

badawczego [6], która dotyczy wzrokowej oceny widoczności w nocy oraz laboratoryjnych pomiarów współczynnika odbłasku, po roku eksploatacji urządzeń w normalnych warunkach drogowych. Określa się w ten sposób klasę urządzeń danego typu.

Przeprowadzone badania laboratoryjne wpływu sztucznych warunków atmosferycznych wykazały, że PEO wykonane z tworzywa sztucznego powinny poprawnie funkcjonować w okresie 8–11 lat. Natomiast, z przeprowadzonych badań poligonowych wynika, że największy wpływ na zmniejszenie współczynnika odbłasku i tym samym na pogorszenie widoczności punktowych elementów odblaskowych ma ścieranie i uszkodzenia mechaniczne powierzchni odblaskowej (w zależności od natężenia ruchu), co wg wykonanych badań skróciło ich żywotność do 1-2 lat. Na tej podstawie stwierdzono, że optymalną metodą oceny degradacji punktowych elementów odblaskowych, w dłuższych czasach eksploatacji, będzie okresowa kontrola ich widoczności.

Wnioski – rekomendacje dla zarządów i firm drogowych

Kontrola widoczności PEO powinna być wykonywana w warunkach nocnych, podczas przejazdu testowego, przez przeszkolonego obserwatora, który oceni widoczność poszczególnych urządzeń odblaskowych, oświetlonych światłami mijania pojazdu testowego. Pojazd powinien poruszać się z niewielką prędkością ok. 30 km/h oraz mieć prawidłowo ustawione i poprawnie funkcjonujące światła mijania. W czasie przejazdu obserwator nie może jednocześnie kierować pojazdem, aby mógł skupić się na swoim zadaniu, które wymaga również ewidencjonowania skontrolowanych elementów. Ze względu na uzyskane wyniki badań eksploatacyjnych zasadne jest przeprowadzanie takiej kontroli przynajmniej raz w roku, najlepiej po sezonie

zimowym, w którym istnieje największe ryzyko wystąpienia uszkodzeń mechanicznych, ze względu na pracę pługosolarek. W przypadku stwierdzenia niedostatecznej widoczności pojedynczych elementów odblaskowych na danym odcinku drogowym, należy wykonać wymianę indywidualną wadliwych elementów. Natomiast w przypadku stwierdzenia słabej widoczności więcej niż 10 elementów, na odcinku obejmującym 50 szt. urządzeń odblaskowych, należy wykonać wymianę grupową, obejmującą wszystkie elementy zainstalowane na danym odcinku drogi.

Podziękowanie

Badania punktowych elementów odblaskowych są prowadzone w ramach projektu badawczego NCBiR (Krajowe Centrum Badań i Rozwoju) oraz GDDKiA (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad): Projekt RID 3B „Wpływ czasu i warunków eksploatacyjnych na trwałość i funkcjonalność elementów bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

Bibliografia

- [1] “Intelligent road studs to improve road safety”, *Highways England*, 2018.
- [2] “Common Problems of the Road Stud”, 2008. [Online]. Available: <http://www.roadstudlight.com/news/common-problems-of-the-road-stud.html>.
- [3] A. Shahar, R. Brémond, and C. Villa, “Can light emitting diode-based road studs improve vehicle control in curves at night? A driving simulator study”, *Light. Res. Technol.*, vol. 50, no. 2, pp. 266–281, 2018.
- [4] K. R. Agent and J. G. Pigman, “Time for recessed? Study Explores Different Ways to Plow Snow”, *Roads&Bridges*, no. February, pp. 46–49, 2014.
- [5] PN-EN 1463-2:2003 Materiały do poziomego oznakowania dróg. Punktowe elementy odblaskowe. Część 2: Badania terenowe.
- [6] PN-EN 1463-1:2009 Materiały do poziomego oznakowania dróg. Punktowe elementy odblaskowe. Część 1: Wymagania dotyczące charakterystyki nowego elementu.



