pkt 1 statuuje on zasadę ochrony przed hałasem terenów faktycznie zagospodarowanych. Oznacza to, że w prowadzonych przez organy administracyjne postępowaniach w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i decyzjach budowlanych ochronie przed hałasem podlegają tereny faktycznie zagospodarowane, a nie przewidziane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę. W praktyce oznacza to, że po oddaniu dróg do użytkowania zmienia się lokalizacja i liczba terenów faktycznie zagospodarowanych podlegających ochronie przed hałasem i sytuacja ta podlega ciągłej zmianie (zabudowywane są kolejne tereny wokół dróg krajowych, w tym w szczególności dróg szybkiego ruchu i autostrad).

Najistotniejszy wpływ na kształt klimatu akustycznego mają postanowienia zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[8)], przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego różnicuje się tereny o odmiennych funkcjach lub zasadach zagospodarowania. Następnie wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów i czy określono dla nich dopuszczalne poziomy hałasu. Przy określaniu funkcji terenu w miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy przeanalizować możliwość wystąpienia konfliktów związanych z różnymi standardami akustycznymi dla terenów o różnym przeznaczeniu i nie dopuszczać do wydzielania zabudowy chronionej na terenach zagrożonych hałasem. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego klasyfikacje akustyczne wydawane są na podstawie zapisów art. 115 POŚ *„W razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oceny, czy teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, właściwe organy dokonują na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystania tego i sąsiednich terenów”*. Mimo takiego samego oddziaływania akustycznego drogi, w zależności od zapisów miejscowych planów

[7)] znak DOOŚWDŚIII.72.I.2024.EU
[8)] Dz.U. z 2025 r. poz. 647, dalej jako „POŚ”

zagospodarowania przestrzennego może występować sytuacja ponadnormatywnego oddziaływania lub jej brak, dla tej samej nieruchomości. Ponadto może się one zmieniać w czasie, np. w przypadku zmiany zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i przekształcenia terenów zabudowy mieszkaniowej na tereny usługowe lub odwrotnie. Należy podkreślić, że zmiany zapisów uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego procedowane są przez jednostki samorządu terytorialnego nieustannie, co wpływa bezpośrednio na zarządcę drogi nakładając na niego konieczność realizacji dodatkowych zabezpieczeń akustycznych w przypadku zmiany klasyfikacji działki na chronioną akustycznie lub sytuacje, w której zrealizowane ekrany akustyczne zgodnie z wydanymi decyzjami administracyjnymi okazują się być niepotrzebne.

W praktyce zarówno na etapie realizacji inwestycji, jak i po oddaniu do użytkowania, powstaje nowa zabudowa mieszkaniowa, na terenach znajdujących się w bezpośrednim otoczeniu dróg o bardzo dużym natężeniu ruchu lub wręcz graniczących z pasem drogowym. W takiej sytuacji obowiązek zabezpieczenia przed hałasem drogowym zwykle był przerzucany na zarządcę drogi, a nie na inwestora czy jednostkę samorządu terytorialnego, która decyduje o zagospodarowaniu terenów. W rezultacie mamy do czynienia z kuriozalną i absurdalną sytuacją, kiedy deweloperzy i inwestorzy świadomie realizują nową zabudowę mieszkaniową na terenach, gdzie brak jest ekranów akustycznych, na terenach rolnych, które nie podlegają ochronie akustycznej, uzyskują warunki zabudowy, realizują zabudowę, która staje się terenem faktycznie zabudowanym podlegającym ochronie akustycznej. W konsekwencji zarządca dróg krajowych mierzy się codziennie z liczną falą skarg i wniosków związanych z ponadnormatywnym, w opinii mieszkańców, oddziaływaniem akustycznym związanym z eksploatacją dróg. W rezultacie jednostki samorządu terytorialnego nie doświadczają konsekwencji wydawanych przez siebie decyzji, a konsekwencje finansowe takich decyzji ponosi Skarb Państwa reprezentowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Sytuacja, w której jedynie Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podejmuje działania związane

z ograniczeniem hałasu stosując środki na drodze propagacji w postaci ekranów akustycznych nie doprowadzi do wyeliminowania sytuacji konfliktowych.

