



TADEUSZ SUWARA

Transprojekt-Warszawa Sp. z o.o.  
tsuwara@transprojekt.pl

## Doświadczenia i problemy w projektowaniu infrastruktury drogowej

### Niekończące się tematy

Zdarzają się opracowania projektowe, które trwają latami. Zwykle są to prace studialne związane z uzyskaniem decyzji

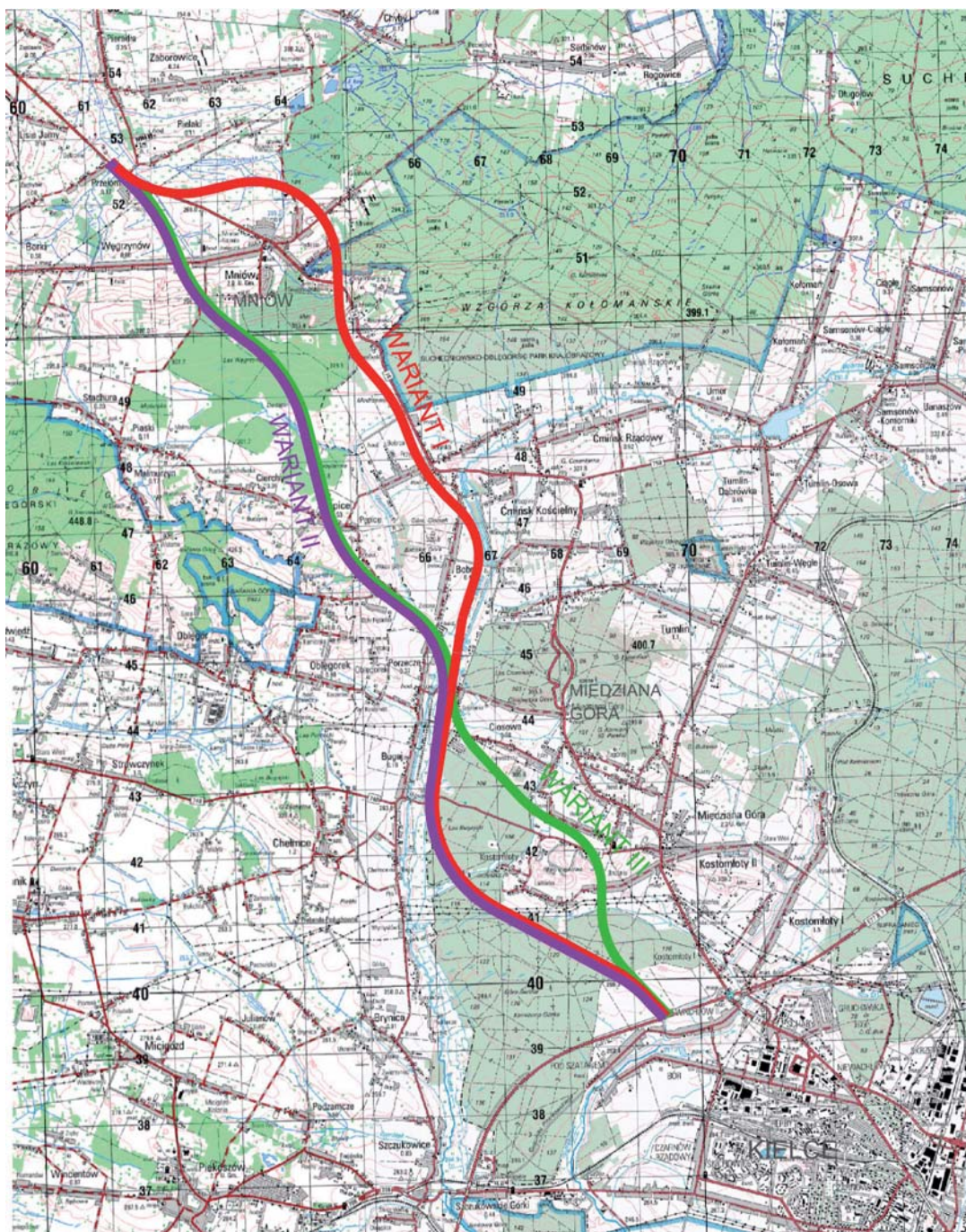
- w gminie Mniów przeciwko budowie drogi według wariantu II i III,
  - w gminie Miedziana Góra przeciwko wariantowi III,
  - w gminie Strawczyn przeciwko wariantowi II.
- Należy zaznaczyć, że wariant I był najbardziej niekorzystny ze względu na ochronę środowiska.

o środowiskowych uwarunkowaniach. Można sobie wyobrazić, że takie opracowanie wykonuje się 2–3 lata, ale trudno sobie wyobrazić, że może to trwać 10 i więcej lat. A jednak są takie przypadki.

