



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

LLO – 4101-06-01/2013
P/13/159

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/159 – Zasadność budowy ekranów akustycznych i przepustów (przejść dla zwierząt) na trasie A2 Warszawa - Łódź.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
<i>Kontroler</i>	1. Zofia Kotynia, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85973 z dnia 22 kwietnia 2013 r. 2. Emilia Wyciszkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85974 z dnia 22 kwietnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ul. Wroniej 53, Warszawa, zwana dalej „GDDKiA”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Lech Witecki, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od dnia 12 maja 2008 r.

Stosownymi pełnomocnictwami p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad upoważnił:

- w 2009 r. Iwonę Zatorską-Sytyk¹, Zbigniewa Palińskiego², do podpisania umów na projekt i budowę autostrady A2 Stryków – Konotopa na odcinku od Strykowa do granicy województw łódzkiego i mazowieckiego oraz wykonywania wszelkich zadań zarządcy drogi w zakresie przygotowania i koordynacji realizacji tych umów, oraz

- Wojciecha Dąbrowskiego³, Annę Gronkiewicz⁴, Stanisława Dmuchowskiego⁵, do podpisania umów na projekt i budowę autostrady A2 od granicy województw łódzkiego i mazowieckiego do Konotopy oraz wykonywania wszelkich zadań zarządcy drogi w zakresie przygotowania i koordynacji realizacji tych umów.

- w 2011 r. Barbarę Kielar⁶, Iwonę Zatorską-Sytyk, Annę Gronkiewicz i Dariusza Zielińskiego⁷ do podpisania umowy na zamówienie polegające na uzupełnieniu kontraktu na Wykonanie usług polegających na zarządzaniu Kontraktem na projekt i budowę autostrady A2 od Strykowa do Konotopy, w tym pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót.

(dowód: akta kontroli str. 5-20)

W latach 2008 - 2013 stanowisko dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi (dalej „GDDKiA-Łódź”) zajmowali kolejno: Małgorzata Jezierska (do 19 września 2008 r.), Halina Szadkowska (do 31 marca 2009 r.), Zbigniew Paliński (do 31 sierpnia 2011 r.). Obecnie

¹ ówczesny zastępca dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji GDDKiA Oddział w Łodzi

² ówczesny dyrektor GDDKiA Oddział w Łodzi

³ ówczesny dyrektor GDDKiA Oddział w Warszawie

⁴ ówczesny zastępca dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno – Finansowych GDDKiA w Warszawie

⁵ ówczesny zastępca dyrektora Oddziału ds. Przygotowania Inwestycji GDDKiA w Warszawie

⁶ ówczesny zastępca dyrektora GDDKiA Oddział w Łodzi

⁷ ówczesny zastępca dyrektora GDDKiA Oddział w Warszawie

Dyrektorem GDDKiA-Łódź jest Iwona Renata Zatorska – Sytyk. Stanowisko dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie (dalej „GDDKiA-Warszawa”) zajmowali kolejno: Wojciech Dąbrowski (do 21 października 2009 r.), Robert Marszałek (do 1 grudnia 2009 r.), Elżbieta Brenda (do 30 stycznia 2013 r.). Obecnie Dyrektorem GDDKiA-Warszawa jest Łukasz Lendner.

(dowód: akta kontroli str. 5,6,18,19,21,22-26)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁸, działalność kontrolowanej jednostki mającą wpływ na zasadność budowy ekranów akustycznych na badanym fragmencie autostrady A2.

Na powyższą ocenę wpłynęło przede wszystkim ustalenie, że zakres i lokalizacja ekranów akustycznych na kontrolowanym odcinku A2 były zgodne z warunkami określonymi w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach i projektach budowlanych, sporządzonych na podstawie obowiązujących wówczas przepisów. Ekran akustyczny wznoszone dla ochrony obszarów objętych planami zagospodarowania przestrzennego dotyczyły terenów faktycznie zabudowanych.

Stwierdzono jednak przypadek niezasadnego zaplanowania i wybudowania ekranu dla terenu nieobjętego planem zagospodarowania przestrzennego (siedlisko), stanowiącego faktycznie od kilkunastu lat pustostan. Tymczasem obowiązujące przepisy w zakresie ochrony środowiska (art. 115 ustawy Prawo ochrony środowiska⁹) stanowią, iż dopuszczalne poziomy hałasu – w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego – dotyczą terenu zabudowanego z uwzględnieniem jego faktycznego wykorzystania i zagospodarowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, opartej na opinii biegłego, niezasadnym było również budowanie ekranów akustycznych równoległe do wałów ziemnych, gdyż stosowanie podwójnych zabezpieczeń nie ma ekonomicznego ani technicznego uzasadnienia.

Szacunkowa wartość ekranów akustycznych wybudowanych niezasadnie (4.140 m równoległe do wałów ziemnych i 645 m ekranu chroniącego siedlisko niezamieszkałe od 15 lat) wyniosła ponad 12,8 mln zł.

Ponadto stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezwyfikowaniu raportów o oddziaływaniu na środowisko sporządzanych na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie prognozowanego natężenia ruchu,
- nierzetelnej weryfikacji raportów sporządzanych w toku ponownego przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko pod kątem zasadności zastosowania zabezpieczeń akustycznych,
- niezamieszczeniu w programie funkcjonalno-użytkowym kompletnych posiadanych danych, niezbędnych do właściwego zaprojektowania ekranów akustycznych,

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

– nieanalizowaniu pod kątem gospodarności możliwości odstąpienia od budowy ekranów na rzecz wykupu nieruchomości zagrożonych nadmiernym hałasem.

NIK pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przestrzegania obowiązujących wymogów ochrony zwierząt na badanym fragmencie autostrady A2.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Badaniem objęto drogę krajową o klasie technicznej – autostrada pomiędzy Łodzią i Warszawą na odcinku od węzła Stryków w km 365+261,42 do węzła Konotopa w km 456+239,67. Powyższy odcinek o długości 90,98 km stanowi element autostrady A2 (Świecko – Terespol) i jest wyposażony w 2 jezdnie, każda po 2 pasy ruchu, a od węzła Pruszków do węzła Konotopa po 3 pasy ruchu. Całość została podzielona na 5 odcinków:

Odcinek A od km 365+261,42 do 394+500,00 (29.238,58 m),

Odcinek B od km 394+500,00 do 411+465,80 (16.965,8 m),

Odcinek C od km 411+465,80 do 431+500,00 (20.034,20 m),

Odcinek D od km 431+500,00 do 449+100,00 (17.600 m), w tym Odcinek D1 od km 431+500 do km 441+143,53 (9.643,53 m) i D2 od 441+143,53 do 449+100,00 (7.956,47 m),

Odcinek E od km 449+100,00 do 456+239,67 (7.139,67 m).

Odcinki A i B o łącznej długości 46.204,38 m zlokalizowane są na obszarze województwa łódzkiego¹⁰, na terenach gmin: Stryków, Dmosin, Łyszkowice, Nieborów i Bolimów. Odcinki C, D i E o łącznej długości 44.773,87 m – na obszarze województwa mazowieckiego¹¹, na terenach miast: Milanówek, Brwinów, Pruszków i Piastów oraz gmin: Wiskitki, Dmosin, Baranów, Jaktorów, Grodzisk Mazowiecki, Brwinów i Ożarów Mazowiecki.

Inwestycja została zrealizowana w systemie „zaprojektuj i wybuduj”. Po rozstrzygnięciu w 2009 r. postępowań o zamówienia publiczne, w oparciu o umowy zawarte 28 września 2009 r., poszczególne odcinki A2 realizowały konsorcja, których liderami były następujące firmy:

- Odcinki A i C – China Overseas Engineering Grup Co. Ltd. Pekin,
- Odcinek B – Mostostal Warszawa SA,
- Odcinek D – Strabag sp. z o.o. Warszawa,
- Odcinek E – BUDIMEX-DROMEX SA Warszawa.

Z przyczyn leżących po stronie wykonawcy w czerwcu 2011 r. GDDKiA odstąpiła od umów z wykonawcą odcinków A i C. Na kontynuację projektowania i wykonania robót budowlanych na ww. odcinkach GDDKiA zawarła umowy z konsorcjami, których liderami byli:

- Odcinek A – EUROVIA Polska SA Bielany Wrocławskie (umowa z dnia 28 lipca 2011 r.),
- Odcinek C – Dolnośląskie Surowce Skalne SA Warszawa, BÖGL a KRÝSL Polska sp. z o.o. Cieszyn (umowa z dnia 1 sierpnia 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 27-268)

¹⁰ Decyzje Wojewody Łódzkiego nr: 6/2005 i 7/2005 z 8 czerwca 2005 r. oraz 11/2005 z 19 lipca 2005 r.

¹¹ Decyzje Wojewody Mazowieckiego nr: 1538/05 z 14 lipca 2005 r., 2150/05 z 25 października 2005 r., 2163/05 z 26 października 2005 r. i 2501/05 z 15 listopada 2005 r.

1. Ocena realizacji wymogów ochrony środowiska przed hałasem, spowodowanym budową autostrady A2

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 112 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹², zwanej dalej „poś”, ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez:

- utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie,
- zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany.

Zasady ochrony obiektów i obszarów przed hałasem i wibracjami ujęto w dziale VIII rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie¹³. Stanowią one w szczególności, że:

- przy projektowaniu drogi powinno się dążyć do tego, aby w otoczeniu drogi obliczeniowe poziomy hałasu i wibracji powodowane prognozowanym ruchem na drodze nie przekraczały wartości dopuszczalnych określonych w przepisach odrębnych (§ 177),
- jeżeli prognozowane poziomy hałasu i wibracji przekraczają wartości dopuszczalne określone w przepisach odrębnych, przy projektowaniu drogi powinno się zaplanować zastosowanie odpowiednich środków ochrony (§ 178 ust.1),
- za podstawowe urządzenia ochrony obiektów i obszarów przed hałasem uważa się ekrany akustyczne (§179)¹⁴.

W rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹⁵, do 22 października 2012 r. dopuszczalny poziom hałasu spowodowanego użytkowaniem dróg wynosił dla terenów: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 55 dB w dzień i 50 dB w nocy, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zamieszkania zbiorowego i zagrodowej – odpowiednio 60 dB i 50 dB.

Na podstawie § 2 ust. 1 pkt 29 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko¹⁶, budowa autostrad została zaliczona do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 poś¹⁷, planowane przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko wymagają sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, który należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.

¹⁴ Uchylony z dniem 22 lutego 2013 r.

¹⁵ Dz. U. Nr 120, poz. 826.

¹⁶ Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.; od 15 listopada 2010 r. obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.).

¹⁷ Powołany przepis uchylony z dniem 15 listopada 2008 r., na podstawie art. 144 pkt 9 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.).

Zgodnie z opracowaniem pt. „Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań”¹⁸ w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko prognozę oddziaływań należy wykonać dla stanu istniejącego, dla roku oddania drogi do użytkowania oraz 10-15 lat po oddaniu drogi do użytkowania. Zaznaczając zaś oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko należy przyjąć najbardziej niekorzystne oddziaływanie jakie będzie miało miejsce przy planowanej drodze. W przypadku hałasu na mapach ewidencyjnych oddziaływanie to należy zaznaczyć dla horyzontu czasowego 10-15 lat po oddaniu drogi do użytkowania, uwzględniając proponowane do zastosowania osłony akustyczne.

Na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia dla przedmiotowej inwestycji w styczniu 2008 r. Biuro Ekspertyz i Projektów Budownictwa Komunikacyjnego „Ekkom” sp. z o. o. z Krakowa, zwane dalej „Ekkom”, sporządziło Raport o oddziaływaniu na środowisko budowy autostrady A2 na odcinku Stryków – granica woj. łódzkiego/mazowieckiego oraz Raport o oddziaływaniu na środowisko budowy autostrady A2 na odcinku granica woj. łódzkiego/mazowieckiego – Konotopa, zwane dalej odpowiednio: „Raportem łódzkim z 2008 r.” i „Raportem mazowieckim 2008 r.” lub łącznie „raportami pierwotnymi”.

Zgodnie z postanowieniami rozdziału 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹, w 2010 r. przeprowadzono ponowną ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wykonano następujące ponowne raporty oddziaływania na środowisko:

- Raport o oddziaływaniu na środowisko budowy autostrady A2 na Odcinku A, zwany dalej „Raportem A z 2010 r.”
- Raport o oddziaływaniu na środowisko budowy autostrady A2 na Odcinku B, zwany dalej „Raportem B z 2010 r.”

Wykonawcą Raportów A i B z 2010 r. było Przedsiębiorstwo Projektowo – Usługowe AKA sp. z o.o. Warszawa;

- Raport o oddziaływaniu na środowisko do ponownej oceny oddziaływania na środowisko - Odcinek C1 km 411+465,80 - km 425+653,00 i Odcinek C2 km 425+653,00 - km 431+500,00, zwany dalej „Raportem C z 2010 r.”, wykonany przez Biuro Planowania Rozwoju Warszawy SA Warszawa;
- Raport o oddziaływaniu na środowisko dla Odcinka D1 od km 431+500 do 411+143,53, zwany dalej „Raportem D1 z 2010 r.”, sporządzony przez Transprojekt Gdański sp. z o.o. Gdańsk;
- Raport o oddziaływaniu na środowisko dla Odcinka D2 od km 411+143,53 do km 149+100,00, zwany dalej „Raportem D2 z 2010 r.”, wykonany przez Ortotrans SA Sopot;
- Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko Odcinek E, zwany dalej „Raportem E z 2010 r.”, sporządzony przez Sener sp. z o.o. Warszawa oraz TRAKT sp. z o.o. Katowice.

(dowód: akta kontroli str. 301-621, 1212-1526)

¹⁸ Opracowanie wprowadzone zarządzeniem nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 maja 2009 r. do stosowania w GDDKiA przy planowaniu i projektowaniu obiektów budowlanych z zakresu budownictwa drogowego i mostowego.

¹⁹ patrz przypis 15.

We wszystkich ww. raportach podano, że do analiz akustycznych wykorzystano prognozy ruchu, wykonane w 2007 r. przez M. Kruszyńkę oraz K. Gasza (Transport Konsult) „Modelowanie ruchu dla autostrady A1 (Pyrzowice – Stryków) autostrady A2 (Stryków – Konotopa) i drogi ekspresowej S1 (Lotnisko – Pyrzowice)”²⁰, zwane dalej „opracowaniem Transport Konsult” oraz model obliczeniowy zgodny z francuską metodą obliczeń NMPB-Routes-96. Prognozy oddziaływań wykonano dla stanu istniejącego, dla roku oddania drogi do użytkowania oraz 15 lat po oddaniu drogi do użytkowania.

Opracowanie Transport Konsult sporządzono opierając się na wynikach Generalnego Pomiaru Ruchu z roku 2005 i wskaźnikach wzrostu ruchu skorelowanych ze wzrostem PKB (według zaleceń GDDKiA)²¹. Wykorzystując program VISUM, sporządzono obraz ruchu w roku 2007, założono dynamiczny wzrost ruchu na drogach poprzez przemnożenie wskaźników wzrostu (zgodnych z zaleceniami GDDKiA) o wartość 1,5 dla samochodów lekkich oraz o wartość 1,15 dla samochodów ciężkich (tak samo postąpiono przy określaniu potoków ruchu w roku 2010 i 2025). Wyliczono średni dobowy ruch z zachowaniem struktury rodzajowej ruchu (samochody osobowe - O, lekkie ciężarowe - LC, ciężarowe - C, ciężarowe z przyczepą - CP, autobusy- A) dla roku 2007. Dla dróg poprzecznych do autostrad podano uproszczoną strukturę rodzajową w rozbiciu na dwie kategorie: pojazdy lekkie (O, LC) i ciężkie (C, CP, A). Następnie, przyjmując rok 2010 za termin oddania do użytku analizowanej autostrady, pokazano wielkości ruchu dla stanu tuż przed jej otwarciem oraz zaraz po otwarciu. Stan „po otwarciu” obrazował redystrybucję ruchu pomiędzy dotychczasowe drogi a autostradę. Uwzględniono fakt, iż autostrada będzie drogą płatną, co oznacza mniej pojazdów lekkich na autostradzie. Następnie wykonano prognozę ruchu na horyzont 15 lat od roku oddania do eksploatacji (czyli na rok 2025). Określono również potoki ruchu w roku 2025 w przypadku braku autostrady (wariant bezinwestycyjny). Zamieszczono także rozkład ruchu na poszczególnych węzłach w 2010 i 2025 roku, w rozbiciu na pojazdy lekkie (O, LC) i ciężkie (C, CP, A) w wymiarze dobowym. W prognozie nie zakładano powstania elektronicznego systemu poboru opłat dla pojazdów ciężkich (zniesienia winiet).

Prognozy wskaźnika wzrostu PKB w poszczególnych latach, zalecane przez GDDKiA dla celów prognoz ruchu kształtowały się na poziomie:

Rok	Prognozy wskaźnika wzrostu PKB - marzec 2007 r.	Prognozy wskaźnika wzrostu PKB - lipiec 2012 ²² ,	Wskaźnik PKB wg GUS ²³
2008	5,1	4,9	5,0
2009	5,0	1,8	1,7
2010	4,9	3,9	3,8
2011	4,8	4,0	4,3
2012	4,8	2,5	2,0
2013	4,7	3,4	I kw. 0,5; II kw. 0,8
2014	4,6	3,8	
2015	4,6	3,9	
2025	3,6	2,8	
2027	3,2	2,8	

(dowód: akta kontroli str. 269-290, 301-621, 1212-1526, 3116-3122)

²⁰ Prognozy ruchu zaakceptowane zostały przez Biuro Studiów GDDKiA – pismo z 1 października 2007 r. znak: GDDKiA-BS4/4083/43/07 oraz przez Departament Studiów GDDKiA – pismo z 15 stycznia 2010 r. znak: GDDKiA-DS.-WPR/4083/028/10.

²¹ Tabela ze wskaźnikami opublikowana na stronie internetowej GDDKiA w latach 2007 – 2012.

²² Tabela opublikowana na stronie internetowej GDDKiA. Źródło danych: dr inż. Andrzej Waltz, 2012, Analiza prognozy wzrostu PKB do 2040 roku dla potrzeb prognozy wzrostu ruchu.

²³ www.stat.gov.pl

GDDKiA Departament Przygotowania Inwestycji dokonał pomiarów ruchu na A2 w październiku 2012 r. i kwietniu 2013 r. Wyniki pomiarów zestawiono w tabeli:

Odcinek	prognoza na 2010 r.*)			pomiar ruchu**)					
	lekkie	ciężkie	ogółem	lekkie	% progno -zy	ciężkie	% progno -zy	ogółem	% progno -zy
Wisitki - Grodzisk Maz.	38.530	15.238	53.768	19.802	51%	5.361	35%	25.163	47%
Grodzisk Maz. - Pruszków	56.846	14.686	71.532	38.058	67%	8.900	60%	46.958	66%

*) według opracowania Transport Konsult

**) 24.10.2012 r. na odcinku Wisitki – Grodzisk Mazowiecki, 17.04.2013 r. na odcinku Grodzisk Mazowiecki – Pruszków

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Przygotowania Inwestycji GDDKiA różnice w wielkościach ruchu wynikają przede wszystkim z dużych opóźnień w realizacji inwestycji drogowych, które będą miały duży wpływ na wielkość ruchu na autostradzie A2.

Pomiar w 2012 r. wykonany był w czasie gdy nie był jeszcze ukończony węzeł Wisitki, a S8 będąca kontynuacją A2 na odcinku Most Grota-Roweckiego – Marki była w trakcie dostosowania tego odcinka do parametrów drogi ekspresowej, co powodowało duże utrudnienie w ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 3071-3075)

Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (zwany dalej „Zastępcą Generalnego Dyrektora”) wyjaśnił, że pomimo iż prognozy ruchu obliczone na podstawie PKB nie do końca sprawdziły się w przypadku odcinka A2 Łódź-Warszawa, to wyliczone wielkości prognozowanego ruchu na całej sieci dróg krajowych w 2010 r. (za pomocą wskaźników wzrostu PKB z marca 2007 r. na podstawie wyników GPR z 2005 r.) dla najistotniejszych grup pojazdów są porównywalne z błędem pomiaru GPR.