Należy jednak zwrócić uwagę, że od lat obowiązywały przepisy, zgodnie z którymi w pierwszej kolejności podmiotami właściwymi do zabezpieczenia nowo powstających budynków mieszkalnych są Inwestorzy tych przedsięwzięć.

Zgodnie z § 323 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* cyt.:

„Budynek i urządzenia z nim związane powinny być zaprojektowane i wykonane w taki sposób, aby poziom hałasu, na który będą narażeni użytkownicy lub ludzie znajdujący się w ich sąsiedztwie, nie stanowił zagrożenia dla ich zdrowia, a także umożliwiał im pracę, odpoczynek i sen w zadowalających warunkach”.

Ponadto § 325 ust. 2 ww. rozporządzenia wskazuje, że cyt.: *„Budynki z pomieszczeniami wymagającymi ochrony przed zewnętrznym hałasem i drganiami należy chronić przed tymi uciążliwościami poprzez zachowanie odpowiednich odległości od ich źródeł, usytuowanie i ukształtowanie budynku, stosowanie elementów amortyzujących drgania oraz osłaniających i ekranujących przed hałasem, a także racjonalne rozmieszczenie pomieszczeń w budynku oraz zapewnienie izolacyjności akustycznej przegród zewnętrznych określonej w Polskiej Normie dotyczącej wymaganej izolacyjności akustycznej przegród w budynkach oraz izolacyjności akustycznej elementów budowlanych”*.

Przepisy te nie były respektowane, a obecnie rozporządzenie jest zmieniane.

W związku z powyższym należy wskazać, że zmieniająca się struktura terenów chronionych akustycznie (przekształcanie terenów rolnych na tereny zabudowy mieszkaniowej) naraża Skarb Państwa (reprezentowany przez zarządcę drogi) na ogromne koszty budowy nowych lub zmiany parametrów istniejących zabezpieczeń akustycznych oraz wpływa w sposób bezpośredni na kwestie związane z dalszym utrzymaniem drogi. Niezależnie od wysokich kosztów związanych z koniecznością wykonania nowych prac budowlanych w obrębie pasa drogowego, wszelkie prace wykonywane w obrębie pasa drogowego bądź w jego bliskiej odległości, pogarszają warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ponadto alarmującym jest fakt nagminnego łamania obowiązujących przepisów przez użytkowników dróg krajowych. Zarówno kierowcy pojazdów lekkich jak i ciężkich poruszają się powyżej ustalonych limitów prędkości po autostradach i drogach ekspresowych. Jednocześnie, jak wskazuje na to korespondencja prowadzona przez Oddział GDDKiA w Łodzi z Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego, brak jest instrumentów prawnych uzasadniających podejmowanie działań związanych z instalacją urządzeń rejestrujących wykroczenia związane z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości ze względu na ponadnormatywne oddziaływanie na klimat akustyczny. Stanowisko takie zostało zaprezentowane w piśmie z 25 sierpnia 2026 r.[9)], cyt. *„rozumiejąc uciążliwość jaką niesie ze sobą intensywny ruch drogowy, należy podkreślić, że czynnik hałasu nie stanowi prawnego uzasadnienia przy podejmowaniu działań związanych z instalacją urządzeń rejestrujących wykroczenia związane z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości”*.

Biorąc pod uwagę fakt, że hałas drogowy jest zjawiskiem złożonym i dynamicznym, zmiennym w czasie i zależnym od wielu uwarunkowań niezależnych od zarządcy drogi jak np. stan techniczny pojazdów, natężenie ruchu, udział pojazdów ciężkich w potoku ruchu, warunki atmosferyczne, prędkość pojazdów poruszających się po drodze, odległość zabudowy i terenów chronionych od drogi oraz planowanie przestrzenne, jedynie pilne podjęcie prac nad kompleksową regulacją przepisów dotyczących hałasu komunikacyjnego, w tym wyeliminowanie przede wszystkim barier administracyjno-prawnych może doprowadzić do ograniczenia problemów związanych z oddziaływaniem hałasu.

