

I Komitet Rozwoju Infrastruktury Drogowej Polski Kongres Drogowy

Sprawozdanie

z zebrania plenarnego I Komitetu PKD w dn. 15.02. 2007r. w Warszawie (w siedzibie PKD)

1. Porządek zebrania

1. Otwarcie zebranie przez Przewodniczącego Komitetu
2. Wprowadzenie do dyskusji o strategii rozwoju sieci drogowych – referuje kierownik grupy kol. Zbigniew Mazurek oraz dyskusja i wnioski praktyczne do programu działania komitetu,
3. Wprowadzenie do dyskusji o praktyce planowania zadań drogowych i mostowych – referuje kierownik grupy Włodzimierz Kubiak oraz jw.,
4. Wprowadzenie do dyskusji o problemach przygotowania inwestycji – referuje kierownik grupy kol. Andrzej Lewandowski oraz jw.,
5. Wprowadzenie do dyskusji o problemach realizacji inwestycji (relacje wykonawca robót – zamawiający - nadzór) – referuje kierownik grupy Paweł Ludwig (do 15 min) oraz jw.,
6. Nowe regulacje w Specustawie drogowej.
7. Podsumowanie. Sformułowanie koncepcji programu prac Komitetu na 2007r.

2. Ustalenia

Obrazy Komitetu przebiegały przy założeniu, że głównym celem drogownictwa w najbliższych latach będzie absorpcja środków pomocowych. Dlatego organizacje drogowe, w tym PKD, powinny wspierać wszelkie działania w tym kierunku idące, starać się pomagać w koordynacji działań z tym związanych, być ogniwem łączącym oraz wpływać na poprawę relacji pomiędzy: zarządzającymi projektami, projektantami, wykonawcami, dostawcami oraz administracją szczebla rządowego i samorządowego. Na dzisiaj czynnikiem o strategicznym znaczeniu jest wpływ czasu, zmniejszający możliwości absorpcji środków. Każdy potencjalny i faktyczny powód strat czasu w realizacji programów powinien być usunięty.

3.1. Strategia rozwoju sieci

Na roboczo przyjęto, że strategia to scenariusz osiągnięcia celów zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w spójności z Narodową Strategią Rozwoju.

Wychodząc z analizy oficjalnego (z zaczerpniętego z Internetu), być może nieobowiązującego dzisiaj, dokumentu pt. Harmonogram realizacji dróg krajowych 2007-2013, datowanego 2005r. stwierdzono, że informację o terminach planowanej realizacji wymienionych odcinków autostrad A1, A2 i A4 są nierealne z uwagi na podane tam krótkie okresy realizacji i znaczne długości odcinków do wybudowania w tych okresach czasu. Ponadto część tych okresów zajmą nie zakończone prace przygotowawcze z uwagi na brak decyzji administracyjnych warunkujących ich budowę.

W związku z tym dokonano wstępnego szacunku potencjału budowlanego dużych drogowych firm, które działają na rynku polskim. Z oszacowań wynika, że w statystycznym roku nie jest możliwe zrealizowanie w pełni przygotowanych administracyjnie nowych odcinków autostrad lub dróg ekspresowych o łącznej długości 200 km (tj. 400 km w cyklu 24 miesięcznym). Zakres ten jest też limitowany nie tylko potencjałem kadrowo-sprzętowym firm, ale też sezonowością robót oraz dostępnością materiałów budowlanych.

Konieczne jest też zasygnalizowanie czynnika o charakterze strategicznym, jakim jest brak wykwalifikowanych kadr w ogniwach łańcucha procedur prac przygotowawczych. Chodzi o brak odpowiedniej liczby specjalistów pracujących w urzędach opiniujących lub wydających decyzje administracyjne. Procedury te powinny przebiegać sprawnie i w możliwie krótkim czasie, zawsze z wyznaczonym limitem. Realizacja programów drogowych to nie tylko zadanie zarządów drogowych ale też ogromnej liczby wielu urzędów rządowych i samorządowych.

Jeśli ww. limit potencjałów budowlanych będzie urealniony w najbliższym czasie, to będzie celowa weryfikacja dotychczasowych harmonogramów programów drogowych.

Reasumując:

1/ Powyższe uwagi prowadzą do wniosku o potrzebie wypracowania realistycznych zasad budowania strategii rozwoju sieci, odpornych na wszelkie naciski też polityczne.

2/ Grupa robocza Strategii widzi celowość szerszej wymiany poglądów w szerszym kręgu ekspertów niż tylko członkowie I Komitetu na temat zasad konstruowania skutecznych strategii rozwoju sieci.