W odniesieniu do przyjęcia w prognozach 15-letniego horyzontu czasowego Zastępca Generalnego Dyrektora wskazał, że najważniejszą przesłanką jest zagadnienie związane z takim projektowaniem drogi, aby „zagwarantować odpowiednią jej funkcjonalność na etapie eksploatacji oraz konieczność przeanalizowania całościowego oddziaływania inwestycji (zakładany sukcesywny wzrost natężenia ruchu na projektowanych i zrealizowanych inwestycjach wywoływać będzie w efekcie większe oddziaływanie inwestycji na środowisko).” Wyjaśnił ponadto, że na konieczność uwzględnienia w prognozach odpowiednich horyzontów czasowych wpływa m.in. długotrwałość procesu przygotowania dokumentacji projektowej oraz uzyskania wszystkich niezbędnych decyzji umożliwiających realizację inwestycji, konieczność zapewnienia odpowiedniej trwałości projektu, zakładany czas eksploatacji/żywołność urządzeń ochrony środowiska, okres użytkowania inwestycji, konieczność projektowania drogi „z odpowiednim marginesem bezpieczeństwa (obiekty powinny mieć takie parametry, aby mogły być wykorzystywane również w przyszłości), ograniczone możliwości modyfikowania wykonanych urządzeń ochrony środowiska (np. zmiana wysokości ekranu akustycznego wymaga z reguły nowego fundamentowania), co pociąga za sobą konieczność wykonania pewnych urządzeń w zakresie zbliżonym do docelowego.

(dowód: akta kontroli str. 3064-3070)

1.1. Raporty o oddziaływaniu na środowisko sporządzone na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Raporty: łódzki i mazowiecki z 2008 r. wykonane zostały w oparciu o umowy z dnia 20 grudnia 2007 r.²⁴ zawarte pomiędzy GDDKiA-Łódź a Ekkom. Łączne wynagrodzenie wykonawcy wyniosło 221.430 zł brutto.

Do obliczeń propagacji hałasu zastosowano oprogramowanie SoundPlan. W celu wykonania prognozy równoważnego poziomu dźwięku przyjęto na wszystkich odcinkach (od węzła do węzła) jednakowy podział ruchu na porę dzienną i nocną w proporcji 89/11, dla pojazdów lekkich zastosowano prędkość 110 km/h, dla ciężkich 80 km/h, dla potrzeb obliczeniowych punkty oceny narażenia na hałas zabudowy chronionej zlokalizowano na wysokości 2 m nad ziemią. Wielkość siatki obliczeniowej wynosiła 10 m, ilość odbić 1. Propozycje zabezpieczeń wykonano dla wariantu najbardziej niekorzystnego, czyli pory nocy w roku 2025.

(dowód: akta kontroli str. 291-490)

Odnosząc się do przyczyn przyjęcia ww. danych ruchowych, Wiceprezes Zarządu Ekkom poinformował m.in., że w związku z tym, iż dane wejściowe do obliczeń przekazane przez GDDKiA nie zawierały podziału procentowego pomiędzy porą dnia a porą nocy, przyjęto niniejszy podział w oparciu o doświadczenie, jakie wówczas posiadano oraz po konsultacji ze specjalistami zajmującymi się prognozami i analizami ruchu. Wiceprezes Zarządu zaznaczył, że do dnia dzisiejszego brak jest wytycznych dotyczących przyjmowania szczegółowych parametrów w zakresie danych ruchowych (w tym także w zakresie prędkości) w tego typu analizach akustycznych dla wszystkich typów dróg w kraju. Wyjaśniono ponadto, że przepisy nie określają w sposób jednoznaczny na jakiej wysokości mają być przyjęte obliczeniowe punkty oceny. Wzdłuż przedmiotowego odcinka mamy do czynienia głównie z zabudową jednorodziną, dlatego przyjęta została wysokość obliczeń równa 2 m.

(dowód: akta kontroli str. 2769-2782)

W opinii powołanego w niniejszej kontroli biegłego²⁵ z września 2013 r. „błędne wydaje się przyjęcie wysokości punktu odbioru równe 2 m. Wprawdzie w żadnych przepisach nie ma wyznaczonej obowiązkowo jednej wysokości standardowej oprócz metod opracowywania strategicznych map akustycznych; z tych też powodów dobre praktyki pomiarów i ocen opierają się na wysokości 4 m.” Według opinii biegłego efektem przyjęcia wysokości punktu odbioru równej 2 m, jest zaniżenie wielkości oddziaływania akustycznego dla wielu budynków mieszkalnych jednorodzinnych, gdzie środek okien ostatniej kondygnacji usytuowany jest najczęściej na wysokości ≥ 4 m, a także „narzucenie nieco niższej wysokości ekranów akustycznych (im wyżej znajduje się punkt odbioru, tym wyższy ekran jest wymagany)”.

(dowód: akta kontroli str. 3404-3448)

Dyrektor GDDKiA-Łódź wyjaśnił, że nie przekazano firmie Ekkom konkretnych wytycznych z zakresu emisji hałasu, z zaleceniem wykorzystania do sporządzenia Raportów łódzkiego i mazowieckiego z 2008 r., ponieważ „leżały one po stronie Wykonawcy opracowania. Przekazano jedynie podstawową prognozę ruchu, a jej

²⁴ Nr 2/12/U/2007 i 5/12/U/2007.

²⁵ Postanowieniem Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi z dnia 10 lipca 2013 r. na biegłego powołany został dr inż. Radosław J. Kucharski.

odpowiednie przygotowanie do obliczeń oraz wprowadzenie odpowiednich ustawień do programu obliczeniowego było zadaniem Wykonawcy. ... również do jego obowiązków należy odpowiednie przygotowanie danych wejściowych do analiz (w tym przypadku odpowiednie przetworzenie danych ruchowych tak aby możliwe było ich zaimplementowanie do programu wykonującego obliczenia).

(dowód: akta kontroli str. 3140-3144)

W Raportach łódzkim i mazowieckim z 2008 r. w tabelach oznaczonych numerami 9.2 i 9.3 przedstawiono prognozowany ruch dla autostrady A2 odpowiednio w roku 2010 i 2025 (zgodny z opracowaniem Transport Konsult):

Tabela 9.2 - rok 2010:

Odcinek	Osobowe	Lekkie ciężarowe	Ciężarowe	Ciężarowe z przyczepą	Autobusy	Łącznie pojazdów na dobę
Stryków – Łyszkowice	37.234	6.314	2.408	13.185	41	59.182
Łyszkowice - Nieborów	31.581	6.979	2.216	12.232	36	53.044
Nieborów – Wiskitki	32.306	6.430	2.650	12.532	48	53.966
Wiskitki - Tłuste	33.479	5.047	4.588	10.598	56	53.768
Tłuste – Pruszków	48.774	8.072	5.948	8.634	104	71.532
Pruszków – Konotopa	62.331	9.479	6.095	8.547	116	86.568

Tabela 9.3 - rok 2025:

Odcinek	Osobowe	Lekkie ciężarowe	Ciężarowe	Ciężarowe z przyczepą	Autobusy	Łącznie pojazdów na dobę
Stryków – Łyszkowice	47.890	5.798	1.964	16.527	41	72.220
Łyszkowice - Nieborów	42.882	6.808	1.636	13.908	36	65.270
Nieborów – Wiskitki	46.227	6.543	2.004	14.790	48	69.612
Wiskitki - Tłuste	44.812	4.814	4.191	14.977	56	68.850
Tłuste – Pruszków	77.673	9.113	6.462	13.948	104	107.300
Pruszków – Konotopa	100.151	10.881	7.834	16.230	116	135.212

W tabeli oznaczonej w raportach numerem 9.17 podano wartości zaimplementowanego do modelu obliczeniowego propagacji hałasu natężenia ruchu (pojazdy na godzinę). Po przeliczeniu przyjętego średniego godzinowego natężenia ruchu na średni dobowy ruch, uzyskano wartości znacznie odbiegające od prognoz ruchu przedstawionych w opracowaniu Transport Konsult (tabele 9.2 i 9.3):

Tabela 9.17 (brak horyzontu czasowego) przedstawiająca natężenie ruchu w poj./h:

Odcinek	Dzień (6:00 – 22:00)		Noc (22:00 – 6:00)		Łącznie pojazdów na dobę*)
	Liczba pojazdów na godzinę				
	lekkih	ciężkich	lekkih	ciężkich	
Stryków – Łyszkowice	1.857	548	380	224	43.312
Łyszkowice – Nieborów	1.718	461	352	188	39.184
Nieborów – Wiskitki	1.825	498	374	204	41.792
Wiskitki – Tłuste	1.716	569	352	232	41.232
Tłuste – Pruszków	3.001	607	615	248	64.632
Pruszków – Konotopa	3.840	715	786	292	81.504

*) wartości średniego dobowego ruchu wyliczone zostały przez kontrolerów w oparciu o umieszczone w tabeli 9.17 wartości średniego ruchu godzinowego w następujący sposób: (suma pojazdów lekkih i ciężkich w dzień) x 16 godzin + (suma pojazdów lekkih i ciężkich w nocy) x 8 godzin.

(dowód: akta kontroli str. 269-285, 336, 343, 443, 446)

W celu odbioru Raportów: łódzkiego i mazowieckiego z 2008 r. Dyrektor GDDKiA-Łódź powołał Komisje Odbiorowe²⁶: dla Raportu łódzkiego z 2008 r. w składzie Beata Telega – Królikowska z GDDKiA - Łódź i Piotr Ochnio – GDDKiA (Centrala), dla Raportu mazowieckiego z 2008 r. w składzie Beata Telega – Królikowska, Piotr Ochnio i Monika Tuszyńska z GDDKiA-Warszawa.

W uwagach do raportów poszczególni członkowie Komisji nie wyszczególnili rozbieżności pomiędzy tabelami 9.3 i 9.17. W dniu 31 stycznia 2008 r. Dyrektor Biura Przygotowania Inwestycji uzgodnił bez uwag Raport mazowiecki z 2008 r., a Raport łódzki z 2008 r. pod warunkiem uwzględnienia kilku uwag, które nie dotyczyły jednak oddziaływania akustycznego. Protokołami zdawczo – odbiorczymi Beata Telega – Królikowska odebrała przedmiotowe raporty bez uwag.

(dowód: akta kontroli str. 291-300, 622-633)

W pismach z 5 czerwca i 26 sierpnia 2013 r. Wiceprezes Ekkom poinformował kontrolerów, że niewłaściwe dane wpisano do tabeli 9.17 w trakcie edycji dokumentu, a modelowanie (pomimo błędnego zapisu w tabeli raportu) zostało wykonane w oparciu o właściwe dane.

(dowód: akta kontroli str. 2769-2780)

Członkowie Komisji Odbiorowych M. Tuszyńska i P. Ochnio potwierdzili, że żadna z uwag nie odnosiła się do rozbieżności danych z tabeli 9.17 i prognozy ruchu (Transport Konsult tab. 9.3). Wyjaśnili, że tabele te zawierały inny rozkład natężenia ruchu: tabela 9.17 średniogodzinowe natężenia ruchu w podziale na dzień i noc, a tabela 9.3 - średniodobowe natężenia ruchu. Ich porównanie wymagałoby przeliczenia do porównywalnych wartości. Dlatego komórki środowiskowe GDDKiA bazując na zatwierdzonym przez Biuro Studiów materiale nie odnosiło się do zatwierdzonych prognoz.

(dowód: akta kontroli str. 3386-3393)

W złożonej kontrolerom NIK informacji, wykonawca Raportów A i B z 2010 r. podał, że na etapie przygotowywania raportów ponownych, nie był w stanie zweryfikować, na podstawie jakich danych w raporcie z 2008 r. wykonano obliczenia oddziaływania akustycznego i ustalono parametry ekranów. Poinformował, że zastosowane w trakcie sporządzania raportu ponownego nowe dane wejściowe (ponad dwukrotnie wyższy ruch pojazdów ciężkich w nocy, niż to zapisano w PFU i decyzji środowiskowej) spowodowały znacznie większy poziom hałasu, co wygenerowało większy zakres ekranów akustycznych. Uzgodniono²⁷ zatem z wykonawcą Odcinka B, że w ponownym raporcie powinna być uwzględniona prognoza ruchu Transport Konsult, rozkład dobowy ruchu w porze dziennej i nocnej w proporcji 87/13 i „równomierny rozdział pojazdów ciężkich”. Zapisano, że „jest to korekta błędu popełnionego przez Ekkom” na etapie sporządzania Raportu łódzkiego z 2008 r.

W złożonej do kontroli NIK informacji wykonawca Raportu C z 2010 r. podał m.in., że „w raporcie Ekkom przyjęto ewidentnie mniejsze wielkości natężeń ruchu, co spowodowało niedoszacowanie niezbędnych zabezpieczeń”.

Wykonawca Raportu D2 z 2010 r. po porównaniu danych wykorzystanych w analizach akustycznych z Raportu mazowieckiego z 2008 r. z danymi przyjętymi do Raportu D2 z 2010 r. stwierdził, że średni dobowy ruch zastosowany do obliczeń przez Ekkom stanowił ok. 60,2% ruchu wykorzystanego do obliczeń na etapie raportu ponownego, zaś wartości ruchu dla pory nocnej zastosowane do obliczeń

²⁶ Zarządzenia z 31 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Komisji Odbiorowej

²⁷ Spotkania w dniu 28 kwietnia 2010 r. i 19 maja 2010 r.

przez Ekkom stanowiły ok. 53% wartości wykorzystanych przez autorów Raportu D2 z 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 2783-2788, 2893-2900)

W Raporcie A z 2010 r. podano, że w stosunku do danych przyjętych do modelu akustycznego, sporządzonego na potrzeby raportu do decyzji środowiskowej, nastąpił wzrost natężenia ruchu od około 150% do 280%, w zależności od rodzaju pojazdu i pory dnia. Znaczący wpływ na zasięg uciążliwości akustycznej autostrady miała zmiana zwłaszcza w porze nocnej. Wystąpił wzrost potoku ruchu zarówno pojazdów osobowych jak i ciężarowych nawet o 280%.

Na etapie sporządzania raportu do ponownej analizy oddziaływania na środowisko, wykonawca Odcinka B podał²⁸ m.in., że przekazane przez GDDKiA w 2010 r. dane dotyczące dobowego rozkładu ruchu wskazywały na znaczne różnice w prognozowanym ruchu w porównaniu do danych z tabeli 9.17 Raportu łódzkiego z 2008 r. Szczególnie duże różnice występowały w prognozie ruchu pojazdów ciężkich w porze nocnej dla 2027 r. i wynosiły do 269%. Wykonawca stwierdził, że przyjęcie danych wejściowych, zgodnie z ww. pismem spowoduje konieczność wydłużenia, podwyższenia i realizacji nowych ekranów. Wskazał także na nieskuteczność ekranowania w odniesieniu do budynków zlokalizowanych najbliżej drogi.

W sporządzonych w 2010 r. dla Odcinków D1 i D2 wersjach raportów do ponownej oceny oddziaływania na środowisko, które nie zostały zatwierdzone przez komórkę weryfikującą GDDKiA, uwzględniono natężenie ruchu z tabeli 9.17 Raportu mazowieckiego z 2008 r. Obliczenia parametrów zabezpieczeń akustycznych wykonano dla obserwatora zlokalizowanego 2 m od ściany zewnętrznej budynku dla wysokości obserwatora równej 2 m (zgodnie z danymi zawartymi w Raporcie mazowieckim z 2008 r.).

W odniesieniu do Raportu mazowieckiego z 2008 r. zaproponowana w ww. projektach długość ekranów akustycznych na Odcinku D1 była mniejsza o 1.572 m, jednak wynikało to głównie z wyłączenia z realizacji ekranów o łącznej długości 1.065 m z uwagi na planowaną budowę obwodnicy Grodziska oraz korekty (o około 480 m) długości ekranu wykraczającego poza kilometr tego odcinka. Na Odcinku D2 różnica długości wyniosła 2 m.

Projekty raportów ponownych dla odcinków D1 i D2 nie zostały zatwierdzone przez Departament Środowiska m.in. ze względu na brak zgodności prognozy ruchu (średniego ruchu godzinowego) z zasadami określonymi przez GDDKiA w piśmie z dnia 22 marca 2010 r. W uwagach z dnia 7 kwietnia 2010 r. Departament Środowiska zakwestionował sposób określenia wartości średniego ruchu godzinowego - m.in. na odcinku Tłuste – Pruszków przyjęto 64.632 pojazdy na dobę (wartość z tabeli 9.17), podczas gdy powinno być 107.300 (wartość z tabeli 9.3). Podano także, że jeśli autorzy raportów nie akceptują warunków podanych w piśmie z 22 marca 2010 r., to konieczne jest podanie szczegółowej informacji na temat przyjętej metody określenia natężenia ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 350-354, 477-483, 634-648, 999-1011, 1015-1021, 1212-1301, 2091-2129)

Zastępca Generalnego Dyrektora potwierdził, że przyjęcie do raportów D1 i D2 błędnych danych ruchowych było istotnym (ale nie jedynym) uchybieniem. W wykonanych analizach znacznie zaniżono natężenie ruchu – wykonawcy

²⁸ m.in. Powiadomienie Wykonawcy z dnia 7 kwietnia 2010 r., Powiadomienie w zakresie Roszczenia czasowo-finansowego z 22 kwietnia 2010 r. podtrzymane pismem z dnia 10 czerwca 2010 r.

wykorzystali dane z tabeli 9.17, chociaż wielokrotnie byli informowani o błędzie edycyjnym. Wskazał ponadto, że wykonawca autostrady na odcinku D wystąpił z roszczeniem związanym z budową ekranów akustycznych. Tym samym w jego interesie leży wykazywanie, że błąd wystąpił po Stronie Publicznej (wykonawca „wielokrotnie insynuował, że do modelu obliczeniowego zostały zamieszczone błędne dane, jednakże nie przedstawił w tej kwestii żadnych dowodów”). Wyjaśnił ponadto, że po spotkaniu w dniu 3 marca 2010 r. został przekazany przez firmę Ekkom model obliczeniowy oraz średniogodzinowe dane ruchowe wykorzystane do obliczeń na etapie przygotowywania raportu do DŚU. Wyniki przeprowadzonej weryfikacji potwierdziły poprawność danych przyjętych w modelu.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3043)

W opinii biegłego, w Raportach łódzkim i mazowieckim z 2008 r. wykorzystano dane zawarte w tabeli 9.17. Wprowadzenie danych odpowiadających tabeli 9.3 skutkuje zwiększeniem zasięgu izolacji o około 35%.

Biegły wskazał, że przyjęcie do obliczeń natężeń godzinowych podanych w tabeli 9.17 dało w efekcie „obliczenie niższych poziomów dźwięku o 1,3 - 1,4 dB w roku 2010 i 2,2 dB w roku 2025 w stosunku do obliczeń wg danych z tabel 9.2 oraz 9.3”. Opiniując Raporty łódzki i mazowiecki z 2008 r. biegły podał, że wskazane w raportach parametry ekranów akustycznych odpowiadały przyjętym przez Ekkom danym wejściowym (m.in. natężenie ruchu zgodne z tabelą 9.17, prędkość pojazdów lekkich 110 km/h, ciężkich 80 km/h, wysokość punktu pomiarowego – 2 m).

(dowód: akta kontroli str. 3404-3448)

Wiceprezes Ekkom pismem z 4 października 2013 r. poinformował, że pomyłka edycyjna w raportach z 2008 r. została popełniona w związku z wewnętrznymi analizami, które wykonywano w ramach opracowywania raportu. Sprawdzano, w jaki sposób współczynnik korekcyjny - który powinien być standardowo przyjmowany w analizach akustycznych, aby wyniki były miarodajne dla odległego horyzontu czasowego (10-20 lat) z uwagi na poprawę parku maszynowego – równoważy się poprzez redukcję natężenia ruchu. Współczynnik przyjęty na poziomie około -2 dB m.in. powoduje taką samą redukcję poziomu dźwięku, gdyby w analizach przyjęć natężenie ruchu na poziomie około 60% wartości wejściowej.

(dowód: akta kontroli str. 3449-3450)

W analizach akustycznych w Raportach łódzkim i mazowieckim z 2008 r. nie podano informacji o przyjętym do modelu obliczeniowego współczynniku korekcyjnym.

Również w raportach sporządzanych do ponownej oceny oddziaływania na środowisko nie informowano o zastosowaniu ww. współczynnika.

Wykonawcy raportów z 2010 r. poinformowali, że będące podstawą do zaprojektowania zabezpieczeń akustycznych obliczenia hałasu nie uwzględniały współczynnika korekcyjnego związanego z poprawą stanu parku maszynowego. Wskazali ponadto, że główny udział w całkowitej emisji pochodzącej od drogi ma hałas pojawiający się na styku opony z nawierzchnią.

(dowód: akta kontroli str. 301-621, 2885, 2901, 2931, 2961)

W Raportach łódzkim i mazowieckim z 2008 r. podano, że w niektórych miejscach równoważny poziom dźwięku przekroczy poziomy dopuszczalny, szczególnie w horyzoncie czasowym 2025 roku. Jako ochronę akustyczną zaproponowano ekrany akustyczne dla odcinka łódzkiego (łącznie 39.566 m) oraz ekrany akustyczne i wały ziemne dla odcinka mazowieckiego (48.550 m ekranów i 7.615 m wałów ziemnych). Określono orientacyjną ich lokalizację oraz podstawowe parametry.

