

Warszawa, 27 grudnia 2010r.

L.dz. 1438/PKD/2010

**Szanowny Pan
Cezary Grabarczyk**

Minister Infrastruktury

Dot. Opinii Stowarzyszenia Polski Kongres Drogowy

w sprawie projektu *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, przygotowana w ramach konsultacji organizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury.

Szanowny Panie Ministrze !

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 grudnia br. L.dz. TA1EBK-02-03377/10 dot. zgłaszania uwag i przedstawienie stanowiska w ramach konsultacji społecznych do projektu uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015” oraz samego projektu programu - uprzejmie przedstawiamy poniżej opinię i uwagi Stowarzyszenia Polski Kongres Drogowy.

Część ogólna

1. Nie budzi wątpliwości potrzeba rewizji dotychczas obowiązującego Programu Budowy Dróg Krajowych. Poza powodami przytoczonymi we wstępie (nowa ustawa o finansach publicznych i przepisy wprowadzające tę ustawę oraz nowe przepisy o strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko) ważne jest także stwierdzenie niewykonalności programu w jego dotychczasowej wersji. Wg tabeli nr 1 na stronach 9-11 konsultowanego dokumentu, w latach 2008-2010 (do 15.11.2010) wykonano 1109 km dróg w ramach realizacji dotychczasowego programu, a łączna wartość tych zadań wyniosła 20 737 mln zł. Tymczasem program z roku 2007 zakładał średnioroczne wydatki w latach 2008-2012 na poziomie 22,6 mld, z największym nasileniem prac i wydatków w latach 2009-2010. Aktualizacja programu jest więc koniecznością – z uznaniem należy też powitać zapowiedzianą kolejną, w roku 2012.

2. Nowy program zasadniczo stawia sobie te same generalne cele i priorytety co poprzedni. Są to: pełniejsze włączenie Polski w europejski system transportowy (realizacja inwestycji w korytarzach transportowych Sieci TEN-T) oraz wzmacnianie sieci połączeń między największymi ośrodkami gospodarczymi kraju, generującymi największy popyt transportowy (realizacja sieci dróg szybkiego ruchu). Inne zakładane efekty programu to poprawa stanu dróg krajowych oraz wymierny wzrost bezpieczeństwa ruchu na tych drogach. O ile co do tych priorytetów panuje zgoda, to ich konkretne przełożenie na zadania inwestycyjne budzi wątpliwości. Środowiska samorządowe współpracujące z Polskim Kongresem Drogowym wskazują, że Program budzi niepokój nie tylko o równomierny rozwój sieci drogowej w poszczególnych regionach kraju, ale o szanse rozwoju społeczno-gospodarczego, czy wręcz bezpieczeństwo zamieszkiwania w miastach, gminach i powiatach. Program nie uwzględnia wielu zadań inwestycyjnych przygotowanych pod względem formalnym i uzgodnionych w środowiskach oraz między uczestnikami procesu inwestycyjnego, jak również nie wskazuje sposobu postępowania z tymi inwestycjami w przyszłości. Przedstawiony projekt nie daje podstaw by mieć nadzieję na poprawę jakości połączeń drogowych i ułatwienie dostępności nie tylko w odniesieniu do poszczególnych regionów, lecz w skali całego kraju, gdyż zaledwie niewielka liczba dróg krajowych została objęta programem. Przyjęcie „Programu” w obecnej formie będzie oznaczać *de facto* zwolnienie administracji rządowej z obowiązku troski o połączenia nie objęte tym dokumentem oraz ze starań o rozwój pozostałej sieci dróg publicznych. Dlatego kolejnym krokiem powinno być przedstawienie przez rząd spójnego programu dla dróg publicznych wszystkich kategorii, którego częścią winien być program rozwoju dróg krajowych.

3. Projekt programu skupia się – podobnie zresztą jak poprzedni obejmujący lata 2008-2012 – na planach budowy odcinków dróg i dostępności środków finansowych. Choć to są sprawy kluczowe, nie wystarczają do zapewnienia realizacji nakreślonych w nim zadań. Środowiska producentów i dystrybutorów materiałów: kruszyw, asfaltu oraz w mniejszym stopniu cementu domagają się uszczegółowienia programu o harmonogramy realizacji poszczególnych faz robót na konkretnych odcinkach dróg, po to by lepiej dostosować możliwości dostaw materiałów oraz logistykę transportu. Wniosek taki został sformułowany w podsumowaniu organizowanego przez PKD cyklu programowego „Bilans zasobów polskiego drogownictwa”. Szczególnie wydaje się to istotne w odniesieniu do asfaltów, gdzie możliwość ich pełnych dostaw zależy od rozłożenia w czasie. Roczne sumaryczne zapotrzebowanie na ten produkt jest niższe niż wydajność polskich rafinerii, ale zapotrzebowanie jest bardzo zmienne w czasie. Tymczasem nie ma możliwości długoterminowego magazynowania dużych ilości asfaltu, by go wykorzystać w momencie szczytu robót. Może się zdarzyć sytuacja, że np. w pierwszej połowie 2012 roku, gdy będą kończone najważniejsze drogi przed Euro, dla dróg samorządowych zabraknie asfaltu w ogóle. Aby uniknąć takich sytuacji konieczne jest tworzenie wspomnianych harmonogramów. Adresatem tego postulatu jest Ministerstwo Infrastruktury, jako konstytucyjnie odpowiedzialne sieć dróg w kraju.