3/ W tabl. zestawiono zidentyfikowane problemy ze wskazaniem ramowych działań usprawniających

Zidentyfikowane problemy	Następstwa problemów	Działania usprawniające
Brak w pełni racjonalnych przesłanek budowania strategii (m.in. nieuwzględnianie faktycznego potencjału firm realizujących program)	Nietrwałość listy zadań w czasie, płynność zakładanych terminów realizacji	Postulowane działania: <ul style="list-style-type: none"> wprowadzanie dróg do krajowej koncepcji zagospodarowania kraju, do wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, jw. lecz miejscowych w warstwie zadaniowej schemat SMART: Zadania powinny cechować się specyfiką, mierzalnością, być uzgodnione (agreed), wykonalne (Real) i określonością w czasie (timed). Po zatwierdzeniu strategia musi być monitorowana i ew. korygowana.
Zmienność koncepcji finansowania programu (koncesje czy budżet)	Spadek tempa prac planistycznych i przygotowawczych, a w efekcie opóźnienia Negatywny wpływ na stabilność źródeł finansowania inwestycji	
Brak zharmonizowanych wymagań technicznych dla wszystkich kategorii dróg	Mogą powstawać rozwiązania bez pełnego uzasadnienia ekonomicznego w skali regionu	Opracowanie wymagań zharmonizowanych dla wszystkich dróg (zadanie do realizacji przez ministerstwo transportu)
Braki kwalifikowanej kadry na wszystkich szczeblach – administracja, wykonawcy, projektanci	jw. + wzrost kosztów robót	Jeśli program drogowym ma być narodowy to też narodowy program szkolenia kadry administracyjnej i technicznej -rozważyć utworzenie wyspecjalizowanych jednostek międzywojewódzkich.

2. Planowanie inwestycji drogowych i mostowych

Z uwagi na nieobecność referenta zagadnienie to odłożono na kolejne spotkanie.

3. Prace przygotowawcze

I. Przedmiotem analiz grupy roboczej były zagadnienia o istotnym znaczeniu dla fazy przygotowawczej, zwłaszcza dla czasu dochodzenia do decyzji administracyjnych, trwania prac dokumentacyjnych oraz ich wpływu na jakość robót budowlanych. Pomimo niedawnej nowelizacji ustaw jak tzw. specustawy drogowej, prawa ochrony środowiska, zamówień publicznych obowiązujące regulacje wymagają korekt w celu ich skrócenia. Proponuje się też wprowadzenie pewnych zmian w funkcjonowaniu urzędów oraz zadań dla nich w realizacji programu drogowego. Na podstawie zgromadzonych doświadczeń w ostatnim okresie czasu sformułowano uwagi pod adresem:

- 1/ decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia,
- 2/ decyzji lokalizacyjną drogi,
- 3/ decyzji o pozwoleniu na budowę,
- 4/ projektu budowlanego i innej dokumentacji,
- 5/ współpracy z Nadzorem Inwestorskim,
- 6/ Prawa Zamówień Publicznych,
- 7/ warunków technicznych dla dróg i drogowych obiektów inżynierskich,
- 8/ specyfikacjami technicznymi robót.

Uzasadnienie uwag zawiera zał. Nr 1.

II. Decyzja środowiskowa

Decyzja ta ma kluczowe znaczenie dla przygotowania inwestycji. W tej sytuacji wadliwe regulacje prawne negatywnie wpływają na tempo prac oraz stanowią doskonałe pole do „rozgrywek” podejmowanych przez strony niechętne inwestycjom drogowym. Dlatego proponuje się:

- rezygnację z konieczności uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla przebudowy drogi krajowej,
- przyjęcie zasady, że raport o oddziaływaniu na środowisko sporządza się na podstawie dostępnej literatury i materiałów z uwagi na okoliczności to uzasadniające (patrz. zał.).
- nałożenie obowiązku na Gminy do wykonania w trybie pilnym i udostępniania inwentaryzacji przyrodniczych,
- Zobowiązanie właściwych organów do intensyfikacji prac precyzyjnym wyznaczeniem obszarów Natura 2000 i nad sporządzeniem planów ochrony tych obszarów,
- Wypracowanie racjonalnego poziomu szczegółowości decyzji – nadmierna szczegółowość jest powodem strat czasu i ma też konsekwencje ekonomiczne,
- Wprowadzenie ustawowego okresu na wydanie decyzji dla dróg krajowych tak samo jak planuje się w projekcie zmian ustawy POŚ dla innych rodzajów przedsięwzięć.

III. Decyzja lokalizacyjna

Z uwagi na powszechną konieczność przebudowy mediów, wywołana budową drogi oraz trudności też czasowe na uzyskanie pozwoleń na ich przebudowę linie rozgraniczające lokalizację drogi i linie podziału nieruchomości pod drogę nie powinny być tożsame. Dlaczego, że linie rozgraniczające powinny odpowiadać terenowi niezbędnemu dla obiektów budowlanych wszystkich realizowanych z drogą, łącznie z przebudową sieci technicznych, zjazdów itd., zgodnie z art.5 ust.1 pkt.1.