[9)] znak CAN.WIU.730.269.2026

Jednocześnie mimo licznej korespondencji w przedmiotowym temacie na przestrzeni lat nadal nie podjęto żadnych konkretnych działań polegających na współpracy poszczególnych Ministerstw oraz instytucji, z uwzględnieniem głosu zarządców infrastruktury liniowej celem wypracowania procedur, jasnych wytycznych i zmiany przepisów prawnych umożliwiających kompleksowe działania w zakresie kształtowania klimatu akustycznego dróg krajowych, w tym odcinków autostrad i dróg krajowych odpowiadających za 61 proc. całej pracy przewozowej dróg krajowych[10)].

Jednocześnie należy podkreślić, że w innych krajach możliwe jest dobieranie kryteriów wyboru metod redukcji hałasu drogowego w oparciu o zasady zrównoważonego rozwoju przy uwzględnieniu kryteriów technicznych, ekonomicznych, społecznych i środowiskowych z uwzględnieniem procedury postępowania w zależności od wielkości przekroczeń wartości dopuszczalnych hałasu oraz rodzaju drogi (np. czy jest to droga istniejąca czy nowo powstała).

W Polsce sytuacja administracyjno-prawna nie pozwala na dobór racjonalnych rozwiązań chroniących przed hałasem drogowym. Punkt wyjścia procedury organów wszczynających postępowania, o których mowa w art. 362 ustawy POŚ nie stanowi wielkość przekroczeń wartości dopuszczalnych hałasu, sensowność techniczna, ekonomiczna i funkcjonalna rozwiązań czy proporcjonalność działań do skali problemu, lecz weryfikacja czy w związku z eksploatacją drogi, linii kolejowej, linii tramwajowej, lotniska oraz portu, emisje polegające na powodowaniu hałasu powodują przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający tym obiektem ma tytuł prawny. Nie ma znaczenia jakiej wielkości jest to przekroczenie ani ile razy w roku występuje. Jeżeli zostanie stwierdzone przekroczenie choćby o 0,1 dB wartości dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, wskazanych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku[11)], właściwy organ (marszałek województwa, starosta) wszczyna ww. postępowanie w oparciu o zapisy art. 174 ust.1 POŚ, zgodnie z którym eksploatacja dróg, linii kolejowych, linii tramwajowych, lotnisk oraz portów nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Zgodnie z art. 362 ust.1 pkt.1 POŚ, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko, organ ochrony środowiska może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia. Jednocześnie organ wydający decyzję w sprawie nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko nie posiada kompetencji do podważania decyzji o warunkach zabudowy czy też decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Z kolei organy wydające decyzje o warunkach zabudowy i udzielające pozwoleń na budowę nie analizują oddziaływania akustycznego istniejących dróg. Efektem tego jest licznie powstająca nowa zabudowa mieszkaniowa wzdłuż najbardziej obciążonych ruchem autostrad i dróg ekspresowych, które na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystania terenów

[10)] zgodnie z wynikami Generalnego Pomiaru Ruchu 2025
[11)] Dz. U. z 2014 r. poz. 112

nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego stają się terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których określono w rozporządzeniu Ministra Środowiska dopuszczalne poziomy hałasu dla pory dnia i pory nocy. W efekcie czego w uchwalanych obecnie planach ogólnych na terenach wskazanych w planach ogólnych jako tereny otwarte funkcjonuje zabudowa na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych masowo w ostatnim czasie. W przypadku stwierdzenia na tych terenach przekroczeń hałasu organ wszczyna postępowanie i nakłada obowiązek ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania na zarządcę drogi.

Należy podkreślić, że mimo, że w niektórych programach ochrony środowiska przed hałasem dla poszczególnych województw np. województwa łódzkiego, będących dokumentami strategicznymi, stanowiącymi istotny element długookresowej polityki w zakresie ochrony środowiska przed hałasem i będącymi aktami prawa miejscowego, widnieją zapisy odnoszące się do konieczności prowadzenia właściwej polityki w zakresie planowania przestrzennego, uwzględniającej zasadę strefowania, polegającą na wprowadzaniu odpowiedniego zagospodarowania terenu w zależności od istniejącego i prognozowanego poziomu hałasu, to zapisy te nie mają żadnego odzwierciedlenia w wydawanych decyzjach udzielających pozwolenia na budowę. Żaden z organów zaangażowanych w proces wydawania decyzji administracyjnych nie odpowiada za wyegzekwowanie przestrzegania zapisów z obowiązujących programów ochrony środowiska przed hałasem. Równie nierespektowane przez organy gminy są przepisy art. 73 POŚ mówiące o konieczności uwzględniania strategicznych map hałasu (dalej SMH) w planowaniu przestrzennym. Mimo wykazanych w SMH przekroczeń wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT) dla zabudowy mieszkaniowej bądź ustalane są nowe tereny mieszkaniowe w miejscowych planach.