Wskazano potrzebę ustawienia ekranów akustycznych pochłaniających. W Raportach Łódzkim i mazowieckim z 2008 r. podano, że pomimo zastosowania ww. zabezpieczeń akustycznych w 32 budynkach poziom hałasu w 2025 r. w porze nocnej będzie wyższy od dopuszczalnego (50 dB).

(dowód: akta kontroli str. 301-490)

Wyjaśniając powody zaproponowania jako ochrony przed hałasem głównie ekranów akustycznych Wiceprezes Zarządu Ekkom podał m.in., że „...było to niezbędne dla spełnienia ówczesnych rygorystycznych przepisów w zakresie ochrony przed hałasem. Ponadto zgodnie z obowiązującymi wówczas przepisami jako podstawowe urządzenie ochrony obiektów i obszarów przed hałasem zalecany był wówczas ekran akustyczny. Zdając sobie jednak sprawę, iż niektóre ekrany zaproponowane przez nas z punktu widzenia ekonomicznego nie były zasadne, w raporcie wskazaliśmy szereg budynków na obszarach (w sumie około 30 obszarów), które potencjalnie można było wykupić lub zmienić ich funkcję tak, aby ekrany nie budować. Konieczność wprowadzenia takiej a nie innej liczby ekranów akustycznych spowodowana była przepisami, jakie obowiązywały i obowiązują po części do dzisiaj. Zapisy rygorystycznych przepisów w zakresie ochrony przed hałasem na krawędzi pasa drogowego (przepisy działające do dziś) w przypadku autostrady nie dają możliwości stosowania szerszej grupy rozwiązań ochronnych niż ekrany akustyczne”.

(dowód: akta kontroli str. 2769-2774)

Zgodnie z § 2 obowiązującego do grudnia 2008 r. zarządzenia nr 14 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji pracy Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI), do ich zadań należały ocena i opiniowanie studiów techniczno-ekonomicznych odcinków dróg krajowych m.in. pod względem prawidłowości rozwiązań technicznych, ochrony środowiska, określenia kosztów oraz efektywności ekonomicznej inwestycji. ZOPI podejmował decyzję o skierowaniu opiniowanych dokumentów do rozpatrzenia przez Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI)²⁹. W posiedzeniach ZOPI brali udział m.in. projektanci opracowujący dokumentację, a w zależności od potrzeb zapraszani mogli być eksperci w danej dziedzinie.

Raporty łódzki i mazowiecki z 2008 r. nie były przedmiotem oceny przez KOPI i ZOPI.

(dowód: akta kontroli str. 1064-1073)

Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Dyrektor GDDKiA-Łódź wyjaśnili, że z uwagi na zmianę przepisów w zakresie ochrony środowiska w 2005 r. i ze względu na uzyskane już decyzje lokalizacyjne nie było zasadne wykonywanie Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego, a zatem same raporty nie były przedmiotem posiedzenia KOPI i ZOPI, gdyż są jednym z wielu elementów dokumentacji projektowej (opiniowaniu podlega całe studium projektowe, a nie jedynie jeden jego fragment). Były one jednak weryfikowane przez komórki GDDKiA i po finalnym zaakceptowaniu i pisemnym uzgodnieniu przez Departament Środowiska można było je wykorzystywać do dalszego procedowania.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3043, 3116-3122)

²⁹ Zarządzenie nr 13 z 29 kwietnia 2004 r. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie powołania Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych.

Wydane przez Wojewodów Łódzkiego i Mazowieckiego decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie autostrady A2 na odcinku Stryków – Konotopa³⁰ (zwane dalej DŚU WŁ i DŚU WM) określały wymagania dotyczące ochrony środowiska m.in. w zakresie emisji hałasu, konieczne do uwzględnienia w projektach budowlanych. Wskazane w nich orientacyjne lokalizacje ekranów akustycznych i wałów ziemnych, łączna ich długość i powierzchnia były takie same jak odpowiednio w Raporcie łódzkim z 2008 r. i Raporcie mazowieckim z 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 649-745, 301-490)

W informacji uzyskanej z Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi, kwestia błędnych danych zamieszczonych w tabeli 9.17 Raportu łódzkiego z 2008 r. została wyjaśniona w następujący sposób: „Zgodnie z załącznikami graficznymi do raportu ...przedstawiającymi zasięgi dopuszczalnych poziomów hałasu, obliczenia wykonano dla roku 2010 oraz 2025, natomiast tabela 9.17 ..., odnosi się tylko do jednego horyzontu czasowego, który nie jest sprecyzowany. W związku z powyższym na podstawie tabeli 9.17 nie można jednoznacznie stwierdzić, iż analizy akustyczne przedstawione w dokumentacji przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z dnia 5 sierpnia 2008 r.... zostały przeprowadzone błędnie, zwłaszcza, że w ramach postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji ... Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny postanowieniem z dnia 9 czerwca 2008 r.... oraz Minister Środowiska postanowieniem z dnia 3 lipca 2008 r. uzgodnili warunki realizacji przedsięwzięcia. ...Postanowienia uzgadniające ww. organów mają charakter wiążący.”

W informacji podano także, iż w ramach postępowania administracyjnego uzyskano opinię akustyka, w której przedstawiono uwagi do raportu, w tym m.in. brak danych wykorzystywanych do obliczeń symulacyjnych (danych wejściowych do obliczeń) pozwalających jednoznacznie określić założenia do obliczeń. Przeprowadzono spotkanie z wnioskodawcą i wykonawcami dokumentacji, na którym przedstawiono uwagi i omówiono wszystkie założenia. W opinii sporządzonej na zlecenie Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego nie odniesiono się do rozbieżności pomiędzy tabelami 9.2, 9.3 i 9.17 Raportu łódzkiego z 2008 r., a z uwagi na roboczy charakter spotkania, nie było ono dokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 3145-3150, 3156-3162)

Zgodnie z pismem Wojewody Mazowieckiego z 23 października 2013 r., „...organ nie ma możliwości udzielenia informacji w sprawie wykorzystanych materiałów przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach..., gdyż nie jest w posiadaniu akt administracyjnych dotyczących przedmiotowej sprawy, jak również w tutejszym organie nie pracują już osoby zajmujące się wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.”

(dowód: akta kontroli str. 3163-3169)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

³⁰ Decyzja Wojewody Łódzkiego z dnia 5 sierpnia 2008 r. dla odcinka Stryków - I (bez węzła) w km 365+261,42 do granicy województw łódzkiego/mazowieckiego w km 411+465,80 oraz decyzja Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 listopada 2008 r. dla odcinka od granicy województw łódzkiego/mazowieckiego w km 411+465,80 do węzła Konotopa (z węzłem) w km 456+239,67.

1. Nierzetelne weryfikowanie raportów o oddziaływaniu na środowisko sporządzonych na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

GDDKiA, na potrzeby wykonania analiz akustycznych, zatwierdziła prognozę ruchu, opracowaną przez firmę Transport Konsult, w której ujęto średni dobowy ruch dla A2 w podziale na pojazdy lekkie i ciężkie w 2010 i 2025 roku. Nie przekazała natomiast wykonawcy raportu innych danych, przyjmowanych do programu obliczeniowego, w tym średniego ruchu godzinowego w podziale na pojazdy lekkie i ciężkie w dzień i w nocy, prędkości pojazdów oraz wysokości lokalizacji punktu pomiarowego. GDDKiA uznała, że określenie powyższych danych „było zadaniem wykonawcy”. Wykonawca Raportów łódzkiego i mazowieckiego z 2008 r., przyjął te parametry (prędkość 110 km/h dla pojazdów lekkich i 80 km/h dla ciężkich, lokalizację punktu pomiarowego na wysokości 2 m nad ziemią oraz jednakowy na wszystkich odcinkach podział ruchu na porę dzienną i nocną w proporcji 89/11) „w oparciu o doświadczenie” oraz „po konsultacji ze specjalistami zajmującymi się prognozami i analizami ruchu.” W wyjaśnieniu wykonawca zwrócił uwagę na brak wytycznych dotyczących przyjmowania szczegółowych parametrów w zakresie danych ruchowych dla wszystkich typów dróg w kraju.

Przedstawiony w raportach, niezbędny do obliczeń akustycznych, średni godzinowy ruch znacznie odbiegał od wartości zaakceptowanych przez GDDKiA w prognozach ruchu na 2025 r. Podane wartości były niższe nawet od wartości prognozowanych w 2010 r. GDDKiA powyższej rozbieżności nie zidentyfikowała i przedmiotową dokumentację odebrała.

Nie zakwestionowała również przyjętej przez Ekkom wysokości punktu odbioru. Według opinii biegłego zlokalizowanie punktu pomiarowego na wysokości 2 m nad terenem skutkowało zaniżeniem wielkości oddziaływania akustycznego³¹.

Za nierzetelne i niecelowe NIK uznała niepoddanie opiniowaniu KOPI/ZOPI Raportów łódzkiego i mazowieckiego z 2008 r. Zastępca Generalnego Dyrektora uznał, iż biorąc pod uwagę przeprowadzone wcześniej prace projektowe niezasadne było w przedmiotowym przypadku wykonywanie całego studium techniczno-ekonomicznego lub studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego – gdyż elementy wykonywane w ramach tych studiów w dużej części zostały już wcześniej przesądzone. Zaznaczył, że opiniowaniu podlegało całe studium projektowe, a nie jedynie jeden jego fragment. NIK zwraca uwagę, że raport o oddziaływaniu na środowisko jest niezbędnym i kluczowym dokumentem wymaganym przy uzyskiwaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, który ma istotne znaczenie przy wydawaniu przez właściwe organy decyzji w procesie inwestycyjnym, determinując już na samym jego początku wiele istotnych cech planowanego przedsięwzięcia.

Zauważyć należy także, iż wcześniejsze prace projektowe, o których jest mowa w wyjaśnieniu nie obejmowały raportu, który sporządzono w 2008 r.

Przedstawione w raportach z 2008 r. niezgodne dane w zakresie średniego dobowego i godzinowego natężenia ruchu stanowiły istotną przeszkodę w sporządzaniu raportów do ponownej oceny oddziaływania na środowisko. Wobec zgłaszanych przez wykonawców w tym zakresie uwag, w marcu 2010 r. projektanci Ekkom wyjaśnili GDDKiA, że dane przyjęte do modelu obliczeniowego były poprawne, a w raporcie wystąpił błąd edycyjny. Według opinii biegłego w raportach

³¹ Według wykonanej przez biegłego symulacji rozprzestrzeniania się dźwięku w polu fali swobodnej dla odcinka Nieborów-Wiskitki (wg danych z raportu 2008 r., prognoza 2025 r., pora nocy), przy wysokości punktu odbioru 2 m zasięg hałasu 50 dB wynosi ok. 535 m, przy wysokości 4 m – 595 m.

z 2008 r. do obliczeń oddziaływania akustycznego przyjęto zaniżone dane pojazdów na godzinę, a wprowadzenie danych odpowiadających danym z prognoz ruchu zwiększy zasięg izolinii o około 35%.

Ocena cząstkowa

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

1.2. Raporty o oddziaływaniu na środowisko sporządzane w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko

1.2.1. Programy funkcjonalno-użytkowe.

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³², jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, zamawiający opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego, zwanego dalej „PFU”.

Zgodnie z § 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno – użytkowego³³, PFU służy do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty szczególnie w zakresie obliczenia ceny oraz wykonania prac projektowych. Część informacyjna obejmuje m.in.: inne posiadane informacje i dokumenty niezbędne do zaprojektowania robót budowlanych, w szczególności m.in. pomiary ruchu drogowego, hałasu i innych uciążliwości (§ 19 pkt 4 ppkt f).

W PFU z 2009 r. dla poszczególnych odcinków A2 określono wymagania w stosunku do wykonawców w zakresie emisji hałasu do środowiska, wynikające z DSU WŁ i DSU WM. W szczególności podano podstawowe parametry, rodzaj oraz lokalizację ekranów akustycznych i wałów ziemnych. Zaznaczono, że parametry te są orientacyjne, a ich ustalenie w wyniku opracowania projektu budowlanego i wykonawczego nie będzie miało wpływu na cenę kontraktową. Podano, iż decyzja środowiskowa jest nadrzędna w stosunku do innych dokumentów. Wszelkie dane i wymagania dotyczące rozwiązań realizacyjnych i technicznych związanych z ochroną środowiska, zawarte w innych częściach PFU, należy interpretować zgodnie z postanowieniami tej decyzji. Na wykonawcę nałożono obowiązek uwzględnienia wymagań zawartych w decyzji środowiskowej, w opracowywanym projekcie budowlanym łącznie z opracowaniem II raportu oddziaływania na środowisko oraz w projekcie wykonawczym. W PFU nie ujęto pomiarów ruchu drogowego i hałasu. W części informacyjnej PFU, w rozdziale 4.6 pt. Pomiary ruchu drogowego, hałasu i innych uciążliwości zapisano, że „W Podstawowej Dokumentacji Technicznej jest załączona prognoza ruchu. Prognoza ruchu nie stanowi opisu przedmiotu zamówienia ponieważ w niniejszym PFU jest zawarty obligatoryjny projekt konstrukcji jezdni. Pozostałe elementy uciążliwe zostały przedstawione w Raporcie oddziaływania na środowisko” (Raporty łódzki i mazowiecki z 2008 r.).

(dowód: akta kontroli str. 649-888)

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że zapisy w PFU były jednoznaczne. Wskazał, że najistotniejszym elementem PFU jest część opisowa. Jednocześnie dla uszczegółowienia opisu przedmiotu zamówienia w rozporządzeniu zawarto trzy obligatoryjne elementy konieczne do stworzenia części informacyjnej PFU, zawarte

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1129.

w § 19 pkt 1-3. Sformułowanie § 19 pkt 4 daje zamawiającemu pewną swobodę w zakresie informacji i dokumentów, które należy umieścić w części informacyjnej. Katalog ten jako otwarty pozwala zamawiającemu rozszerzyć zakres tej części PFU. Z drugiej strony, jeśli zamawiający nie dysponuje wszystkimi informacjami i dokumentami zawartymi w § 19 pkt 4 rozporządzenia, wówczas może zadania w tym zakresie powierzyć wykonawcy. Zgodnie z zapisami pkt 4.6 PFU w przekazanych wykonawcom materiałach przetargowych nie załączono prognozy ruchu – do zadań wykonawcy należało jej opracowanie (jeśli stwierdziłby taką potrzebę w toku prowadzonych prac projektowych). W przedmiotowym postępowaniu zamawiający przekazał wykonawcom wszelkie informacje i dokumenty, które znajdowały się w posiadaniu GDDKiA i które są niezbędne do zaprojektowania robót budowlanych. Przytoczono wyrok Krajowej Izby Odwoławczej³⁴, w którym podano m.in., że § 19 pkt 4 ma charakter obligatoryjny, o ile zamawiający znajduje się w posiadaniu innych informacji i dokumentów oraz o ile są one niezbędne. Wskazano także, iż to zamawiający decyduje jaka dokumentacja jest potrzebna dla danego zamówienia. Za właściwy zatem (zgodny z ustawą Prawo zamówień publicznych oraz ww. rozporządzeniem) należy uznać opis przedmiotu zamówienia sporządzony przez GDDKiA w przedmiotowym postępowaniu.

[dowód: akta kontroli str. 3061-3063]

W złożonej w toku kontroli informacji, wykonawca Raportu E z 2010 r. podał, że „przekazane oferentom przez GDDKiA, podczas przetargu dane, budziły wątpliwości. Dlatego na przestrzeni od stycznia do kwietnia 2010 r. prowadzona była ożywiona wymiana korespondencji pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego, jak również odbyto szereg spotkań mających na celu wyjaśnienie pojawiających się wątpliwości. Zapytania dotyczyły zarówno SDR jak i SGR a także prędkości pojazdów, wysokości obserwatora (wysokość pomiaru hałasu), procentowego rozkładu pojazdów w dobie (% RPwD), adekwatności prognozy ruchu i pozostałych danych niezbędnych do wykonania ponownej oceny. Wskutek ww. działań przekazywano Wykonawcy odcinka E uaktualnione dane ... lub dokonywano uzupełnień/aktualizacji brakujących danych, niezbędnych do dokonania ponownej analizy akustycznej.”

(dowód: akta kontroli str. 2947-2960, 3061-3063, 3024-3043, 3060-3063)

1.2.2. Raporty o oddziaływaniu na środowisko sporządzane w toku ponownej oceny oddziaływania na środowisko

W okresie styczeń – marzec 2010 r. w prowadzonej pomiędzy stronami procesu inwestycyjnego korespondencji oraz podczas organizowanych spotkań, rad budowy, konferencji uzgodnieniowych, wykonawcy raportów do ponownej oceny oddziaływania na środowisko zwracali uwagę na rozbieżności w Raportach łódzkim i mazowieckim z 2008 r. w zakresie średniego dobowego ruchu określonego w prognozach ruchu i przedstawionego w tabeli 9.17 średniego godzinowego natężenia ruchu. Przedstawiali także wątpliwości co do poprawności innych danych przyjętych do obliczeń propagacji hałasu przez Ekkom, takich jak: prędkość pojazdów, wysokość obserwatora (wysokość pomiaru hałasu), czy procentowy rozkład pojazdów w dobie.

(dowód: akta kontroli str. 2902-2930, 2932-2944)

W piśmie z dnia 15 stycznia 2010 r. Dyrektor Departamentu Studiów GDDKiA podał, że po przeanalizowaniu dostępnych prognoz ruchu oraz w związku z brakiem

³⁴ Wyrok KIO z 3 września 2010 r. sygn. akt 1725/10

możliwości wykonania prognozy ruchu opartej na aktualnych założeniach dotyczących rozwoju sieci drogowej i wprowadzenia elektronicznego poboru opłat, akceptuje wykorzystanie na potrzeby projektu autostrady A2 Stryków – Konotopa prognozy ruchu z opracowania Transport Konsult. W związku z sytuacją gospodarczą, spowodowaną ogólnosiwiatowym kryzysem gospodarczym polecił, aby wyniki prognozy ruchu z 2010 r. przyjąć dla roku 2012 i odpowiednio z roku 2025 dla roku 2027. W opracowaniu Transport Konsult ujęto średni dobowy ruch w roku 2007 dla dróg w rejonie inwestycji, w 2010 r. - dla dróg w rejonie inwestycji przed i po oddaniu A2 oraz średni dobowy ruch w roku 2010 i 2025 dla A2. Wartości średniego dobowego ruchu podano w podziale na pojazdy lekkie i ciężkie.

(dowód: akta kontroli str. 269-285, 889-890)

W dniu 25 lutego 2010 r. na spotkaniu roboczym z udziałem przedstawicieli GDDKiA oraz Inżyniera Kontraktu wykonawcy raportów do ponownej oceny oddziaływania na środowisko zgłosili problem braku danych ruchowych potrzebnych do określenia parametrów ekranów akustycznych (do obliczeń akustycznych potrzebne były dane średniogodzinowe). W ocenie wykonawców otrzymane dane, bez podziału na pojazdy lekkie, ciężkie, dzień i noc, były niewystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 891-895)

Podczas spotkania w dniu 3 marca 2010 r. z udziałem przedstawicieli GDDKiA, wykonawców A2, Inżyniera Kontraktu oraz wykonawców Raportów łódzkiego i mazowieckiego z 2008 r. projektanci firmy Ekkom poinformowali, że w tabeli 9.17 występuje błąd edycyjny, a wartości przyjęte do obliczeń klimatu akustycznego są wartościami poprawnymi. Na spotkaniu ustalono parametry wejściowe do programu obliczeniowego m.in. przyjęto inne niż w Raportach łódzkim i mazowieckim z 2008 r. prędkości pojazdów (130 km/h dla samochodów osobowych i 90 km/h dla ciężarowych) oraz wysokość ponad terenem - na poziomie 4 m. Ustalono, że na każdym z odcinków autostrady należy przyjąć takie same dane ruchowe, a w sprawie natężenia godzinowego oraz podziału ruchu na samochody osobowe i ciężarowe zwrócić się do GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 896-902)

Pismem z dnia 22 marca 2010 r. Dyrektor Departamentu Studiów GDDKiA przekazał do Biura Inżyniera Kontraktu prognozowany dobowy rozkład procentowy pojazdów lekkich i ciężkich, sposób obliczenia średniego ruchu godzinowego oraz prędkości rozwijane przez pojazdy lekkie i ciężkie na autostradach. Podał, że Departament Studiów dokonał analizy rozkładów dobowych ze stacji ciągłych pomiarów ruchu drogowego eksploatowanych przez ten departament na drogach międzynarodowych w odległości do 40 km od Warszawy i na autostradzie A2. Rozkład procentowy pojazdów lekkich i ciężkich w dobie kształtował się następująco:

- odcinek Węzeł Stryków – Węzeł Tłuste (bez węzła): pojazdy lekkie dzień – 84%, noc 16%, pojazdy ciężkie odpowiednio 74% i 26%,
- odcinek Węzeł Tłuste – Węzeł Konotopa: pojazdy lekkie dzień 90%, noc 10%, pojazdy ciężkie odpowiednio 79% i 21%.