KAROL ŁOMECKI

Zarząd Dróg Powiatowych
w Dąbrowie k/Bartoszyck
karol.nba@gmail.com

Zarządzanie drogami powiatowymi a bezpieczeństwo użytkowników

W zdecydowanej większości sieć dróg powiatowych została ukształtowana historycznie w czasach, gdy na tych drogach samochód był rzadkością. Część z nich wybudowano 30–40 lat temu przy ogromnym braku podstawowych materiałów, stąd drogi te zostały ukształtowane w sposób nie zawsze odpowiadający obecnym potrzebom komunikacyjnym. W ubiegłych latach, kiedy finansowano rozwój infrastruktury drogowej, tych dróg nie zdążono przebudować z powodu koncentrowania wysił-

ku na sieci podstawowej, stąd z reguły posiadają one wąskie jezdnie, zaniedbane odwodnienie oraz tysiące drzew blisko krawędzi jezdni. Jedyny wyraźniejszy efekt modernizacyjny tamtych lat to przykrycie masą bitumiczną wszystkich odcinków o nawierzchni tłuczniowej oraz wielu odcinków brukownicowych. Sieć dróg powiatowych na prawie całej długości nie odpowiada wysokim wymaganiom stawianym obecnie drogom publicznym w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi pu-

bliczne i ich usytuowanie, jak też podstawowym oczekiwaniom użytkowników dróg w zakresie standardów, warunków i bezpieczeństwa ruchu. Niedostateczna szerokość pasów drogowych nie pozwala na szybką i tanią zmianę tej sytuacji poprzez przebudowę dróg, natomiast ich rozbudowa wiąże się z ingerencją w tereny sąsiednie, w większości stanowiące własność prywatną i zainwestowane. Wąskie jezdnie nie przystosowane do przenoszenia obciążeń nawet do 8 ton/oś i niedostosowane do obecnych natężeń ruchu ulegają przyspieszonemu niszczeniu i narasta na nich zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd). Kierowanie na drogi powiatowe ruchu objazdowego w związku z zamykaniem lub budową dróg wyższych kategorii (fot. 1) prowadzi do ich całkowitej dewastacji.



Fot. 1. Transport materiałów drogą powiatową przy budowie drogi krajowej

Charakterystyka dróg powiatowych

Drogi powiatowe to w większości drogi o nieprawidłowej geometrii, zbyt dużej dostępności (liczba zjazdów i skrzyżowań), z nieprawidłową organizacją ruchu a przede wszystkim zdecydowanie zbyt niskiej nośności. Ponadto drogi te charakteryzują się:

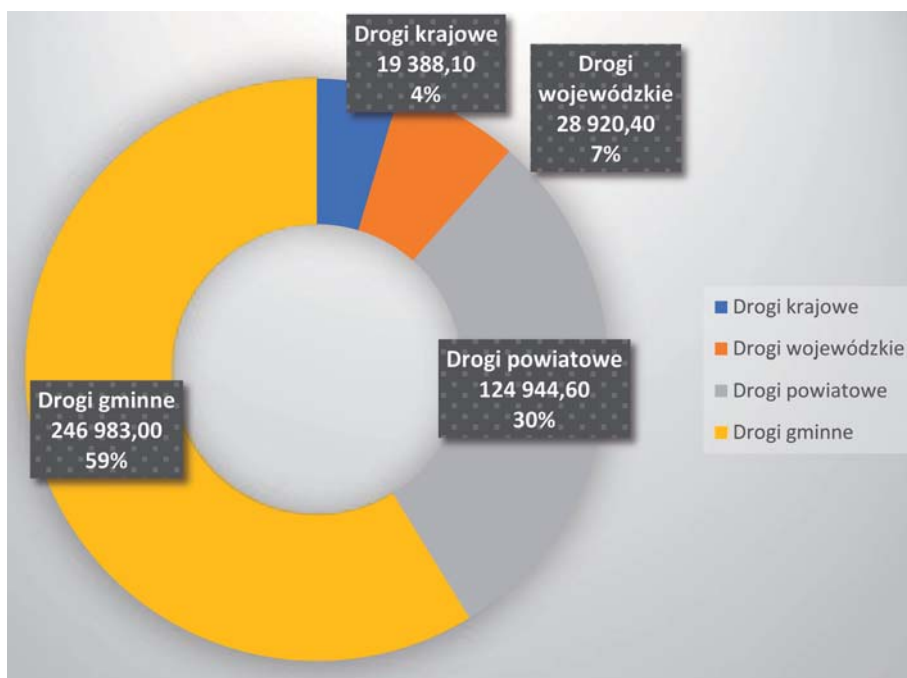
- niebezpiecznymi i uciążliwymi zarówno dla mieszkańców, jak i użytkowników dróg przejściami przez miejscowości,
- dużą liczbą nienormalnych łuków poziomych i pionowych,
- brakiem dostatecznej widoczności na łukach i skrzyżowaniach,
- nieprawidłową konstrukcją wielu skrzyżowań,
- niewystarczającą szerokością jezdni i poboczy,
- brakiem bezpiecznych ciągów pieszych i rowerowych,
- brakiem odpowiedniego odwodnienia.