Całokształt opisanej powyżej procedury braku racjonalnego planowania przestrzennego, strefowania zabudowy, odpowiedniego lokowania odległości zabudowy i terenów chronionych od dróg powoduje wszczynanie przez organy kolejnych postępowań o wykonanie przeglądów ekologicznych, a następnie decyzji nakładających obowiązki ograniczenia oddziaływania na środowisko dla zrealizowanych dotychczas dróg ekspresowych i autostrad na zarządcę tych dróg.

Dalszy brak działań w zakresie zmiany procedur formalnoprawnych naraża Skarb Państwa na ryzyko wydatkowania znacznych kwot na opracowywanie dokumentacji, realizacji działań wynikających z decyzji w sprawie nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko wydawanych na podstawie wskaźników L_{AeqD} i L_{AeqN} w odniesieniu do jednej doby. Mimo licznych próśb Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o wprowadzenie zmian w przepisach prawnych w taki sposób, aby podstawowym narzędziem prawnym w zakresie ustalania terenów narażonych na nadmierny hałas były opracowywane cyklicznie przez GDDKiA strategiczne mapy hałasu, sytuacja na przestrzeni lat nie ulega poprawie, a wręcz przeciwnie. Jednoznaczne stanowiska poszczególnych organów wskazujących na brak narzędzi prawnych do uwzględniania racjonalnej polityki

w zakresie planowania przestrzennego w postępowaniach administracyjnych, brak uwzględniania ustaleń długookresowej polityki w zakresie ochrony środowiska w postaci programów ochrony środowiska przed hałasem,, w postępowaniach dotyczących ustalania i kontroli warunków korzystania ze środowiska, mają odzwierciedlenie w wydawanych decyzjach administracyjnych w sprawie nałożenia obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko poszczególnych zarządców dróg.

W przypadku braku wypracowania kompleksowych procedur oraz odpowiednich narzędzi prawnych, w tym:

- braku kompleksowego wieloaspektowego spojrzenia na problem hałasu,
- generowania hałasu przez użytkowników dróg nieprzestrzegających przepisów prawnych,
- powstawania terenów podlegających klasyfikacji akustycznej (terenów chronionych) w sposób niekontrolowany w bezpośrednim sąsiedztwie dróg,
- braku skutecznych narzędzi umożliwiających nadzór i kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej w kontekście oddziaływania hałasu,
- wzrostu natężenia liczby pojazdów poruszających się po drogach specjalnie do tego tworzonych (autostrad i dróg ekspresowych),
- braku przepisów dopuszczających wykonanie jedynie możliwych i racjonalnych zabezpieczeń akustycznych w ramach inwestycji polegających na rozbudowie istniejących już dróg, jeżeli spowodują one poprawę warunków akustycznych terenów sąsiednich, bez wymuszania doprowadzenia do spełnienia dopuszczalnych poziomów hałasu uchwalonych już po wybudowaniu pierwotnego śladu tych dróg,

istnieje ryzyko konieczności licznego ustanawiania obszarów ograniczonego użytkowania wzdłuż dróg krajowych, wobec wyczerpania przez zarządców możliwości technicznych podejmowania działań mających na celu zapobieganie i ograniczanie oddziaływania akustycznego na środowisko.

Z poważaniem

p.o. GENERALNY DYREKTOR
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD
z up.