W maju 2006 roku Oddział w Kielcach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zawarł umowę z Transprojektem-Warszawa na opracowanie studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego drogi ekspresowej S74 na odcinku: Przełom/Mniów – węzeł Niewachłów (później Kostomłoty, obecnie Kielce Zachód) o długości ok. 18 km. Opracowano wstępną wersję studium, w którym zaproponowano trzy warianty trasy drogi ekspresowej. Warunki projektowania tras były i nadal są trudne – liczna zabudowa, teren mocno falisty, obszary Natura 2000, wody podziemne, lasy, kopalnia odkrywkowa kruszyw drogowych.

W grudniu 2006 roku w gminach Mniów, Miedziana Góra i Strawczyn oraz w Kielcach przeprowadzono konsultacje społeczne. Odnotowano wtedy liczne protesty:

Rys. 1. Warianty wyjściowe trasy drogowej (opracowanie autora)



Uwzględniając protesty, gminy przedstawiły wariant IV społeczny. Poprowadzono go z dala od zabudowy, ale w kolizji ze strefą ochrony pośredniej ujęć wody w Mniowie, z oczyszczalnią ścieków, rzeką Ciemnicą i projektowanym zbiornikiem wodnym Wilcza Góra, zabytkowym cmentarzem w Mniowie, obszarem Natura 2000 Lasy Suchedniowskie. Oszacowano, że może być prawie dwukrotnie droższy od pozostałych.

W 2008 roku opracowano raport oddziaływania na środowisko, w którym analizie poddano cztery warianty I, II, III i wariant IV społeczny. Raport dołączono do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (taka była wtedy nazwa decyzji). Wariantem wnioskowanym był wtedy wariant II, najlepszy ze względu na brak kolizji z obszarami Natura 2000 Lasy Suchedniowskie, z cmentarzem w Mniowie wpisanym do rejestru zabytków, ujęciem wody w Mniowie i kopalnią kruszywa Kostomłoty.

W dniu kwietnia 2008 roku Komisja Oceny Projektów Inwestycyjnych w GDDKiA zaakceptowała wnioski studium z proponowanym wariantem II. W czerwcu 2008 roku złożono wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim (UW – wówczas organem właściwym w tym zakresie).