Coraz ostrzej zarysowują się problemy związane z odwodnieniem pasów

drogowych, nieregulowane w przeszłości, na etapie budowy dróg. Powoduje to konflikty zarządów dróg z właścicielami działek przydrożnych oraz prowadzi do niszczenia zarówno dróg, jak i obiektów sąsiadujących z pasem drogowym. W ostatnim czasie problem ten nasilił się z powodu bardzo intensywnych opadów w roku 2017. Prawo wodne w zakresie melioracji szczegółowej w ogóle nie działało przez ostatnią dekadę, co doprowadziło do zniszczenia większości urządzeń melioracyjnych. Obecnie ani gminy, ani powiaty nie posiadają narzędzi do egzekwowania od poszczególnych właścicieli działek poprawy odwodnienia na ich gruntach. Wody opadowe z nieruchomości przyległych do drogi niszczą elementy wyposażenia dróg, natomiast koszty naprawy ponosi zarządca drogi.

Lata 1970–1987 można uznać za okres wyprowadzenia obecnych dróg powiatowych z długotrwałej zapaści po drugiej wojnie światowej. Niestety ostatnie 30 lat drastycznego zmniejszenia nakładów na drogi samorządowe spowodowało, że samorząd stoi przed problemem konieczności odbudowy praktycznie całej sieci dróg powiatowych. Żywotność ich konstrukcji już się skończyła a jednocześnie ruch drogowy na drogach samorządowych wzrósł ponad dwukrotnie. Jedynie wyraźnemu ociepleniu klimatu w ostatnich kilkunastu latach można zawdzięczać, że uszkodzenia dróg po okresach zimy są bardzo małe.

Obecny podział dróg ustalający m.in. sieć dróg publicznych w Polsce powstał z mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. W wyniku tego podziału aż 95,4% długości wszystkich dróg publicznych stało się drogami samorządowymi. Długość dróg powiatowych wynosi 124 944 km, co stanowi 30,1% długości całej sieci. Poprzedni zarządcy przekazali drogi powiatom – z mocy prawa – bez podstawowych dokumentów określających granice przeje-



Rys. 1. Udział długości dróg poszczególnych kategorii w ogólnej długości sieci dróg publicznych w Polsce (wg stanu na koniec 2016 r. – źródło Główny Urząd Statystyczny – [1])

mowanych działek, prawo własności gruntów, a także bez dokumentacji potwierdzającej istnienie drogi jako legalnej budowli w konkretnych warunkach.

Udział długości dróg poszczególnych kategorii w ogólnej długości sieci dróg publicznych w Polsce (wg stanu na koniec 2016 r. – [1]) zamieszczono na rysunku 1.

Do największych problemów, z jakimi borykają się zarządcy dróg powiatowych w zarządzaniu siecią drogową, a które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo użytkowników tych dróg należy zaliczyć:

- niedoinwestowanie dróg powiatowych,
- nienormatywną geometrię dróg,
- brak nośności dróg i obiektów mostowych,
- wąskie pasy ruchu i zadrzewienia przydrożne,
- brak odpowiedniej ilości kadry.

Identyfikacja problemu

Finansowanie sieci dróg powiatowych

Zgodnie z ustawą o finansowaniu dróg publicznych drogi powiatowe są finansowane z budżetu powiatu, co znaczy, że wielkość środków przeznaczanych na drogownictwo pozostawiono uznaniu organów stanowiących jednostki samorządowe.

W chwili obecnej minimalny koszt przebudowy (bez obiektów inżynierskich) „standardowej” wiejskiej drogi powiatowej wynosi ok. 1,5 mln zł za 1 km. Wskazywane przez ZDP potrzeby przebudowy i remontów dróg w propozycjach do planów finansowych budżetu powiatu, dla sieci dróg liczącej 350–400 km wynoszą około 300 mln zł. Tymczasem możliwości finansowe powiatów pozwalają na przeznaczanie w budżecie środków na inwestycje i utrzymanie dróg w wysokości około czterdziestokrotnie mniejszej.

