

Jak zbudować drogi w 2 lata?

Konferencja Centrum im. Adama Smitha i Krajowej Izby Urbanistów

Warszawa, 26 czerwca 2009 r.

www.smith.org.pl

1. Wstęp

Polaków przekonywano do zagłosowania na rzecz przystąpienia do Unii Europejskiej faktem otrzymania z niej pieniędzy na budowę autostrad i dróg. Polacy gremialnie zagłosowali za Unią, która przekazała znaczące na ten cel środki a autostrad jak nie było tak nie ma.

Drogi nie są efektem przekazania pieniędzy tylko dobrego lub złego rządu oraz analogicznie dobrego lub złego prawa. Złe prawo można w każdej chwili zmienić o ile rządzący podejmą taką decyzję. Centrum im. Adama Smitha i Krajowa Izba Urbanistów wskazują w obszarze prawa na ciężki błąd jaki został popełniony i którego eliminacja spowoduje radykalne przyspieszenie budowy, przebudowy i remontów dróg w Polsce.

O tym jak ważne jest poruszanie się samochodem dla Polaków świadczą statystyki. Tylko w latach 2000-2007 liczba samochodów pasażerskich w kraju wzrosła o połowę. Natomiast od roku 1990 trzykrotnie wzrosła ilość przewiezionych prywatnymi samochodami pasażerokilometrów.

Jednocześnie nie uległ znaczącej poprawie stan infrastruktury drogowej w Polsce.

Bezpieczne i wygodne drogi dwujezdniowe, takie jak autostrady i drogi ekspresowe, wciąż stanowią niewielką ilość w sieci drogowej, raptem 6% długości wszystkich dróg krajowych i 0,4% długości dróg w ogóle. Według danych GDDKiA jedynie 25% dróg krajowych w Polsce spełnia wymagania dla międzynarodowej sieci komunikacyjnej, tzn. jest dostosowana do nacisku 115kN/oś.

W sytuacji zwiększającego się ruchu oznacza to jej dalszą degradację. Stanowi ona zagrożenie nie tylko dla wygody użytkowników ale także dla ich zdrowia i życia. Zwłaszcza, że **4000 km z nich stanowią drogi o tzw. poszerzonym poboczu, uważane na świecie za szczególnie niebezpieczne** (według: Lamm R., Psarianos B., Mailaender T. : *Highway design and traffic safety. Engineering Handbook*. New York, McGraw-Hill 1999). Według ostatniego raportu Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu, Polska ma najniebezpieczniejsze drogi w Unii Europejskiej, nie licząc Litwy.

2. Błędne ustawy, które zablokowały remonty i przebudowy dróg

Szybkiemu rozwojowi gospodarczemu i cywilizacyjnemu jaki był udziałem polskiego społeczeństwa po 1989 roku, nie towarzyszyła modernizacja infrastruktury drogowej po stronie rządu RP.

