

## **Stanowisko PKD wobec najważniejszych problemów drogownictwa**

Polski Kongres Drogowy obchodzi w tym roku podwójny jubileusz: minęło 90 lat od zainicjowania w Polsce Kongresów Drogowych i 10 lat reaktywowanej działalności stowarzyszenia PKD.

Jako drogowcy i obywatele mamy uzasadnione powody do dumy. Nikt nie może zaprzeczyć, że sieć drogowa w Polsce przeszła gigantyczną metamorfozę, widoczną w każdym praktycznie zakątku kraju. Jest to wspólne osiągnięcie inwestorów, projektantów, wykonawców, podwykonawców, dostawców - wszystkich tworzących środowisko drogowe.

Doceniając sukcesy, widzimy ile jest wciąż do zrobienia. W ciągu ostatnich 10 lat na organizowanych przez nas środowiskowych spotkaniach zgłoszono bardzo wiele wniosków i propozycji. Większość z nich przewija się stale w niemal niezmienionej formie przez znacznie dłuższy okres, gdyż zaniedbania w drogownictwie to często nagromadzone skutki kilkudziesięciu lat niedoceniań tej sfery życia gospodarczego. W tym szczególnym czasie, gdy środowiska polityczne koncentrują się na przygotowaniach do wyborów i prześcigają się w obietnicach rozwiązania ważnych problemów kraju, chcemy powiedzieć co – naszym zdaniem - aspirujący do sprawowania rządów powinni brać pod uwagę w swoich zamierzeniach wobec spraw nam najbliższych.

### Dokończyć budowę podstawowej sieci drogowej

Pomimo widocznych efektów, sieć drogowa nie jest kompletna. Nie ukończono w całości żadnej autostrady i żadna droga ekspresowa nie tworzy pełnego ciągu. Zgodnie z rozporządzeniem o sieci autostrad i dróg ekspresowych, łączna długość autostrad ma wynosić ok 2000 km (gotowych niespełna 1500 czyli 75%) a dróg ekspresowych ok. 5500 km (gotowych ponad 1550 km czyli 28%). Efekty inwestycji będą w pełni odczuwalne po wybudowaniu całego systemu dróg szybkiego ruchu.

### Zapewnić realne programy i harmonogramy budowy dróg krajowych

Od pierwszej pełnej perspektywy budżetowej UE dla Polski (2007-2013) budowa dróg krajowych odbywa się na podstawie wieloletnich Programów Budowy Dróg Krajowych. Żaden z programów nie został zrealizowany, a zorientowanie się w stopniu wykonania założeń utrudnia uchwalanie kolejnych, zanim zakończy się realizacja poprzednich i przenoszenie zadań i środków z jednego do następnego. Najnowszy PBDK na lata 2014-2023 z perspektywą do 2025, najprawdopodobniej nie zostanie zrealizowany z powodu braku dostatecznych środków finansowych. Konieczne jest: odpolitycznienie programów budowy dróg, urealnienie planów wydatków i rozłożenie w czasie harmonogramów budowy a także wprowadzenie jasno zdefiniowanych, obiektywnych kryteriów wyboru odcinków do realizacji i ich hierarchii.

### Zapewnić finansowanie dróg w przyszłości

Istotnym problemem będzie finansowanie budowy dróg po zakończeniu perspektywy budżetowej 2014-2020, po której prawdopodobnie nie uzyskamy wsparcia z Unii Europejskiej (lub będzie ono znacząco mniejsze) na kolejne przedsięwzięcia drogowe. Z tego powodu konieczne jest przygotowanie zasad finansowania budowy dróg po 2020 roku oraz systemu finansowania zarządzania i utrzymania siecią drogową. Szczególnie jest to istotne w przypadku dróg samorządowych, dla których nie ma żadnych systemowych rozwiązań finansowych.

### Konieczne zwiększenie środków na utrzymanie

Koszt utrzymania nowo wybudowanej sieci dróg, a zwłaszcza dróg szybkiego ruchu, będzie bardzo duży. Należy zapewnić racjonalny podział środków finansowych między nakłady na: budowę nowych elementów infrastruktury drogowej oraz modernizację, remonty i jej utrzymanie. Podobnie konieczne jest zapewnienie równowagi między finansowaniem rozwiązań obsługujących ruch tranzytowy, docelowy oraz wewnętrzny. Do tej pory priorytet ma budowa nowych elementów infrastruktury. W tym kontekście z uznaniem trzeba powitać zapisanie w Programie Budowy Dróg Krajowych 2014-2023 kwoty 46,8 mld zł z budżetu państwa na utrzymanie odpowiednich standardów technicznych istniejącej sieci drogowej, przygotowanie zadań do realizacji oraz zarządzanie. Dotyczy to jedynie dróg krajowych, co z pozostałymi?