Możliwości finansowe zarządców dróg poszczególnych kategorii (w przypadku dróg krajowych dane na podstawie „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023, dla dróg wojewódzkich i powiatowych przykład wybranego województwa i typowego powiatu – 400 km dróg) przedstawiono na rysunku 2.

Będąc faktycznymi gospodarzami na obszarze powiatu władze samorządowe mają skuteczny wpływ na kierunki i poziom wydatków w poszczególnych dziedzinach. Z drugiej strony poddawane są bezpośredniej ocenie środowiska za jakość i sprawność dostarczania usług publicznych. Mechanizm ten teoretycznie powinien sprzyjać także właściwemu utrzymaniu i rozwojowi dróg powiatowych oraz ich sprawnemu zarządzaniu. W praktyce koszt realizacji wszystkich zadań nałożonych

ustawowo na powiaty drastycznie przewyższa uzyskiwane dochody. Są one kształtowane na podstawie ustaw, w związku z czym ani aktywność, ani przedsiębiorczość organów powiatu nie wpływają na poziom dochodów budżetowych. Dlatego niezwykle cenna jest pomoc rządu w realizacji inwestycji na drogach powiatowych, bez której nie byłoby możliwości stopniowej poprawy jakości tych dróg. Należy jednak wskazać, że zarówno przy ubieganiu się o środki z „rezerwy subwencji ogólnej”, jak i w odniesieniu do innych programów – np. „Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016–2019” udział własny absorbuje taką część budżetu na realizację pojedynczej inwestycji, że wymaga ograniczenia wydatków zarówno na bieżące utrzymanie dróg, jak też na pozostałe zadania finansowane z budżetów powiatów.

Kryteria obowiązujące przy ubieganiu się o środki z Unii Europejskiej w obecnym okresie programowania (2014–2020) pozbawiają większość powiatów możliwości uzyskania pomocy z tego źródła. Dostęp do środków w ramach „Programu rewitalizacji obszarów wiejskich” pozwala powiatom ubiegać się o kwotę 3 mln zł na cały okres programowania.

Skutkiem tej sytuacji w odniesieniu do drogownictwa jest:

- brak możliwości zauważalnego rozwoju sieci drogowej,
- ograniczenie do minimum finansowania potrzeb bieżących,
- trudność w realizacji wszystkich ustawowych obowiązków zarządcy drogi.

Wobec prawnie ustalonych możliwości kształtowania dochodów własnych powiatów drastycznemu ograniczeniu ulegają także możliwości finansowania zadań w zakresie drogownictwa, nie tylko zadań inwestycyjnych, ale pozwalających wykonać choćby część najpilniejszych remontów i zapewnić podstawowe warunki bezpieczeństwa ruchu i komfortu podróżowania. Z drugiej strony niedobór środków finansowych nie zwalnia zarządców dróg z realizacji ustawowych zadań oraz odpowiedzialności za skutki zdarzeń drogowych.

Na samorządy w ustawie o finansach publicznych narzucono wskaźniki, którym to podlega nie tylko budżet na dany rok, ale również okres kolejnych dziesięciu lat. Powoduje to drastyczny spadek zdolności finansowych samorządu na wydatkach bieżących, do których w znacznej mierze należy zaliczyć poprawę bezpieczeństwa ruchu. Bilansowanie budżetu szczególnie w powiatach, gdzie brak jest docho-

Rys. 2. Procentowy udział długości dróg publicznych oraz nakłady finansowe na 1 km