GDDKiA podała, że rozkład procentowy dla odcinków autostrady oraz na węzłach można przyjąć taki sam dla roku oddania inwestycji (2012) i po 15 latach (2027).

Ww. informację w dniu 25 marca 2010 r. Inżynier Kontraktu przekazał wykonawcom poszczególnych odcinków A2 w celu wykorzystania do analizy akustycznej przy sporządzaniu raportów ponownych.

Przy zastosowaniu ww. rozkładu procentowego pojazdów lekkich i ciężkich w dobie, ruch w porze dziennej w stosunku do ruchu w porze nocnej kształtował się na poziomie 81/19 dla odcinka Węzeł Stryków – Węzeł Tłuste i 88/12 dla odcinka Węzeł Tłuste – Węzeł Konotopa.

(dowód: akta kontroli str. 903-905)

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że GDDKiA nie zabraniała wykonawcom raportów ponownych wykorzystania pewnych danych z raportów wykonanych w 2008 r. (za wyjątkiem błędnych danych zamieszczonych w tabeli 9.17). Biorąc pod uwagę zapisy rozdziału 4.6 PFU, odwołującego się wprost do raportu z 2008 r., zamawiający opracowując materiały przetargowe zakładał, że takie dane wykonawca najprawdopodobniej wykorzysta. Na wykonawcy spoczywał obowiązek opracowania projektu budowlanego wraz z drugim raportem oddziaływania na środowisko, uzyskania wszystkich niezbędnych decyzji administracyjnych, realizacji odpowiednio skutecznych zabezpieczeń w zakresie ochrony przed hałasem, zagwarantowania odpowiedniej skuteczności zaprojektowanych i zrealizowanych zabezpieczeń oraz realizacji inwestycji w określonym terminie. Tym samym to wykonawca ponosił ryzyko związane z odpowiednią realizacją ww. zagadnień. Jeśli wykonawca z różnych powodów chciał wykorzystać inne dane do obliczeń (np. chcąc zminimalizować kwestie związane z ryzykiem uzyskania pozwolenia na budowę w odpowiednim terminie) to miał takie prawo (pod warunkiem, że opierał się o wiarygodne i odpowiednio zweryfikowane dane). Zastępca Generalnego Dyrektora podkreślił, że stosowanie formuły „Projektuj i Buduj” wymaga od wykonawcy wyceny podejmowanego ryzyka. Dlatego też konieczność wykonania pewnych dodatkowych analiz, o których była mowa w PFU, było obowiązkiem wykonawcy. Fakt, że wykonawca po podpisaniu umowy żądał dodatkowych materiałów (mimo, że nie wnosił takich uwag na etapie postępowania przetargowego), nie jest równoznaczne z tym, że musiał je uzyskać.

Odpowiadając na pytanie czy przekazując do ewentualnego wykorzystania zmieniony udział procentowy pojazdów w porze nocnej, zwiększone prędkości pojazdów i wysokość lokalizacji punktu pomiarowego, GDDKiA analizowała skutki zastosowania przez wykonawców raportów ponownych ww. danych w stosunku do wykorzystanych na etapie decyzji środowiskowych, Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że informacje zamieszczone w piśmie z 22 marca 2010 r. nie miały charakteru polecenia zmiany. Były próbą wsparcia wykonawcy przy projektowaniu przedmiotowej inwestycji. Biorąc pod uwagę, że w opracowaniu Transport Konsult brak było szczegółowych danych odnośnie struktury różnych kategorii pojazdów w podziale na dzień i noc, jak również fakt, że w Generalnym Pomiarze Ruchu z 2005 r. nie było danych w tym zakresie – w materiałach przekazanych za pośrednictwem Inżyniera Kontraktu przedstawiono analizy w oparciu o aktualnie dostępne dane w tym zakresie. Dane te prezentowały kwestie ruchowe a nie kwestie związane z analizami akustycznymi. Tym samym, wykonywanie dodatkowych analiz akustycznych przez GDDKiA było bezpodstawne, gdyż ich wyniki nie mogłyby mieć wpływu na rzeczywiste dane ruchowe.

Podał ponadto, że GDDKiA nie przekazywała wykonawcom polecenia w zakresie zmiany wysokości punktu pomiarowego.

(dowód: akta kontroli str. 3042-3047)

Do obliczeń propagacji hałasu wykonawcy Raportów: A, B, D1 i D2 z 2010 r. zastosowali oprogramowanie SoundPlan, do Raportu C z 2010 r. - Traffic Noise 2008 SE, do Raportu E z 2010 r. - program komputerowy MAP v4.0 wariant g, w oparciu o metodę opracowaną przez autorów tego raportu. Wszyscy wykonawcy raportów obliczeń poziomów dźwięku dokonali na wysokości 4 m nad poziomem

terenu, a w Raporcie D1 z 2010 r. także w tzw. receptorach – pojedynczych punktach obliczeniowych usytuowanych w odległości 2 m od fasady zabudowy chronionej, na wysokości 2 m dla budynków jednokondygnacyjnych i 4 m – dla dwukondygnacyjnych. Dla poszczególnych odcinków przyjęto podział ruchu na porę dzienną i nocną w następujących proporcjach: Odcinek A, C - 81/19, Odcinek B 87/13, Odcinek D1 - 81/19 dla odcinka Wiskitki – Tłuste i 88/12 dla odcinka Tłuste – Pruszków, Odcinek D2 i E – 88/12. Dla samochodów osobowych przyjęto prędkość 130 km/h, dla ciężarowych – 80 km/h (z wyjątkiem Odcinków A i B, dla których dla ciężarowych przyjęto 90 km/h). Przy obliczeniach uwzględniono kształt terenu, po którym biegnie A2, przyjęto po 2 pasy ruchu w każdą stronę, szerokość pasa ruchu 3,75 m. W raportach propozycje zabezpieczeń akustycznych wykonano dla wariantu najbardziej niekorzystnego, czyli pory nocy w roku 2027.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1526, 2889-2892, 2793-2884, 2904-2908, 2932-2944, 2950-2959)

W odniesieniu do przyjętej wysokości punktów, w których dokonywano obliczeń poziomów dźwięków, część wykonawców raportów ponownych poinformowała, że taka wysokość „wynika z przepisów”, powołując obowiązujące wówczas rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 października 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem³⁵. Część wykonawców wskazała ogólnie przyjętą praktykę.

(dowód: akta kontroli str. 2783-2785, 2887-2892)

Powołane wyżej rozporządzenie określało wymagania w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku, do których są obowiązani m.in. zarządzający drogą, wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów oraz ustalało przypadki, w których wymagane są ciągłe i okresowe pomiary poziomów wskazanych substancji lub energii w środowisku, referencyjne metodyki wykonywania pomiarów, kryteria lokalizacji punktów pomiarowych, a także sposoby ewidencjonowania wyników przeprowadzonych pomiarów.

Przyjęta do obliczeń przez wykonawcę Raportu B z 2010 r. prognoza ruchu (pojazdy na godzinę) na Odcinku B na 2027 r. kształtowała się następująco:

Odcinek	Pora dnia		Pora nocy		Łącznie pojazdów na dobę	Ruch w porze dziennej/nocnej (%)
	osobowe	ciężarowe	osobowe	ciężarowe		
Łyszkowice – Nieborów	2.702	847	807	253	65.264	87/13
Nieborów - Wiskitki	2.869	916	858	274	69.616	87/13

Przy zastosowaniu wytycznych z dnia 22 marca 2010 r., przekazanych przez GDDKiA, prognoza ruchu (pojazdy na godzinę) na Odcinku B na 2027 r. kształtowałyby się następująco:

Odcinek	Pora dnia		Pora nocy		Łącznie pojazdów na dobę	Ruch w porze dziennej/nocnej (%)
	osobowe	ciężarowe	osobowe	ciężarowe		
Łyszkowice – Nieborów	2.608	721	994	506	65.264	81/19
Nieborów - Wiskitki	2.770	779	1.055	547	69.600	81/19

³⁵ Dz. U. Nr 192, poz. 1392, uchylone z dniem 22 lipca 2007 r.

Przyjęta do obliczenia poziomu hałasu w 2027 na odcinku B liczba pojazdów osobowych w nocy stanowiła 81%, a pojazdów ciężarowych 50% liczby pojazdów prognozowanych w piśmie GDDKiA z 22 marca 2010 r.

Wykonawcy raportów dla odcinków A i C, bezpośrednio sąsiadujących z odcinkiem B dla ww. odcinków pomiędzy węzłami przyjęli wartości zgodne z wytycznymi GDDKiA.

W wyniku przyjęcia przez wykonawcę Raportu B z 2010 r. podziału ruchu 87/13 (zamiast 81/19), na granicy Odcinków B i A, leżącej pomiędzy węzłem Łyszkowice a węzłem Nieborów oraz na granicy Odcinków B i C, leżącej pomiędzy węzłem Nieborów a węzłem Wiskitki, wystąpiły rozbieżności w przebiegu izolinii: zasięg oddziaływania hałasu o wartości 50 dB (izolinia w kolorze niebieskim na fot. 1) dla odcinka A jest o ok. 100 m większy niż dla odcinka B.



Fot. 1³⁶ Granica Odcinków A i B km 394+500

(dowód: akta kontroli str. 903-905, 1212-1373, 1259, 1300, 1373)

Wykonawca Raportu B z 2010 r. poinformował, że podwojenie liczby pojazdów (różnica w nocy dla samochodów ciężarowych o blisko 100%) „daje w efekcie w poziomach hałasu różnicę o 3 dB”. Dyspozycję zastosowania rozkładu procentowego pojazdów w porze dnia i nocy w stosunku 87/13 wg publikacji z 1996 r. Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska „Metody prognozowania hałasu komunikacyjnego”, wykonawca raportu otrzymał od wykonawcy Odcinka B, który zdecydował „o zastosowaniu podziału ruchu na porę dzienną i nocną (odpowiednio 87% i 13%) – równomierny rozkład pojazdów ciężkich”. Wskazał, że ww. publikacja była wielokrotnie wykorzystywana przez różne biura projektów do obliczeń akustycznych dla dróg krajowych.

Wykonawca Odcinka B poinformował, że pismo GDDKiA z 22 marca 2010 r. zostało przekazane wykonawcy raportu o oddziaływaniu na środowisko w dniu 25 marca 2010 r. Zgodnie z warunkami kontraktu ewentualne zmiany mogły być zainicjowane

³⁶ Źródło fotografii zamieszczonych w wystąpieniu: ustalenia kontroli NIK

przez danie polecenia zmiany. Przedmiotowe pismo zostało przesłane jedynie jako informacja i tym samym nie zostały spełnione warunki kontraktowe do wprowadzenia zmian. Konsorcjum zleciło więc wykonawcy raportu przyjęcie dla Odcinka B innego niż wskazany przez GDDKiA rozkładu procentowego pojazdów lekkich i ciężkich na dobę.

Zastępca Generalnego Dyrektora oraz Dyrektor GDDKiA-Łódź wyjaśnili, że pismo z 22 marca 2010 r. miało charakter pomocniczy i nie stanowiło dla wykonawców obligatoryjnego materiału, który musieli wprowadzić w swoich opracowaniach (przekazany materiał nie był pełną prognozą ruchu a jedynie wskazaniem, jak kształtowałyby się potoki ruchu poszczególnych pojazdów, gdyby występujące obecnie natężenia ruchu zostały przyjęte do opracowanej przez Transport Konsult prognozy ruchu). Zgodnie z zapisami PFU (pkt 4.6) – do zadań wykonawcy należało opracowanie prognozy ruchu – dlatego też wykonawca Raportu B z 2010 r. miał prawo (w oparciu o wiarygodne dane) przyjąć swoją własną prognozę ruchu. Biorąc pod uwagę, że w ramach zobowiązań kontraktowych, wykonawca był zobligowany zagwarantować odpowiednią skuteczność ekranów akustycznych, tym samym GDDKiA nie miała podstaw do kwestionowania przyjętych do obliczeń danych.

(dowód: akta kontroli str. 2783-2788, 2968-2970, 3024-3043, 3126-3131)

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi poinformował, że prognozy w zakresie natężenia ruchu na etapie użytkowania drogi są elementem założenia przyjmowanego przez GDDKiA i w tym zakresie stosowne analizy przeprowadza odpowiednia komórka organizacyjna GDDKiA.

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że zarówno Inżynier Kontraktu jak i GDDKiA podczas rad technicznych podejmowali działania, aby zapewnić maksymalnie jednolite podejście wykonawców do wykonywanych analiz. W tym celu zorganizowano m.in. spotkanie w dniu 3 marca 2010 r., a podczas rad technicznych wymagano od wykonawców, aby uzgodnili zasięg negatywnych oddziaływań na styku poszczególnych odcinków. Niestety część wykonawców nie chciała w przedmiotowym przypadku współpracować z Inżynierem Kontraktu jak i GDDKiA i „żądała poprzez polecenie zmiany narzucenia prognoz ruchu przez Zamawiającego/Inżyniera – co de facto przenosiło ryzyko (które musiał na etapie przetargu wycenić Wykonawca) na zamawiającego, jak również w dużym stopniu ograniczałoby w przyszłości możliwość dochodzenia przez Zamawiającego roszczeń od Wykonawcy w przypadku gdyby wykazano nieodpowiednią skuteczność wykonanych zabezpieczeń akustycznych.”

(dowód: akta kontroli str. 1212-1301, 2783-2788, 2792-2884, 2886, 3024-3043, 3151-3155)

1.2.3. Parametry ekranów akustycznych w raportach pierwotnych i ponownych

Różnice w parametrach ekranów akustycznych pomiędzy danymi zawartymi w raportach pierwotnych z 2008 r. i raportach ponownych z 2010 r.:

Odcinek A2	Raport pierwotny z 2008 r.		Raport ponowny z 2010 r.		Różnica	%	Różnica	%
	dł. [m]	pow. [m ²]	dł. [m]	pow. [m ²]	[4-2]	[6/2]	[5-3]	[8/3]
1	2	3	4	5	6	7	8	9
A	23.570	112.563	29.176	167.816,5	5.606	23,8	55.253,5	49,1
B	15.996	74.514,5	16.363,7	79.308,1	367,7	2,3	4.793,6	6,4
C	18.836,2	95.987,9	26.907,2	152.763,7	8.071,5	42,8	56.775,8	59,1
D1	8.463	43.717	9.391	43.946	928	11	229	0,5
D2	6.765	32.107,5	10.264,5	66.946,8	3.499,5	51,7	34.839,3	108,5
E	14.486	67.108,5	14.916	84.720	430	3	17.611,5	26,2
Łącznie	88.116,2	425.998,4	107.018,4	595.501,1	18.902,2	21,5	169.502,7	39,8

Na analizowanym odcinku A2 o łącznej długości 90.978,5 m, określono potrzebę budowy 107.018,4 m ekranów akustycznych, co - uwzględniając obie strony autostrady (181.956,5 m) - stanowiło 59% jej długości.

(dowód: akta kontroli str. 1527-1533)

Udzielając odpowiedzi na pytanie czy w ramach postępowania uzgodnieniowego prowadzonego w ramach ponownej oceny oddziaływania na środowisko, regionalni dyrektorzy ochrony środowiska analizowali i oceniali przyczyny, dla których nastąpił wzrost długości i powierzchni ekranów akustycznych, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi poinformował, że analiza i ocena została przedstawiona w raportach ponownych. Kwestia zasadności ekranów akustycznych została zatem przesądzona w oparciu o materiał dowodowy, a zwłaszcza raporty o oddziaływaniu na środowisko, na podstawie obowiązujących wówczas przepisów. Udział RDOŚ w Łodzi w postępowaniu prowadzonym przez organy architektoniczno-budowlane ograniczony jest do czynności organu współdziałającego.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie poinformował, że weryfikując raporty ponowne dla przedmiotowego przedsięwzięcia „ocenia jedynie skuteczność proponowanych rozwiązań i dotrzymanie dzięki nim obowiązujących norm”. W tych przypadkach analiza raportów dla odcinków autostrady wykazała, że zaproponowane przez inwestora ekrany będą w sposób właściwy i adekwatny do generowanych przez drogę oddziaływań, chronić klimat akustyczny. Dodatkowo Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Warszawie pozytywnie opiniował realizację poszczególnych odcinków pod warunkiem zastosowania zabezpieczeń akustycznych wskazanych przez inwestora w raportach. Z tego powodu przeniesiono zapisy dotyczące lokalizacji i parametrów ekranu z raportów do stosownych postanowień uzgadniających. Regionalny Dyrektor podał, że przyczyny, dla których nastąpił wzrost długości i powierzchni ekranów wskazanych do realizacji w projektach budowlanych w stosunku do parametrów przyjętych na etapie wydawania decyzji środowiskowej, wyniknęły ze zmian w założeniach akustycznych (np. prognozowanego natężenia ruchu, udziału procentowego pojazdów określonych kategorii oraz lokalizacji punktów obserwacji).

Regionalni Dyrektorzy poinformowali ponadto, że stopień skomplikowania ww. spraw nie uzasadniał wystąpienia o stanowisko organu opiniodawczo-doradczego, jakim są Regionalne Komisje ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 3151-3155, 3170-3173)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji GDDKiA – Warszawa jako powody wzrostu długości i powierzchni ekranów w stosunku do DŚU podał m.in. przyjęcie do obliczeń innych parametrów (prędkość pojazdów, struktura ruchu), doszczegółowienie przebiegu niwelety drogi, wykorzystanie bardziej szczegółowych modeli cyfrowych terenu, uszczegółowienie rozwiązań projektowych, wykorzystywanie do przeprowadzania analiz akustycznych różnego oprogramowania (odcinek C – Traffic Noise 2008, odcinek E – SoundPlan 6.5, odcinek D1 – SoundPlan 7.0). Biorąc powyższe pod uwagę oraz fakt, że wykonawca był zobligowany zagwarantować odpowiednią skuteczność ekranów akustycznych uznano, że możliwe jest zwiększenie ilości ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 3076-3080)

W informacjach przekazanych kontroli, wykonawcy raportów ponownych jako przyczyny zwiększenia wielkości zabezpieczeń akustycznych wskazanych

w raportach z 2010 r. w porównaniu z parametrami wskazanymi przez zamawiającego w PFU wskazywali m.in.:

- Wykonawca Raportu C z 2010 r. - wzrost wynika z istotnej różnicy danych wejściowych do obliczeń akustycznych. Wskazane przez GDDKiA wykonawcom raportów ponownych zasady określenia prognozowanych natężeń ruchu powodują, że parametry niezbędnych zabezpieczeń akustycznych były znacząco większe niż przyjęte w Raporcie mazowieckim z 2008 r., a następnie przeniesione do DŚU WM. W raporcie Ekkom przyjęto „ewidentnie mniejsze wielkości natężeń ruchu, co spowodowało niedoszacowanie niezbędnych zabezpieczeń. Także, niemająca uzasadnienia przyjęta do obliczeń w raporcie Ekkom prędkość pojazdów lekkich, miała istotny wpływ na zniżenie parametrów zabezpieczeń.” Wykonawca zaznaczył, że w Raporcie mazowieckim z 2008 r. zapisano, że podane parametry ekranów mogą ulec zmianie, w tym zwiększeniu, a wysokości ekranów są wielkościami minimalnymi. W jego ocenie decydujący wpływ na znaczące zwiększenie parametrów zabezpieczeń akustycznych miała decyzja GDDKiA przedstawiona w piśmie z 22 marca 2010 r. określająca „w sposób jednoznaczny metodykę ustalenia prognozowanego natężenia ruchu na potrzeby projektu budowlanego. Przyjmując tę metodykę należy stwierdzić, że parametry zabezpieczeń wskazane w decyzji środowiskowej ... były znacząco zniżone.”
- Wykonawca Raportu D2 z 2010 r. - przyczyną tak znacznego wzrostu powierzchni ekranów akustycznych w stosunku do DŚU WM była zmiana (narzucona przez GDDKiA) w założeniach do analiz akustycznych na etapie projektu budowlanego dotycząca danych ruchowych, udziału procentowego pojazdów, lokalizacji wysokości punktu obserwacji. Podał, że średni dobowy ruch zastosowany do obliczeń „na etapie Raportu do DŚU stanowił ok. 60,2% ruchu wykorzystanego do obliczeń na etapie Raportu do PB”. Według Prezesa Zarządu lokalizacja, wysokość, duże powierzchnie ekranów, były wynikiem konieczności zastosowania do obliczeń symulacji i analiz zabezpieczeń akustycznych wysokich parametrów danych wejściowych. W trakcie realizacji projektu początkowe dane wejściowe były zmieniane „na wyższe parametry”.
- Wykonawca Raportu E z 2010 r. jako przyczyny wzrostu ilości ekranów względem wskazanej w decyzji środowiskowej wskazał przyjęcie do obliczeń akustycznych „zaktualizowanych i wskazanych przez GDDKiA i Inżyniera danych... Dane te (w szczególności prędkości pojazdów, wysokość obserwatora, %RPwD [procentowy rozkład pojazdów w dobie] – po przeliczeniu SDR ([średni dobowy ruch] z tabeli 9.2 i 9.3 ROŚ I na SRG [średni godzinowy ruch] dał wartości wyższych SGR niż wskazane w tabeli 9.17 ROŚ I) odbiegały znacząco od tych przyjętych do oceny ROŚ I...”

