

Projekt zmian w zarządzaniu ruchem

W drugiej połowie października tego roku resort transportu skierował do konsultacji społecznych projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie innych ustaw. Projekt zawiera szereg proponowanych zmian przepisów, które mają posłużyć: poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, uproszczeniu procedur administracyjnych w sprawach związanych z ruchem drogowym i transportem, poprawie efektywności działania administracji publicznej oraz likwidacji istniejących luk w przepisach, w tym dotyczących wdrożeń unijnych regulacji, w zakresie brd, ruchu drogowego i transportu.

Zasadnicze w przypadku drogownictwa założenia projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie innych ustaw dotyczą nowych unormowań w zakresie zarządzania ruchem. Dotychczas funkcjonujące rozwiązanie wprowadzono w 1999 roku wraz z przeprowadzoną reformą administracji publicznej. Opiera się ono na liniowym modelu zarządzania ruchem, które w podstawowym kształcie (z wyjątkiem dróg gminnych i dróg wszystkich kategorii w miastach na prawach powiatu) pokrywa się z modelem zarządzania drogami. Resort transportu potrzebę zmian w zakresie zarządzania ruchem argumentuje tym, iż istniejące rozwiązanie jest nieefektywne: „... wiele ośrodków decyzyjnych na tym samym obszarze utrudnia w skali gminy, powiatu lub województwa prowadzenie spójnej polityki transportowej oraz efektywną organizację ruchu, szybko reagującą na zmieniające się warunki ruchu oraz lokalne potrzeby społeczne”.

W projekcie nowelizacji zaproponowano następujący sposób podziału kompetencji:

- na drogach krajowych ze względu na ich szczególne znaczenie dla ruchu tranzytowego ruchem zarządzałby, tak jak dotychczas Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,
- na wszystkich drogach publicznych położonych w mieście na prawach powiatu, tak jak dotychczas ruchem zarządzałby prezydent miasta,
- na pozostałych drogach (wojewódzkie, powiatowe i gminne) zarządzanie ruchem przeszłoby do kompetencji marszałka województwa.

Przyjęcie tego wariantu zakłada roczne *vacatio legis*, umożliwiające prawidłowe przekazanie dotychczasowych obowiązków marszałkowi – nowe rozwiązanie weszłoby w życie 1 stycznia 2008 roku. W uzasadnieniu zmian resort transportu podaje, że wprowadzenie takiego rozwiązania w skali kraju przyniesie znaczne oszczędności, wynikające z likwidacji w powiatach stanowisk pracy związanych z zarządzaniem ruchem. Ministerstwo Transportu nie posiada jednak informacji o liczbie takich etatów w powiatach.

Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie innych ustaw przewiduje przekazanie dotychczasowych obowiązków ministra właściwego do spraw transportu w zakresie nadzoru nad zarządzaniem ruchem na dro-

gach krajowych do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, co – jak twierdzą twórcy projektu ustawy – ma służyć poprawie efektywności działań administracji rządowej. Uzasadniane jest to tym, iż Ministerstwo Transportu nie posiadając swoich jednostek terenowych nie może prawidłowo wypełniać tego obowiązku.

Nowością w planowanych przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym jest obligatoryjne wprowadzenie w projektowaniu organizacji ruchu instytucji audytu i adytora.

Organizacje, z którymi konsultowany jest projekt ustawy, zwracają uwagę, że przekazanie marszałkowi zarządzania ruchem oraz zatwierdzania projektów organizacji ruchu niesie szereg zagrożeń.

Krajowa Rada Zarządców Dróg Powiatowych w swoim stanowisku – przekazanym do Polskiego Kongresu Drogowego jako instytucji gromadzącej opinie na temat projektu członków tego stowarzyszenia – zwraca uwagę, że w pasie dróg powiatowych wykonuje się wiele niewielkich robót (często trwających zaledwie jeden dzień, jak budowa i naprawa zjazdów, wykonanie przyłączy itp.). Wymagają one projektów tymczasowej organizacji ruchu. Po zmianie przepisów wszystkie projekty będzie zatwierdzał marszałek po uprzednim opiniowaniu przez audytora. Taka procedura wydłuży czas wykonania prac oraz koszt ich realizacji. Jednocześnie KRZDP uważa za zasadne zatwierdzanie przez marszałka projektów stałej organizacji ruchu. Przekazanie zaś marszałkowi uprawnień zarządzania ruchem nie pokrywa się z kompetencjami zarządcy drogi. Forma zatem nakazowa w realizacji zarządzania ruchem przez marszałka powinna być połączona z finansowaniem. Zdaniem KRZDP na wprowadzenie tych przepisów powinny być wydzielone środki finansowe potrzebne na przykład na przeszkolenie odpowiedniej ilości audytorów. Równocześnie w swojej opinii organizacja dyrektorów jednostek powiatowych zastrzega, że likwidacja stanowisk w powiecie nie przyniesie znaczących oszczędności finansowych. Dotychczas tymi sprawami zajmuje się zarząd dróg albo wydział komunikacji w starostwie, w których zwykle nie ma wydzielonego odrębnie do tych zadań stanowiska, natomiast przesunięcie do urzędu marszałka spraw związanych z zarządzaniem ruchem spowoduje konieczność stworzenia odpowiedniej ilości nowych stanowisk.