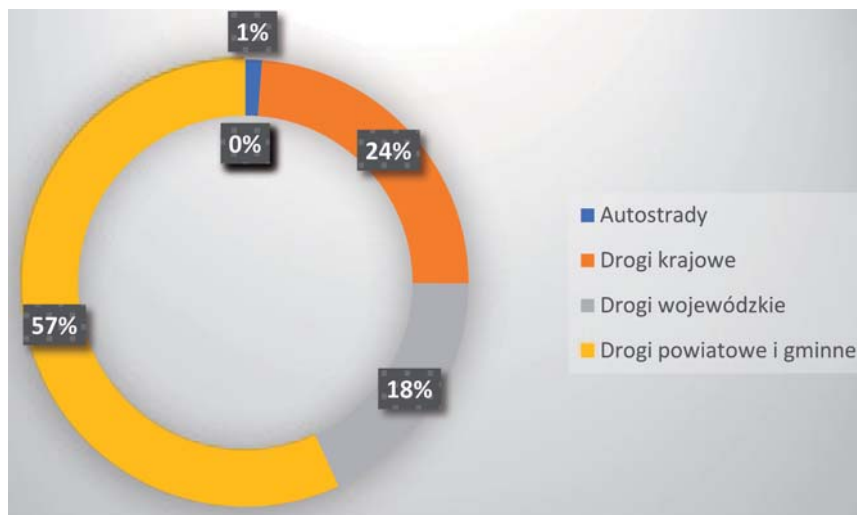
dów własnych jest trudne do osiągnięcia. Powoduje to, że samorządy przeznaczają zbyt małe środki finansowe na bieżące utrzymanie dróg i obiektów mostowych, co skutkuje tym, iż w budżetach zarządów dróg nie ma możliwości wyodrębnienia środków na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Środki na ten cel przeznaczane są jedynie w przypadku posiadania jakichkolwiek oszczędności w ogólnej puli posiadanych środków finansowych.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego

Porównanie bezpieczeństwa ruchu na drogach powiatowych z innymi drogami publicznymi (w oparciu o dane KG Policji za 2016 r. [2]) wykazuje narastanie niepokojących tendencji. W zależności od województwa ponad 50% wypadków ma miejsce na drogach powiatowych i gminnych. Równocześnie maleje liczba wypadków oraz ofiar śmiertelnych na drogach krajowych oraz wojewódzkich.

W podstawowej grupie czynników wpływających na bezpieczeństwo ruchu na drogach powiatowych należy wskazać niedostosowanie parametrów geometrycznych do wymogów technicznych. Niedostateczna szerokość korony drogi, małe promienie łuków, duże pochylenia niwelety drogi i jej częste, gwałtowne załamania wynikające z ukształtowania terenu, bezpośrednie sąsiedztwo zabudowy, cieków wodnych i innych przeszkód terenowych wprost decydują o warunkach przejazdu. Istniejąca szerokość pasa drogowego z jezdnią o szerokości 4,5–5,5 m i pobocznymi nawet o szerokości 75 cm nie zapewniają podstawowych wymogów bezpieczeństwa kierującym pojazdami i pieszym, są powodem uciążliwości i negatywnego oddziaływania ruchu na otoczenie drogi. W takich warunkach zasadniczo ograniczone są możliwości ustawiania barier energochłonnych oraz lokalizacji znaków i urządzeń zabezpieczających ruch drogowy, czy urządzania bezpiecznych przystanków komunikacji publicznej oraz przejść dla pieszych.

Rozwiązanie w/w problemu jest szczególnie trudne, gdyż w przeciwieństwie do dróg wyższych kategorii trudno jest wskazać na drogach powiatowych tzw. „czarne punkty”, czy nawet odcinki, gdzie występuje szczególne zagrożenie bezpieczeństwa uczestników ruchu, na których należałoby wprowadzać konkretne rozwiązania poprawiające bezpieczeństwo. Zdarzenia rozproszone po całej sieci tych dróg i trudno jest jednoznacznie wskazać prawidłowości dotyczące przyczyn ich występowania. Biorąc pod uwagę stałą poprawę warunków podróżowania i parametrów sprzyjających bezpieczeństwu na drogach wyższych kategorii, wskaźniki wypadkowości będą tam spadać, nie ma natomiast żadnych przesłanek by podobna tendencja mogła pojawić się na drogach powiatowych. Zapotrzebowanie na nowe tereny pod budownictwo na obszarach w pewnym oddaleniu od aglomeracji miejskich – a prowadzą do nich przeważnie drogi powiatowe – będzie powodowało stały wzrost natężenia ruchu (i obciążenia ruchem) na tych drogach.



Rys. 3. Wypadki w roku 2016 wg kategorii dróg – opracowanie własne na podstawie [2]

