Każda droga jest budowlą wymagającą profesjonalnego traktowania

Adam Czerwiński, przewodniczący Krajowej Rady Zarządów Dróg Powiatowych i dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Nowym Sączu, w rozmowie z redakcją „Dróg Publicznych" odpowiada na pytania związane m.in. z kierunkami działań drogowców powiatowych oraz mówi, jak skutecznie zarządzać drogami. Opowiada również o planach Krajowej Rady Zarządów Dróg Powiatowych na 2020 r.

Czy można określić, że istnieje uniwersalna zasada mówiąca „jak skutecznie zarządzać drogami"? Jaka powinna być wzorcowa struktura, tj. obsada etatowa i wielkość zarządu dróg do skutecznego wykonywania swoich zadań?



W wyniku ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną ustalającą m.in. sieć dróg publicznych, 95,2% długości wszystkich dróg publicznych stało się drogami samorządowymi. Długość dróg powiatowych wynosi 125 274 km, co stanowi 30,1% długości całej sieci. Organizacja zarządu dróg, liczba pracowników na 100 km sieci, zakres obowiązków i kompetencji oraz możliwości wykonywania ustawowych zadań zarządcy drogi zależą od lokalnych możliwości i woli władz samorządowych. Nasuwa się refleksja, czy ta dowolność zapewnia racjonalne i efektywne zarządzanie drogami. Każda droga jest budowlą wymagającą profesjonalnego traktowania od projektowania po zarządzanie. Powierzenie tych zadań „wystraszonym" o swój los pracownikom jest związane z obawą, że o lokalizacji robót, ich zakresie i technologii, jak również o sposobie zarządzania mogą decydować względy pozamerytoryczne i doraźne cele, nie zawsze spójne z trwałością robót, bezpieczeństwem ruchu drogowego czy funkcjonowaniem układu drogowego w powiecie.

Jaki powinien być kierunek działań drogowców powiatowych i jak oceniłby Pan stan techniczny tras powiatowych?

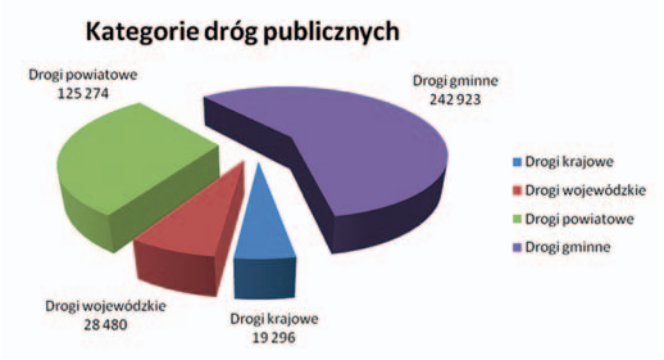
Większość dróg powiatowych pod względem parametrów nie odpowiada zarówno warunkom technicznym, jak również podstawowym oczekiwaniom użytkowników dróg w zakresie warunków, wygody i bezpieczeństwa podróżowania. Niedostateczna szerokość pasów drogowych nie pozwala na szybką i tanią zmianę tej sytuacji poprzez przebudowę dróg; rozbudowa dróg wiąże się z wejściem w tereny sąsiednie, w większości stanowiące własność prywatną i zainwestowane. Wąskie jezdnie nieprzystosowane do obecnych natężeń ruchu ulegają przyspieszonemu niszczeniu i narasta na nich zagrożenie bezpieczeństwa ruchu. Poprzedni zarządcy – sprzed reformy samorządowej – przekazali drogi powiatom z mocy prawa, bez podstawowych dokumentów określających granice przejmowanych działek, prawa własności gruntów, bez dokumentacji potwierdzającej istnienie drogi jako legalnej budowli w konkretnych warunkach. Kierowanie na drogi powiatowe ruchu objazdowego w związku z zamykaniem lub budową dróg wyższych kategorii prowadzi do ich całkowitej dewastacji. Coraz ostrzej zarysowują się problemy związane z odwodnieniem pasów drogowych, nieuregulowane w przeszłości, na etapie budowy drogi. Powoduje to konflikty zarządów dróg z właścicielami działek przydrożnych oraz prowadzi do niszczenia zarówno dróg, jak i obiektów sąsiadujących z pasem drogowym.

Po wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) Polska musi na wszystkich drogach publicznych (z wyjątkiem gruntowych) dopuścić do ruchu pojazdy z naciskiem na pojedynczą oś powyżej 11,5 t. Co oznacza dla zarządców dopuszczenie ruchu ciężkiego do wszystkich dróg publicznych w Polsce? Nasze drogi publiczne są gotowe na taką zmianę?

Na ogólną długość przeszło 125 tys. km dróg powiatowych 10,380 tys. km stanowią drogi gruntowe. Wg ocen dokonywanych w poprzednich latach przez Związek Powiatów Polskich przeszło 80% dróg powiatowych wymaga co najmniej odnowy nawierzchni. Praktycznie cała sieć, z wyjątkiem odcinków przebudowanych lub rozbudowanych przez niektóre powiaty w ostatnich latach, została zaprojektowana i wykonana pod obciążenia do 8 ton/oś. Jeśli nałożymy na to niedostateczny stan nawierzchni większości dróg, wynikający z wieloletniej eksploatacji bez wzmocnienia konstrukcji drogi lub chociażby jej przebudowy, skutki spowodowane zwiększonym obciążeniem wydają się oczywiste. Nie można pomijać także zwiększenia natężenia ruchu na drogach powiatowych na skutek przeniesienia się ruchu ciężkich pojazdów z dróg wyższych kategorii (np. w celu skrócenia trasy dojazdu). Wymijanie się dużych ciężarówek na jezdni o szerokości 4,5-5,5 m będzie powodować załamywanie się krawędzi jezdni, niszczenie poboczy, nie mówiąc o zagrożeniu dla pieszych lub rowerzystów. Dostosowanie dróg do nowych warunków technicznych wymaga pozyskania gruntów poza pasami drogowymi, przekracza obecne możliwości finansowe budżetów większości powiatów i będzie procesem długotrwałym. Budzi się obawa, że zanim osiągniemy ten stan, wiele obecnych dróg powiatowych może zostać nieodwracalnie zdegradowanych.