Ponadto, wyjaśniając przyczyny, dla których jako ochronę przed hałasem zaproponowano głównie ekrany akustyczne, wykonawcy ww. raportów poinformowali, że np.:

- proponowano wykonawcy Odcinka A rozwiązania z wykorzystaniem nadmiaru humusu. Wykonawca jednak odstąpił od tej propozycji ze względu na brak możliwości zagęszczenia humusu powyżej 2 m;
- na Odcinku B nie było możliwości zastosowania wałów ze względu na niedobór mas ziemnych;
- na Odcinku C wał ziemny o skuteczności analogicznej do odpowiedniego ekranu akustycznego wymaga zdecydowanie większej zajętości terenu, zatem na odcinkach, na których nie były one wcześniej przewidywane konieczne byłoby poszerzenie pasa drogowego, którym dysponował inwestor. W ocenie

wykonawcy zastosowanie wałów ziemnych zamiast ekranów na wielu odcinkach było możliwe, jednak procedura pozyskiwania nowych terenów – jako długotrwała – nie pozwoliłaby na realizację przedsięwzięcia „w narzuconym terminie – przed EURO 2012.”;

- dla Odcinka E wskazano, że nie analizowano powtórnie budowy wałów ziemnych zamiast ekranów, ponieważ nie było żadnych podstaw, aby kwestionować analizę tego zagadnienia, przeprowadzoną w Raporcie mazowieckim z 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 1527-1533, 2789-2791, 2887-2892, 2950-2960)

1.2.4. Parametry wałów ziemnych w raportach pierwotnych i ponownych

Odcinek	Raport pierwotny z 2008 r. i DŚU (dł. w m)	Raport ponowny z 2010 r. (dł. w m)	Różnica [2-1]	%
	1	2	3	[3/1]
A	-	-	-	-
B	-	-	-	-
C	2.660	2.670	10	0,4
D1	4.150	3.800	-350	-8,4
D2	500	2.685	2.185	437
E	305	105	-200	-65,6
Łącznie	7.615	9.260	1.645	21,6

W opinii biegłego zaproponowane w raportach ponownych ekrany akustyczne na odcinkach A, B, C, D2 (odcinki D1 i E wyłączono z ekspertyzy), były w większości zgodne z obowiązującymi wówczas przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 3404-3448)

1.2.5. Uzgodnienia raportów o oddziaływaniu na środowisko do sporządzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym GDDKiA³⁷ do zadań Departamentu Środowiska GDDKiA należał nadzór nad przygotowaniem dokumentacji projektowej w zakresie m.in. ochrony środowiska, umożliwiającej pozyskiwanie wymaganych decyzji administracyjnych, w tym opiniowanie w zakresie zagadnień środowiskowych rozwiązań projektowych dla dróg krajowych. Ponowne raporty oddziaływania na środowisko podlegały uzgodnieniom tego Departamentu. (w odbiorze tych dokumentów brali również udział przedstawiciele GDDKiA-Warszawa):

- Raport A z 2010 r. warunkowo uzgodniono w dniu 1 czerwca 2010 r. (uwagi nie dotyczyły oddziaływania akustycznego),
- Raport B z 2010 r. - w uwagach z dnia 8 czerwca 2010 r. zalecono opisanie założeń wynikających z zastosowania rozkładu ruchu z opracowania „Szczegółowe zasady prognozowania hałasu drogowego. Metody prognozowania hałasu komunikacyjnego”. Podano także, iż z uwagi na nieuwzględnienie godzinowej prognozy ruchu, wynikającej z pisma GDDKiA z 22 marca 2010 r. konieczne jest uzasadnienie poprawności przyjętej metodyki. Podczas Komisji Uzgodnieniowej w dniu 9 czerwca 2010 r. wykonawca raportu zapewnił, że wnioski wynikające z założeń zostaną rozwinięte wraz z uzasadnieniem poprawności przyjętej metodyki.

³⁷ Załącznik do zarządzenia Nr 16 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 16 czerwca 2008 r. ze zm. (tekst ujednolicony – załącznik do zarządzenia Nr 34 z 28 czerwca 2013 r.

- Raport C z 2010 r. uzgodniono w dniu 8 lipca 2010 r. pod warunkiem wykonania optymalizacji ekranów akustycznych w taki sposób, aby z jednej strony nie były przewymiarowane (ich zadaniem jest obniżenie natężenia hałasu do poziomu normatywnego), z drugiej zaś strony wykonalne technicznie.
- Raporty D1 i D2 z 2010 r. uzgodniono 29 kwietnia 2010 r. pod warunkiem uzgodnienia styków Odcinków D2 i E i uzupełnienia na załącznikach graficznych do Raportu D2 z 2010 r. lokalizacji ekranów akustycznych.
- Raport E z 2010 r. uzgodniono pod warunkiem doprowadzenia do spójności pomiędzy wynikami prognozy hałasu a rozkładem izolinii oraz dokonania optymalizacji ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 906-1063)

Stosownie do zarządzenia nr 84 z dnia 28 grudnia 2008 r., zadaniem KOPI była ocena m.in. dokumentacji wymaganej w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, m.in. pod względem ochrony środowiska i określenia kosztów efektywności ekonomicznej inwestycji. W zarządzeniu nr 85 z dnia 28 grudnia 2008 r. określono zadania ZOPI.

Raporty sporządzone do ponownej analizy oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie były przedmiotem oceny KOPI oraz ZOPI.

(dowód: akta kontroli str. 1064-1073)

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że raport do ponownej oceny oddziaływania na środowisko przygotowywany na potrzeby uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, jest jednym z szeregu wykonywanych na tym etapie opracowań branżowych. Dlatego zgodnie z praktyką przyjętą w GDDKiA opracowanie takie podlega weryfikacji przez Departament Środowiska GDDKiA. Raporty przedmiotowe nie były i nie są przedmiotem rozpatrywania przez KOPI. Zadaniem KOPI jest rozpatrywanie dokumentacji STEŚ i Koncepcji Programowych. W GDDKiA wprowadzono zasadę każdorazowego, pisemnego uzgadniania raportów przez Departament Środowiska GDDKiA. Z uwagi na wzajemne powiązanie raportu z innymi elementami projektu budowlanego nie znajduje uzasadnienia (i w analizowanym przypadku także nie znajdowało) powoływanie KOPI do oceny jedynie tego opracowania.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3043)

Dla poszczególnych odcinków autostrady uzyskano od regionalnych dyrektorów ochrony środowiska uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia³⁸. W postanowieniach określono wymagania dotyczące ochrony środowiska, konieczne do uwzględnienia w projektach wykonawczych.

(dowód: akta kontroli str. 1074-1211)

1.2.6. Wykupy nieruchomości

W Raportach łódzkim i mazowieckim z 2008 r. wyszczególniono budynki mieszkalne, dla których budowa ekranu akustycznego mogłaby okazać się nieopłacalna oraz takie, których nie da się zabezpieczyć przed hałasem. Wskazano także budynki mieszkalne, które według prognoz znajdują się na granicy poziomu

³⁸ Postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z 15 września 2010 r. (dla Odcinka A i Odcinka B) oraz Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 20 września 2010 r. (dla Odcinka C1), 17 września 2010 r. (dla Odcinka C2), 21 lipca 2010 r. (dla Odcinka D1), 23 lipca 2010 r. (dla Odcinka D2) i 16 września 2010 r. (dla Odcinka E).

dopuszczalnego i zalecono pomiar poziomu dźwięku na etapie analizy porealizacyjnej.

Dla Odcinka łódzkiego wskazano 4 miejsca, w których proponowane ekrany chronić będą 1 budynek mieszkalny. Łączna długość ekranów wyniosła 3.170 m, powierzchnia - 14.265 m². Dla Odcinka mazowieckiego wskazano 29 budynków, które należy wykupić z powodu braku możliwości dotrzymania po zastosowaniu zabezpieczeń poziomu wartości dopuszczalnych oraz 28 budynków, których wykupienie należy rozważyć ze względów ekonomicznych.

W DŚU WŁ dopuszczono wykup budynków położonych w bliskiej odległości od autostrady w celu zapewnienia właściwej ochrony akustycznej, w przypadku pojedynczej budowy (zamiast budowy ekranu o znacznej długości), obiektów mieszkalnych, dla których niemożliwe jest dotrzymanie poziomów dopuszczalnych, pomimo zastosowania zabezpieczeń (ekranów).

W DŚU WM podano, że w sąsiedztwie odcinka węzeł Pruszków – węzeł Konotopa koniecznym może być wykupienie 29 budynków mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 301-621, 649-745, 3165-3166)

W Raporcie A z 2010 r. przewidziano m.in. wykup budynków narażonych na ponadnormatywne oddziaływanie akustyczne. Zaproponowano wykonanie pomiaru hałasu po oddaniu trasy do eksploatacji (w ramach analizy porealizacyjnej) i na tej podstawie podjęcie decyzji o wykupie nieruchomości i zmianie jej przeznaczenia. Określono 16 dodatkowych punktów pomiaru hałasu (poza wskazanymi w DŚU WŁ).

W Raporcie B z 2010 r. zaprezentowano lokalizacje, gdzie spodziewane są znaczne przekroczenia norm hałasu po zastosowaniu ekranów akustycznych (8 rejonów), bądź lokalizacje, gdzie zapisy DŚU WŁ przewidywały długie ciągi zabezpieczeń akustycznych dla ochrony pojedynczej zabudowy mieszkaniowej (3 rejony). Podano, że jest uzasadnione, aby w ww. trzech rejonach (4 budynki mieszkalne) rozważyć rezygnację z budowy ekranów, o ile zostaną wykupione budynki, dla których ochrony zaprojektowano ciągi ekranów o nr EA 32 i EA 32a (o długości 469,5 m, powierzchni 2.112,75 m²), chroniące 1 obiekt, EA 59 (o długości 1.150,8 m, powierzchni 5.178,6 m²), chroniący 1 obiekt oraz EA 66 i EA 67 (o długości 798,6 m, powierzchni 3.593,7 m²), chroniące 2 objekty.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1301, 2964-2965)

Dyrektor GDDKiA-Łódź wyjaśnił, że szacunkowe analizy wykupu nieruchomości, dla których budowa zabezpieczeń akustycznych mogłaby okazać się nieopłacalna, wykonywane są na etapie sporządzania raportu do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Sporadycznie analizy te wskazują na możliwość i zasadność wykupu posesji, kosztem niewykonania ekranów akustycznych. Dla autostrady A2 nie zaszła taka ewentualność. Szacunkowe analizy nie były zlecane rzeczoznawcom zewnętrznym i bazowały na wartościach porównywalnych zabudowanych nieruchomości z operatów szacunkowych posiadanych przez GDDKiA. Dokonane szacowania nie zachowały się w aktach sprawy. Materiały robocze związane z nabywaniem nieruchomości nie są włączane do teczek prawnych nieruchomości.

Dyrektor GDDKiA-Łódź podał, że analiza wykonana na etapie projektu budowlanego wykazała, iż propozycje wykupu budynków mieszkalnych i rezygnacja z budowy ekranów nie będą równoważyły oszczędności z niewybudowanych ekranów. Na wartość poszczególnych budynków chronionych ekranami wpływ mają: wielkość, ilość i przeznaczenie pozostałych budynków należących do danego gospodarstwa

oraz powierzchnia gruntów i ich przeznaczenie. Wyburzenie budynku mieszkalnego pociąga za sobą konieczność wykupu całego gospodarstwa, a przez to porównując wartości wykonania ekranu, nie można brać pod uwagę jedynie kosztu wykupu samego budynku mieszkalnego, który stanowi niewielką część całej sumy odszkodowania za wykup gospodarstwa.

W przypadku ekranów akustycznych nr 32 i 32a Dyrektor GDDKiA-Łódź wyjaśnił, że przy szacowaniu zasadności wykupu nieruchomości chronionej ww. ekranami brano pod uwagę fakt, że wykup nieruchomości nie zmieni sposobu jej wykorzystania.

(dowód: akta kontroli str. 3095-3099, 3116-3122, 3126-3131, 3140-3144)

Na Odcinku A za ekranem akustycznym nr 38 ustawionym po południowej stronie A2 około km od 378+780 do 379+425 znajdowała się jedna nieruchomość zabudowana, w odległości około 150 m od A2. W skład siedliska wchodziły 2 murowane budynki i 1 drewniany (w zaroślach, niewidoczny z drogi) - pustostany bez okien i drzwi lub ze spróchniałą stolarką okienną, częściowo porośnięte wysoką trawą, krzewami i drzewami (Fot. 3). W sąsiedztwie zabudowy były pola uprawne i łąki.



Fot. 3

Dla ochrony akustycznej tego siedliska wybudowano ekran o długości 645 m i wysokości 6 m. Szacunkowa wartość tego ekranu (wg ceny ofertowej wykonawcy 272,8 zł/m²) wyniosła 1.056 tys. zł. (Fot. 4).



Fot. 4

W informacji uzyskanej z Urzędu Gminy Dmosin podano, że ostatnimi mieszkańcami tej posesji byli państwo M. (do 1997 r.). W latach 2007-2013 w przedmiotowej nieruchomości nikt nie był zameldowany i nie zamieszkiwał.

Dyrektor GDDKiA-Lódź wyjaśnił, że ekran akustyczny wskazany był w DŚU WŁ oraz w raporcie ponownym. W PFU dokumentem nadrzędnym była decyzja środowiskowa, a ekrany w niej wskazane ujęte były w kwocie ryczałtowej na budowę autostrady. Fakt braku zameldowania i zamieszkania budynków nie wskazuje na brak możliwości ich zbycia i zamieszkania przez nowych właścicieli. Aby móc zrezygnować z budowy ekranu, teren winien być wykluczony z możliwości lokalizowania zabudowy przeznaczonej na pobyt stały. Fakt istnienia budynków umożliwia ich remont, rozbudowę a przez to odnowę i zamieszkanie. W związku z tym brak było podstaw do rezygnacji z budowy tego ekranu.

Według informacji uzyskanych od wykonawcy Odcinka A, nie proponowano wykupu budynków, gdyż nie były one obowiązkowe, a mniej czasochłonnym rozwiązaniem było wykonanie ekranów. Wykonawca przejął teren budowy na początku sierpnia 2011 r., a do końca maja 2012 r. ciąg główny A2 musiał być przejezdny i otwarty na Euro 2012.

(dowód: akta kontroli str. 2434, 3116-3122, 3394-3399)

Wykonawca Odcinka B poinformował, że bardzo krótki czas na zaprojektowanie i wybudowanie inwestycji oraz narzucone DŚU WŁ parametry brzegowe ograniczyły podjęcie istotnych działań celem wykupienia nieruchomości dla eliminacji ekranów. Pomimo ograniczenia czasowego Konsorcjum dokonało wykupu jednego zabudowania i odstąpiło od budowy ekranu nr 59.

Wykonawca Odcinka C poinformował, że wykupy i ewentualne analizy należą do kompetencji inwestora, a Konsorcjum nie było uprawnione i zainteresowane takimi działaniami.

(dowód: akta kontroli str. 2971-2973, 2979)

W Raporcie D1 z 2010 r. wyszczególniono 3 lokalizacje, w których proponowany ekran akustyczny chroni jedno lub dwa gospodarstwa. Analiza sytuacji akustycznej pojedynczej zabudowy mieszkalnej oraz przewidywane koszty budowy ekranów akustycznych wskazują, że w stosunku do tych budynków mieszkalnych najbardziej opłacalnym i najskuteczniejszym sposobem ochrony przeciwhałasowej byłby wykup tych budynków. Decyzję dotyczącą tego problemu podejmuje inwestor.

Jak poinformował wykonawca Odcinka D po wydaniu DŚU dodatkowe wykupy i rezygnacja z ekranów wiązałyby się ze zmianą tej decyzji. Nowa procedura mogła stanowić zagrożenie napiętych terminów realizacji związanych z EURO 2012 i tylko GDDKiA mogła podjąć takie ryzyko. Wykonawca nie miał upoważnień do proponowania i negocjacji ewentualnych wykupów w imieniu Skarbu Państwa. Nie mógł też przejmować na siebie ryzyka czasowego, związanego ze zmianą DŚU, narażając się na wielomilionowe kary za opóźnienie.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1301, 1374-1406, 2989-2990, 3008-3020)

W raportach ponownych podano liczbę budynków mieszkalnych, które pomimo zastosowania zabezpieczeń akustycznych znajdują się w 2027 r. w porze nocy w zasięgu ponadnormatywnego oddziaływania hałasu: na Odcinku A – 198 budynków, na Odcinku B - 88, na Odcinku C - 41, na Odcinku D – 48 i na Odcinku E – 11 budynków.

(dowód: akta kontroli str. 1212-1526)

Dyrektor GDDKiA-Warszawa wyjaśnił, że skuteczność zaproponowanych zabezpieczeń akustycznych będzie sprawdzana na etapie analizy porealizacyjnej. W przypadku gdy z analizy takiej wyniknie, że nie ma już możliwości technicznych zabezpieczenia nieruchomości, konieczne będzie utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, w którym w trybie sądowym można dokonać wykupu nieruchomości. Dlatego nie prowadzono rozmów z właścicielami i nie dokonywano analiz wykupu nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 3081-3084)

1.2.7. Pozwolenia na budowę i realizacja inwestycji

Dla przedmiotowej inwestycji Wojewodowie Łódzki i Mazowiecki wydali decyzje zatwierdzające projekty budowlane i udzieliли pozwoleń na budowę autostrady A2 na poszczególnych odcinkach³⁹. W projektach wykonawczych uwzględniono wymagania ochrony środowiska w zakresie hałasu, zawarte w postanowieniach w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 1536-1735)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelne przygotowanie PFU w zakresie niezbędnym do zaprojektowania parametrów ekranów akustycznych.

³⁹ Decyzje Wojewody Łódzkiego z 21 września 2010 r. nr 281/10 dla Odcinka A i nr 282/10 dla Odcinka B, Wojewody Mazowieckiego nr 334/10 z 14 października 2010 r. dla Odcinka C1, nr 333/10 z 12 października 2010 r. dla Odcinka C2, nr 253/10 z 12 sierpnia 2010 r. dla Odcinka D1, nr 272/10 z 19 sierpnia 2010 r. dla Odcinka D2 i nr 322/10 z 5 października 2010 dla Odcinka E.

Dane niezbędne do zaprojektowania zabezpieczeń akustycznych zostały przekazane przez GDDKiA dopiero po zawarciu umów z wykonawcami poszczególnych odcinków, tj. w pismach z 15 stycznia i 22 marca 2010 r., w wyniku uwag zgłaszanych przez wykonawców w zakresie braku średniego godzinowego rozkładu pojazdów w dobie. Jeden z wykonawców (raportu dla odcinka B) nie zastosował przekazanego przez GDDKiA dobowego rozkładu procentowego pojazdów lekkich i ciężkich, przyjmując inne parametry w tym zakresie. Doprowadziło to do sytuacji, że na tych samych odcinkach A2 (Łyszkowice – Nieborów i Nieborów – Wiskitki) zasięg obszaru chronionego – pomimo niezmiennego natężenia ruchu na tych odcinkach – różnił się w granicach opracowania o ok. 100 m. W wyjaśnieniu Zastępca Generalnego Dyrektora stwierdził, że podejmowano działania, aby zapewnić maksymalnie jednolite podejście wykonawców do sporządzanych analiz. Jak wynika z powyższego, działania te okazały się jednak nieskuteczne. Zdaniem NIK, ww. sytuacja powstała w wyniku niezamieszczenia w PFU niezbędnych do projektowania danych. Zapisy PFU zobowiązują bezwzględnie wykonawców do przestrzegania zawartych w nim postanowień.

Ponadto należy zauważyć, że raporty ponowne dla odcinków A i B, zawierające tak znaczne różnice w zasięgu obszaru chronionego, zostały uzgodnione bez uwag w tym zakresie przez Departament Środowiska GDDKiA. W ocenie NIK, wskazuje to na nierzetelną weryfikację tych raportów.