Nośność dróg i obiektów mostowych

Kolejnym problemem, który wymaga zaprojektowania i przebudowania niedostosowanych do współczesnych warunków obiektów budowlanych jest brak nośności dróg i obiektów mostowych. Drogi i mosty powiatowe budowane często kilkadziesiąt lat temu nie są w stanie przenieść ruchu ciężkiego, jaki został dopuszczony w Polsce na drogach publicznych, po wejściu do UE. Obecnie zgodnie z przepisami jeżdżą samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej wynoszącej aż 42 tony. Taki ruch odbywa się po wszystkich drogach lokalnych, ponieważ dojazd z nawozami na pola, wywóz zboża, obsługa gospodarstw rolnych, transport drewna z lasów z uwagi na ekonomię i wymianę starych środków transportowych na nowe pojazdy prowadzony jest przy pomocy dużych składów o maksymalnej dopuszczalnej masie. Tymczasem powiaty podczas transformacji ustrojowej państwa otrzymały w zarządzanie sieć dróg, która była budowana pod zupełnie inne pojazdy i nie jest dostosowana do takich obciążeń. Konieczne są więc



Fot. 2. Osie obliczeniowe ustalające kategorie ruchu na drogach powiatowych

wzmocnienia całej konstrukcji dróg wraz z podłożem oraz przebudowy mostów. Wiąże się to oczywiście z ogromnymi nakładami finansowymi.

Obok niedostatecznej nośności nawierzchni drogowych na dostępność komunikacyjną dróg powiatowych wpływa stan mostów. Ich konstrukcja i stan w wielu przypadkach zagrażają katastrofą budowlaną, a wyłączenie z eksploatacji przerwałoby dojazd do gmin i sołectw.

Przebudowa mostów – a w wielu przypadkach budowa od podstaw nowych obiektów – przekracza możliwości powiatów w oparciu tylko o środki własne.

Bardzo istotna jest pomoc z rezerwy subwencji ogólnej dysponowanej przez Ministra Infrastruktury, jednak ograniczona wysokość środków z tego źródła nie pozwala na zaspokojenie wszystkich potrzeb w tym zakresie w krótkim czasie.

Przekrój poprzeczny i otoczenie

Problemem, który również wymaga działań inwestycyjnych, jest przebudowa lub remont dróg wraz z poszerzeniem jezdni. Należy podkreślić, że wąskie pasy ruchu to problem, który stwarza w połączeniu z bliskim sąsiedztwem drzew szczególnie duże zagrożenie brd. Pojazdy mijające się zjeżdżają na pobocze, blisko pni drzew, natomiast pojazdy ciężarowe poruszają się środkiem jezdni, odsuwając się od drzew dodatkowo ograniczając szerokość drugiego pasa ruchu.

Zadzwienia przydrożne to zdecydowanie największy problem związany z brd na drogach powiatowych. Sieć dróg w przeważającej części przebiega trasą dawnych traktów, które były wysadzone drzewami. Po wybudowaniu utwardzonych dróg, drzewa znalazły się bezpośrednio przy krawędzi jezdni, w odległości często mniejszej niż 0,5 m. Taka lokalizacja drzew w skrajni ruchu pojazdów, bez zachowania nawet minimalnej strefy bezpieczeństwa wolnej od przeszkód, powoduje w sytuacji najmniejszego błędu kierowcy, usterki pojazdu lub z innej przyczyny, wypadek z dużym prawdopodobieństwem wystąpienia ofiary śmiertelnej lub ciężko rannej.



Fot. 3. Obecne pojazdy rolnicze



Fot. 4. Typowa szerokość jezdni drogi powiatowej

Współczesne natężenie ruchu jest zupełnie inne niż w czasach, gdy drzewa były sadzone przy drogach. Przy gwałtownie rosnącym natężeniu ruchu oraz zupełnie innym charakterze i prędkości ruchu w stosunku do czasów, gdy sadzone były drzewa w poboczach dróg, nie ma żadnego uzasadnienia pod kątem bezpieczeństwa ruchu drogowego dla obejmowania tych drzew różnymi formami ochrony i pozostawiania ich bezpośrednio przy krawędziach wąskich jezdni.



Fot. 5. Stan i odległość od jezdni drzewostanu przy drogach powiatowych

Drzewa rosnące przy krawędzi jezdni wpływają w wielu przypadkach negatywnie na zachowania uczestników ruchu drogowego, co prowadzi do zwiększenia ryzyka wystąpienia wypadków drogowych:

- zawężają skrajnię drogi zmuszając do zjazdu na przeciwny pas ruchu, co przyczynić się może do zderzenia czołowego z pojazdem nadjeżdżającym z przeciwnego kierunku,
- ograniczają widoczność na skrzyżowaniach i zjazdach, co może spowodować zderzenia boczne,

- zasłaniają znaki drogowe powodując nieczytelność i nie-rozpoznawalność warunków drogowych przez kierowców,
- nie pozostawiają miejsca dla ruchu pieszego, wymuszając poruszanie się pieszego po jezdni, co stwarza zagrożenie wystąpienia wypadków związanych z najechaniem na pieszych,
- zasłaniają widoczność na przejściach dla pieszych powodując zagrożenie wyjścia pieszego przed jadący pojazd,
- powodują szkody w infrastrukturze drogowej.