Ministerstwo Infrastruktury oferuje Fundusz Dróg Samorządowych dofinansowujący m.in. budowy, przebudowy i remonty dróg powiatowych, gminnych itp. Dużo zarządców korzysta z tego rozwiązania?

Będąc faktycznymi gospodarzami na obszarze powiatu, władze samorządowe mają skuteczny wpływ na kierunki i poziom wydatków w poszczególnych dziedzinach. Z drugiej strony poddawane są bezpośredniej ocenie środowiska za jakość i sprawność dostarczania usług publicznych. Mechanizm ten teoretyczne powinien sprzyjać także właściwemu utrzymaniu i rozwojowi dróg powiatowych oraz ich sprawnemu zarządzaniu. W praktyce koszt realizacji wszystkich zadań nałożonych ustawowo na powiaty drastycznie przewyższa uzyskiwane dochody. Są one kształtowane na podstawie ustaw, w związku z czym ani aktywność, ani przedsiębiorczość organów powiatu nie wpływają na poziom dochodów budżetowych. Dlatego niezwykle cenna jest pomoc rządu w realizacji inwestycji na drogach powiatowych, bez której nie byłoby możliwości stopniowej poprawy jakości tych dróg. Należy jednak wskazać, że zarówno przy ubieganiu się o środki z „rezerwy inwestycyjnej" – bardzo czytelny, „przyjazny" samorządom i skuteczny program pozwalający przebudować mosty powiatowe – jak i w odniesieniu do innych programów ▶



Rys. 1. Udział długości dróg poszczególnych kategorii w ogólnej długości sieci dróg publicznych w Polsce (wg „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023")

– np. „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2020", obecnie Funduszu Dróg Samorządowych – udział własny absorbuje taką część budżetu na realizację pojedynczej inwestycji, że wymaga ograniczenia wydatków zarówno na bieżące utrzymanie dróg, jak i na pozostałe zadania finansowane z budżetów powiatów. Skutki tej sytuacji to: brak możliwości zauważalnego rozwoju całej sieci dróg powiatowych, ograniczenie do minimum finansowania potrzeb bieżących oraz trudność w realizacji wszystkich ustawowych obowiązków zarządcy drogi. Z drugiej strony niedobór środków finansowych nie zwalnia zarządców dróg z realizacji ustawowych zadań oraz odpowiedzialności za skutki zdarzeń drogowych. Rozwój dróg powiatowych otwiera dostęp do nowych terenów inwestycyjnych, a usprawnienie warunków podróżowania zachęca przedsiębiorców do lokowania obiektów działalności gospodarczej na danym terenie. Przekłada się to wprost przede wszystkim na dochody gmin – z różnego tytułu – natomiast w żaden sposób nie wpływa na dochody powiatu.

Czy samorządy aktywnie korzystają z nowości technologicznych dostępnych w ostatnim czasie na rynku?

Zarządcy dróg powiatowych z dużą niecierpliwością przyglądają się wszelkim innowacjom technicznym pozwalającym za te same lub niższe środki uzyskać trwały efekt: równa nawierzchnia, odporna na uszkodzenia, zapewnienie bezpieczeństwa korzystania z drogi zarówno kierującym, a także innym grupom użytkowników dróg oraz stała dostępność komunikacyjna do obszarów obsługiwanych przez drogi powiatowe, rozprowadzające ruch z dróg krajowych i wojewódzkich. W obecnych warunkach wiele z tych założeń wydaje się wzajemnie wykluczać. Zadbanie o przejezdność starego mostu, naruszonego przez obciążenia, wody powodziowe i okres eksploatacji, wykonanie przeprawy przez osuwisko czy budowa (naprawa) odcinka drogi przebiegającego podmywanym nabrzeżem rzeki lub przez grunty o niskiej wytrzymałości (torfy, bagna, wysadziny) jest koniecznością, która zawsze zdominuje wdrażanie nowości, zwłaszcza jeśli będą kosztowniejsze.

Na koniec proszę jeszcze opowiedzieć o planach Krajowej Rady Zarządców Dróg Powiatowych na 2020 r.

Poza tworzeniem warunków do wymiany doświadczeń i wiedzy między pracownikami zarządów dróg czy też poszukiwaniem jednolitej interpretacji przepisów oraz wyrażaniem stanowiska w sprawie nowych rozwiązań prawnych najbliższym zadaniem Krajowej Rady ZDP jest udział w przygotowaniu XXII Ogólnopolskiego Kongresu Zarządców Dróg Powiatowych. W tym roku bezpośrednio organizacji Kongresu podjął się dyrektor Powiatowego Zarządu Dróg w Zawierciu, a jego obrady odbędą się w Wiśle w powiecie cieszyńskim 19-22 maja w hotelu „Stok", na które już teraz serdecznie zapraszam nie tylko pracowników zarządców dróg, ale wszystkie środowiska, którym bliska jest sprawa rozwoju, trwałości, właściwego i bezpiecznego funkcjonowania dróg powiatowych oraz sprawnego zarządzania tą siecią. ❑