2. Nieanalizowanie możliwości wykupu nieruchomości zamiast ochrony ich ekranami akustycznymi

Pomimo zaproponowania w raportach ponownych wykupu nieruchomości narażonych na ponadnormatywne oddziaływanie hałasu lub chronionych przez długie ciągi ekranów, GDDKiA nie skorzystała z takich możliwości. Dyrektor GDDKiA - Łódź stwierdził, że szacunkowe analizy w tej sprawie nie wykazały zasadności wykupu posesji, zaznaczając jednak, że szacunki te nie zachowały się w aktach sprawy. Dyrektor GDDKiA-Warszawa podał natomiast, że nie prowadzono rozmów z właścicielami i nie proponowano wykupu nieruchomości, a podjęcie decyzji o ewentualnym wykupie możliwe będzie dopiero na etapie analizy porealizacyjnej. Zdaniem NIK, nieprzeprowadzenie analiz opłacalności zastąpienia budowy znacznych ciągów ekranów wykupem chronionych przez nie pojedynczych nieruchomości, było nierzetelne.

Należy podkreślić, że wykonawca odcinka B, pomimo jak poinformował, bardzo krótkiego czasu na zaprojektowanie i wybudowanie inwestycji doprowadził na drodze umowy z właścicielem do rozbiórki drewnianego domu mieszkalnego i budynków gospodarczych, co umożliwiło odstąpienie od budowy ekranu Nr 59 o długości 1.150,8 m i szacunkowej wartości ponad 2,5 mln zł.

3. Zaplanowanie i wybudowanie ekranu (ekran akustyczny nr 38 na odcinku A) dla terenu nieobjętego planem zagospodarowania przestrzennego (siedlisko), stanowiącego faktycznie od kilkunastu lat pustostan.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązujące przepisy w zakresie ochrony środowiska (art. 115 poś) stanowią, iż dopuszczalne poziomy hałasu – w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego – dotyczą terenu zabudowanego z uwzględnieniem jego faktycznego wykorzystania i zagospodarowania.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.3. Realizacja ekranów akustycznych i wałów ziemnych.

1.3.1. Realizacja ekranów akustycznych i wałów ziemnych

Zgodnie ze Świadectwem Przejęcia Robót z 12 listopada 2012 r. na Odcinku A wskazano zaległe roboty dotyczące ekranów akustycznych (99 pozycji), z maksymalnym terminem wykonania do 15 kwietnia 2013 r. Wskazano jednocześnie wady (7 pozycji), z terminem ich usunięcia do 15 kwietnia 2013 r. Według stanu na 30 września 2013 r. zaległe roboty zostały wykonane, a wady usunięte.

Według Świadectwa Przejęcia Części Robót z 30 lipca 2012 r. na Odcinku B wszystkie ekrany akustyczne zostały wykonane bez wad.

Inwestycja na Odcinku C znajduje się w okresie realizacji i nie zostało wydane Świadectwo Przejęcia Robót. Ekran akustyczny został odebrany protokołami odbioru.

Zgodnie ze Świadectwami Przejęcia Robót z 21 czerwca 2012 r. na Odcinkach D i E wszystkie ekrany akustyczne wykonano w terminie umownym. Stwierdzone wady (14 pozycji dla Odcinka D i 12 – dla Odcinka E) usunięto w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 1736-1838)

Ekran akustyczny

Odcinek A2	Projekt budowlany /wykonawczy		Inwentaryzacja powykonawcza (protokoły odbioru)	
	dł. w m	pow. w m ²	dł. w m	pow. w m ²
A	29.176	167.816,5	29.176	167.696,5
B	16.400,9	79.589,7	15.250,1	74.411,1
C	26.907,2	152.763,7	26.907,2	152.755,7
D1	10.450	48.682	10.451	48.689
D2	10.277	67.142,3	10.278,6	67.187
E	15.011	85.017	15.014	85.048,5
Łącznie	108.222,1	601.011,2	107.076,9	595.787,8

Różnica w długości i powierzchni wykonanych ekranów akustycznych na Odcinku B wynikała z niewykonania ekranu akustycznego nr 59 (km 400+810-401+960) o długości rzeczywistej 1.150,8 m. Zgodnie z zapisem DŚU WŁ i postanowieniem RDOŚ, dopuszczającym wykup budynku, wykonawca odcinka B podpisał z właścicielem działki umowę, która umożliwiła mu wynajęcie działki i rozbiórkę drewnianego domu mieszkalnego wraz z budynkami gospodarczymi. Zaprojektowany ekran akustyczny nr 59 miał wysokość 4,5 m. Według ceny ofertowej wykonawcy Odcinka B (489,1 zł/m²) koszt budowy tego ekranu wyniósłby 2.533 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1839-1848)

Według wyjaśnień Dyrektora GDDKiA-Łódź, wyburzając budynek mieszkalny wykonawca spełnił zapisy DŚU WŁ. Ponadto powyższa rozbiórka i niewykonanie ekranu jest zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nieborów (nieruchomość ta leży w terenie „obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej z dopuszczeniem zalesień, wyłączone spod zabudowy”).

(dowód: akta kontroli str. 649-682, 1101-1127, 1527-1533, 1839-1848, 3126-3131)

Wały ziemne

Odcinek A2	Projekt budowlany (dł. w m)	Inwentaryzacja powykonawcza (protokoły odbioru) dł. w m
A	-	-
B	-	-
C	2.650	2.650
D1	3.800	3.800
D2	2.585	2.585
E	105	105
Łącznie	9.140	9.140

W DŚU WM określono budowę dla Odcinka D1 4.150 m wałów ziemnych o wysokości 4 m, a dla Odcinka D2 – 500 m wału o wysokości 4 m.

W Raporcie D1 z 2010 r. zaprojektowano wały ziemne o łącznej długości 3.800 m i wysokości od 4 do 6 m (z tego 1.685 m równoległe do ekranów, w jednym przekroju).

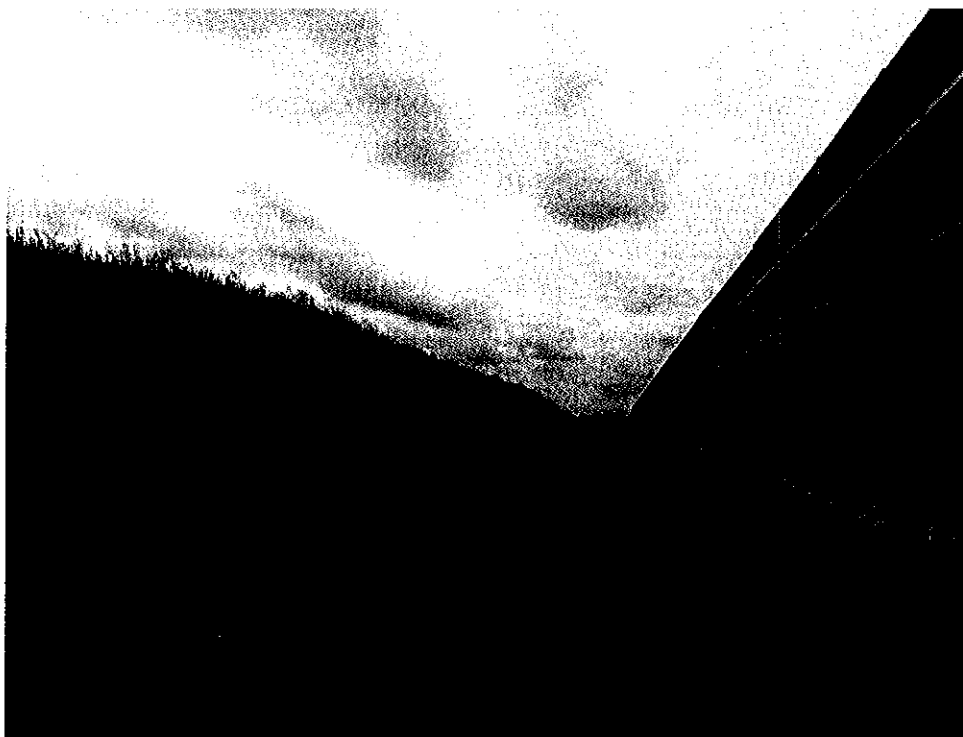
W Raporcie D2 z 2010 r. zaproponowano budowę wałów ziemnych obsadzonych krzewami o łącznej długości 2.685 m (w tym ok. 2.500 m równoległe do ekranów).

W obu raportach podano, że w przypadku rozwiązania polegającego na jednoczesnej (równoległej) realizacji zarówno wałów ziemnych jak i ekranów akustycznych, ekrany akustyczne miały zapewnić tzw. komfort akustyczny, a wały ziemne pełnić funkcję wspomagającą (wpływającą na podniesienie skuteczności ekranu akustycznego). Dodatkowo proponowane wały ziemne, poprzez przesłonięcie ekranu akustycznego, miały poprawić subiektywny odbiór ekranów akustycznych i mogły „przyczynić się do minimalizacji zjawiska degradacji skuteczności ekranu akustycznego w wyniku refrakcji”.

RDOŚ w Warszawie w postanowieniach uzgodnił na Odcinku D1 wykonanie zabezpieczeń akustycznych w postaci wałów ziemnych o łącznej długości 3.800 m, z tego 1.685 m równoległe do ekranów. Ekranu usytuowane przed wałami ziemnymi miały wysokość 4 m, wały ziemne o wysokości 4 m usytuowano równoległe do ekranów na długości 1.195 m, a o wysokości 5 m - na długości 490 m. Wg postanowienia RDOŚ powierzchnia ekranów akustycznych równoległych do wałów na tym odcinku wyniosła łącznie 6.740 m².

Na Odcinku D2, RDOŚ w Warszawie uzgodnił wykonanie wałów ziemnych (bez podania ich wysokości) obsadzonych krzewami o łącznej długości 2.585 m jako zieleni izolacyjno-osłonową, z tego 2.455 m równoległe z ekranami. Zrealizowane wały miały wysokość od 4 do 6 m, ekrany usytuowane równoległe do nich od 4,5 do 8 m. Łączna powierzchnia ekranów równoległych do wałów wyniosła 16.505 m².

(dowód: akta kontroli str. 683-745, 1160-1192, 1374-1444, 1527-1533)



Fot. 2 km ok. 442+600 (strona południowa A2)

W opinii biegłego wał ziemny, znajdujący się za ekranem akustycznym, o wysokości mniejszej niż ekran lub tej samej, nie ma istotnego znaczenia dla podwyższenia skuteczności ekranowania. Wał ziemny cechuje się generalnie większą skutecznością od zwykłego ekranu, co w pewnym zakresie kompensuje większe oddalenie tego urządzenia ochronnego od źródła. W przypadku konieczności takiego oddalenia wału od trasy, że skuteczność tego rozwiązania nie będzie wystarczająca, można na koronie wału zainstalować dodatkowy ekran akustyczny o niewielkich rozmiarach, porośnięty zielenią.

(dowód: akta kontroli str. 649-745, 1160-1192, 1532-1533, 1374-1444, 3404-3448)

Wykonawca Odcinka D1 z 2010 r. poinformował, że funkcję zabezpieczenia przed hałasem terenów chronionych pełnią ekrany akustyczne, natomiast wały ziemne (zlokalizowane zgodnie z decyzją środowiskową) pełnią równocześnie funkcję wspomagającą oraz funkcję krajobrazową, przez co zapewniają większy komfort estetyczny dla mieszkańców okolicznych zabudowań. Decyzję o rezygnacji z budowy wałów ziemnych, pełniących funkcję akustyczną, podjęto po wykonaniu analizy akustycznej zgodnie z wytycznymi GDDKiA. Z uwagi na fakt zmiany danych wejściowych do obliczeń w stosunku do etapu decyzji środowiskowej m.in. natężenia ruchu, procentowego rozkładu struktury ruchu, udziału procentowego pojazdów ciężkich, a także wysokości punktu obliczeniowego, wały ziemne wymienione w DŚU WM nie spełniały wymaganej skuteczności ekranowania, co powodowało wystąpienie przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

W informacji podano także, że na etapie projektowania analizowano możliwość lokalizacji ekranów akustycznych na wałach ziemnych. Niestety z powodu gabarytów wałów ziemnych konieczne było odsunięcie ich od źródła hałasu, co powodowało zwiększenie wysokości projektowanego ekranu na wale, przy zachowaniu takiej samej skuteczności ekranowania. Ponadto, konstrukcja łączona generuje dodatkowe koszty na etapie eksploatacji autostrady m.in. z uwagi na brak bezpośredniego dostępu z nawierzchni do ekranu akustycznego.

Wykonawca Raportu D2 z 2010 r. poinformował, że podstawą decyzji o całkowitej rezygnacji z realizacji wałów ziemnych pełniących funkcję akustyczną i zastąpieniu ich ekranami akustycznymi były wyniki obliczeń akustycznych na etapie PB wskazujące przekroczenia normatywnych wartości dla pory nocnej w 2027 r. o około 3,7 – 20,4 dB. Przy tak znacznych przekroczeniach, aby osiągnąć dostateczną skuteczność zabezpieczenia, element ekranujący należy zlokalizować jak najbliżej źródła hałasu.

W odpowiedzi na pytanie z jakiej przyczyny w raporcie nie zaproponowano kombinacji wału ziemnego z ekranem akustycznym wykonawca Raportu D2 z 2010 r. poinformował, że takie rozwiązanie było analizowane na wczesnym etapie realizacji projektu budowlanego, jednakże w celu zapewnienia odpowiednich warunków akustycznych konieczna była realizacja wałów ziemnych o wysokości 4 m i ekranów akustycznych o wysokości około 4-5 m. Takie rozwiązanie wymagało dodatkowego zbrojenia wałów i zostało ocenione jako rozwiązanie ekonomicznie nieuzasadnione.

Wykonawca Raportu D2 z 2010 r. poinformował, że zapisy o wałach ziemnych wprowadzono do raportu na podstawie zweryfikowanego przez GDDKiA projektu budowlanego.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji GDDKiA–Warszawa wyjaśnił, że podczas analizowania dokumentacji nie stwierdzono niezgodności przedmiotowych rozwiązań z warunkami PFU. Dlatego GDDKiA nie miała podstaw do ingerencji w rozwiązania przedstawione przez wykonawcę. Jednocześnie w trakcie procedury wydawania postanowienia uzgadniającego materiały do pozwolenia na budowę przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, nie została zakwestionowana zasadność podwójnego zabezpieczenia terenów przyległych.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie poinformował, że wybór rodzajów przewidzianych do zastosowania zabezpieczeń i lokalizacji obiektów określonego typu leżał w gestii inwestora. Uzgodnienie warunków realizacji odcinków D1 i D2 wynikało z pozytywnej oceny skuteczności zaproponowanych przez inwestora w raporcie o oddziaływaniu na środowisko zabezpieczeń (ekranów i wałów) oraz pozytywnej opinii Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Warszawie, wskazującej na konieczność realizacji wszystkich zaplanowanych rozwiązań chroniących klimat akustyczny.

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że zgodnie z zapisami Raportu D2 z 2010 r., w analizowanym przypadku o wiele skuteczniejszym rozwiązaniem było zastąpienie wałów ziemnych ekranami. Natomiast wały ziemne zostały zaprojektowane jako element dodatkowy wspomagający funkcję ekranów akustycznych. Zwrócił uwagę, że zgodnie z zapisami PFU ostateczna ilość, lokalizacja i parametry ekranów/wałów miała wynikać z ponownej oceny oddziaływania na środowisko – w przedmiotowym przypadku taka sytuacja wystąpiła – zastosowane przez projektanta rozwiązanie było zgodne z PFU i jako takie nie było kwestionowane przez zamawiającego na etapie opiniowania dokumentacji projektowej. Fakt, że ekrany zastąpiły wybrane wały ziemne w zakresie ochrony akustycznej w żaden sposób nie ogranicza wykonawcy możliwości projektowania ich w innym dodatkowym celu – tym bardziej, że niejednokrotnie wały ziemne wykorzystywane są do odpowiedniego wkomponowywania drogi w krajobraz.

(dowód: akta kontroli str. 2902-2930, 2945-2946, 3060-3063, 3064-3070, 3076-3080, 3170-3173)

W trakcie budowy autostrady A2 Inżynier Kontraktu zlecił wykonanie ekspertyzy zasadności stosowania w jednym przekroju wzdłuż odcinka D1 dwóch elementów

ekranujących: wału ziemnego i ekranu akustycznego⁴⁰. W podsumowaniu autorzy ekspertyzy stwierdzili m.in., że przy prawidłowym zaprojektowaniu i zlokalizowaniu ekranu i wały mają porównywalną skuteczność. „Nie ma natomiast uzasadnienia, aby urządzenie te budować równolegle.”

(dowód: akta kontroli str. 3189-3198)

Na odcinku C oprócz wałów pełniących funkcję akustyczną (2.650 m), według stanu na dzień 14 października 2013 r. w liniach rozgraniczających inwestycji, znajdowało się 6 wałów ziemnych o łącznej długości 1.618 m. Wałów tych nie uwzględniono w projekcie budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 1302-1373, 1532-1535)

Wykonawca Odcinka C poinformował, że ww. wały są miejscami tymczasowego składowania nadmiaru humusu. Nie wykorzystano ich do ochrony akustycznej z powodu „braku na nie miejsca oraz braku pełnej ochrony akustycznej jaką daje ekran”.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji GDDKiA Warszawa wyjaśnił, że humus pozostaje do dyspozycji GDDKiA. Nadmiar humusu zeskladowano na terenie budowy w miejscach niekolidujących z innymi elementami drogi i w sposób niezagrażający zdrowiu i życiu użytkowników. Do czasu zakończenia inwestycji humus w ilościach niezbędnych do prawidłowego wykonania robót będzie wykorzystywany przez wykonawcę do robót wykończeniowych. Po zakończeniu budowy możliwe będzie podjęcie dalszych decyzji w tym zakresie, mając na uwadze minimalizację kosztów, jakie wiążą się z ewentualnym usunięciem nadmiaru humusu.

(dowód: akta kontroli str. 2974-2979, 3081-3084)

1.3.2. Koszty ekranów akustycznych

Obliczenia planowanych kosztów prac projektowych oraz robót budowlanych dla A2 na odcinku Stryków – Konotopa wykonano metodą kalkulacji uproszczonej, na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych, określonych w programie funkcjonalno – użytkowym⁴¹. W opracowaniu z dnia 23 marca 2009 r., wykonanym przez Scott Wilson sp. z o.o. Warszawa, w zbiorczym zestawieniu kosztów dla odcinków A – E, koszt inwestycji ogółem określono na 3.674.641,5 tys. zł netto, w tym koszt budowy:

- 172 ekranów akustycznych o łącznej długości 60.500 m – na 174.150 tys. zł (4,7% kosztów ogółem inwestycji),
- 11 wałów ziemnych o wysokości 4 m i długości 7.240 m – na 15.093 tys. zł (0,4% kosztów ogółem inwestycji),
- 82 przejść (przepustów) dla małych zwierząt (w tym 52 o charakterze zespolonym) – na 55.534,5 tys. zł.

Wyjaśniając powody uwzględnienia w ww. opracowaniu budowy ekranów akustycznych o długości 60.500 m (zamiast 88.132 m, tak jak w DŚU WŁ i DŚU WM), Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że opracowanie z marca 2009 r. wykonane zostało bez dostępu do projektów i zawarte w nim informacje były traktowane jako orientacyjne.

⁴⁰ Radosław Kucharski, Patrycja Chacińska - Autostrada A2, odcinek D1 Rozwiązania ochrony środowiska przed hałasem Analizy wstępne, 30.11.2011 r.

⁴¹ Dz. U. Nr 130, poz. 1389

W sierpniu 2009 r. Scott Wilson sp. z o.o. Warszawa sporządziła na zlecenie GDDKiA wykazy cen. Ogólny koszt inwestycji określono na 3.521.830,9 tys. zł netto, w tym koszt budowy ekranów akustycznych na 100.183 tys. zł (2,8% kosztów ogółem). W wykazach cen nie uwzględniono kosztów budowy wałów ziemnych.

(dowód: akta kontroli str. 1849-1896,1897-1961,3024-3043)

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że koszt budowy wałów ziemnych był ujęty w pozycji roboty ziemne.

(dowód: akta kontroli str. 3038)

Według ofert wybranych w 2009 r. wykonawców poszczególnych odcinków, łączny koszt inwestycji wyniósł 2.622.408 tys. zł netto, w tym ekrany akustyczne 182.970,1 tys. zł (7% kosztów ogółem).

Szczegółowe zestawienie kosztów poszczególnych odcinków A2 przedstawia poniższa tabela.