Zadrzewienia przydrożne, szczególnie występujące na terenie Warmii i Mazur, dodatkowo utrudniają pozyskiwanie środków finansowych krajowych i pochodzących z UE na przebudowę dróg. Mają na to wpływ długotrwałe procedury związane z otrzymaniem zgody na wycinkę drzew przydrożnych, których usunięcie jest niezbędne do osiągnięcia wymaganych parametrów technicznych wynikających z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Bardzo często z uwagi na występowanie na drzewach różnego rodzaju form chronionych uzyskanie takiej zgody jest wręcz niemożliwe. To powoduje dodatkowe wydłużenie procedur przygotowania inwestycji, jak również bardzo często zwiększenie ich kosztów z powodu narzucania dodatkowych prac związanych z ochroną środowiska. Zwiększenie kosztów inwestycji z powodów środowiskowych przy i tak ogromnym ich braku w samorządach jest powodem rezygnacji z wielu zamierzeń inwestycyjnych.

Wielokrotnie brak zgody na wycinkę drzew wprost uniemożliwia uzyskanie dofinansowania, gdyż bez wycięcia drzew niemożliwe jest uzyskanie odpowiednich parametrów drogi zgodnych z obecnie obowiązującymi warunkami technicznymi określonymi we wspomnianym rozporządzeniu, a to rzutuje na zdobycie w ogłaszanych w ramach różnych programów konkursach odpowiedniej liczby punktów gwarantujących otrzymanie dotacji.

Kadra

Model zarządu dróg w powiecie jest wypadkową jego możliwości – finansowych, technicznych, kadrowych, stanu dróg itp. (wydziały, referaty, zarządy dróg). Organizacja za-

rządu dróg, liczba pracowników, zakres obowiązków i kompetencji oraz możliwości wykonywania ustawowych zadań zarządcy drogi zależą od lokalnych możliwości i woli władz samorządowych. Nasuwa się refleksja, czy ta dowolność zapewni racjonalne i efektywne zarządzanie drogami.

Podczas reformy administracji drogowej dokonanej w 1999 roku Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych opracowała wytyczne organizacji rejonu dróg krajowych. Wytyczne te wskazywały niezbędny potencjał kadrowy oraz wyposażenie dla skutecznego zarządzania określoną ilością sieci drogowej. Wytyczne optymalizowały siły i środki niezbędne do zarządzania w tym wypełniania obowiązków nałożonych na zarządcę drogi w art. 20 ustawy o drogach publicznych siecią drogową. W wytycznych przyjęto, że rejony będą usytuowane w punktach węzłowych zarządzanej sieci dróg krajowych o średniej długości 134 km na rejon.

Przyjęcie tych standardów wskazanych w wytycznych przez nowo utworzone zarządy dróg powiatowych z pewnością pozwoliłoby sprawniej zarządzać siecią dróg powiatowych, jednakże tak się nie stało z uwagi na ograniczenia finansowe.

Model funkcjonalny zarządcy drogi powiatowej, również z uwagi na brak odpowiednich środków finansowych, jest swoistą hybrydą pomiędzy własnym potencjałem technicznym w aspekcie robót utrzymaniowych, czyli systemem powszechnie stosowanym przez administrację drogową do czasu reformy drogownictwa w 1992 r., a wynajmowaniem sprzętu lub usług sprzętowych i wykonywaniem robót przez podmioty gospodarcze. Obecnie głównie z przyczyn finansowych nieosiągalne jest funkcjonowanie na drogach powiatowych systemu kontraktów na kompleksowe utrzymanie sieci drogowej, które staje się głównym systemem zarządzania siecią dróg na drogach krajowych.

Jak pokazuje praktyka zarządca dróg powiatowych posiada siedzibę, która jednocześnie stanowi jeden obwód drogowy do całej zarządzanej sieci o wielkości średnio ponad 300 km. Zarówno liczba kadry kierowniczej, jak i pracowników fizycznych jest nieadekwatna do ilości zarządzanej sieci drogowej oraz do wciąż rosnącej ilości zadań do realizacji, jak i dokumentów wydawanych przez zarządcę drogi.