Podobnego zdania jest Konwent Dyrektorów Zarządów Dróg Wojewódzkich, który również swoje stanowisko przekazał do Polskiego Kongresu Drogowego. Grzegorz Stech, przewodniczący Konwentu Dyrektorów ZDW w opinii swego środowiska również podkreślił, iż: „Wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu do projektu, zmiana kompetencji w zakresie zarządzania drogami publicznymi nie przyniesie oszczędności poprzez likwidację dotychczasowych etatów. Istniejące jednostki w urzędach marszałkowskich są nieprzygotowane do tego, by przejąć zarządzanie nad drogami powiatowymi i gminnymi. Związane jest to przede wszystkim z niedostateczną liczbą pracowników wobec planowanych zmian”.

W tym stanowisku, poza zwróceniem uwagi na szereg niejasności i nieprecyzyjności zapisów, podkreślono także brak pełnego określenia funkcji audytora i jego miejsca w procesie inwestycyjnym. Zaznaczono, że: „Należy w taki sposób określić rolę i miejsce audytora w procesie inwestycyjnym, by stanowił on istotną pomoc dla inwestora. Zasadne jest określenie założeń do projektu organizacji ruchu już na etapie kon-

cepcji tak, by audytor mógł ingerować w rozwiązania geometryczne na początku procesu projektowego. Zachodzi bowiem obawa, że jego uwagi do projektu organizacji ruchu mogą powodować zmiany geometrii, które w końcowej fazie projektowania są niemożliwe do wprowadzenia, bądź w znaczący sposób mogą wydłużyć czas realizacji zadania. Należy rozważyć, czy będzie wymagana opinia audytora w przypadku, gdy osoba zatwierdzająca projekt będzie posiadała uprawnienia audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Grzegorz Stech w przekazanym stanowisku podkreślił, że w celu uproszczenia procedur administracyjnych w sprawach związanych z zarządzaniem ruchem na drogach należy rozważyć powrót do „typowych projektów oznakowania miejsca robót”. W tej chwili dochodzi bowiem do absurdalnych sytuacji, w których wykonanie, na przykład zjazdu do posesji, trwa krócej niż uzyskanie wymaganych opinii i zatwierdzenie projektu czasowej organizacji ruchu.

AGNIESZKA SERBEŃSKA

Generalne uwagi do projektu Zarządu Stowarzyszenia Klub Inżynierii Ruchu

- 1) Stowarzyszenie KLIR wielokrotnie domagało się jednolitych regulacji w zakresie przepisów prawa o ruchu drogowym tak na drogach publicznych, jak i niepublicznych, zwłaszcza, że dla użytkowników dróg nie zawsze jest jasne, czy znajdują się na drodze publicznej czy wewnętrznej, a to z kolei skutkuje problemami w egzekwowaniu przepisów. Proponujemy, by wprowadzić zapis „Przepisy ustawy stosuje się również do ruchu odbywającego się na ogólnie dostępnych drogach wewnętrznych” (wprowadzony jako art. 1 ust. 2).
- 2) Zakres zadań zarządzającego ruchem (w szczególności sformułowany w projekcie art. 10b ust. 3 i 4) wyraźnie rozdziela obowiązki zarządzania ruchem i drogami. Projekt nie jest jednak w tym zakresie konsekwentny, bowiem pozostawia jedność obu zarządów na najważniejszych drogach (GDDKiA na drogach krajowych, marszałkowie na drogach wojewódzkich i prezydenci wielkich miast na wszystkich drogach w ich granicach zarządzają zarówno drogami, jak i ruchem), co może skutkować wzajemnym wydawaniem sobie poleceń przez te same organy. Z kolei pozbawienie starostów zarządzania ruchem na drogach powiatowych i gminnych skutkuje wydłużeniem procedury wszelkich zmian w organizacji ruchu na tych drogach.
- 3) Zarząd SKLIR popiera ideę wprowadzenia wymogów (uprawnień) dla osób sporządzających projekty organizacji ruchu oraz audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Budzą jednak wątpliwości zbyt ostre naszym zdaniem wymagania oraz biurokratyczne procedury, grożące paraliżem decyzyjnym oraz wyeliminowaniem ze środowiska inżynierów ruchu osób z ogromnym doświadczeniem, lecz niepełniających niektórych z kryteriów. W szczególności wątpliwości budzi (dla sporządzających projekty) konieczność