Tomasz Kwieciński

GENERALNY DYREKTOR
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD

Warszawa, 14-08-2024 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 16 posiedzenia Senatu RP, które odbyło się 11 lipca 2024 r., dotyczące przekroczeń norm hałasu na odcinku autostrady A1 między Strykowem a Tuszynem, poniżej przekazuję ponowne wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

Inwestycja polegająca na budowie autostrady A1 na odcinku Stryków - Tuszyn została zakończona i rozliczona z początkiem 2020 r. W związku z powyższym wykonanie prac związanych z budową dodatkowych zabezpieczeń przed hałasem wynikających z decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego z 21 czerwca 2021 r.[2)], wymaga przeprowadzenia odrębnej procedury związanej z określeniem zakresu prac i pozyskaniem dodatkowych środków finansowych.

Przedmiotowa procedura jest aktualnie realizowana. Obecnie trwają prace nad opracowaniem Programu Inwestycji, będącego podstawą do zapewnienia finansowania zadania w latach 2025-2026, a następnie rozpoczęcia procedury przetargowej, zmierzającej do wyłonienia Wykonawcy w systemie Projektuj i Buduj. Planujemy przesłać Program Inwestycji do uzgodnienia Ministra Infrastruktury pod koniec III kwartału br. Przewidywany obecnie możliwy termin rozpoczęcia procedury przetargowej (październik 2024 r.) będzie z kolei ściśle uzależniony od terminu uzyskania uzgodnienia Programu Inwestycji i zapewnienia finansowania zadania w zakładanym obecnie okresie (2025-2026).

Niezależnie od powyższego ponownie wyjaśniam, że na etapie opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oddziaływanie hałasu jest prognozą, wykonaną na podstawie danych o szeregu zmiennych w tym: natężenia ruchu

---

[1)] przy piśmie z 17 lipca 2024 r., znak BPS/043-16-316-GDDKA/24
[2)] znak ŚRIV.7033.5.2021.AU (RŚVI.7033.3.2019.IZ)

z uwzględnieniem struktury rodzajowej pojazdów, udziału poszczególnych kategorii pojazdów w potoku ruchu przy uwzględnieniu określonych w przepisach prawa dopuszczalnych prędkości pojazdów na danej drodze. Ponadto uwzględnia się istniejące na dany czas faktyczne zagospodarowanie terenów objętych analizą. Natomiast w ramach analizy porealizacyjnej przeprowadzane są zarówno pomiary kontrolne in-situ jak również obliczenia, które pozwalają wyznaczyć rzeczywistą skuteczność podjętych działań ochronnych, np. wybudowanych zabezpieczeń akustycznych. Wyniki wykonanej w taki sposób analizy porealizacyjnej pozwalają dopiero określić faktyczną skuteczność zastosowanych rozwiązań, przy pomierzonej charakterystyce ruchu. Otrzymane wyniki analizy porealizacyjnej wskazują, czy zastosowane zabezpieczenia pozwolą na dotrzymanie określonych dla danego terenu standardów akustycznych środowiska lub w przypadku braku ich dotrzymania na konieczność podjęcia dodatkowych działań.

Podkreślenia wymaga fakt, że już na etapie sporządzania analizy porealizacyjnej zarządca drogi zazwyczaj spotyka się z sytuacją powstania nowych terenów chronionych akustycznie znajdujących się w zasięgu potencjalnego oddziaływania akustycznego danej drogi, czyli przybywa terenów podlegających ochronie przed hałasem już po zrealizowaniu danej inwestycji.

Należy podkreślić, że wszystkie opracowania i analizy dotyczące oddziaływania akustycznego od pojazdów przemieszczających się po drogach krajowych odnoszą się do oddziaływania akustycznego występującego w danym czasie i faktycznego zagospodarowania oraz warunków występujących w tym czasie. W związku z tym ponownie zwracam uwagę, że różne opracowania, tym bardziej wykonane w innym czasie, nie mogą być ze sobą bezpośrednio porównywane.

Ponownie podkreślam się, że poziom hałasu drogowego jest zależny od wielu czynników, na które zarządca drogi nie ma bezpośredniego wpływu. Istotne znacznie mają tu również dokumenty planistyczne, ponieważ to w nich dopuszcza się przeznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową bezpośrednio narażonych na oddziaływania hałasu. Jednocześnie obowiązek zabezpieczenia przed hałasem drogowym takich terenów spoczywa na zarządcy drogi. To na zarządcę drogi przeniesiony jest obwiązek ponoszenia kosztów budowy nowych zabezpieczeń akustycznych również w sytuacjach wnikających m.in. z braku przestrzegania przez kierowców przepisów dotyczących dopuszczalnych prędkości pojazdów na autostradzie.