### Efektywniejszy system opłat za korzystanie z dróg

W zakresie utrzymania znaczące środki mają pochodzić z poboru opłat na drogach krajowych, który wymaga zwiększenia efektywności. Mamy różne systemy opłat za korzystanie dróg przez pojazdy ciężarowe i osobowe. Tradycyjny sposób pobierania opłat powoduje poważne utrudnienia w ruchu pojazdów w niektórych okresach roku. Konieczne będzie wprowadzenie nowocześniejszych rozwiązań, na przykład powszechnych opłat elektronicznych. W przypadku pojazdów ciężarowych istotnym problemem są różne systemy poboru opłat na drogach zarządzanych przez GDDKiA i koncesjonariuszy. Do tego dochodzi brak interoperacyjności polskiego systemu z systemami stosowanymi w innych krajach (np. w Niemczech). To wymaga poważnych działań mających na celu wprowadzenie ułatwień dla użytkowników dróg poruszających się w Polsce i innych krajach.

### Brak gospodarza sieci

Brakuje jednego gospodarza – regulatora całej sieci drogowej, co widać w praktyce po braku standardów całego systemu drogowego kraju. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju nie czuje się gospodarzem wszystkich dróg publicznych, a jedynie dróg krajowych. Także na szczeblu regionu brak systemowej koordynacji działań związanych z budową lub przebudową sieci drogowej przez różnych zarządców dróg. W poszczególnych regionach obowiązuje hierarchiczny układ sieci drogowej, przy czym nie zawsze drogi niższej kategorii pełnią niższe funkcje. Na przykład na niektórych drogach wojewódzkich jest znacznie większe natężenie ruchu ciężkiego niż na drogach krajowych. Istotnym problemem były i pozostają nadal obiekty nienormatywne na sieci dróg. Stworzenie systemu koordynacji sieci drogowej ułatwi kształtowanie i utrzymanie spójnego systemu sieci dróg w regionie.

### System przepisów technicznych

Brak regulatora najdotkliwiej widać w obszarze przepisów technicznych. Obowiązujące obecnie przepisy zawierające wymagania techniczne dotyczące dróg i drogowych obiektów inżynierskich są przestarzałe. Zawierają wiele niepotrzebnych szczegółowych wymagań technologicznych. Powinny być unowocześnione i zawierać tylko niezbędne wymagania dla dróg i drogowych obiektów inżynierskich, które nie będą barierą wdrażania innowacyjnych rozwiązań w procesie budowy i utrzymania dróg. Konieczna jest nowelizacja tych rozporządzeń. Ich uzupełnieniem mogą być wytyczne rekomendowane, w których opisane będą najnowocześniejsze rozwiązania zalecane do stosowania w praktyce inżynierskiej.

W interesie publicznym jest, by wymagane właściwości poszczególnych klas i kategorii dróg publicznych były jednoznacznie i szczegółowo opisane w przepisach technicznych obowiązujących na terenie kraju. Sprawa braku jakiegokolwiek systemu prac nad przepisami technicznymi nabrała szczególnego znaczenia po przystąpieniu Polski do UE i

przyjęciu jednolitych Norm Europejskich. Do wdrożenia Norm Europejskich do praktyki konieczne jest opracowanie projektów krajowych dokumentów aplikacyjnych, w których zostaną wybrane istotne właściwości oraz poziomy wymagań związanych z tymi właściwościami w miejscu zastosowania wyrobu (w obiekcie budowlanym). W Polsce nie ma systemu przygotowywania krajowych dokumentów aplikacyjnych i ich notyfikacji.

#### Zmiana ustawy o drogach publicznych

Obowiązująca ustawa o drogach publicznych pochodzi z 1985 r. Wielokrotnie nowelizowana, zawiera wiele przepisów niespójnych i niedostosowanych do współczesnych wymogów. Pozostałe gałęzie transportu mają swoje ustawy powstałe już w czasach po zmianie systemu polityczno-gospodarczego, utworzono również dla nich jednostki regulacyjne: Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urzędy Żeglugi Śródlądowej. Konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych nad nową ustawą o drogach publicznych. Powinna ona zreformować zarządzanie drogami, w tym: wprowadzić regulatora, ujednoczyć zarządzanie w miastach na konsekwentnie obszarowe itp.

