

W wyniku analizy doświadczeń dotyczących ograniczeń i barier prawnych, finansowych i organizacyjnych przy realizacji zadań związanych z utrzymaniem modernizacją i budową dróg, Konwent Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich postanowił zwrócić uwagę na następujące problemy:

Finansowe

1. Brak jest systemowego rozwiązania dotyczącego finansowania dróg publicznych ze środków budżetu państwa zwłaszcza w zakresie bieżącego ich utrzymania. W poprzednich latach funkcjonowała subwencja drogowa, z której środki w znaczący sposób wspomagały budżety poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego na remonty i bieżące utrzymanie dróg publicznych. W chwili obecnej występują duże różnice w zakresie wielkości środków finansowych przeznaczanych na utrzymanie dróg publicznych przez poszczególne samorzady wszystkich szczebli. Budżet państwa powinien zapewnić równomierne finansowanie dróg przynajmniej w zakresie ich utrzymania. Odpis z akcyzy od paliw płynnych przeznaczany jest tylko na drogi krajowe.
2. System finansowania inwestycji drogowych ze środków Unii Europejskiej powoduje bardzo duże dysproporcje w ilości środków rozdzielanych między drogi krajowe, a regionalne. Nieproporcjonalnie dużo większe środki finansowe przeznaczane są na drogi krajowe w porównaniu z drogami regionalnymi. Wykorzystanie środków finansowych z Programów Krajowych, z których współfinansowane są budowy autostrad i dróg krajowych jest znacznie opóźnione natomiast podział środków finansowych z programów regionalnych np. z MRPO został na dzień dzisiejszy praktycznie zakończony.

Prawne

3. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji dróg publicznych z 10 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. nr 23, poz.13 z późn. zm.) tzw. „specustawa” mimo wielu udogodnień stworzonych inwestorom i zarządcom dróg z uwagi na wiele niejednoznacznych zapisów jest w sposób dowolny interpretowana przez organy opiniujące i wydające decyzje dla inwestycji drogowych. Ponadto problemy w stosowaniu ustawy wywołują art. 17 w zakresie pojęcia wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym. Postępowanie egzekucyjne organ egzekucyjny nie może wszcząć z urzędu, podstawą wszczęcia postępowania jest wniosek zarządcy drogi publicznej. W naszej ocenie zarządca drogi ma jedynie obowiązek złożenia wniosku do organu egzekucyjnego (np. Wojewody), natomiast stanowisko organów egzekucyjnych jest odmienne, przyjmujące, że wierzycielem uprawnionym do domagania się wszczęcia postępowania egzekucyjnego jest właściwy zarządca drogi. Celowym byłoby doprecyzowanie przepisów w tym zakresie.
W ustawie użyto w wielu przypadkach sformułowania o obowiązku „przebudowy” istniejącej sieci uzbrojenia terenu, dróg innych kategorii itp. Takie sformułowanie powoduje, że roboty wykraczające poza pas drogowy nie mogą być objęte wnioskiem i decyzją ZRID i wymagają odrębnej decyzji na ten zakres robót. Problem uległby rozwiązaniu gdyby zamiast zapisu „przebudowa” użyć określenia „roboty budowlane”

4. Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. (tekst jednolity z 2008 r. Dz. U. Nr 25 poz. 150) w artykule 362 daje organom ochrony środowiska (w naszym przypadku starostom) możliwość nakładania na zarządców dróg w przypadku negatywnego oddziaływania drogi na środowisko, obowiązku ograniczenia tego oddziaływania lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego. Chodzi tutaj o ograniczenie hałasu co w praktyce nakłada na zarządców dróg obowiązek wykonania ekranów akustycznych. Obecny zarządca drogi nie miał wpływu na sytuowanie w przeszłości zabudowy mieszkaniowej w bliskim sąsiedztwie drogi, odpowiada natomiast dzisiaj za natywne oddziaływanie hałasu na samopoczucie mieszkańców, chociaż sama droga nie jest jego źródłem, a przejeżdżające pojazdy. Obecnie rygorystyczne przyjęte normy dopuszczalnego hałasu powodują, że poziom hałasu praktycznie w każdym miejscu w bezpośredniej bliskości drogi jest przekroczony i wszędzie należałoby budować ekrany akustyczne. Brak środków finansowych powoduje, że prawo w tym zakresie nie jest realizowane. Sytuację zmieniliby dostosowanie (podwyższenie) norm hałasu do wielkości obowiązujących w większości krajów europejskich i zróżnicowanie ich w zależności od tego czy droga jest budowana w nowym śladzie czy po istniejącym.
5. Problemy przy przygotowaniu inwestycji drogowych wobec lokalizacji Obszarów Natura 2000:
 - a) wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity z 2009 r. Dz. U. Nr 151 poz. 1220) w zakresie trybu ustanawiania obszarów Natura 2000. Decyzja właściwego ministra o sporządzeniu listy Obszarów Natura 2000 powinna być poprzedzona inwentaryzacją terenu i stworzeniem wojewódzkich planów ochrony obszarów wskazujących miejsca ochrony ptaków i siedlisk. Plany takie powinny być przygotowane przez samorząd województwa przy współudziale samorządu szczebla właściwego dla danego obszaru. Samorządy powiatowe i gminne powinny występować w roli partnera, a nie jak do tej pory, kiedy ich wnioski nie są w żaden sposób wiążące.
 - b) wzmocnienie roli planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego jako ostatecznych dokumentów planistycznych zawierających szczegółowe zasady ochrony Obszarów Natura 2000. Ocena oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 powinna sprowadzać się do sprawdzenia zgodności zamierzenia budowlanego z dokumentami planistycznymi.
 - c) ograniczenie rozbudowanej procedury konsultacji społecznych do udziału społeczeństwa i organizacji ekologicznych przy pracach nad wojewódzkim planem ochrony obszaru i nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.
6. Ustawa 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:
 - a) ustawa wprowadza konieczność pozyskania decyzji środowiskowych dla przebudowy dróg istniejących. Organ wydający decyzje często narzuca dodatkowy obowiązek sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko. Inwestor ponosi z tego tytułu znaczne koszty, a sam proces przygotowania inwestycji ulega wydłużeniu. Wyłączenie ustawowo obowiązku sporządzania raportu oddziaływania na środowisko dla już istniejących dróg w ich aktualnym przebiegu znacznie uprościłoby proces przygotowania tego rodzaju inwestycji.
 - b) ustawa daje zbyt duże możliwości organom opiniującym (Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska) w ingerencji proponowanych rozwiązań wariantowych przebiegu drogi. Często organ opiniujący nie zgadza się na żaden wariant

proponowany przez inwestora co niejednokrotnie znacznie wydłuża procedurę przygotowania inwestycji.

c) w ustawie brak jest określenia szerokości pasa drogowego, która mieści się pod pojęciem obszaru na który oddziałuje planowana inwestycja drogowa.

d) ustawa od 20 lipca 2010 roku rozszerzyła katalog pozwoleń, dla których niezbędne jest wcześniejsze uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach o zgłoszenie m. in. budowy lub wykonanie robót budowlanych. oznacza to praktycznie, że nie będą mogły być wykonane żadne roboty bez uzyskania decyzji środowiskowej co wydłuży proces realizacji zadania (w tym odbudów np. powodziowych) nawet o kilka miesięcy.

e) ustawa wprowadziła konieczność pozyskania pozwolenia na budowę dla niektórych robót drogowych, które mogły być realizowane dotychczas na zgłoszenie. Obowiązek taki nakładany jest na przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000.

f) ustawa wprowadziła wymóg pozyskania jednej decyzji środowiskowej dla całego przedsięwzięcia. Istnieją takie sytuacje gdzie uzasadnionym jest pozyskanie odrębnych decyzji np. w przypadku przebudowy drogi realizowanej na zgłoszenie i odbudowy mostu realizowanej w oparciu o pozwolenie na budowę, albo gdy tego rodzaju inwestycje przygotowywane są w różnych okresach czasowych.

7. Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759) w aktualnym stanie prawnym pozwala na udzielanie zamówień z wolnej ręki jedynie w zakresie usuwania awarii i zabezpieczeń przed jej skutkami. W przypadku klęski żywiołowej takiej jak np. powódź trybu zamówienia z wolnej ręki nie można zastosować do odtworzenia urządzeń lub obiektów zniszczonych w wyniku powodzi. Zmiana przepisów w tym zakresie przyspieszyłaby w znacznym stopniu usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Ponadto zapisy ustawy są tak skonstruowane, że nie sprzyjają wyłonienia wykonawcy, który zapewniłby realizację zadania na najwyższym poziomie jakościowym. Preferowane są oferty z najniższą ceną, a ta nie zawsze idzie w parze z należytą jakością.

8. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430). Przepisy zawarte w wymienionym rozporządzeniu nie uwzględniają uwarunkowań terenowych charakterystycznych dla terenów podgórskich z intensywną zabudowa mieszkaniową. Problem dotyczy Polski południowej, a szczególnie Podhala. Przykład: rozporządzenie określa, że chodnik przy drodze publicznej nie może mieć spadku podłużnego większego niż 6%, a istniejąca droga gdzie będzie realizowana inwestycja przebiega pod znacznie większym nachyleniem. Nie ma więc możliwości zaprojektowania chodnika któryby, spełniał wymagania określone w rozporządzeniu. Istnieje co prawda możliwość odstępstwa od wymogów określonych w rozporządzeniu, ale procedura uzyskania zgody na zastosowania odstępstwa jest tak skomplikowana i długotrwała, że praktycznie się z niej nie korzysta.

9. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tzw. specustawa). Art. 3 Ustawy określa, że wniosek składa właściwy zarządca drogi. Decyzja ZRID przenosi

jednocześnie prawo własności gruntów niezbędnych dla inwestycji na wnioskodawcę. W przypadku dróg wojewódzkich na województwo. Sytuacja komplikuje się w przypadkach kiedy np. na budowanej obwodnicy konieczne jest wybudowanie skrzyżowania z drogą krajową. Obręb takiego skrzyżowania stanowi własność Skarbu Państwa (ciąg drogi krajowej) i nie ma możliwości nabycia tego terenu przez województwo. Powoduje to konieczność uzyskania dwóch decyzji ZRID; jednej dla projektowanej obwodnicy i drugiej dla sztucznie wyłączanego z opracowanej dokumentacji skrzyżowania. Oczywiście koszty budowy skrzyżowania pomimo realizacji jednego obiektu budowlanego (obwodnicy) nie mogą być dofinansowane środkami unijnymi (traktowane to jest jako inwestycja w obce mienie) i w całości obciążają województwo.

Problemy w wykonawstwie drogowym

Zarząd Dróg Wojewódzkich, pełniąc funkcję zarządcy drogi dla dróg wojewódzkich, dla których zarządcą jest Zarząd Województwa, stosuje powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Problem stanowi tu złożoność i rozproszenie przepisów dotyczących dróg publicznych w kilkudziesięciu pozycjach (ustawy, rozporządzenia, warunki techniczne, wytyczne).

Napotykać również na znaczne problemy interpretacyjne, ze względu na niejednoznaczność stosowanych pojęć (np. definicja zjazdu w udp¹ oraz rwt²), jak i wzajemne sprzeczności zachodzące między przepisami.

Najistotniejsze dla rozwiązań projektowych rwt², sprzed prawie 10 lat, zawiera wiele sprzecznych, niejasnych oraz nieprzystających do obecnych realiów przepisów (np. inne wymagania powinny dotyczyć inwestycji – nowych dróg, a inne, w przypadku przebudowy czy rozbudowy – dróg już istniejących). Warunki techniczne powinny jasno i wyraźnie określać wymagania dla wszystkich elementów pasa drogowego.

Zagadnieniem, które wymagałoby uporządkowania jest konieczność uproszczenia złożonych procedur (np. propozycja skrócenie postępowania w przypadku budowy zjazdu z drogi publicznej).

Jednocześnie należy wskazać, że – przy uwzględnieniu zasad ochrony środowiska, dotyczących procedur środowiskowych³, przepisów upoś⁴, a zwłaszcza rph⁵ – proces przygotowania robót budowlanych staje się coraz dłuższy; powyższe generuje również dodatkowe koszty.

Ponadto przygotowaniu i prowadzeniu inwestycji nie służą częste zmiany stanu prawnego, zwłaszcza specustawy drogowej⁶, udp¹ (gdzie nie uwzględniono zmian ze specustawy drogowej⁶), czy też przepisów dotyczących procedur środowiskowych³, upoś⁴ wraz z rozporządzeniami wykonawczymi.

Przedstawiony powyższej zarys problemów, z którymi spotykamy się w wykonawstwie drogowym ukazuje nam następującą prawidłowość: ustawodawca, w kolejnych regulacjach, skupia się wyłącznie na rozwiązywaniu nowych, bieżących problemów, co powoduje ogólny chaos zarówno przy przygotowaniu oraz realizacji inwestycji, jak i w bieżącym utrzymaniu dróg publicznych. Ponadto nowe regulacje są bardzo ogólne i niespójne, co pozostawia zbyt duży margines swobody interpretacyjnej.

W związku z powyższym konieczne jest usystematyzowanie spraw jw. (np. w formie ustawy – Prawo o drogach publicznych), w zakresie przedstawionych problemów, z którymi zapewne stykają się również pozostali zarządcy dróg publicznych.

Przypisy:

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115, tekst jednolity, ze zm.)
2. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 43 poz. 430, ze zm.)
3. Ustawa 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 2008 r. Nr 199 poz. 1227, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150, tekst jednolity, ze zm.)
5. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2007r. Nr 120 poz. 826)
6. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193 poz. 1194, tekst jednolity, ze zm.)