Odcinek	Szacowane koszty robót wg SIWZ (tys. zł netto)	Koszt m ² ekranu wg SIWZ (powierzchnia ekranów wg DŚU, zł netto)	Kwoty kontraktowe - 2009 r. (tys. zł netto)	Koszt m ² ekranu według ofert (zł netto)	Wykonanie według cen kontraktowych (tys. zł netto)
A ogółem, w tym:	1.012.704,9		618.514,9		124.141
ekrany	58.068,9	515,9	60.535,7	537,8	0
B ogółem, w tym:	762.746,8		691.444		687.389,8
ekrany	31.417,3	421,6	36.442,3	489,1	36.442,3
C ogółem, w tym:	677.195,7		438.155		84.993,5
ekrany	1.591,4	16,6	40.169,4	418,5	0
D ogółem, w tym:	649.105,9		527.441,4		526.482,8
ekrany	5.160	68,1	38.503,1	507,8	38.310,8
E ogółem, w tym:	420.077,6		348.799		349.468,4
ekrany	3.945,4	58,8	7.319,6	109,1	7.319,6
Łącznie ekrany	100.183	X	182.970,1	X	X

Po odstąpieniu w 2011 r. od umów z wykonawcami odcinków A i C koszty robót przedstawiały się następująco.

Odcinek	Planowany koszt robót (w tys. zł netto)	Koszt m ² ekranu uwzględniający parametry określone w postanowieniu RDOŚ (zł netto)	Kwoty kontraktowe - 2011 r. (w tys. zł netto)	Koszt m ² ekranu według ofert (zł netto)	Wykonanie wg cen kontraktowych (w tys. zł netto)
A ogółem, w tym:	857.015,9		804.065		778.622,1
ekrany	100.641,3	599,7*	45.782	272,8	45.671,9
C ogółem, w tym:	644.676,5		614.674,8		589.272,2
ekrany	42.072,7	275,4*	71.323,8	466,9	71.323,8

*inwestorskie kosztorysy różnicowe wykonane przez GDDKiA-Łódź (Odcinek A) i GDDKiA-Warszawa (Odcinek C)

Łączny koszt budowy ekranów akustycznych na odcinku A2 od Strykowa do Konotopy według cen kontraktowych po zawarciu umów w 2011 r. wyniósł 199.370,8 tys. zł, co stanowiło 6,7% kosztów budowy ogółem.

(dowód: akta kontroli str. 103-115, 141-151, 162-173, 178-192, 214-228, 238-252, 260-268, 1962-1981, 1982-2090, 2681-2713)

Wyjaśniając tak znaczne różnice w wycenie kosztów m² ekranu akustycznego na poszczególnych odcinkach, Zastępca Generalnego Dyrektora podał m.in., że określenie szacunkowej wartości zamówienia służy przede wszystkim do ustalenia sposobu procedowania udzielenia zamówienia publicznego. Udzielając zamówienia na budowę A2 zamawiający stosował procedurę odnoszącą się do zamówień powyżej progów unijnych, zatem sposób wyceny ekranów, stanowiących część całej inwestycji, nie miał wpływu na procedurę udzielenia zamówienia. Podał ponadto, że wyceny z sierpnia 2009 r. miały jedynie charakter informacyjny dla zamawiającego, nie wpływały na wycenę ekranów akustycznych przez wykonawców oraz na realizację robót zgodnie z wymogami SIWZ.

W odniesieniu do wyceny m² ekranu akustycznego dla Odcinków A i C po odstąpieniu w 2011 r. od umów Zastępca Generalnego Dyrektora podał, że wykonując kosztorys różnicowy dla Odcinka C GDDKiA-Warszawa oparła się na obmiarze Zasadniczego Przedmiaru Robót (ZPRS) oraz cenach jednostkowych z ofert składanych w ówczesnym okresie dla inwestycji przewidzianych do realizacji na terenie województwa mazowieckiego. Wskazał, że głównym celem wykonania kosztorysów różnicowych było określenie wartości przedmiotu zamówienia, tak aby można było określić jaki typ postępowania zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych można zastosować, jak również jakie środki należy zarezerwować na dalszą realizację inwestycji. Tym samym przedmiotowe opracowania nie miały wpływu na wyłonienie konkretnego wykonawcy ani na oferowaną przez niego cenę.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3043)

Utrzymanie ekranów akustycznych realizowane jest przez POL-DRÓG-PIŁA sp. z o.o. (odcinek łódzki) oraz Konsorcjum firm, którego liderem jest Planeta sp. z o.o. Warszawa (odcinek mazowiecki), w oparciu o następujące umowy:

- nr 1/08/U/2012 z 21 sierpnia 2012 r. na całoroczne utrzymanie autostrad A1 od węzła Kutno Północ do węzła Łódź Północ i A2 od węzła Łódź Północ do granicy województw łódzkiego/mazowieckiego.
- nr 194/2012 z 7 listopada 2012 na bieżące i zimowe (kompleksowe) utrzymanie autostrady A2 od granicy województw do węzła Konotopa.

W umowach określono wynagrodzenie ryczałtowe za całość przedmiotu umów odpowiednio w kwotach brutto 54.271,1 tys. zł i 63.837,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2411-2430)

Dyrektor GDDKiA-Łódź wyjaśnił, że jako zarządca GDDKiA-Łódź nie ponosi dodatkowych kosztów związanych z utrzymaniem ekranów. Zgodnie z informacją, wykonawcy usługi, w okresie wiosny 2013 r. wartość mycia ekranów to około 15 tys. zł, naprawa ekranu uszkodzonego w wyniku wypadku drogowego to około 75 tys. zł. Dyrektor GDDKiA-Warszawa podał, że w ramach utrzymania ekranów na odcinku mazowieckim podjęto łącznie 109 działań, które dotyczyły m.in. napraw i miejscowego mycia.

(dowód: akta kontroli str. 3076-3080, 3116-3122)

1.3.3. Roszczenia wykonawców dotyczące ekranów akustycznych.

Na etapie sporządzania raportów do ponownej oceny oddziaływania na środowisko wykonawcy informowali, że wykonane przez nich przeliczenia ruchu uwzględniające dane zawarte w opracowaniu Transport Konsult wykazywały konieczność przyjęcia do obliczeń znacznie większych natężeń godzinowych ruchu niż podane w tabelach 9.17 Raportów łódzkiego i mazowieckiego z 2008 r. Powodowało to zwiększenie wysokości i długości ekranów, a tym samym wzrost kosztów ich realizacji.

Wskazywali na brak zgodności pomiędzy zawartym w Raportach łódzkim i mazowieckim z 2008 r. średnim dobowym natężeniem ruchu (tabela 9.3) a średnim godzinowym natężeniem ruchu (tabela 9.17).

(dowód: akta kontroli str. 2266-2356, 3181-3188, 3199-3385)

Z roszczeniami odszkodowawczymi wystąpili do GDDKiA wykonawcy Odcinków B, D i E. Roszczenia dotyczyły dodatkowych kosztów związanych z realizacją większej ilości ekranów akustycznych oraz dodatkowego czasu na ukończenie. Jako przyczyny roszczeń podano zmianę rozkładu ruchu.

Wykonawca Odcinka B wskazał, że wypełnienie warunku skuteczności ekranów, jako ochrony przed hałasem, określonego w decyzji oraz PFU, spowodowało nieprzewidziany na etapie składania ofert wzrost powierzchni ekranów, co wygenerowało wzrost ceny kontraktowej. Inżynier Kontraktu 27 lutego 2012 r. odrzucił roszczenie w całości uzasadniając, że podane w PFU i raporcie z 2008 r. dane do zaprojektowania zabezpieczeń akustycznych były wystarczające. Pismem z dnia 13 marca 2012 r. Dyrektor GDDKiA-Łódź podzielił stanowisko Inżyniera Kontraktu.

Wyliczony przez wykonawcę Odcinka D koszt związany ze zwiększeniem zakresu prac wynosił 25.787 tys. zł. Pismem z dnia 26 marca 2013 r. Inżynier Kontraktu odrzucił to roszczenie. Pismem z 24 maja 2013 r. wykonawca wezwał GDDKiA do polubownego rozwiązania sprawy. Do dnia 30 września 2013 r. GDDKiA nie odpowiedziała na ww. wezwanie.

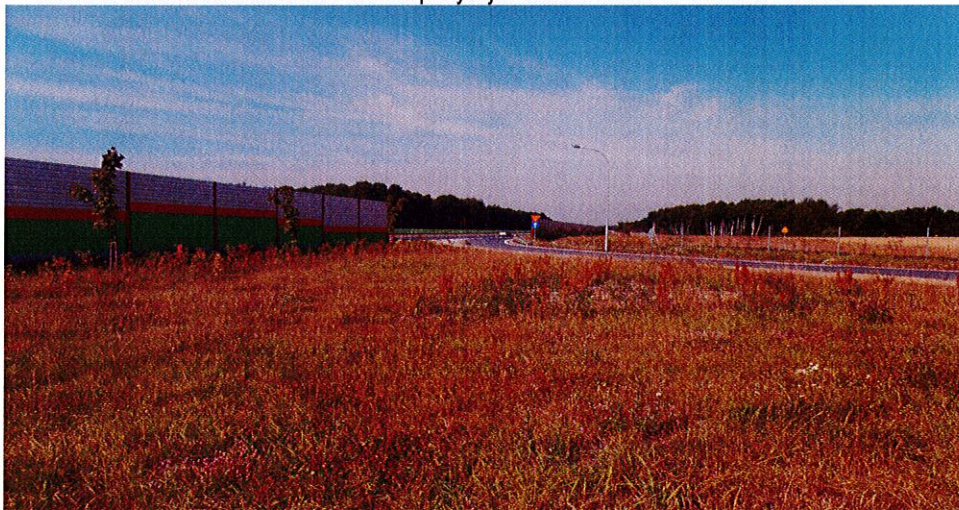
Wykonawca Odcinka E wniósł roszczenie o zapłatę za prace związane ze zwiększeniem ilości ekranów akustycznych w odniesieniu do ilości określonych w wymaganiach zamawiającego. Wartość robót dodatkowych określił na kwotę 17.735 tys. zł. Pismem z dnia 28 marca 2013 r. roszczenie zostało odrzucone w całości.

(dowód: akta kontroli str. 2310-2356, 2996-3006)

1.3.4. Wyniki oględzin autostrady A2

W wyniku oględzin autostrady A2 ustalono m.in., że:

- ekrany akustyczne znajdujące się po północnej stronie A2 około km od 410+385 do 410+680 (ekran nr 32) i od 410+725 do 410+900 (ekran nr 32a) rozdzielone były drogą wyjazdową z MOP i nie zachodziły na siebie „zakładką”. Z autostrady, w przerwie pomiędzy ekranami, widocznych było kilka budynków (w odległości około 150 m od A2), w tym 1 mieszkalny (Fot. 5);
- brak zakładki stwierdzono także przy zjeździe z MOP w km 427+300.



Fot. 5 Wyjazd z MOP Bolimów (ekrany nr 32 i 32a nie zachodzą „zakładką”)

W opinii powołanego w trakcie niniejszej kontroli biegłego, w ww. miejscach ekrany nie spełniają swojej podstawowej funkcji ochronnej.

Zgodnie z DŚU WŁ długość ekranu akustycznego nr 32 wynosiła 515 m, długość ekranu 32a – 175 m. Zaprojektowany w projekcie budowlanym ekran nr 32 miał długość 296 m.

Wykonawca Raportu B z 2010 r. poinformował, że wykonane obliczenia w punkcie usytuowanym na elewacji obiektu wskazały przekroczenia dopuszczalnych poziomów dla wariantu bez ekranów akustycznych (64,9 dB w dzień i 59,7 dB w nocy), z ekranami akustycznymi wg decyzji środowiskowej (odpowiednio 59,2 dB i 53,4 dB) oraz ekranami wskazanymi do realizacji w projekcie budowlanym (60,5 dB i 55,2 dB). Powyższe obliczenia wskazują, że pomimo zastosowania ciągu ekranu akustycznego o długości 690 m (wg decyzji środowiskowej) nie byłoby możliwości dotrzymania ówczasnie obowiązujących wartości normatywnych. W związku z tym wskazano do realizacji ekran krótszy (469,5 m), w myśl zasady racjonalizowania ponoszonych kosztów w stosunku do uzyskiwanych korzyści (w tym wypadku skuteczności ekranowania).

(dowód: akta kontroli str. 2431-2439, 2789-2791, 3404-3448)

– na Odcinku C, w km 412+300, 418+850, 424+650 i 426+650, nie zachowano ciągłości ekranów akustycznych pod obiektami mostowymi. W prześwitach pomiędzy ekranami widoczna była zabudowa mieszkaniowa, usytuowana w odległości około 100 – 200 m od A2 (Fot. 6 i 7).

W opinii biegłego w tych miejscach ekrany nie spełniają swojej podstawowej funkcji ochronnej. Hałas pochodzący od ruchu samochodowego ma charakter impulsowy (specyficzne „uderzenie dźwiękowe”) i charakteryzuje się wysoką uciążliwością (szczególnie w porze odpoczynku).



Fot. 6



Fot. 7 Widok na autostradę z budynku mieszkalnego (odległość od A2 ok. 100 m)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Realizacji Inwestycji GDDKiA – Warszawa wyjaśnił, że na etapie uzgadniania projektu budowlanego zgłaszany był szereg uwag do zagadnień związanych z obliczeniami akustycznymi m.in. do nieodpowiedniej ochrony budynków – w szczególności przy drogach poprzecznych. Między innymi w tych miejscach zostały wskazane punkty do wykonania pomiarów hałasu podczas analizy porealizacyjnej w celu weryfikacji rzeczywistej uciążliwości akustycznej.

Wykonawca Odcinka C od 2011 r. poinformował, że wykonał ekrany akustyczne zgodnie z projektem budowlanym, gdzie na wysokości stożków obiektów mostowych oraz ich nasypów nie zaprojektowano ekranów. Porealizacyjna inwentaryzacja wskaże konieczność dokonania ewentualnych korekt w zabezpieczeniach przeciwhałasowych.

Wykonawca Raportu C z 2010 r. poinformował, że ekrany akustyczne pomimo przerw gwarantują dotrzymanie właściwych warunków akustycznych w chronionych obiektach. Sam fakt, że z autostrady widoczna jest zabudowa mieszkaniowa nie musi oznaczać, iż jest ona w niewłaściwych warunkach klimatu akustycznego. W takich przypadkach decyduje tzw. kąt oddziaływania źródła hałasu. Zmniejszenie kąta ze 180° do 90° powoduje obniżenie hałasu u odbiorcy o 3 dB.

(dowód: akta kontroli str. 2437-2439, 2893-2898, 3076-3080, 3404-3448)

1.3.5. Monitoring i analiza porealizacyjna.

W DŚU WŁ oraz DŚU WM podano, że przedsięwzięcie wymaga wykonania analizy porealizacyjnej w zakresie oceny skuteczności zastosowanych rozwiązań. Analizę należy wykonać po upływie 1 roku od dnia oddania obiektu do użytkowania i przedstawić w terminie 18 miesięcy od dnia oddania obiektu do użytkowania.

Poszczególne odcinki A2 oddano do użytku w okresie maj – czerwiec 2012 r.

Na odcinku autostrady A2 Stryków-Konotopa analiza porealizacyjna nie została wykonana.

Dyrektor Departamentu Przygotowania Inwestycji GDDKiA wyjaśnił, że z uwagi na oddanie do użytku dopiero w dniu 19 września 2013 r. bardzo istotnego dla ruchu odcinka Południowej Obwodnicy Warszawy (węzeł Warszawa-Południe – węzeł Puławska) w ciągu drogi krajowej A2/S2, pomiary powykonawcze na autostradzie A2 nie zostały wykonane. Pomiary takie powinny zostać przeprowadzone

najwcześniej pół roku po oddaniu całej inwestycji do ruchu, tak więc ich wykonanie planowane jest na kwiecień lub maj 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 649-745, 2357-2410)

Projekty architektoniczno-budowlane określały właściwości ekranów, m.in. izolacyjność właściwą min. 25 dB (klasa B3), pochłanianie akustyczne minimum 8 dB (klasa A3). Wykonane ekrany akustyczne spełniały ww. właściwości.

Z informacji uzyskanych od wykonawców poszczególnych odcinków A2 wynika, że żywotność ekranów akustycznych zależy jest od ich prawidłowego utrzymania (konserwacji po zimie, zabezpieczania powierzchni uszkodzonych). Wykonawcy poszczególnych odcinków poinformowali, że:

- dla ekranów z paneli aluminiowych żywotność wynosi co najmniej 20 lat (Odcinek A);
- gwarancja na wykonane ekrany na Odcinku B wynosi 60 miesięcy od daty ukończenia robót;
- precyzyjne określenie żywotności ekranu jest dla wykonawcy odcinka C jest trudne do oszacowania, gdyż w skład ekranu wchodzi elementy składowe, takie jak kosze zbrojeniowe do pali fundamentowe, podwaliny żelbetowe, słupy stalowe i wypełnienia ekranów. Zgodnie z prawem na dany element udzielana jest gwarancja producenta. Wykonawca nie posiada wiedzy, jaką żywotność przyjął i założył w tym zakresie projektant;
- w realizacji ekranów akustycznych na Odcinku D stosowano panele typu zielona ściana dwóch producentów. Certyfikat zgodności CE określa trwałość elementu akustycznego na 15 lat, zaś elementów konstrukcyjnych na 30 lat;
- na ekrany na Odcinku E, zgodnie z zawartym kontraktem, wykonawca udzielił pięcioletniej gwarancji na wykonane ekrany akustyczne, dlatego też żywotność ekranów to wspomniane powyżej 5 lat.

(Dowód: akta kontroli str. 1664-1735, 2962-2967, 2972, 2979, 2988, 3021-3023)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Niecelowe wybudowanie ekranów akustycznych równoległe do wałów ziemnych

Na odcinku D, zgodnie z raportami ponownymi i projektem budowlanym, zrealizowano łącznie 4.140 m ekranów biegnących równoległe do wałów ziemnych. Wybudowano je pomimo, iż dysponowano ekspertyzą, z której jasno wynikało, że nie ma uzasadnienia, aby urządzenia te budować równoległe. Na odcinkach o łącznej długości 3.650 m ekrany akustyczne były wyższe lub równe z wałami ziemnymi, na odcinku o długości 490 m wał był wyższy od ekranu o 1 m. Z opinii biegłego wynikało, że wał ziemny cechuje się generalnie większą skutecznością od zwykłego ekranu, co w pewnym zakresie kompensuje większe oddalenie tego urządzenia ochronnego od źródła, a w przypadku konieczności takiego oddalenia wału od trasy, że skuteczność tego rozwiązania nie będzie wystarczająca, można na koronie wału zainstalować dodatkowy ekran akustyczny o niewielkich rozmiarach. Przyjmując cenę m² ekranu z oferty wykonawcy odcinka D – 507 zł, łączny szacunkowy koszt budowy ekranów równoległych do wałów wyniósł ok. 11.785 tys. zł.

Takie działanie NIK oceniła negatywnie z punktu widzenia gospodarności i celowości.

2. Niepełne zabezpieczenie akustyczne części obszarów zabudowanych

Brak ciągłości w ekranach akustycznych, obniżający skuteczność tych zabezpieczeń stwierdzono pod obiektami mostowymi w km 412+300, 418+850, 426+650 i 426+650 oraz przy zjazdach z MOP w km 410+385 i 427+300 (brak tzw. „zakładki”. W opinii biegłego w powyższych miejscach ekrany nie spełniały podstawowej funkcji ochronnej.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.4. Działania podejmowane przez GDDKiA w sprawie zmiany norm poziomu hałasu w środowisku.

Pismem z dnia 18 maja 2009 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zwrócił się do Ministra Infrastruktury z prośbą o podjęcie działań w celu złagodzenia standardów wymaganej ochrony akustycznej wynikających z polskich przepisów. W stosunku do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁴², zaproponował zróżnicowanie dopuszczalnych poziomów hałasu dla dróg nowych i istniejących w taki sposób, że dla dróg istniejących dopuszczalne poziomy hałasu zostałyby podniesione do co najmniej takiej wartości, jak dla terenów w strefie śródmiejskiej miast powyżej 100 tys. mieszkańców, a dla dróg nowobudowanych (i przebudowywanych) – pozostawić jak w rozporządzeniu. Podał także, iż według obliczeń szacunkowych na drogach o natężeniu ruchu 15 – 16 tys. pojazdów na dobę, podwyższenie dopuszczalnych poziomów hałasu, mierzonych wskaźnikiem L_{DWN} o 10 dB oraz L_N o 5 dB, spowoduje trzykrotne ograniczenie zasięgu ponadnormatywnego poziomu hałasu, a tym samym znacząco wpłynie na zmniejszenie ilości i wysokości ekranów akustycznych, koniecznych do zastosowania. Wskazał również, że zaproponowane zmiany wartości dopuszczalnych poziomów hałasu mieszczą się w wartościach wskazywanych przez Światową Organizację Zdrowia.