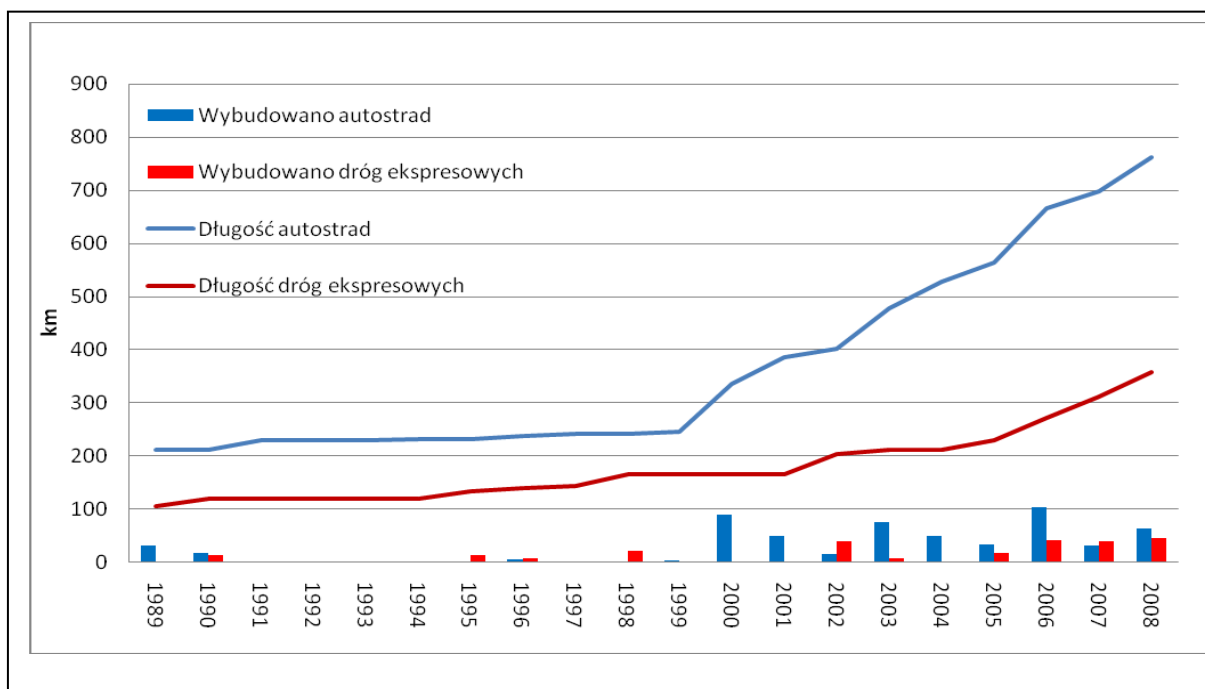
Mimo przyjęcia dwóch spec-ustaw drogowych:

- ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym z dnia 27 października 1994 r. (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zmianami)
- ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 10 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zmianami)

nie przyspieszyło to procedur administracyjnych dotyczących inwestycji drogowych, a w przypadku przebudowy i remontu tylko je spowolniono.

Publicznie i politycznie deklarowane cele nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości. Wiele lat doświadczeń (negatywnych) wskazuje na brak sensu w ich dalszym stosowaniu, ponieważ:

- Nie uległ przyspieszeniu rozwój infrastruktury drogowej. Jak widać na powyższym wykresie (obliczenia własne na podstawie danych GDDKiA) nie zachodzi żadna zależność między datą wejścia w życie spec-ustawy drogowej, a dynamiką rozwoju sieci drogowej w kraju. Należy powiązać jakikolwiek przyrost ilości dróg w Polsce jedynie ze zwiększającymi się nakładami pieniężnymi (według OECD *Trends in the Transport Sector*, w latach 1995-2007 wzrosły one 5,5-krotnie).



- **Spec-ustawy skutkują spowolnieniem przebudów i remontów dróg.** Niedoprecyzowanie ustaw spowodowało konieczność uzyskania dla tych - często prostych prac - *decyzji o realizacji inwestycji drogowej* – podczas gdy wcześniej wymagały one jedynie zgłoszenia.

Wydłużyło to proces, który mógłby trwać 1 miesiąc do nawet kilku lat.

Przebudowy i remonty dróg uczyniono procesem nieprzewidywalnym czasowo zarówno po stronie inwestora, jak i przedsiębiorstwa realizującego inwestycję. Według danych GDDKiA w latach 2006-2008 ilość wyremontowanych i przebudowanych kilometrów dróg krajowych zmalała z 1960 km do 1460 km rocznie. Widać też wyraźne spowolnienie w inwestycjach w drogi w stanie niezadowolającym i złym (według GDDKiA są to drogi wymagające zaplanowania remontu, lub przeprowadzenia go natychmiast). W latach 2000-2003 ilość takich dróg zmalała odpowiednio o 11,3% i o 5,2%, natomiast dla analogicznego okresu 2005-2008 spadek wynosił jedynie 1,1% i 3,6%.

- **Spec-ustawy są w dodatku szkodliwe bo rozbiły funkcjonujący dotychczas system gospodarowania przestrzenią.**

Cierpią na tym przede wszystkim gminy. Nie tylko wydłużono część procedur, lecz także wyłączono drogi spod kurateli *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni* z dnia 27 Marca 2003. **Gminy nie mogą już stosować miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako podstawy do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dla dróg.** Nie wiadomo też, czy można uchylać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, których integralną częścią jest układ drogowy. Sprowadza to planowanie przestrzenne do terenów zawartych w kwartałach ulicznych.

