



**GENERALNY DYREKTOR  
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD**

Warszawa, dnia 9.04.2019r.

**Pan  
Krzysztof Kwiatkowski  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesa,*

W nawiązaniu do zaproszenia na konferencje pn. Skuteczne zabezpieczenie mieszkańców przed hałasem powodowanym przez ruch transportowy na drodze ekspresowej S-8 i autostradzie A-1 która odbędzie się w dniu 23 kwietnia 2019r., przedstawiam następujące informacje.

I

Analiza porealizacyjna dla autostrady A1 na odcinku Stryków – Tuszyn wykonana została w dniach 08-10.2018r. zgodnie z zobowiązaniem wynikającym z decyzji Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi Nr 2/2009 z dnia 30.01.2009r. o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie autostrady A1 na odcinku węzeł Stryków –I km 295+850 (bez węzła) – granica województwa łódzkiego/śląskiego km 399+742,51. Stosownie do obowiązujących procedur, wyniki analizy przedłożone zostały do Marszałka Województwa Łódzkiego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska oraz Wojewody Łódzkiego. Analizę, na zlecenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej GDDKiA) wykonała „Pracownia Hałasu” sp. z o.o. z siedzibą we Wrocławiu, posiadająca akredytacje Polskiego Centrum Akredytacji nr AB 1385 w zakresie wykonywania pomiarów hałasu.

W tym przypadku dostrzegalny jest problem tożsamości podmiotu, który wykonał na zlecenie GDDKiA zarówno analizę porealizacyjną jak i brał udział w analizach akustycznych na etapie projektowania i realizacji inwestycji.

Zaznaczenia wymaga, że stosowany od wielu lat w GDDKiA model przygotowania i realizacji inwestycji opiera się na podmiotach zewnętrznych dysponujących określonymi kwalifikacjami. Praktycznie w każdy etap inwestycji począwszy od dokumentacji - studium techniczno - ekonomiczno - środowiskowego, koncepcji programowej, projektu budowlanego, poprzez realizację inwestycji oraz analizy porealizacyjne angażowane są podmioty zewnętrzne, a ich wybór poddany jest reżimowi ustawy Prawo zamówień publicznych. W przypadku zamówień udzielanych przez GDDKiA, z uwagi na kwoty zaangażowanych środków, najczęstszą formą 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 z godnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości a oferty może składać nieograniczony krąg wykonawców. Sama zaś ustawa Prawo zamówień publicznych w enumeratywny sposób określa w jakich przypadkach możliwe jest wykluczenie konkretnej oferty czy podmiotu.

W przypadku podmiotów dokonujących pomiarów hałasu ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo Ochrony Środowiska (Dz.U.z2018r. poz. 799, z późn.zm.) w art. 147a zawiera jedyne wymaganie aby było to *akredytowane laboratorium w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz. U. z 2017 r. poz. 1226 oraz z 2018 r. poz. 650)*.

Podmiot wybrany przez GDDKiA do wykonania analizy porealizacyjnej dla autostrady A1 spełnił powyższe wymaganie, posiadając doświadczenie oraz akredytacje zgodnie z wymaganiami ustawy Prawo ochrony środowiska. Dodatkowo ocena oferty złożonej przez ten podmiot pozwoliła na uznanie jej za najkorzystniejszą.

Na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający w tym przypadku nie znalazł przepisów dających możliwość wykluczenia takiego podmiotu z udziału w postępowaniu. Inne działanie Zamawiającego stanowiłoby podstawę do skorzystania przez oferenta z środków ochrony prawnej i naraziłoby Skarb Państwa na dodatkowe koszty.

Przedstawione zagadnienie ma zatem charakter systemowy bowiem nie istnieje żaden przepis prawa pozwalający na wykluczenie na gruncie zamówień publicznych podmiotów, które uprzednio wykonywały określony rodzaj prac na zlecenie

zamawiającego. Dodatkowo kwestia ta nie ogranicza się do sposobu realizacji inwestycji tylko przez GDDKiA, ale występuje u innych publicznych zamawiających.

## II

Jak wskazano na wstępie analiza porealizacyjna wykonana na zlecenie GDDKiA miała na celu wykonanie pomiarów hałasu i zaproponowanie dodatkowych zabezpieczeń. Badania hałasu wykonane zostały zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 16 czerwiec 2011r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem (Dz.U.z 2011, nr 140, poz. 824, z późn. zm.) Analiza wykazała przekroczenia hałasu na podstawie rzeczywistych jednorazowych bezpośrednich pomiarów 24 godzinnych w terenie dla 14 punktów. Pomiary te zostały przeliczone w zakresie natężenia dla średnio dobowego rocznego ruchu (średni dobowy ruch pojazdów w roku, wyrażony liczbą pojazdów przejeżdżających przez dany przekrój drogi w obu kierunkach, podzielony przez liczbę dni w roku [liczba poj./db]) i te dane stanowiły podstawę do wyznaczenia punktów z przekroczeniami hałasu dla średniego ruchu dobowego w roku. Tak dokonane obliczenia wykazały przekroczenia w 4 punktach obliczeniowych. W rezultacie zaproponowane zostały dodatkowe działania ochronne w postaci modyfikacji lub dobudowy 4 ekranów, co w rezultacie pozwoliło na ochronne akustyczną dodatkowo 9 budynków mieszkalnych zlokalizowanych w sąsiedztwie autostrady A1.

Tymczasem kontrola NIK oparta została na opinii Instytutu Ochrony Środowiska PIB (dalej IOŚ), w ramach której Instytut wykonał jedynie fizyczne pomiary hałasu w terenie. Opinia zlecona przez NIK nie obejmowała weryfikacji sporządzonego modelu akustycznego oraz danych źródłowych.

