

Polskie przepisy są rozproszone, nadmiernie restrykcyjne, zbyt często zmieniane

## Przeregulowane autostrady

Z prof. dr. hab. inż. Leszkiem Rafalskim

dyrektorem naczelnym Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie

rozmawia Anna Biedrzycka



**– Zdaniem ekspertów w najbliższej dekadzie podwoją się potrzeby komunikacyjne Polski. Przewidywane jest zwiększenie i tak już dużego udziału przewozów samochodowych. W perspektywie 2020 r. ma nastąpić nawet 300% wzrost ładunków polskiego handlu zagranicznego, przewożonych transportem drogowym. Jak według Pana, na co dzień zajmującego się problematyką prognozowania i strategii rozwoju transportu, Polska jest przygotowana do tych zmian?**

– Byłbym bardziej ostrożny z prognozą ok. 300% wzrostu ładunków przewożonych transportem drogowym. Pomiary ruchu na drogach krajowych wykonane w 2005 r. wskazują na 19% wzrost natężenia ruchu drogowego w porównaniu do 2000 r. Wcześniej, w latach 1995–2000, odnotowano wzrost ruchu o ok. 31%. Oznacza to, że dynamika wzrostu ruchu na głównej sieci drogowej zmalała. Wynika to prawdopodobnie z ograniczenia wynikającego z przepustowości dróg i niewielu ciągów dwujezdniowych dróg szybkiego ruchu o odpowiednich warunkach do poruszania się pojazdów.

Rozwój dróg w Polsce nie jest procesem szybkim i dlatego sieć drogowa będzie w najbliższych latach nadal barierą rozwoju transportu drogowego. Siedmiolat-

ka 2007–2013 jest szczególną i wyjątkową okazją do stopniowego nadrobienia zaległości z uwagi na duże środki finansowe z UE przeznaczone na rozwój sieci drogowej.

Obecnie nie jestem zwolennikiem nadmiernego obciążania istniejącej sieci drogowej ciężkim ruchem. Trzeba pamiętać, że część sieci dróg krajowych i wojewódzkich nie jest jeszcze wzmocniona do wymaganej nośności 115 kN/oś. Istotną barierą są także obiekty inżynierskie (np. mosty, wiadukty) o niewystarczającej nośności lub nieodpowiedniej skrajni. Pomimo to transport drogowy jest nadal bardziej atrakcyjny i elastyczny, a często tańszy od innych środków transportu.

**– Jakie są najpoważniejsze zagrożenia dla realizacji programu rozwoju sieci drogowej?**

– Najpoważniejsze zagrożenia dostrzegam w istniejących uwarunkowaniach prawnych. Wspomniałem, że mamy niepowtarzalną okazję do wydatkowania bardzo dużych środków na drogi w najbliższych latach. Krajowy Fundusz Drogowy jest ważnym źródłem finansowania lub prefinansowania przedsięwzięć drogowych i jego utworzenie było postulowane przez środowisko drogowe. Konieczne jest jednak zapewnienie odpowiednich przychodów tego Funduszu, tak aby zapewnić jego skuteczność przy zwiększonych wydatkach na drogi. Przy obecnym poziomie przychodów nie jest to możliwe. Najbardziej właściwe byłoby zasilenie Funduszu środkami budżetowymi, ponieważ inne sposoby (np. obligacje, pożyczki) niepotrzebnie zwiększą koszty rozwoju dróg. Wielkość potrzebnych środków na drogi w porównaniu do innych wydatków budżetowych nie jest nadmiernie duża. Natomiast brak środków krajowych jest bardzo niebezpieczny dla realizacji programu rozwoju sieci drogowej i może doprowadzić do załamania tego programu. Należy także zwrócić uwagę na zbyt skomplikowane zarządzanie Krajowym Funduszem Drogowym. Fundusz powinien być w dyspozycji Ministra Transportu, który odpowiada za realizację programu rozwoju sieci drogowej.

**– Trwają prace nad wprowadzeniem zmian prawnych mających na celu likwi-**

**– dację barier opóźniających realizację inwestycji drogowych. Jakich zmian Pan oczekiwałby w pierwszej kolejności?**

– Przede wszystkim uproszczenia wielu procedur związanych z przygotowaniem i budową dróg oraz skrócenia czasu przygotowania tych przedsięwzięć. Obecnie przepisy dotyczące dróg i ruchu drogowego są zawarte w 26 ustawach i 75 rozporządzeniach. Przepisy są rozproszone i bardzo często zmieniane, a niektóre zagadnienia nadmiernie przeregulowane. Taki system przepisów nie sprzyja sprawnej realizacji przedsięwzięć drogowych. Szczególnie niekorzystnie obecne przepisy rzutują na terminy przygotowania inwestycji drogowych, wydłużając często czas przygotowania do 4–5 lat lub nawet dłużej. W ostatnich miesiącach różne organizacje i eksperci przedstawili wiele propozycji zmian ustaw, np. objęcie decyzjami środowiskowymi mniejszego zakresu przedsięwzięć, dłuższy termin ważności tych decyzji i ich mniejsza szczegółowość, większa elastyczność w opisie robot drogowych i mostowych, mniejszy formalizm w ocenie ofert.