4. W dokumencie używane są nieostre sformułowania. Np. „powinien zostać przygotowany system wieloletnich kontraktów na utrzymanie dróg” (str. 16), „powinna zostać zakończona realizacja ostatniego odcinka autostradowego A2 Mińsk Maz. – wschodnia granica państwa” (str. 16), „Minister Infrastruktury rozważy powołanie drogowej spółki specjalnego przeznaczenia do realizacji zadania *Budowa drogi ekspresowej S19 na całym przebiegu z wyjątkiem odcinka Stobierna – węzeł Rzeszów Wschód* (str. 23)”. Nasuwa się pytanie od czego to zależy -

czy od innych czynników, dotąd nie wymienionych w założeniach? W dokumencie, który ma mieć dyrektywny charakter, wszystkie sformułowania powinny być jednoznacznie rozumiane.

5. Brakuje powiązania Programu Budowy Dróg Krajowych z obowiązującymi programami wykorzystania środków unijnych: Program Operacyjny „Infrastruktura i środowisko”, Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej oraz 16 Programów Regionalnych, które miały swoje listy indykatywne inwestycji drogowych. Czy one będą też zmieniane? Czy to jest w ogóle możliwe?

Część szczegółowa

1. Zdecydowanie mniejsze zaangażowanie inwestycyjne w dotychczasowej realizacji Programu wystąpiło we wschodniej części kraju, o czym świadczy mapka na rys.2. Zdecydowana większość inwestycji znalazła się na zachodzie kraju. W związku z tym nasuwa się pytanie o zgodność dotychczasowego tempa realizacji programu drogowego z programem rozwoju ściany wschodniej, zważywszy, że gęstość dróg ogółem, a zwłaszcza o wyższej jakości technicznej w tej części kraju jest mniejsza niż na zachodzie.

2. W rozdz. 2.3. Stadia rozwojowe sieci dróg krajowych wśród kryteriów do ustalania priorytetów nie ma 3 ważnych czynników tj.:

a/ niezbędnej poprawy poziomu bezpieczeństwa ruchu dzięki inwestycji,

b/ korzystnego wpływu inwestycji drogowej na rozwój tych regionów, które dysponują potencjałem rozwoju gospodarczego, ale mają ograniczoną dostępność transportową, np. Mazury, Lubelszczyzna. W tym kontekście szczególnie trudne do przyjęcia jest odłożenie w czasie budowy drogi S17,

c/ znaczenia inwestycji dla odciążenia od tranzytu dużego miasta. Kryterium bezpieczeństwa pojawia się w innym miejscu tj. przy obwodnicach.

3. Przy zamieszczonych mapkach z prognozami ruchu na 2025 (str. 14-15) nie podano, czy uwzględniony był wpływ opłat za korzystanie w części dróg krajowych przez pojazdy ciężarowe. Prognozowane potoki ruchu ciężarowego (rys.4) trzeba ocenić jako b. duże (w ocenie wzrokowej do 40% SDR na głównych kierunkach) i zupełnie znikome na innych, zwłaszcza korytarz S19.

4. Wśród celów programu na ostatnim miejscu (str.21) wymienia się poprawę stanu nawierzchni na drogach krajowych tak, aby w roku 2012 66% sieci dróg krajowych było w stanie dobrym, a 34% w stanie niezadowolającym lub złym. Nasuwa się pytanie dlaczego w programie na lata 2011-2015 mówi się o celu roku 2012. Wydaje się, że celem programu powinno być to, żeby w perspektywie do 2015 nie było w ogóle odcinków o złym stanie nawierzchni. Skala planowanych wydatków, jak też znaczenie stanu technicznego drogi dla bezpieczeństwa ruchu powinno być wystarczającym uzasadnieniem tej sugestii.

5. Nasuwa się pytanie jaki będzie tryb realizacji budowy S19, trasy ważnej dla ożywienia wschodnich województw, w przypadku, gdy nie zostanie powołana spółka drogowa. Nie przewidziano takiej sytuacji.

6. Rys.5 przedstawia stan realizacji sieci dróg ekspresowych i autostrad na koniec 2013r. Niestety opóźniony start realizacji warszawskiego węzła dróg tej kategorii utrzymuje się, a główne koncentracje ruchu na sieci krajowej (i wojewódzkiej) wiążą się ze stolicą, do której z kierunku Gdańska, Lublina i od wschodu dojechać ani wyjechać w racjonalnym czasie dalej nie będzie można. Warszawa jest podstawowym na dodatek przeciążonym węzłem drogowym o znaczeniu ponad krajowym. Z tego powodu umieszczenie głównych elementów tego węzła w okresie po 2013 wymaga krytycznej analizy. Chodzi o S2 i A2 na wschód (odcinek co najmniej do Mińska Maz.) oraz wylot S7 na północ.

