



Reformą administracyjną z 1998 r. przekształcono administrację drogową. Skutkiem tego było zwiększenie ilości zarządców dróg bez (na całe szczęście) zmian kompetencyjnych. Tak więc administracji rządowej przypisano wszystkie drogi krajowe oraz nadzór nad koncesjonowanymi odcinkami autostrad (autostrady zgodnie z ustawą o drogach są drogami krajowymi, koncesjonariusz pełni jedynie funkcję zarządu dróg). Pozostałe drogi należą do zarządców samorządowych szczebla odpowiednio wojewódzkiego, powiatowego czy gminnego. Dodatkowo w tzw. miastach na prawach powiatów miejscowy zarządca zarządza wszystkimi drogami publicznymi (w praktyce powierza się im zarządzanie gminnymi drogami wewnętrznymi), poza drogami ekspresowymi i autostradami.

Jak wyżej zaznaczono, skutkiem reformy było zwiększenie ilości zarządców dróg, a w konsekwencji zarządów dróg. Należy wskazać, że zarządy dróg w zgodzie z treścią ustawy o drogach publicznych nie są częścią administracji zespolonej. Zarządy dróg podlegają bezpośrednio zarządcom dróg. Zatem nieporozumieniem jest podporządkowywanie tych jednostek kierownikom stosownych wydziałów (departamentów) jednostek administracji samorządowej. W przypadku dróg krajowych (rządowych) zarządca i zarząd drogi jest jeden.

Czy z perspektywy czasu funkcjonowania administracji samorządowej po reformie administracyjnej tego typu rozwiązania organizacyjne okazały się skuteczne, bardziej efektywne? Wydaje się, że nie. Drogi mają więcej gospodarzy, którzy formalnie nie widzą podstaw do wzajemnej współpracy, aczkolwiek takie możliwości istnieją zgodnie z treścią zarówno ustawy o drogach publicznych, jak i ustaw samorządowych. Takie porozumienia mogą funkcjonować, ale zgodnie z zasadami cywilistycznymi wymagają indywidualnego podejścia. Zatem na tym gruncie (cywilistycznym) należy rozpatrywać kwestię ich zawierania.

Na tle powyższych uwarunkowań wypada rozważyć kwestię funkcjonowania tak ukształtowanej administracji drogowej w odniesieniu do sytuacji politycznej. W tym miejscu, moim zdaniem, ideałem byłoby stwierdzenie, że tego typu uwarunkowania powinny być obce w realizacji zadań drogowych, a kwestie z tym związane powinny być rozpatrywane przez siły fachowe, zgodnie z ich wiedzą i doświadczeniem oraz w oparciu o obowiązujące regulacje prawne. Niestety, tak jak i w innych sferach działalności publicznej, jest to ideał nie odzwierciedlający konkretnych stanów faktycznych. O ile w przypadku administracji rządowej co do zasady ta reguła jest utrzymana, to w przypadku samorządów bywa różnie. Ilość zarządców, różnorodność problemów w terenie, różna gradacja celów publicznych przez poszczególne samorządy czy nawet sposób rządzenia przez władze polityczne w tym zakresie (wynikający nawet z osobowości decydentów) skutkuje tym, że zagadnienia, które akurat w tym zakresie powinny być spójne w skali całego kraju, tworzą różnorodność mającą swoje odzwierciedlenie w różnym stanie dróg i różnym poziomie ich utrzymania. Wszystko to dzieje się na drogach, które powinny tworzyć jednolitą sieć w skali całego kraju.

Nie zgadzam się z tezą, że panaceum na wszelakie bolączki zarządzania jest zwekslowanie problemu do sfery działalności gospodarczej (bywa, że z uwagi na uwarunkowania prawno-organizacyjne, po prostu tak się nie da). Ale też nie zawsze lekarstwem na sprawne zarządzanie drogami publicznymi jest przekazanie ich samorządom.

Zwykle twierdzi się (i teza ta niby nie wymaga dowodu), że w samorządzie wiedzą najlepiej jakie cele są najistotniejsze i w związku tam najefektywniej wydaje się posiadane środki. Praktyka w wielu wypadkach świadczy o czymś innym. Praktyka działalności samorządowej wykazuje, że działalność w tym systemie dotknięta jest stygmatem kadencyjności i efektywności (nie efektywności). Zatem lepiej - według takiego rozumowania - wydać środki np. na cele, których efektem jest nowy obiekt (bywa, że nie tak potrzebny, ale można przeciąć wstęgę) niż przeznaczyć te środki na coś czego nie widać, np. remonty dróg.

Wydaje się, że nie do końca wierzy się w sprawność samorządu, skoro najważniejsze drogi pozostawiono w sferze działania administracji rządowej. Samorząd nie jest panaceum na wszelkie bolączki lokalne, w tym kosztowne inwestycje drogowe czy inne z zakresu infrastruktury (inwestycje przeciwpowodziowe). Natura tego rodzaju przedsięwzięć, ich zakres terytorialny (a też przewyższenie lokalnych partykularyzmów) oraz koszty, wymagają działań o charakterze ponadlokalnym.

Można więc pokusić się o pewne wnioski:

- Skoro drogi mają stanowić spójną sieć w skali całego kraju, to muszą być w sposób spójny zarządzane. Sam nadzór zwierzchni ze szczebla rządowego wydaje się być niewystarczający, a nadzorowanie organizacyjne w takiej formie jak to obecnie funkcjonuje nie spełnia tego celu.
- Zasadne jest, aby uwarunkowania polityczne (z natury rzeczy bardzo zmienne) były oddzielone od sfery działań techniczno-organizacyjnych

Drogi bez polityki

Utworzono: środa, 02, marzec 2011 09:00 Ryszard Kulik

dających efekty w dłuższym okresie czasu. Chodzi o to, aby zarządzanie drogami nie było polem do swoistego politycznego ręcznego sterowania. Skutki takich działań w wielu przypadkach widzimy choćby w postaci dziur w drogach.

Ryszard Kulik
radca prawny
ZDMiKP Bydgoszcz