#### Ustawa której sama władza nie przestrzega

Art. 17. 1. ustawy o drogach publicznych stanowi, że do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy określanie kierunków rozwoju sieci drogowej. Jakie dokumenty określające kierunki rozwoju sieci drogowej, poza nierealnymi Programami Budowy Dróg Krajowych przygotował minister właściwy do spraw transportu?

Art. 18. 1. tejże ustawy mówi, iż centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Generalnego Dyrektora powołuje Prezes Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. Minister właściwy do spraw transportu na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad powołuje zastępców Generalnego Dyrektora spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Kiedy ostatnio Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad został powołany w "drodze otwartego i konkurencyjnego" naboru? Kiedy ostatnio zastępcy Generalnego Dyrektora zostali wyłonieni "w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru"?

#### Potrzebne nowe otwarcie w praktyce realizacji inwestycji

Tematem, który wzbudzał w minionej perspektywie najwięcej sporów i najgorzej przysłużył się branży drogowej, był system realizacji inwestycji, na który składało się: wyłanianie wykonawców, warunki kontraktów podpisywanych z wybranym wykonawcą i współpraca inwestora z wykonawcą w czasie trwania budowy. Wielokrotnie nowelizowane, często po kilka razy w roku w roku, Prawo zamówień publicznych nie stworzyło odpowiednich ram prawnych ani dla Zamawiających ani dla Wykonawców.

Zamawiający zwracają uwagę na to, że muszą działać na podstawie i w granicach prawa. Zamawiający dysponuje środkami publicznymi, a także działa w interesie publicznym, w związku z powyższym zasadne jest zagwarantowanie pewnego, terminowego i solidnego wykonawstwa. To Zamawiającego obciąża ryzyko nieosiągnięcia celu danego postępowania i ryzyko to – jak stwierdziła w jednym ze swych wyroków Krajowa Izba Odwoławcza - przewyższa normalne ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Wykonawcy podnoszą, że zwłaszcza największy Zamawiający na rynku drogowym przerzuca na nich wszystkie ryzyka, wprowadza do umów klauzule uznawane w innych krajach za nielegalne bądź niewiążące.

Nowe otwarcie oznaczać musi zarówno głębokie zmiany w prawie jak i w praktyce jego stosowania. Jasne przepisy i ich interpretacja muszą służyć przewyższeniu takich negatywnych zjawisk jak:

#### Zaniżane ceny ofertowe

W wielu przetargach rozstrzyganych w 2015 roku wygrywały oferty na poziomie niższym od 70% kosztorysu. W poprzedniej perspektywie akceptowanie zaniżonych ofert spowodowało zjawisko zrywania kontraktów i wydłużania się okresu realizacji inwestycji.

#### Brak weryfikacji zdolności wykonawców

Środki na budownictwo drogowe przyciągają na polski rynek następne firmy. Zamawiający w sposób jedynie formalny bada oferty pod kątem potencjału wykonawcy i zdolności wykonania zamówienia. Nie dysponując potencjałem w Polsce firma ryzykuje niewywiązanie się z kontraktu. Ale nie jest to problem jedynie jej właścicieli, kończenie kontraktów przez innego wykonawcę podraża inwestycje i znacznie opóźnia jej oddanie do użytku.

#### Problem najniższej ceny

Obowiązująca ustawa Pzp nakazuje by przy rozstrzyganiu przetargów wybierać „ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie”. Wobec utożsamiania jej z ofertą o najniższej cenie (jest to zgodne z prawem), Zamawiający wprowadzili pozornie dodatkowe kryteria: długość okresu gwarancji i gotowość wykonania zadania w czasie krótszym do 3 miesięcy. Nie są to kryteria różnicujące, bo wszyscy startujący w przetargach wyrażają taką gotowość i deklarują maksymalny okres gwarancji.