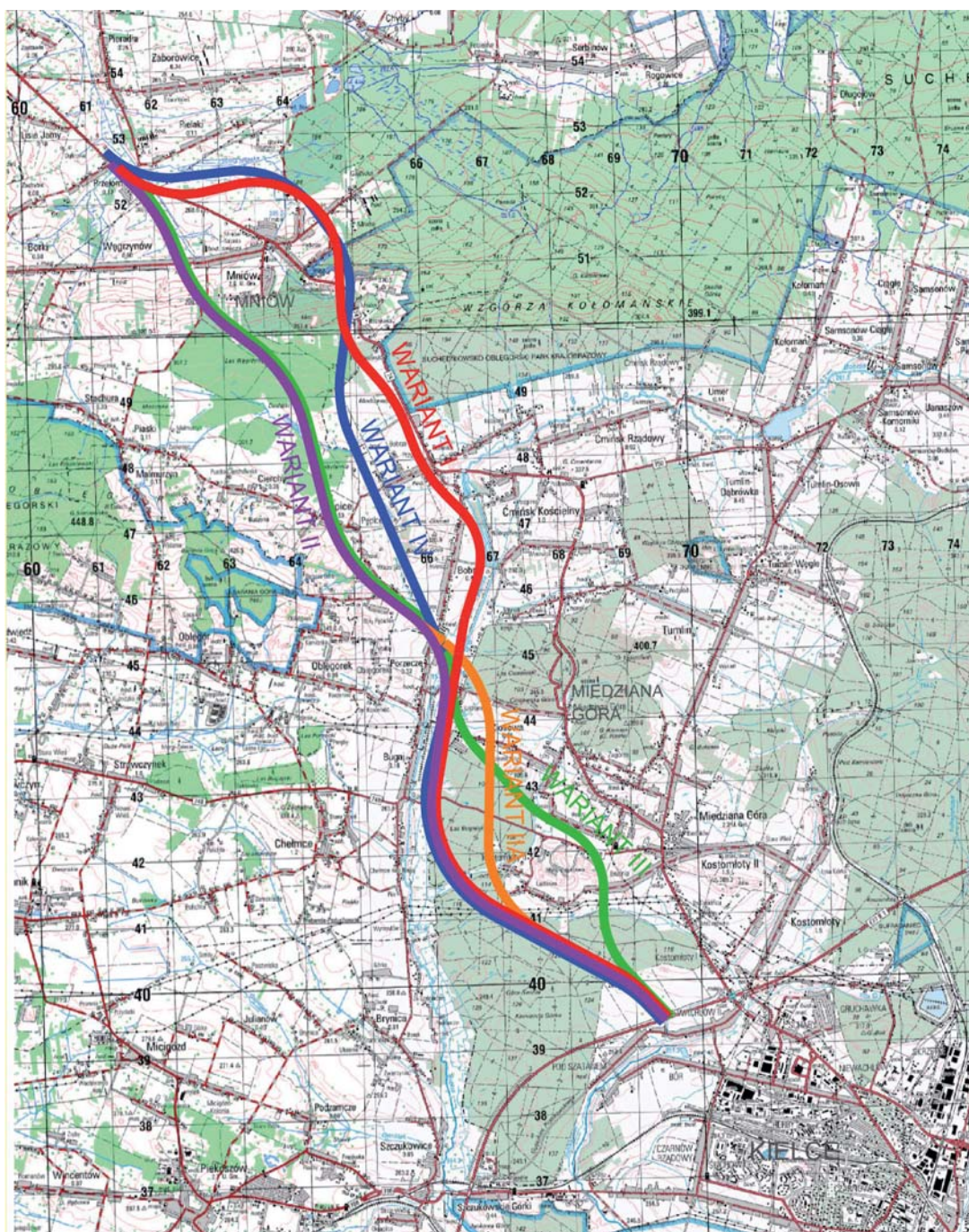
We wrześniu 2008 roku UW zawiadomił o rozpoczęciu procedury udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, a w październiku 2008 roku odbyła się rozprawa administracyjna. W grudniu 2008 roku sprawę przejęła Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Kielcach (RDOŚ). Społeczność lokalna nie zgodziła się z proponowanymi wnioskami. Między innymi Gmina Mniów zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kiel-

cach postanowienie Głównego Inspektora Sanitarnego wydane w lutym 2009 roku.

W 2009 roku utworzono nowe obszary Natura 2000, w tym specjalny obszar ochrony siedlisk Dolina Bobrzy PLH 260014. Nastąpiła kolizja z Naturą 2000 wszystkich wariantów łącznie z wariantem wskazanym jako najlepszy. W związku z powyższym Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) nakazał w lutym 2010 roku opracowanie wariantu omijającego obszary Natura 2000 Dolina Bobrzy a RDOŚ umorzyła postępowanie.

W rezultacie zaprojektowano wariant IIA omijający obszary Natura 2000 i poddano go analizie wraz z pozostałymi wariantami w nowej wersji raportu o oddziaływaniu na środowisko.

W październiku 2010 roku w gminie Miedziana Góra odbyły się uzupełniające konsultacje społeczne, w których część społeczności zgłosiła sprzeciw do wariantu IIA. Dodatkowo



Rys. 2. Warianty uzupełnione trasy drogowej (opracowanie autora)

organizacje ekologiczne zakwestionowały wariant IIA przecinający kompleksy leśne na dłuższych odcinkach niż inne warianty. Stanęliśmy wobec sytuacji, w której warianty I i IV są nieakceptowane przez instytucje związane z ochroną środowiska a pozostałe przez społeczeństwo. Prace nad nowym raportem trwały prawie dwa lata. Próbowano załagodzić spory a ponadto wykonywano różne analizy, w tym uzupełniającą inwentaryzację przyrodniczą. W rezultacie we wrześniu 2012 roku złożono wniosek o wydanie decyzji środowiskowych, w październiku 2012 roku wszczęto postępowanie.