7. Program ustala, że prace przygotowawcze nowych inwestycji, podobnie jak utrzymanie bieżące i remonty będą finansowane z budżetu państwa. W związku z tym jak należy rozumieć warunek zapewnienia w budżecie państwa dodatkowych środków na prace przygotowawcze? Ponieważ w obowiązujących uwarunkowaniach czas potrzebny na pozyskanie wymaganych decyzji administracyjnych dla nowych inwestycji jest wieloletni, dlatego zasób środków na prace przygotowawcze powinien być wystarczający dla realizacji planów, w innym przypadku pewne będą opóźnienia w uruchomieniu nowych budów.

8. Wśród źródeł finansowania nie ma słowa o przychodach z opłat elektronicznych wprowadzanych na miejsce winiet. Dopiero w punkcie Wpływ programu na deficyt i dług sektora finansów publicznych jest informacja o tej opłacie, która trafi do KFD. Mając na uwadze zasadność maksymalnego wykorzystania autostrad i dróg ekspresowych przez ruch ciężarowy (prognoza na 2025 r. sygnalizuje znaczący przyrost tego ruchu) opłaty te powinny być umiarkowane, niemniej będą jakimś przychodem.

9. Wydaje się niesłuszne stwierdzenie, w omówieniu modelu finansowania PPP na A2, że państwo nie ma wpływu na poziom opłat od użytkowników. Przecież to rząd (wskazane organy) akceptują poziom tych opłat, a robią to biorąc zapewne pod uwagę wpływ wysokości tych opłat na wykorzystanie autostrady z jednej strony i rozkład ruchu na sieci połączeń alternatywnych z drugiej).

10. Zał. Nr 3 zawiera kryteria wyboru do realizacji obwodnic miejscowości. Kryteria te nasuwają 2 uwagi:

a/ Wśród nich jest stan przygotowania do realizacji. Jest oczywiste, że bez wymaganych decyzji administracyjnych nie można budować. Niemniej stan przygotowania powinien sprzyjać tym inwestycjom, które w świetle pozostałych kryteriów są przed innymi. W tej sytuacji, z uwagi na organizacyjny charakter tego kryterium, powinno ono być traktowane wyłącznie pomocniczo.

b/ Kryterium selekcji Nr 1- SDR ponad średnią dla sieci dróg krajowych jest słuszne. Warto uzupełnić go o udział ruchu ciężarowego w SDR, gdyż to ten ruch jest szczególnie uciążliwy i powinien prowadzony być poza terenem zabudowy. Korekta ta może zmienić kolejność realizacji obwodnic.

11. Zapewnienie utrzymania istniejących DK, które obsługują ok. 40% przewozów drogowych, na odpowiednim poziomie jest podstawowym zadaniem zarządu tych dróg. W tej sytuacji wszystkie potrzeby powinny mieć pokrycie finansowe. Z tego powodu zwrócono uwagę, że pozostawienie 1/3 długości sieci drogowej do 2013 w złym stanie technicznym zasługuje na ocenę krytyczną.

12. Analiza sieci dróg A i S wskazuje, że regiony północne mają luki, tj. gęstość dróg tej kategorii jest zdecydowanie mniejsza niż na pozostałych połaciach kraju. Sugerujemy rozważenie możliwości uzupełnienia układu docelowego tych dróg o S5/S16 o przebiegu do ustalenia. Również północno-zachodnie regiony wymagają analizy potwierdzającej celowość uzupełnienia tam sieci ekspresowej, z uwagi na gorszą dostępność transportową tych terenów.

13. Niedoceniany jest wpływ budowy obwodnic, zwłaszcza o parametrach drogi S, na poprawę płynności ruchu, skracanie czasu i komfortu podróżowania. W obecnym stanie, gdy realizowane odcinki dróg dzieli się na mniejsze (np. A2 od Strykowa do Konotopy podzielono na 5 odcinków) może to być dobra alternatywa dla odsuwania w czasie budowy dróg zwłaszcza ekspresowych. Przykładem jest droga S-17 od Zakrętu do Kurowa, która na znacznym odcinku ma biec po śladzie istniejącej, a nowe odcinki mają stanowić obejścia miejscowości jak Kolbiel, Ryki czy Kurów. Zamiast odsuwać całość inwestycji, można ją podzielić i przystąpić w pierwszym rzędzie do budowy odcinków stanowiących obejścia, a dokończyć zadanie przebudowy reszty drogi w późniejszej perspektywie.

W imieniu zarządu, jak i członków Stowarzyszenia Polski Kongres Drogowy pozwolę sobie mieć nadzieję, że zgłoszone uwagi i opinie zostaną uwzględnione w pracach nad ostatecznym kształtem programu, którego realizację nasze Stowarzyszenie będzie gorąco wspierać, mając na uwadze także uzyskanie w możliwie bliskiej perspektywie efektu synergii w ramach całej sieci dróg publicznych w Polsce.

Z wyrazami szacunku,

Zbigniew Kotlarek



Prezes Zarządu
Stowarzyszenia Polski Kongres Drogowy