#### Przerzucanie wszystkich ryzyk na wykonawcę

Jednym z najczęściej podnoszonych zarzutów wobec umów proponowanych Wykonawcom przez GDDKiA jest niesprawiedliwy podział ryzyk. W racjonalnych warunkach kontraktowych powinno być tak, że ryzyko przejmuje strona, która może oddziaływać na czynniki generujące ryzyko; ograniczać jego skutki i ponieść jego skutki. Zapisy w umowach w odniesieniu do przejmowania ryzyka zazwyczaj są niestandardowe i zmieniają wypracowane zwyczajowe reguły, dając większe przywileje stronie o silniejszej pozycji przetargowej – a jest nią instytucja zamawiająca. Takie podejście zamawiających sprawia z kolei, że wykonawcy często transferują ryzyko na podwykonawców a nawet konsultantów w projektach – w zakresie, w którym nie mogą oni nim realistycznie zarządzać.

#### Forsowana formuła "Zaprojektuj i buduj"

Formuła "Zaprojektuj i buduj" stała się w obecnej perspektywie budżetowej podstawową formą realizacji inwestycji drogowych. Po stronie Wykonawcy jest wykonanie Projektu budowlanego wraz z niezbędnymi pracami wstępnymi, opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami, czasem zmianą decyzji środowiskowej, aż do uzyskania ostatecznej decyzji ZRID – czyli wszystko to, co jest obciążone największym ryzykiem terminowym i w systemie tradycyjnym jest rolą Zamawiającego. Należy rozważyć system, w którym w/w ryzyka pozostają po stronie Zamawiającego, a jednocześnie Wykonawca będzie miał swobodę w doborze technologii, zwykle ograniczaną w projekcie wykonawczym (system tradycyjny). Wydaje się, że takim rozwiązaniem może być zmodyfikowany system „optymalizuj i buduj”. Potrzebą chwili i miarą dojrzałości uczestników rynku jest ustanowienie minimalnego poziomu wymagań w stosunku do umów dotyczących projektowania. Polski Kongres Drogowy zaproponował środowisku zasady i wzorzec umowy projektowej dla kontraktów typu "Projektuj i buduj".

### Stymulować rozwój branży drogowej

Inwestycje drogowe po wejściu Polski do Unii Europejskiej nie spowodowały oczekiwanego rozwoju i okrzepnięcia polskich firm drogowych - tak jak stało się wcześniej w Hiszpanii czy Portugalii. W 1990 roku w Polsce działało kilka dużych państwowych firm, którym powierzano realizację poważnych inwestycji drogowych. Firmy te w późniejszych latach zostały sprywatyzowane i obecnie w większości są spółkami z udziałem kapitału zagranicznego. Mocniejszą pozycję na rynku zdobyły jedynie nieliczne firmy. Polityka organów Państwa, w tym państwowego Zamawiającego, spowodowała kryzys w branży a nie spodziewany rozwój.

### Wspierać innowacyjność w drogownictwie

Sprzyjającym czynnikiem proinnowacyjnym powinien być program inwestycyjny realizowany na drogach krajowych i samorządowych. Jednak opracowywanie i wdrażanie nowych rozwiązań napotyka na wiele barier, zwłaszcza formalno-prawnych utrudniających zwiększenie innowacyjności. Poważną barierą wdrożeń było stosowanie najniższej ceny przez administrację drogową, a także bardzo szczegółowe specyfikacje przetargowe nie pozwalające na wprowadzenie jakichkolwiek zmian. Przepisy prawa zamówień publicznych powinny pozwalać na tworzenie specyfikacji przetargowych w taki sposób, aby podczas realizacji przedsięwzięć drogowych było możliwe wdrażanie nowych rozwiązań będących wynikiem współpracy polskich inżynierów i naukowców.

### Zarządzanie Bezpieczeństwem Ruchu Drogowego

Pomimo trwałej tendencji zmniejszania się tragicznego wskaźnika liczby ofiar śmiertelnych wypadków, polskie drogi wciąż zaliczają się do najbardziej niebezpiecznych w Europie. Zacząć trzeba od jasnego zdefiniowania wyposażonej w duże kompetencje instytucji, która odpowiada za zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego. Niedawno powołany został "pełnomocnik rządu ds. regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego" w randzie sekretarza stanu, ale ta skomplikowana nazwa miała raczej ukryć niewielkie kompetencje tego stanowiska. Jest to krok w dobrym kierunku, ale nie rozwiązuje kwestii powołania agencji odpowiadającej za politykę brd, co jest o wiele istotniejsze od budzących ogromne emocje i zażarte dyskusje spraw karania pijanych kierowców czy uprawnień pieszych w ruchu drogowym.