Należy zaznaczyć, że nie jest możliwe bezpośrednie porównanie rezultatów pomiarów hałasu wykonywanych przez IOŚ z rezultatami badań wykonanych w ramach analizy porealizacyjnej. Opinia IOŚ w swym zakresie merytorycznym nie pozwala na kompleksową ocenę stanu klimatu akustycznego w rejonie autostrady A-1, gdyż zawarte w niej wnioski wysnute są wyłącznie na podstawie jednostkowych pomiarów hałasu przeprowadzonych jedynie w wybranych przez wykonawcę lokalizacjach wynikających ze skarg mieszkańców okolicznych terenów oraz analizy przekazanej dokumentacji bez weryfikacji modelu obliczeniowego. Na potrzeby analizy porealizacyjnej sporządzony został komputerowy model obliczeniowy w środowisku SoundPlan 7.3 (przekazany w ramach umowy przez Wykonawcę i przekazany następnie przez GDDKiA na potrzeby

postępowania NIK i w rezultacie przedłożony IOŚ), uprzednio skalibrowany na wyniki rzeczywistych pomiarów hałasu (68 lokalizacji w ciągu całego analizowanego przebiegu trasy komunikacyjnej), uwzględniający średnioroczne parametry ruchu na odcinkach międzywęzłowych, trójwymiarowy numeryczny model terenu NMT (pozyskany na potrzeby analizy porealizacyjnej z zasobów Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii – dawniej Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej), gdzie rzędne zostały interpolowane na podstawie chmury punktów z lotniczego skaningu laserowego (błąd średni wysokości zawiera się w przedziale do 0.2 m). Model ten pozwolił na określenie rozkładu równoważnych poziomów hałasu w środowisku o wartościach odpowiadających dopuszczalnym poziomom hałasu w środowisku dla występujących w rejonie obiektu typów zabudowy podlegającej ochronie akustycznej oraz w rozróżnieniu na porę dnia i nocy, co w rezultacie pozwoliło na kompleksową ocenę oddziaływania akustycznego autostrady A-1 na odcinku Stryków-Tuszyn i wskazanie lokalizacji, gdzie występują przekroczenia standardów akustycznych.

Zespół autorski IOŚ nie wykonywał własnego modelu akustycznego, stąd też nie miał możliwości sporządzenia własnych zasięgów oddziaływań emisji hałasu.

Przedstawione rozbieżności w metodach obliczeniowych wynikają z faktu, że na gruncie obowiązującego prawa brak jest jasno sprecyzowanych zasad dokonywania przeprowadzania badań, a następnie dokonywania obliczeń w odniesieniu szczególnie do hałasu pochodzącego z dróg w eksploatacji. W przypadku gdy pomiary natężenia dźwięku wykazą przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu, zarządca drogowy zobowiązany jest zaprojektować i wybudować odpowiednie urządzenia zabezpieczające. Z kolei do zaprojektowania tego typu urządzeń konieczne są dane dotyczące natężenia i struktury ruchu pojazdów, które mają bezpośredni wpływ na wyniki analiz akustycznych. Do chwili obecnej ustawodawca nie określił jakie natężenie ruchu należy przyjąć w analizach akustycznych wykonywanych na etapie analiz porealizacyjnych oraz przeglądów ekologicznych. Czy ma to być rzeczywisty ruch dobowy dzienny i nocny, średni dobowy ruch roczny, czy ruch w godzinie szczytu liczony jako udział procentowy wielkości ruchu średnio dobowego rocznego.

Dostrzegając ten ważki problem w dniu 15 kwietnia 2019r. zwróciłem się do Ministra Środowiska o jednoznaczne zajęcie stanowiska wobec przedstawionego zagadnienia (pismo w załączeniu). Konieczność pilnego uregulowania powyższej kwestii pozwoli zarządcom drogowym w tym również GDDKiA wydatkować środki finansowe na budowę urządzeń ochronnych bez narażania się na zarzuty ze strony organów

kontrolnych, organów ochrony środowiska, czy też społeczeństwa na nie właściwe ich projektowanie oraz nieskuteczne działanie.

### III

W odniesieniu zaś do konkretnego przypadku przekroczeń norm hałasowych na autostradzie A-1, informuje, że w dniu 29.03.2019r. Marszałek Województwa Łódzkiego zwrócił się do GDDKiA o wyjaśnienie rozbieżności w analizie dotyczącej pomiarów hałasu i faktycznego dostawienia ekranów akustycznych w odniesieniu do wspomnianej wcześniej opinii Instytutu Ochrony Środowiska. W odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 03.04.2019r. wyjaśniono, że rozbieżności sprowadzają się do faktu, czy środki ochrony przed hałasem mają zapewniać dotrzymanie poziomów hałasu stwierdzonych w dniu pomiaru (wg. Opinii IOŚ) czy mają być projektowane na poziomy hałasu wynikające z przeliczenia na średni dobowy ruch pojazdów. Wobec przedstawionych powyżej wątpliwości interpretacyjnych, GDDKiA oczekuje od organu prowadzącego postępowanie wskazanie metodologii działań.

Po otrzymaniu szczegółowych wytycznych GDDKiA zleci ponowne opracowanie, które stanowić będzie podstawę do wydania przez Marszałka Województwa Łódzkiego decyzji nakazowej w trybie art. 362 ustawy Prawo Ochrony Środowiska. Po ustatecznieniu się decyzji GDDKiA przystąpi do realizacji decyzji i ustaleń w niej zawartych.

 *paweł zameczny*

p.o. GENERALNY DYREKTOR  
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD

  
Tomasz Zuchowski