(dowód: akta kontroli str. 2440-2443)

W związku z protestami właścicieli nieruchomości, zlokalizowanych przy drogach krajowych, dotyczącymi wykonywania zabezpieczeń akustycznych, pismem z dnia 2 lutego 2010 r. Generalny Dyrektor zwrócił się do Ministra Środowiska z prośbą o interpretację zapisów art. 173 i art. 174 poś. W odpowiedzi z dnia 9 kwietnia 2010 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Środowiska podał m.in., że jeżeli istnieje możliwość ograniczenia ponadnormatywnego oddziaływania drogi na środowisko poprzez zabezpieczenia akustyczne (np. ekrany akustyczne), protesty właścicieli nieruchomości nie mogą skutkować zaniechaniem realizacji tych zabezpieczeń. W przypadku zaś terenu, do którego zarządzający drogą nie posiada tytułu prawnego, wymagane jest uzyskanie zgody od właściciela terenu, na którym zabezpieczenia powinny zostać posadowione.

(dowód: akta kontroli str. 2444-2447)

Pismem z dnia 5 grudnia 2011 r. do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Generalny Dyrektor ponowił prośbę o zainicjowanie zmian legislacyjnych dotyczących dostosowania norm hałasu do rzeczywistych potrzeb. Dokonał porównania dopuszczalnego poziomu dźwięków w środowisku obowiązującego w Polsce i w Niemczech, z którego wynikało, że dopuszczalny poziom hałasu w Niemczech jest wyższy, niż w Polsce (np. dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej $L_{Aeq D}$ o 4 dB, $L_{Aeq N}$ o 1 dB, dla terenu zabudowy mieszkaniowej

⁴² zobacz przypis 13.

wielorodzinnej i zamieszkania zbiorowego odpowiednio o 4 dB i 4 dB). Podał także, iż na podstawie analiz wykonanych na bazie poprzedniej edycji map akustycznych, która dotyczyła 1.500 km dróg istniejących, działania naprawcze w zakresie hałasu drogowego wyceniono na około 1.792 mln zł do 2013 r. Zaproponował dla ww. terenów podniesienie dopuszczalnych poziomów hałasu o 5 dB. Wskazał ponadto, że niezbędne są zmiany w innych przepisach, które mają równie duże znaczenie zarówno w skutecznej ochronie przed hałasem, jak i w efektywnym wykorzystaniu środków finansowych na zabezpieczenia środowiska przed hałasem (m.in. planowanie przestrzenne, przepisy techniczno-budowlane)

(dowód: akta kontroli str. 2456-2465)

W piśmie z 25 stycznia 2012 r. skierowanym do Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) GDDKiA wskazała skutki podniesienia dopuszczalnych norm hałasu w środowisku. Dla oszacowania skutków finansowych dokonano porównania kosztów ekranowania dla obowiązującego wówczas prawa oraz proponowanych zmian. Analizą objęto m.in. odcinek B autostrady A2 o długości 16,965 km. Do analizy przyjęto koszt m² ekranu akustycznego zależny od wysokości: 3 m – 150 euro za m², 4 m – 170 euro, 5 m – 190 euro, 6 m – 210 euro, 7 m – 230 euro. Dla przedmiotowego odcinka otrzymano redukcję długości ekranów akustycznych o 40% i kosztu budowy o 36,5%.

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił m.in., że przedstawione w piśmie z dnia 25 stycznia 2012 r. stawki budowy ekranów akustycznych zostały przyjęte na podstawie kilku przetargów realizowanych przez GDDKiA oraz średnich wartości cen ekranów uzyskanych od wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 2448-2455, 3024-3043)

Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że GDDKiA wielokrotnie zgłaszała uwagi do opiniowanych projektów aktów prawnych (w szczególności ustawy Prawo ochrony środowiska). Zwrócił uwagę, że do zagadnień związanych z ochroną akustyczną podchodzono kompleksowo, nie ograniczono się jedynie do zmian przepisów w zakresie dopuszczalnych poziomów hałasu. W 2006 r. w GDDKiA prowadzone były prace nad projektem zmian ww. ustawy (także w odniesieniu do zagadnień związanych z ochroną środowiska przed hałasem), a ustalenia zostały na roboczo przekazane do wykorzystania przy opracowaniu poselskiego projektu zmiany tej ustawy. Zaproponowanie w piśmie z 2009 r. podejścia wskazującego na wyjątkowe traktowanie w zakresie ochrony akustycznej dróg istniejących wynikało z wielu powodów i miało na celu zapewnienie podejścia do przedmiotowego zagadnienia w sposób planowy i zorganizowany, uwzględniając jak największą efektywność wprowadzanych zmian. Założono, że w pierwszym etapie zostanie zmienione rozporządzenie (z powodów legislacyjnych o wiele prościej zmienić rozporządzenie niż akt prawny wyższego rzędu), w dalszej kolejności prowadzone będą prace w celu wprowadzenia zmian w ogólnych przepisach. Z wykonanych w 2007 r. map akustycznych wynikało, że obowiązujące normy są nierealne do dotrzymania w stosunku do dróg istniejących. Realizując nowe inwestycje możliwe jest zastosowanie zabezpieczeń, zapewniających mieszkańcom odpowiedni, zgodny z obowiązującymi przepisami klimat akustyczny. Doświadczenia niemieckie wskazywały, że możliwe jest wprowadzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią rozdzielenie dróg istniejących od nowobudowanych.

(dowód: akta kontroli str. 3042-3047)

Od 2008 r. GDDKiA przekazywała stanowiska odnoszące się do pytań, sformułowanych w interpelacjach, dotyczących zasadności budowy ekranów akustycznych na autostradach:

- w 2012 r. w sprawie realizacji ekranów na A2 Stryków – Konotopa udzielono odpowiedzi do MTBiGM, iż zakres i rodzaj zastosowanych ekranów wynika

z przepisów prawa, które określają zasady, mające na celu ochronę środowiska przed hałasem drogowym.

- w 2012 r. w sprawie budowy ekranów akustycznych wskazano przepisy dotyczące ochrony środowiska oraz opisano procedurę postępowania w odniesieniu do nowych inwestycji lub wymagających pozwolenia na budowę.
- w 2013 r. w sprawie budowy ekranów akustycznych podano, że parametry ekranów akustycznych są dobierane w taki sposób, aby dotrzymać standardy w środowisku dla obowiązujących norm (60 dB w dzień i 50 dB w nocy). Wszystkie wykonane zabezpieczenia były zgodne z decyzjami administracyjnymi.
- w 2013 r. w sprawie realizacji ekranów przy osiedlu Kuźniki we Wrocławiu udzielono odpowiedzi, że w decyzji środowiskowej dla inwestycji Autostradowa Obwodnica Wrocławia A8 nie wprowadzono obowiązku wykonania ekranów akustycznych dla tego osiedla.
- w 2013 r. w sprawie dużej ilości ekranów akustycznych podano, iż obowiązujące unormowania prawne powodują konieczność budowy bardzo dużej ilości ekranów. Wybudowane przy drogach krajowych ekrany nie są wynikiem samowolnych działań GDDKiA, ale potrzeba ich realizacji wynika z wydanych decyzji administracyjnych oraz przepisów prawa. Wybudowane ekrany musiały dotrzymywać o wiele bardziej restrykcyjnych dopuszczalnych norm w zakresie hałasu, niż ma to miejsce w chwili obecnej.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3043)

W odpowiedzi na pytanie jakie działania podjęła GDDKiA po zmianie od 23 października 2012 r. dopuszczalnych poziomów hałasu spowodowanego użytkowaniem dróg Zastępca Generalnego Dyrektora podał, że w odniesieniu do projektów znajdujących się zarówno w fazie przygotowania, realizacji i eksploatacji, wykonano szereg działań, które miały na celu zredukowanie kosztów związanych z wykonywaniem zabezpieczeń akustycznych:

- oszacowanie możliwości wprowadzenia zmian na obecnie realizowanych kontraktach, uwzględniając stopień zaawansowania inwestycji, oszczędności związane z rezygnacją z budowy zabezpieczeń akustycznych, dodatkowe koszty związane z roszczeniami wykonawców. W ramach tych prac wykonano szczegółowe analizy akustyczne, które miały być podstawą do szacowania oszczędności oraz do zmiany decyzji administracyjnych;
- wprowadzanie zmian do realizowanych projektów, w przypadku gdy spodziewane korzyści finansowe przewyższały ewentualne dodatkowe koszty;
- występowanie z wnioskami o zmianę decyzji ZRID/PnB;
- uwzględnienie przy inwestycjach znajdujących się na etapie przygotowania (dokumentacja projektowa) aktualnych dopuszczalnych poziomów hałasu.

Na podstawie ww. analiz stwierdzono, że możliwe jest uzyskanie znaczących oszczędności, a ich wielkość jest uzależniona od specyfiki i charakteru poszczególnych projektów. Przykładowo A1 Tuszyn – Pyrzowice – o około 430 mln zł, Stryków – Tuszyn – 42 mln zł, A4 na wschód od Rzeszowa – 100 mln zł.

Aktualnie w zakresie modyfikacji rozwiązań dotyczących ekranów akustycznych wystąpiono z wnioskami o zmianę decyzji ZRID (m.in. A4 Rzeszów – Korczowa, S8 Syców – Kępno – Wieruszów – Walichnowy, obwodnica Augustowa, S69 Bielsko Biała – Żywiec), czy opracowano projekty zamiennie (A4 Rzeszów – Jarosław). Poziom rzeczywistych oszczędności będzie możliwy do określenia po zakończeniu prac projektowych i wszelkich procedur administracyjnych oraz wprowadzeniu stosownych zmian w realizowanych kontraktach.

(dowód: akta kontroli str. 3024-3043)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2. Ocena realizacji na autostradzie A2 obowiązujących wymogów ochrony zwierząt

2.1. Lokalizacja przejść dla zwierząt

Opis stanu
faktycznego

Według raportów łódzkiego i mazowieckiego z 2008 r. proces lokalizacji przejść dla zwierząt przeprowadzono w 2 etapach:

- etap I – określenie lokalizacji obszarów konfliktowych przebiegu drogi z przebiegiem korytarzy ekologicznych (migracyjnych zwierząt) oraz z rozmieszczeniem obszarów siedliskowych fauny,
- etap II – szczegółowe określenie lokalizacji projektowanych obiektów na podstawie wielokryterialnej waloryzacji krajobrazu pod kątem możliwości przemieszczania się zwierząt. W etapie tym uwzględniono m.in. przebieg lokalnych szlaków migracyjnych ssaków kopytnych, rzeźbę terenu, obecność i rozmieszczenie naturalnych struktur przestrzennych, sprzyjających migracjom fauny i układ sieci hydrograficznej.

Doboru parametrów przejść dla zwierząt dokonano w oparciu o wymagania ekologiczne gatunków kluczowych: losia, sarny, lisa i wydry.

Na odcinku łódzkim zaprojektowano:

- 11 przejść dla dużych zwierząt, w tym 4 przejścia górne w postaci wiaduktów (zielone mosty) i 7 przejść dolnych, z których 6 ma charakter zespolony,
- 12 przejść dla średnich zwierząt, w tym 11 o charakterze zespolonym,
- 44 przejścia dla małych zwierząt, w tym 25 obiektów posiadało charakter zespolony (małe cieki wodne, głównie rowy melioracyjne i odwodnieniowe),
- 6 przejść dla płazów, w tym 4 obiekty złożone z 4 przepustów i 2 z 2 przepustów.

Na odcinku mazowieckim zaprojektowano:

- 2 przejścia dolne, zespolone dla dużych zwierząt,
- 7 przejść dolnych zespolonych dla średnich zwierząt,
- 37 przejść dla małych zwierząt, w tym 27 obiektów posiadało charakter zespolony (małe cieki wodne, głównie rowy melioracyjne i odwodnieniowe),
- 15 przejść dla płazów, w tym 7 obiektów złożonych z 4 przepustów, 7 z 2 przepustów i 1 z jednego przepustu.

W raportach wskazano lokalizację i parametry projektowanych przejść.

Dane dotyczące przejść dla zwierząt znalazły się w DŚU WŁ i DŚU WM, w Raportach A-E z 2010 r., a także w postanowieniach RDOŚ i projektach budowlanych dla Odcinków A-E z 2010 r.

Zgodnie z ww. opracowaniami monitoring przejść dla zwierząt powinien trwać co najmniej 3 lata od momentu oddania odcinka autostrady do eksploatacji i powinien składać się z 2 etapów:

- kontroli wstępnej – bezpośrednio po oddaniu obiektów do eksploatacji (nie później niż 6 miesięcy) – wstępne potwierdzenie trafności lokalizacji obiektów na podstawie stwierdzonych odwiedzin przejścia i jego bezpośredniego otoczenia,
- właściwa ocena skuteczności przejścia – rozpoczęta nie wcześniej niż 1 rok po oddaniu do eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 649-745, 1074-1211, 2467-2680, 1664-1735, 2467-2514)

Według wyjaśnień Dyrektorów GDDKiA-Łódź i GDDKiA-Warszawa liczne kontrole terenowe potwierdziły, że przejścia dla zwierząt są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem.

Wyjaśnienia powyższe potwierdziły dokonane przez kontrolujących oględziny (liczne tropy zwierząt – m.in. saren i dzików - stwierdzono na górnym przejściu dla zwierząt - km 398+600 oraz na przejściach dolnych. Również w ocenie Nadleśnictw Brzeziny, Skierniewice i Radziwiłłów przejścia dla zwierząt są właściwie zlokalizowane i spełniają swoją funkcję.

(dowód: akta kontroli str. 2431-2439, 3081-3084, 3116-3122, 3134-3137, 3400-3403)



Fot. 8 Górne przejście dla zwierząt dużych km 380+600



Fot. 9 Tropy losia – przejście dolne km 367+480



Fot. 10 Przejście dolne dla zwierząt małych zespolone z ciekim km 376+500

W wyniku oględzin ogrodzenia oraz przejść dla zwierząt stwierdzono m.in.:

- nieuporządkowany teren przejść dla zwierząt – PZDzd w km 366+657, PZM w km 373+612,
- zalane wodą przejścia – PZM w km 367+480 i PZM w km 388+590,
- nieszczelne ogrodzenia z siatki metalowej – PZM w km 368+880, PZM w km 371+100, PZM w km 372+850, PZM w km 373+612,
- uszkodzenia i braki w siatce naprowadzającej – PZM w km 376+500, PZSzd w km 377+373.

Dyrektor GDDKiA-Łódź wyjaśnił, że „wiele usterek jest spowodowanych aktami wandalizmu lub kradzieży”, duży udział w zniszczeniach miały także obfite opady deszczu. GDDKiA poprzez odpowiednie służby identyfikuje usterki pojawiające się na autostradzie i niezwłocznie zgłasza je do usunięcia do firmy utrzymującej autostradę bądź wykonawcy. Ww. nieprawidłowości są na bieżąco usuwane.

Dyrektorzy GDDKiA-Łódź i GDDKiA-Warszawa wyjaśnili, że obiekty pełniące funkcję przejść dla zwierząt podlegają odbiorowi zgodnemu z prawem budowlanym.

Dyrektor GDDKiA-Łódź wyjaśnił, że do chwili obecnej zgłaszane są drobne uwagi gwarancyjne dotyczące głównie konieczności uzupełnienia nasadzeń pełniących funkcję naprowadzającą. Podał ponadto, że na łódzkim odcinku autostrady od czasu oddania jej do użytkowania do 30 kwietnia 2013 r. nie doszło do kolizji z udziałem zwierząt. Według Komisariatu Autostradowego Policji w Sosnowcu odnotowane wypadki i kolizje spowodowane były z winy kierujących pojazdami. Nie odnotowano zdarzeń, których przyczyną byłaby niewłaściwa infrastruktura drogowa.

Na odcinku mazowieckim do 25 września 2013 r. miało miejsce 121 kolizji drogowych z udziałem zwierząt (106 zdarzeń z udziałem zwierząt małych, 15 zdarzeń z udziałem zwierząt średnich).

(dowód: akta kontroli str. 2431-2439, 3076-3080, 3081-3084, 3123, 3134-3137, 3140-3144)

2.2. Koszty wykonania przejść dla zwierząt

Koszty dotyczące przejść dla zwierząt na poszczególnych odcinkach A2 przedstawiono w poniższej tabeli (w tys. zł netto).

Odcinek	Szacowane koszty robót*)	Kwoty kontraktowe - 2009 r.*)	Kwoty kontraktowe - 2011 r.*)
A	98.294,3	43.422,1	137.160
B	136.221,4	119.774,5	-
C	34.096,6	26.615,6	75.871,7
D	25.935,1	20.379,2	-
E	7.280,5	12.674,5	-
Łącznie	301.827,9	222.865,9	-

*kwota obejmuje wykonanie przepustów dla celów ekologicznych i odwodnień dróg.

(dowód: akta kontroli str. 1527, 1534)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie lokalizację i realizację przejść dla zwierząt na odcinku A2 od Strykowa do Konotopy.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wielkość ekranów akustycznych (długość i wysokość) na badanym odcinku autostrady A2 została zaprojektowana i zrealizowana na podstawie prognozowanych parametrów ruchu dla 15-letniego horyzontu czasu. Zasadność i skuteczność zastosowanych ekranów zależy więc od trafności przyjętych założeń dotyczących w szczególności natężenia ruchu, udziału w nim pojazdów ciężkich oraz prędkości pojazdów, jakie faktycznie wystąpią w 2027 r.

Prognozowane natężeniu ruchu oszacowano na podstawie wyników Generalnego Pomiaru Ruchu, przeprowadzonego w 2005 r. i wskaźników wzrostu ruchu, skorelowanych z zakładanym w 2007 r. wzrostem PKB. W związku z nietrafnością zakładanego wzrostu PKB w lipcu 2012 r. wskaźnik ten został dla celów prognostycznych zaktualizowany (m.in. z 5% do 1,8% w 2009 r. i 4,7% do 3,4% w 2013 r.), ale nie wpłynęło to na zakres zaprojektowanych i zrealizowanych już w tym czasie ekranów.

Na niepewność przyjętych prognoz ruchu wskazywały przeprowadzone przez GDDKiA w październiku 2012 r. i kwietniu 2013 r. pomiary natężenia ruchu na dwóch odcinkach A2 (Wisłoki - Grodzisk Mazowiecki - Pruszków), które było mniejsze od prognozowanego w 2010 r. odpowiednio o 53% i 34%. Zdaniem GDDKiA, prognozy ruchu nie do końca sprawdziły się w przypadku odcinka A2 Łódź-Warszawa, ale wiąże się to z opóźnieniami realizacji innych dróg, mających wpływ na wielkość natężenia ruchu na A2. Nie zmienia to opinii, że pełna ocena skuteczności zastosowanej ochrony akustycznej na kontrolowanym odcinku będzie możliwa po przeprowadzeniu odpowiednich pomiarów w 2027 r.

Obecnie ekrany realizuje się wraz z robotami drogowymi, pomimo że zgodnie z prognozami, część z nich swoją funkcję będzie spełniać w pełni dopiero w 15-letniej perspektywie (długość i wysokość ekranów była wynikiem przewidywanego poziomu hałasu w 2027 r. w porze nocnej).

Według informacji wykonawców poszczególnych odcinków A2 trwałość elementów akustycznych ekranów (paneli), w zależności od zastosowanych materiałów, wynosi od 60 miesięcy do ponad 30 lat.

Należy także podkreślić, że już na etapie projektowania sposobu ochrony przed hałasem stwierdzono, że pomimo zastosowania zaproponowanych zabezpieczeń akustycznych, na badanym odcinku A2 znajdzie się 386 budynków narażonych

w 2027 r. na ponadnormatywne oddziaływanie hałasu (przy dopuszczalnych poziomach hałasu obowiązujących do 22 października 2012 r.).

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³, wnosi o:

1. Rzetelną weryfikację raportów o oddziaływaniu na środowisko, w szczególności pod kątem zastosowanych parametrów w zakresie danych ruchowych oraz zasadności przyjętych rozwiązań ochrony akustycznej, w tym budowy ekranów akustycznych i wałów ziemnych równoległe do siebie oraz zabezpieczenia zabudowy mieszkaniowej przed hałasem o charakterze impulsowym.
2. Zamieszczanie w PFU kompletnych posiadanych informacji niezbędnych do zaprojektowania właściwej ochrony akustycznej terenów położonych wokół budowanych dróg.
3. Rzetelne analizowanie i dokumentowanie przypadków wskazujących na możliwość odstąpienia od budowy ekranów akustycznych na rzecz alternatywnych środków ochrony przed hałasem, np. poprzez zawarcie z właścicielami nieruchomości stosownych umów (np. zakupu)
4. Pilną i wnikliwą analizę zasadności przyjmowania do prognozowania parametrów ruchu kilkunastoletniego horyzontu czasowego.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Warszawa, dnia 31.12.2013.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