łączonego spełnienia wymogu wykształcenia drogowego oraz studiów podyplomowych. Proponujemy, by uprawnić do sporządzania projektów osoby z wyższym wykształceniem technicznym, które dodatkowo ukończyły studium podyplomowe inżynierii ruchu lub posiadają pięcioletnią praktykę zawodową w zakresie zarządzania lub organizacji ruchu. Podobnych kwalifikacji należałoby wymagać od audytorów brd (którzy dodatkowo powinni spełniać wymagania wymienione w art. 10e ust. 1 pkt. 3, 4, i 5 opiniowanego projektu). Należy również jednoznacznie wyjaśnić, czy posiadanie aktualnego zaświadczenia „o ukończeniu kursu audytora brd” automatycznie zapewni uzyskanie wymaganego certyfikatu.

- 4) Procedura zatwierdzania projektu organizacji ruchu jest zbyt skomplikowana. Wątpliwości budzi konieczność opiniowania praktycznie wszystkich projektów (nawet tymczasowych – np. na drodze gminnej na czas paru godzin) przez audytora brd oraz zatwierdzanie ich (poza miastami „prezydenckimi”) „w województwie”. Zdaniem Zarządu SKLIR audytowi powinny podlegać wyłącznie „większe” projekty, dla których taki wymóg ustanowi organ projekty te zatwierdzający.
- 5) Kolejne wątpliwości budzi przekazanie nadzoru nad zarządzaniem ruchem Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, bowiem instytucja ta dotąd nie zatrudniała takich fachowców.

Wnioskujemy, by: przewidzieć specjalny organ nadzorczy nad zarządzaniem ruchem, ewentualnie – zmienić nazwę Głównego Inspektora Transportu Drogowego, tak by uwzględnił również kwestię RUCHU, a nie tylko TRANSPORTU, np. Główny Inspektor Transportu i Ruchu Drogowego.

TOMASZ BOROWSKI
prezes Zarządu Stowarzyszenia Klub Inżynierii Ruchu

Stanowisko wypracowane po konsultacjach wśród członków PKD w środowisku branżowym w Wielkopolsce

W opinii członków Polskiego Kongresu Drogowego reprezentujących środowisko wielkopolskie, którzy zgłosili uwagi i spostrzeżenia do projektu ustawy, należy wprowadzić spójny zapis, uprawniający do przygotowania projektów organizacji ruchu przez inżynierów budownictwa o specjalności drogowej uprawnionych do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie i będących członkami samorządu zawodowego (Izby Inżynierów Budownictwa). Zapis taki pozwoli na zapewnienie właściwej jakości opracowań i wyeliminuje osoby przypadkowe, niebędące aktywnymi zawodowo, a spełniające pozostałe kryteria. Brak takiego zapisu pozwoli niedoświadczonemu absolwentowi uczelni wyższej, który ukończył studia podyplomowe wymagane, ale nie odbył jeszcze praktyki zawodowej, na realizację projektów organizacji ruchu, natomiast eliminuje czasowo z grona uprawnionych do realizacji takich projektów uprawnionych projektantów, którzy np. ze względu na brak możliwości odbycia właściwych studiów podyplomowych (czas, dostępność oferty uczelni), nie będą mogli takich projektów realizować mimo posiadanego przygotowania zawodowego. Jest to znaczące ograniczanie kompetencji projektanta.

W związku z powyższym proponuje się, aby rozważyć przyjęcie następujących rozwiązań:

- Projekt organizacji ruchu może sporządzić osoba posiadająca:
 - 1) uprawnienia do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie w zakresie drogownictwa,
 - 2) ukończone z wynikiem pozytywnym podyplomowe studia w zakresie inżynierii ruchu, **lub**
 - 3) uprawnienia audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego, **lub**
 - 4) która udokumentuje doświadczenie zawodowe w inżynierii ruchu poprzez przedłożenie listu referencyjnego, że opracowała co najmniej 3 projekty organizacji ruchu,

które uzyskały zatwierdzenie właściwego organu w okresie trzech ostatnich lat (proponowany zapis art. 10d).