Zwracam też uwagę na fakt, że pomiary rzeczywistego natężenia ruchu i prędkości pojazdów przeprowadzone w ramach analizy porealizacyjnej wykazały notoryczne przekraczanie dopuszczalnych prędkości przez pojazdy ciężkie. Podkreślenia wymaga również fakt, że stwierdzane przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu w danej dobie pomiarowej dotyczą głównie pory nocnej, w której to właśnie natężenie pojazdów ciężkich ma największy wpływ na kształt klimatu akustycznego w otoczeniu dróg.

W uzupełnieniu powyższego informuję, że najistotniejszy wpływ na kształtowanie klimatu akustycznego otoczenia dróg mają postanowienia zawarte w miejscowych planach

zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też podstawowym rozwiązaniem minimalizującym narażenie mieszkańców na hałas drogowy powinno być ograniczenie możliwości zabudowy budynkami mieszkalnymi na terenach zagrożonych hałasem drogowym po zrealizowaniu inwestycji drogowej. Ponadto, niezależnie od wysokich kosztów związanych z koniecznością wykonania nowych prac budowlanych w obrębie pasa drogowego związanych z budową zabezpieczeń przed hałasem, wszelkie prace wykonywane w obrębie pasa drogowego, bądź w jego bliskiej odległości pogarszają warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego. Biorąc pod uwagę treść art. 4 pkt 21 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[3)] konieczne jest pilne wprowadzenie kompleksowych regulacji prawnych w zakresie tak złożonego zagadnienia jakim jest hałas drogowy, które pozwolą na jednolite, spójne i długoterminowe działania ograniczające ponadnormatywne oddziaływanie akustyczne na środowisko. Działania takie powinny zagwarantować zarówno zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa poprzez skorelowanie regulacji z zakresu planowania przestrzennego oraz ochrony środowiska przed hałasem, jak również przyczynić się do ograniczenia narażenia na hałas przyszłych mieszkańców danych terenów. W związku z powyższym, w szczególności zasadne jest podjęcie możliwie pilnie działań polegających na właściwym podejściu do planowania przestrzennego na terenach przylegających do dróg krajowych o dużym natężeniu ruchu w ramach uchwalania nowych lub aktualizacji istniejących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Działania takie powinny w szczególności umożliwić tworzenie w bezpośrednim otoczeniu dróg stref buforowych wolnych od terenów podlegających ochronie przed hałasem, określonych w art. 113 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[4)] oraz w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku[5)]. W naszej ocenie tylko takie działania mogą ograniczyć konieczność budowy przez zarządców dróg dodatkowych zabezpieczeń przed hałasem już po zrealizowaniu inwestycji. Nie bez znaczenia pozostaje również konieczność uregulowania przepisów prawnych w zakresie oddziaływania skumulowanego różnych zarządców dróg lub kolei. W wielu przypadkach na terenach chronionych akustycznie przylegających do autostrad występują przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu drogowego, na co wpływ mają również drogi lokalne, jednakże obowiązek ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania akustycznego nakładany jest na zarządcę drogi krajowej (mimo zrealizowania urządzeń ochrony przed hałasem), a nie na zarządcę drogi lokalnej, również o dużym natężeniu ruchu pojazdów.
Niezależnie od konieczności pilnego wprowadzenia działań mających na celu rozdzielenie stref oddziaływania hałasu drogowego od terenów mieszkalnych, konieczne jest również

[3)] Dz.U. z 2024 r. poz. 320
[4)] Dz.U. z 2024 r. poz. 54
[5)] Dz.U. z 2014 r. poz. 112

podjęcie kompleksowych działań mających na celu wyegzekwowanie przestrzegania przez użytkowników dróg ekspresowych i autostrad limitów prędkości.

Z poważaniem

GENERALNY DYREKTOR
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD
z up.

Tomasz Kwieciński