Istotne przepisy dotyczące dróg i mostów są zawarte w rozporządzeniach dotyczących warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi i drogowe obiekty inżynierskie. Aktualne trzy rozporządzenia są sformułowane nadmiernie szczegółowo, co powoduje konieczność bardzo częstych odstępstw. Niektóre wymagania zostały źle przyjęte i są niespójne z innymi przepisami. Obecnie trwa nowelizacja tych rozporządzeń.

Równoległe toczy się procedura wdrożenia norm europejskich do polskiej praktyki inżynierskiej. Wiele norm europejskich ma charakter bardzo ogólny i konieczne jest opracowanie tzw. krajowych załączników, w których będą zawarte szczegółowe wymagania oraz metody badań. Konieczne jest bardzo umiejętne dobranie wymagań do polskich warunków oraz takich metod badań, które mogą być wykonywane w krajowych laboratoriach.

**– Czy technologie i materiały stosowane przy budowie dróg spełniają europejskie standardy? Głośno było np. o nowo wybudowanym odcinku autostrady A2 z Konina do Nowego Tomyśla, którego asfaltowa**

**nawierzchnia za kilka lat będzie wymagać pogrubienia.**

– Materiały i metody stosowane do budowy i utrzymania dróg w Polsce nie odbiegają od standardów europejskich. Jest to wynikiem otwarcia polskiej gospodarki po 1989 r. Wiele materiałów spełnia wymagania norm PN-EN. W przypadku braku takich norm, konieczna jest zgodność z wymaganiami zawartymi w aprobatkach technicznych.

Do praktyki drogowej zostały wdrożone liczne nowoczesne materiały, np. polimeroasfalty, emulsje modyfikowane polimerami, cienkie warstwy na gorąco i na zimno, mieszanki mineralno-cementowo-emulsyjne. Obecnie prowadzi się prace nad wdrożeniem mieszanek mineralnych związanych asfaltem spienionym.

Natomiast o konstrukcjach dróg i grubościach poszczególnych warstw decydują inwestorzy. Jednym ze sposobów oszczędnego budowania jest etapowe powiększanie grubości konstrukcji, odpowiednio do zwiększającego się natężenia ruchu pojazdów ciężkich, czyli kategorii ruchu. Jednakże taka technologia często utrudnia użytkownikom ruchu płynne poruszanie się po autostradzie, ponieważ wykonywanie wzmocnienia wymaga wyłączenia wzmocnianych pasów z ruchu. Takie etapowanie budowy konstrukcji nawierzchni na autostradzie w mojej ocenie nie powinno być zalecane.

**– W jaki sposób powinno się tworzyć powiązania infrastruktury transportowej Polski z sąsiednimi krajami? W opinii przeciętnego Polaka samochody ciężarowe kursujące w tranzycie tylko „rozjeżdżają” nasze drogi, a nie zyskuje na tym ani budżet państwa, ani budżety poszczególnych gmin.**

– Wrażenie niszczenia dróg przez zagraniczne pojazdy ciężarowe może wynikać z tego, że niektóre drogi nie zostały jeszcze wzmocnione lub przebudowane do odpowiednich standardów i nośności. Zdarza się, że po pewnym czasie na eksploatowanych przez wiele lat drogach powstają koleiny i inne uszkodzenia, pogarszające komfort i bezpieczeństwo jazdy. Tranzyt ma nieduży udział w całości ruchu drogowego w Polsce i przyczyną wspomnianych uszkodzeń nawierzchni jest w dużym stopniu ruch pojazdów krajowych. Są także udokumentowane przypadki obciążenia samochodów ciężarowych ponadnormatywnie. Nadmiernie ciężkie samochody powodują przyspieszoną degradację nawierzchni. Należy wspomnieć również, że część ciężkich pojazdów ma zawieszania sprężyste. Pojazdy z takimi zawieszaniem oddziałują na nawierzchnie w znacznie bardziej destrukcyjny sposób niż pojazdy z zawieszaniem pneumatycznymi.