- Audytorem bezpieczeństwa ruchu drogowego jest osoba, która:
 - 1) posiada wyższe wykształcenie w dziedzinie drogownictwa;
 - 2) posiada 5 letnią wymaganą praktykę zawodową w zakresie zarządzania ruchem drogowym lub 5 letnią wymaganą praktykę przy sporządzaniu projektów organizacji ruchu od uzyskania uprawnień do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie;
 - 3) nie była karana za przestępstwo umyślne;
 - 4) została wpisana na listę audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego (proponowany zapis art. 10e).

Wpis na listę audytorów brd powinien potwierdzać posiadany właściwy certyfikat, więc nie ma potrzeby powtarzania wymogu. Ponadto należy zabronić przeprowadzania audytów brd przez audytorów, którzy czynnie uczestniczą w zarządzaniu ruchem drogowym lub reprezentują organ albo jednostkę zarządzającą ruchem drogowym, gdyż prowadzi to do stworzenia sytuacji braku obiektywnego zajęcia stanowiska i może być przyczyną zjawisk korupcyjnych. Nie powinno się wiązać kompetencji Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie prowadzenia listy audytorów brd. GDDKiA jako jeden ze szczebli zarządzania nie może być specjalnie uprawniany i wyróżniany. Kompetencje te należy powierzyć innemu niezależnemu organowi reprezentującemu środowisko zawodowe. Proponuje się powierzenie tej kompetencji Polskiemu Kongresowi Drogowemu jako Stowarzyszeniu uznanemu i reprezentującemu całe środowisko drogowe w Polsce.

ARTUR FOJUD

wiceprezes Polskiego Kongresu Drogowego

Wśród propozycji projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie innych ustaw znalazł się przepis dotyczący wprowadzenia powszechnie obowiązujących standardów utrzymania dróg publicznych. Zarządca drogi zadania te wykonuje w ramach obligatoryjnych, wynikających z ustawy o drogach publicznych, obowiązków utrzymaniowych. Dotychczas jednak prac tych nie regulują żadne standardy zapewniające jednolity poziom ich wykonania. Jedynie Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wewnętrznymi rozporządzeniami określa tryb prowadzenia akcji zimowej oraz metody odśnieżania i przeciwdziałania gołoledzi.

Proponowany przepis wprowadza delegację do wydania stosownych regulacji rozporządzeniem do ustawy o drogach publicznych. Nowością – konsekwentną w stosunku do planowanych standardów – ma być powierzenie kontroli nad stanem technicznym dróg Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego. Dotychczas kontrola ta należała wyłącznie do kompetencji nadzoru budowlanego. W opinii resortu transportu, autora projektowanych zmian, inspektorzy nadzoru budowlanego ograniczali się do sprawdzania stanu technicznego obiektów inżynierskich, nie kontrolowali natomiast stanu nawierzchni, stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu czy stanu znaków

drogowych posadowionych w pasie drogowym. Określając potocznie: według koncepcji resortu transportu inspektorzy ITD mieliby pełnić funkcję „policii utrzymaniowej”.

Ze względu na możliwość kolizji projektowanych obowiązków inspektorów ITD z kompetencjami inspektorów nadzoru budowlanego rozwiązanie to wymaga szczegółowego rozpatrzenia. Dlatego resort transportu w tej chwili rozważa wycofanie się z tych zapisów.

Wdrożenie standardów letniego i zimowego utrzymania jest potrzebne. O nie od dawna upominają się drogowcy. W toku konsultacji społecznych wola stworzenia

standardów utrzymaniowych była oceniona pozytywnie. Niestety, ich opracowanie i wprowadzenie prawdopodobnie odwlecze się w czasie – przede wszystkim ze względu na trudności w ich opracowaniu, bowiem opanowanie tak skomplikowanego zakresu obowiązków wymaga przeprowadzenia oceny metod stosowanych przez zarządców dróg oraz polityk w podejściu do tych obowiązków oraz porównań umożliwiających opracowanie optymalnych rozwiązań. I co najważniejsze – rozstrzygnięcia: z jakich źródeł finansowych będzie gwarantowane wykonanie standardowych obowiązków utrzymaniowych.

AS