

Wnioski Samorządowego Forum Drogowego Kraków, 17.02.2010

Samorządowe Forum Drogowe, które obradowało w Krakowie 16 i 17 lutego 2010 roku, poświęcone było najważniejszym problemom samorządowych drogowców. Było to pierwsze tej skali spotkanie po przeszło 10 latach funkcjonowania samorządowej administracji drogowej. Forum było wspólnym przedsięwzięciem Polskiego Kongresu Drogowego, korporacji samorządu terytorialnego: Związku Województw RP, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP oraz porozumień zarządców dróg: Konwentu Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich, Krajowej Rady Zarządów Dróg Powiatowych i Komisji Drogownictwa Miejskiego.

Sieć dróg publicznych w Polsce liczy obecnie 383 313 km, z tego 18 520 km, a więc 4,84% stanowią drogi krajowe, zarządzane przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (17 108 km) lub miasta na prawach powiatu, jeśli przebiegają w ich granicach (1 411 km). Mamy 28 535 km dróg wojewódzkich (7,44% długości sieci), 126 923 km dróg powiatowych (33,11%) i 209 333 km dróg gminnych (54,61%). Tymi drogami zarządzają odpowiednie samorządy.

Najważniejszym ich problemem jest niedostateczne finansowanie – spowodowane przeruceniem go w całości na budżety jednostek samorządu terytorialnego. W efekcie uniemożliwia to, zwłaszcza na drogach powiatowych, poważniejsze inwestycje i podnoszenie standardu. Czy państwo może umywać ręce od rozwoju całości infrastruktury drogowej? – to pytanie padało często w trakcie dyskusji.

Z braku dostatecznego finansowania wynika wiele problemów szczegółowych, inne natomiast – ze źle skonstruowanego i stosowanego prawa (np. dotyczącego ochrony środowiska) i braku koordynacji rozwoju sieci drogowej. Dlatego uczestnicy Forum we wnioskach końcowych zwrócili się do Ministra Infrastruktury o utworzenie płaszczyzny dialogu zarządców i administracji państwowej. Rozproszenie samorządowych drogowców, brak platformy porozumienia nie sprzyja skuteczności w walce o sprawę drogowictwa.

Wybrana podczas Samorządowego Forum Drogowego komisja wnioskowa sformułowała, na podstawie głosów w dwudniowej dyskusji, dokument z wnioskami, które rekomenduje Radzie Programowej do zaprezentowania administracji rządowej, odpowiadającej za drogi oraz sejmowym komisjom zajmującym się infrastrukturą oraz samorządem terytorialnym i polityką regionalną:

1. Problemem jest finansowanie połączeń węzłów autostradowych z istniejącą siecią w sposób umożliwiający należyte rozprowadzenie ruchu - przekraczających możliwości finansowe samorządów.

Uczestnicy podjęli temat kształtowania powiązań autostrad z drogami samorządowymi (zwłaszcza w zakresie planowania i realizacji węzłów drogowych przewidywanych dla rozprowadzania dużych potoków ruchu z autostrady na pozostałą sieć dróg). W ocenie dyskutantów przy planowaniu realizacji takich rozwiązań nie jest brana pod uwagę niższa (niż inwestora autostradowego) zdolność władz samorządowych do zapewnienia środków finansowych na projektowane inwestycje powiązane z rozprowadzeniem ruchu z projektowanego węzła autostradowego. W konsekwencji często problemem staje się rozprowadzenie na drogi samorządowe, po opuszczeniu węzła autostradowego - zwiększonych potoków ruchu opuszczających autostradę. Konieczne jest nie tylko

współdziałanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz władz samorządowych w tych sprawach, już od wczesnych etapów planowania i projektowania, ale także zapewnienie dodatkowych zewnętrznych środków finansowych dla inwestycji około autostradowych realizowanych po stronie samorządów. Samorządowcy postulują, aby w ramach planowania sieciowego dróg w Polsce przyjąć, że skoro konsekwencją realizacji zjazdów z autostrad na sieć dróg lokalnych - jest gwałtowne zwiększenie potoków ruchu na tych drogach – konieczne jest uwzględnienie zupełnie innego finansowania inwestycji w poszerzenie, wzmocnienie, czy inne konieczne modernizacje tych dróg. Dobrym rozwiązaniem byłaby inicjatywa odrębnego programu wraz z wydzielonymi na ten cel środkami finansowymi (np. w formie powiązanego z programem funduszu zasilanego z budżetu Państwa lub Krajowego Funduszu Drogowego), które stanowią mogłyby znaczące uzupełnienie środków pozostających w dyspozycji samorządów na ten cel.

2. Konieczna jest regulacja stanów prawnych pasów drogowych. Procesu tego, bezwzględnie koniecznego i społecznie oczekiwanego, nie uda się przeprowadzić bez zmian ustawowych i wsparcia finansowego ze strony Państwa.

Problem regulacji stanów prawnych pasów drogowych pozostaje nierozwiązany przez lata. Ani wraz z przekazaniem dróg w zarząd samorządom (tj. dniem 1.01.1999), ani też w późniejszym czasie, nie zostały podjęte czynności, dla wyznaczenia w terenie działek zajętych pod pas drogowy dla przebiegających ciągów dróg. Doprowadzenie obecnie do uregulowania własnościowego stanu prawnego w obrębie pasa drogowego jest zadaniem wykraczającym poza możliwości finansowe samorządów. W szczególności – konieczne do poniesienia, skumulowane dziś - wydatki wynikają z potrzeby wynajęcia firm geodezyjnych dla dokonania pomiarów i przygotowania projektów podziałów działek, aby samorzady będące zarządcami dróg mogły na tej podstawie wystąpić do Wojewodów o wyznaczenie zgodnie z prawem pasa drogowego. Pozostawanie tej sprawy nadal jako nieuregulowanej będzie stwarzać coraz więcej problemów natury prawnej i ekonomicznej. Samorzady odpowiadające za zarządzanie drogami na swoich terenach nie posiadają środków finansowych pozwalających na podjęcie tego zaszłego zadania. Powinno ono być wykonane uprzednio, jeszcze przed przekazaniem im w zarząd dróg przez poprzedniego zarządcę. Dla uniknięcia dalszych komplikacji - konieczne jest udzielenie pomocy ze strony Państwa samorządom w realizacji tego zadania poprzez sfinansowanie go, lub co najmniej znaczące współfinansowanie.

3. Postuluje się podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących wewnętrznych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska do realnych możliwości realizacyjnych, uwzględniając program implementacji Dyrektywy 2002/49/WE w sprawie oceny i zarządzania hałasem w środowisku, która zakłada, że „*ekspozycja populacji na hałas o poziomie powyżej 65dB powinna zostać zlikwidowana, a pod żadnym pozorem nie wolno dopuścić na ekspozycję na hałas o poziomie powyżej 85dB*”. Dlatego też postuluje się zwiększenie obecnie obowiązujących poziomów hałasu w zakresie dróg o 5dB w przypadku progu dziennego i nocnego, co jest dopuszczalne zgodnie z prawem europejskim. Należy także zróżnicować procedury dla dróg nowobudowanych i modernizacji już istniejących, ze względu na występujące w tym drugim przypadku ograniczenia niemożliwe do usunięcia.