- *Decyzja o realizacji inwestycji drogowej* wydawana na podstawie *ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* nie musi respektować aktów prawa miejscowego, czyli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które są źródłami prawa w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP. **Budzi to zasadnicze wątpliwości co do zgodności z Konstytucją obydwu „spec-ustaw”.**

Dodatkowy zamęt wprowadziła *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zmianami), która powoduje, iż w **przypadku budowy drogi należy dwu lub trzykrotnie uzyskać tę samą (!!!) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla tej samej (!!!) inwestycji.**

Zapis ten dodatkowo zablokował inwestycje drogowe i prowadzi do absurdu, gdyż **niewielkie przebudowy wymagają przygotowania raportu o oddziaływaniu na środowisko.**

3. Autostrady są tylko dodatkiem do podstawowej infrastruktury drogowej

Drogami, które gwarantują dużą przepustowość i bezpieczną jazdę są nie tylko autostrady. Podobny komfort jazdy gwarantują: drogi ekspresowe (klasa S), dwujezdniowe (klasa GP lub G) lub o przekroju 2+1 pasowym (z dodatkowym, „wędrującym” pasem do wyprzedzania).

Wiele z dróg krajowych (a także wojewódzkich) można przebudować w ramach istniejącego pasa drogowego (czyli wszystkich terenów przynależących do drogi, a nie będących jezdnią, np. pobocza) tak aby spełniały którąś z powyżej wymienionych klas. Takie rozwiązanie jest nieporównywalnie tańsze i błyskawiczne zważywszy dotychczasowe tempo. Gwarantuje one w krótkim czasie istotny skok jakościowy polskiej infrastruktury drogowej.

4. Propozycja Centrum im. Adama Smitha i Krajowej Izby Urbanistów

W trosce o bezpieczeństwo polskich obywateli na drogach, za które odpowiada rząd oraz rozwój kraju przedstawiamy i proponujemy następujące rozwiązania:

Wariant I - Umożliwienie stosowania do lokalizacji i budowy dróg zarówno trybu ogólnego (*ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*), **jak i trybu szczególnego** (*ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*).

Wariant II – zmiana i usystematyzowanie prawa związanego z planowaniem przestrzennym i budownictwem (w tym inwestycjami publicznymi).

Wariant I jest możliwy do natychmiastowego przeprowadzenia. Wymaga **jedynie kosmetycznych zmian** polegających na:

- Zlikwidowanie Art. 11i ust. 2 *ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* tak aby inwestycje drogowe mogły być prowadzone trybem wynikającym z *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.
- Doprecyzowaniu definicji *decyzji o realizacji inwestycji drogowej* tak, aby nie dotyczyła przebudów i remontów dróg.

Wariant II jest wariantem systemowym ale **gwarantuje stworzenie spójnego systemu - przejrzystość oraz przewidywalność procesów inwestycyjnych i zarządzania przestrzenią.**

W obydwu wariantach należy zadbać o to, żeby przepisy wykonawcze do *Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zmianami) traktowały remonty i przebudowy dróg w ramach

istniejącego pasa drogowego jako roboty budowlane nie wymagające przygotowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i wydawania *decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*.

Zaproponowane rozwiązania powinny znacząco zmniejszyć biurokrację przy budowach, przebudowach i remontach dróg. Pozwalają one mieć nadzieję, że w 2012 Polacy rzeczywiście będą mogli poruszać się po wygodnych i bezwypadkowych drogach.

W konferencji wzięli udział:

Wiesław Bielawski – Prezes Krajowej Rady Urbanistów,

Zastępca Prezydenta Miasta Gdańska

Dr hab. Robert Gwiazdowski –Prezydent Centrum im. Adama Smitha

Ireneusz Jabłoński – członek zarządu Centrum im. Adama Smitha

Dr Anna Wieczorek – ekspert Centrum im. Adama Smitha

Maciej Zieliński – współpracownik Centrum im. Adama Smitha

Warszawa, 26 czerwca, 2009 r.