IV. Prawo Budowlane

Analiza Prawa budowlanego przyniosła uwagi:

- o potrzebie uściślenia Prawa Budowlanego w kierunku określenia niezbędnego zakresu wymagań uwzględniających specyfikę inwestycji liniowych – apel pod adresem resortu,
- jako apel do Zamawiających, aby ograniczali zakres projektu budowlanego do niezbędnego minimum bez powielania w nim szczegółowych rozwiązań zawartych w projektach wykonawczych. W związku z powyższym i z uwagi aspekt materiałowo-technologiczny proponuje się, aby sporządzanie projektu wykonawczego przekazać do wykonawcy robót, który wygrał przetarg,
- wydać odpowiednie przepisy wymuszające na urzędach przekazanie uzgodnień w terminach, oraz powszechnie wdrożyć zasadę, że nie wydanie uzgodnienia w terminie należy traktować jako uzgodnienie.(Egzekwowanie KPA).

V. Wnioski pod adresem projektów budowlanego, wykonawczego i dokumentacji przetargowej:

- cechą charakterystyczną jest długie oczekiwanie na wydanie warunków technicznych, w szczególności kolejowych i energetycznych. Typowe są próby uporządkowania i unowocześnienia sieci przesyłowych przez ich gestorów za pieniądze inwestora drogi. W tej sytuacji wymagana jest interwencja z poziomu ministerstwa transportu w tej sprawie.
- terminy realizacji programów drogowych uzasadniają do pilnego zobowiązania starostw do uporządkowania stanu urzędzeń na mapach zasadniczych,
- doświadczenie uczy, że dokumentacja przetargowa i kosztorysy powinny być wykonane w końcowej fazie projektu wykonawczego i po jego zakończeniu,
- wymaganie uzgodnień projektów przebudowy urzędzeń na etapie Projektu Budowlanego ograniczyć do załączenia „warunków przebudowy urzędzeń”.
- niepokój środowiska projektantów budzą poglądy i działania wokół problemu odpowiedzialności projektanta za wady projektu. Odpowiedzialność ta nie powinna jedynie obciążać projektanta, ponieważ w procesie inwestycyjnym występuje nie tylko projektant, ale

również Zamawiający (często też Weryfikator zewnętrzny zatrudniony przez Zamawiającego), Nadzór Inwestycyjny i wreszcie Wykonawca. Każdy z członków procesu inwestycyjnego ma obowiązek w razie wykrycia błędu w projekcie zabieganie o jego korektę. Należy każdorazowo, zdiagnozować przyczynę błędu w projekcie, właściwie oceniać wady oraz odpowiedzialność projektanta. Zdaniem Komitetu Temat ten wymaga poważnego potraktowania przez PKD.

VI. Prawo zamówień publicznych

Negatywne doświadczenia zgromadzone w ostatnim okresie wskazują, że celowe jest wypracowanie mechanizmów promujących nowe technologie budowlane i odpowiednią jakość w warunkach konkurencji wykonawców, gdzie wygrywa najtańsza oferta. Jednym z możliwych rozwiązań to takie, aby projekt wykonawczy przygotował wykonawca robót budowlanych.

VII. Warunki techniczne jaki powinny odpowiadać drogi publiczne i obiekty mostowe

Bogata praktyka projektowa oraz realizacyjna dowodzi, że od dłuższego czasu jest potrzebna pilna nowelizacja tych warunków. W komentarzu celowości można ograniczyć się o częstego problemu związanego z brakiem widoczności na zatrzymanie na odcinkach łukowych z barierami energochłonnymi w środku i na poboczu. Ze względów również ekonomicznych uzasadnione jest zastosowanie w takich przypadkach rozwiązania niemieckiego zaleconego przez ministerstwo transportu wychodzącego ze stwierdzenia, że bariery nie są elementem ograniczającym widoczność. Korespondencja w tej sprawie w zał.

VIII. Specyfikacje techniczne robót budowlanych

Praktyka dowodzi, że celowe jest ujednoczenie specyfikacji technicznych i wydanie specyfikacji standardowych. Jeśli projektant będzie widział potrzebę wprowadzenia zmiany w stosunku do specyfikacji standardowej, to może to zrobić w sposób widoczny.

4. Realizacja inwestycji

Zagadnienia realizacji z uwagi na nieobecność Kierownika grupy przełożono na kolejne zebranie.

5. Założenia programu prac I Komitetu w 2007r.

W bieżącym roku prace I Komitetu koncentrować się będą na następujących zagadnieniach:

1/ Współdziałanie z Zarządem oraz z Komitetem Regulacji Prawnych i Finansowania w realizacji uwag zgłoszonych w tym sprawozdaniu. Ich lista zostanie poszerzona o sprawy związane z mankamentami planowania inwestycji oraz ich realizacji.

2/ Monitorowania na bieżąco czynników korzystnych i niekorzystnych dla rozwoju infrastruktury drogowej i ich analizy na kolejnych zebraniach Komitetu w rytmie min. jedno na kwartał.

3/ Przygotowania uwag Komitetu na kolejne Forum Drogownictwa w październiku br.

4/ Zadania powierzone do realizacji przez Zarząd PKD.

Sprawozdanie opracował: Stefan Sarna

W zał.:

- zał. 1. Uwagi grupy Przygotowania inwestycji,
- zał. 2.(PDF) Stanowisko niemieckie w sprawie określania widoczności na zatrzymanie w rejonie barier