Poza brakiem środków finansowych, w skutecznym za-



Fot. 6. Zróżnicowanie standardu technicznego na drogach powiatowych



Fot. 7. Skutki odprowadzania wód opadowych z terenów przyległych do pasa drogowego

rządaniu drogami przeszkadza niespójne prawo, w tym przepisy dotyczące m.in. następujących aspektów:

- drogi powiatowe nie spełniają ustawowych zapisów art. 6a, należy wyegzekwować zaliczenie do dróg powiatowych ciągów drogowych łączących miasta będące siedzibami powiatów z siedzibami gmin i między siedzibami gmin,
- postępowań w sprawach uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowych, decyzji środowiskowych, pozwoleń wodnoprawnych,
- ochrony dróg w świetle realizacji innych programów (lokalizacja sieci internetu szerokopasmowego, program usprawniający gospodarkę wodno-ściekową itp.),
- zarządzania pasem drogowym (lokalizacja urządzeń infrastruktury technicznej, lokalizacja zjazdów, wycinanie i nasadzenie drzew),
- planowania przestrzennego w świetle warunków technicznych – dostępność drogi – zakres ingerencji zarządcy drogi,
- odprowadzenia wód opadowych z pasów drogowych,
- brak możliwości egzekwowania przez zarządcę drogi regulowania stosunków wodnych na terenach przyległych do pasa drogowego,
- kategoryczny zakaz odprowadzania wód opadowych do rowów przydrożnych z działek przyległych do pasa drogowego.

Podsumowanie

Wśród zarządców dróg powiatowych nie ma jednolitej i długofalowej polityki w zakresie bezpieczeństwa na drogach. Każdy z zarządców, w ramach swoich ustawowych działań, próbuje poprawić bezpieczeństwo na drogach, jednak żaden budżet powiatu nie dysponuje wydziałymi środkami przeznaczonymi wyłącznie na zapewnienie bezpieczeństwa.

Na drogach powiatowych niezbędnych jest wiele działań mających na celu poprawę warunków ruchu, a w efekcie podnoszących bezpieczeństwo użytkowników. Począwszy

od uporządkowania szerokości pasów drogowych w celu zapewnienia normatywnych parametrów drogi oraz wszystkich elementów pasa drogowego a skończywszy na zwiększeniu nośności dróg powiatowych, gdyż obecne konstrukcje nie są przystosowane do przenoszenia tak dużych obciążeń.

Dróg żadnej kategorii nie da się właściwie budować, utrzymywać i zarządzać nimi bez środków finansowych. Zarządcy dróg powiatowych poza środkami przewidzianymi w budżecie, starają się pozyskiwać środki zewnętrzne na przebudowy dróg i mostów, dzięki czemu również poprawia się bezpieczeństwo użytkowników. Pewną pomocą w tym zakresie stanowią programy rządowe dedykowane dla dróg samorządowych. Jednak głównym bodźcem, który zintensyfikowałby działania w dziedzinie bezpieczeństwa, są zewnętrzne wyodrębnione środki na brd, przeszkolenie kadry technicznej oraz przygotowanie praktycznych narzędzi adekwatnych dla dróg powiatowych.

Oznakowanie i zabezpieczenie każdej drogi powinno być „przyjazne” jej użytkownikom oraz prowokować kierowców i pieszych do zachowań zapobiegających powstawaniu zagrożeń. Należy tego także oczekiwać od samej drogi, jej parametrów technicznych, jakości wykonania i poziomu utrzymania.

Powiaty bez wsparcia zewnętrznego w postaci nakładów finansowych, kadry technicznej oraz wzorcowych procedur i wytycznych nie będą w stanie ograniczyć ryzyka na drogach powiatowych. Zarządcy dróg powiatowych dysponując zbyt niskimi środkami finansowymi na bieżące utrzymanie dróg, niejednokrotnie nie są w stanie realizować zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu. Liczba pracowników w Zarządach Dróg Powiatowych nie pozwala na delegowanie osób wyłącznie do poprawy bezpieczeństwa na drogach, wielokrotnie brakuje też specjalistycznego przeszkolenia w tym zakresie.

Literatura

- [1] Główny Urząd Statystyczny, 2016
- [2] Komenda Główna Policji, Wypadki drogowe w Polsce w 2016 roku