Uczestnicy Forum stwierdzili, że spośród przepisów ochrony środowiska powodujących obecnie największe problemów wśród inwestorów i projektantów w zakresie dróg samorządowych wymienić należy zwłaszcza przepisy o ochronie przyrody (głównie w obszarach Natura 2000) i przepisy dot. ochrony przed hałasem. Na podstawie przedstawionych w ramach Forum przykładów przygotowania inwestycji drogowych – uczestnicy przyjęli, że istnieje bardzo pilna potrzeba zmian w przepisach dotyczących zagadnień hałasu drogowego. Zmiany te powinny dotyczyć nie tylko wartości

dopuszczalnych, ale również podejścia do klasyfikacji terenów, zróżnicowania względem dróg istniejących i nowo budowanych, ujednoczenia wskaźników oraz możliwych do zastosowania sposobów i metod ochrony przed hałasem. Szczególnej uwagi wymaga także problem przepisów o ochronie przed hałasem w mieście – ze względu na specyfikę zwartej zabudowy i brak możliwości zastosowania wielu rozwiązań technicznych. Zaniepokojenie budzi fakt, że dla dostosowania do dopuszczalnych wartości hałasu należy podjąć działania na ogromnej ilości kilometrów dróg (głównie poprzez ustawienie ekranów antyhałasowych), a w miastach – często stanowiącej przeważającą procent ogółu (przykład prognozy dla Krakowa to ok. 75% wszystkich tras komunikacyjnych w mieście). Ponieważ ustanowione w UE normy ekspozycji na hałas dopuszczają wartości nieco wyższe niż przyjęte obecnie w polskim prawie, w pełni zasadne jest zwiększenie aktualnego poziomu dopuszczalnego hałasu.

4. Należy doprecyzować zapis art.82 ustawy „O udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływaniu na środowisko” mówiący o powtórnym postępowaniu w sprawie oceny oddziaływaniu na środowisko – tak, aby powtórne postępowanie odnosiło się tylko do punktów kontrowersyjnych, a nie całej inwestycji.

Konieczne jest doprecyzowanie tego zapisu, gdyż dotychczasowa praktyka interpretacyjna GDOŚ często powoduje konieczność powtórzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do całości projektu inwestycyjnego, choć kontrowersje dotyczyły tylko jednego lub kilku elementów – niepowiązanych ze sobą i nie wpływających na pozostałe, nie kontrowersyjne punkty oceny. Powoduje to zbędne kosztowne powtarzanie całej procedury od początku i opóźnienia w przygotowaniu realizacji zadań inwestycyjnych, których można by było uniknąć, gdyby zastosować interpretację pozwalającą na skupienie się w powtórnym postępowaniu tylko na tych elementach, które je uzasadniają.

5. Wprowadzić do rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych definicję masztu do fotoradarów z określeniem podmiotu właściwego do jego ustawienia i utrzymania.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie znaków i sygnałów drogowych brak jest definicji masztu do fotoradarów wraz z określeniem podmiotu właściwego do jego ustawienia i utrzymania, co powoduje sytuację dowolności w kształtowaniu praw i obowiązków wynikających z ustawienia tych urządzeń w pasie drogowym. Problem narasta wraz z naturalnym zainteresowaniem samorządów do ustawiania urządzeń do kontroli prędkości w pasie drogowym – co bezpośrednio przekłada się na znaczące zwiększenie wpływów do kasy samorządowej.

6. Forum zwraca się do Ministra Infrastruktury o stworzenie płaszczyzny dialogu z reprezentacją zarządów dróg samorządowych – stanowiących przeważającą większość w sieci dróg publicznych – służącego poszukiwaniu mechanizmów wsparcia finansowego tych dróg, doskonaleniu systemu zarządzania drogami, współdziałania zarządców dróg w rozwoju sieci oraz pozwalającego weryfikować skuteczność regulacji prawnych.

Na podstawie dyskusji w ramach Forum opracowała Komisja w składzie:

Zbigniew Tabor - Zarząd Dróg Wojewódzkich w Katowicach

Marta Maj - Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie

Elżbieta Rachocka - Zarząd Dróg Powiatowych w Płońsku

Opis i uzasadnienie wniosków - zostało rozwinięte na podstawie dyskusji w ramach Forum przez Sekretariat Rady Programowej Samorządowego Forum Drogowego.