Warto jednak pamiętać, że do budżetu państwa wpływają podatki i opłaty zawarte w paliwie. Są to przychody na poziomie 20–30 mld zł rocznie i uczestniczą w nich

użytkownicy zarówno pojazdów krajowych, jak i zagranicznych. W mojej ocenie nie należy zwiększać kosztów transportu drogowego, który i tak jest nadmiernie opodatkowany, co rzutuje na poziom cen towarów i usług.

**– Kwestie ekologiczne mają dziś pierwszorzędne znaczenie dla planowania inwestycji drogowych. Jak Pańskim zdaniem można rozwiązać spór wokół budowy w Dolinie Rospudy?**

– Polska podpisała umowy międzynarodowe, z których wynika konieczność rozwijania sieci drogowej i kolejowej w korytarzach transportowych. Jednym z nich jest korytarz nr I Warszawa – Kowno – Ryga – Tallinn – Helsinki. W tym korytarzu jest przewidziana droga ekspresowa Via Baltica, przebiegająca częściowo w Polsce. Zasadniczym problemem jest konieczność zaprojektowania tej drogi przez północno-wschodnie tereny Polski, na których są duże obszary Natura 2000.

Jestem zwolennikiem zachowania naszej wspaniałej przyrody, która w wielu miejscach jest unikalna w skali europejskiej. Dlatego projektowane trasy drogowe powinny, jeśli to jest możliwe, omijać obszary o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Jednakże nie zawsze to będzie możliwe, szczególnie na terenach wschodniej i północno-wschodniej Polski. W takich przypadkach wyjściem jest kompensacja, polegająca głównie na sadzeniu nowych drzew na sąsiednich obszarach.

Rozwiązaniem sporu wokół Doliny Rospudy jest zatem zbudowanie zaplanowanego odcinka drogi i zadrzewienie odpowiednio dużej powierzchni nieużytków w sąsiedztwie Doliny w zamian za drzewa wycięte na planowanej trasie. Taka propozycja jest przewidziana w projekcie budowy drogi.

**– Podkreśla się fakt, że kraje Europy Zachodniej budowały sieć drogową w warunkach dużo mniejszej presji ze strony ekologów i liberalniejszych przepisów w tym zakresie. Czy zatem wobec tej nieprzystawalności warunków mamy szansę na doścignięcie Europy pod względem infrastruktury drogowej?**

– To prawda, że sieć drogową niektórych krajów europejskich zbudowano w innych warunkach i czasami niezbyt dbano o środowisko naturalne. Aktualne wymagania środowiska są bardzo surowe i niekiedy stanowią poważną barierę w realizacji nowych inwestycji drogowych. Z mojego rozpoznania wynika, że polskie przepisy są czasem nadmiernie restrykcyjne w porównaniu do przepisów stosowanych w innych krajach, np. tzw. decyzjami środowiskowymi objęto zbyt szeroki zakres inwestycji drogowych. Oddzielnym problemem są nieprzestrzegane terminy wydawania tych decyzji, co niepotrzebnie przedłuża proces przygotowania ważnych inwestycji drogowych. Można stwierdzić, że szanse na zbudowanie podstawowej sieci dróg szybkiego ruchu są realne, jednak konieczne będą dalsze modyfikacje prawa związanego z procesem przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w kierunku uproszczenia i skrócenia procedur formalnoprawnych.

**– Konieczność szybkiego unowocześnienia sieci drogowej przystosowała nieco kwestię budowy obiektów mostowych. Jaka jest obecnie skala realizacji tego typu inwestycji? Co ciekawego buduje się w kraju?**

– W ostatnich latach zbudowano wiele ciekawych obiektów mostowych. Do najważniejszych zaliczam mosty podwieszane w Warszawie (Świętokrzyski i Sierkiewski) oraz w Gdańsku. Obecnie w budowie jest most na Wiśle w Puławach. Trudno jest określić całkowite potrzeby w zakresie budowy nowych mostów. Z analiz robionych kilka lat temu wynikało, że tylko na Wiśle jest potrzebnych ok. 20 nowych mostów dla zapewnienia odpowiednich warunków ruchu drogowego w Polsce.

W procesie realizacji programu będzie potrzebnych bardzo wiele małych i średnich obiektów mostowych. Dlatego obecnie przygotowujemy specjalny program *Mosty w trzy miesiące*, którego celem jest przygotowanie i wdrożenie nowoczesnych i szybkich metod budowy obiektów mostowych, zwłaszcza na autostradach i drogach ekspresowych.

**– Dziękuję za rozmowę.**