Od tego czasu toczy się swoista gra. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska zgłasza uwagi, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) prosi o przedłużenie terminu, wykonywane są dodatkowe opracowania, w tym dodatkowe inwentaryzacje przyrodnicze, spotkania z gminami, występuje do RDOŚ, RDOŚ zgłasza uwagi itd. Atmosfera współpracy jest przyjazna, ale końcowego sukcesu nie widać.

Ostatnie uwagi dotyczą w szczególności dodatkowych analiz przyrodniczych oraz stosunków wodnych, czyli wykonania badań hydrogeologicznych. GDDKiA zleciła wykonanie badań hydrogeologicznych, których wyniki mogą dać nowy impuls do dyskusji.

W maju tego roku minęło 10 lat od podpisania umowy, do której zawarto 24 aneksy. Komentarz wydaje się być zbyteczny.

## Uzgardnianie projektów i wydawanie decyzji administracyjnych

Od projektanta budowlanego wymaga się stworzenia dzieła trwałego, estetycznego, minimalnie ingerującego w środowisko naturalne i opłacalnego ekonomicznie. Projektant powinien być przede wszystkim twórcą i swój intelekt poświęcić tworzeniu tego dzieła. Niestety projektant musi coraz więcej czasu poświęcać uzgodnieniom, konsultacjom, pisaniu wniosków, wyjaśnieniom i uzasadnieniom, a także sprawom formalnym i prawnym, w tym dotyczącym nabywania gruntów. Procedury są coraz bardziej czasochłonne a terminy coraz krótsze i w efekcie pozostaje mniej czasu na myślenie i tworzenie. Jakże w takiej sytuacji powstaje dzieło? Niekoniecznie.

Oprócz roli twórczej projektant dba, aby dokumentacje projektowe wykonywane były zgodnie z przepisami i ze sztuką inżynierską. Tego wymaga od niego ustawa Prawo budowlane. Odpowiada za konsekwencje powstałych błędów przed inwestorem a w razie katastrofy budowlanej przed nadzorem budowlanym i przed organami ścigania.

O ile projektowanie jest sztuką, to uzgardnianie projektów bywa sztuką niepomernie trudniejszą. A przecież wiadomo, że projekt bez uzgodnień jest bezwartościowy. Czasami bardzo trudno pogodzić sprzeczne „życzenia” zainteresowanych – uwzględnienie życzeń jednych wywołuje protesty drugich. Życzenia bywają nadmierne, a niekiedy mają charakter szantażu. Brylują w tym gestorzy sieci, ale zdarza się to również w instytucjach publicznych na zasadzie „nie uwzględnicie naszych życzeń, nie uzgodnimy projektu” a nawet „nie wydamy warunków do projektowania”.

Procedury przygotowania inwestycji infrastrukturalnych są coraz bardziej skomplikowane, pracochłonne i czasochłonne, mimo ustaw specjalnych. Można to zaobserwować prawie na każdym etapie procesu przygotowania, co przy efekcie su-

mowania daje nieoczekiwane wyniki. Rosnąca świadomość społeczna i rosnąca liczba organizacji społecznych powodują strach urzędników i decydentów przed odwołaniami, co przekłada się na zgłaszanie uwag i odwlekanie decyzji.

Rosną wymagania co do szczegółowości materiałów do wniosków – są coraz obszerniejsze. Coraz obszerniejsze są same wnioski a czas wydawania decyzji przeciętnie wydłuża się. Są na to liczne przykłady.

Przy projektowaniu odcinka drogi ekspresowej S7 Radziejowice – Warszawa wykonywano koncepcję programową i projekt budowlany. Podczas wykonywania koncepcji wprowadzono wiele zmian w stosunku do poprzedniego opracowania, które wychodziły poza linie wyznaczone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i uznano, że konieczna jest zmiana decyzji. Wydawało się, że zmiana będzie bardzo prosta, szacowano czas uzyskania decyzji zamienną na najwyżej trzy miesiące. Niestety procedura zmiany przedłużyła się do 11 miesięcy. Co więcej, nastąpiło odwołanie się od decyzji w zakresie jednego z elementów. Organ drugiej instancji nie poprzestał na zbadaniu przedmiotu odwołania, ale przeanalizował wszystkie elementy decyzji i zmienił ją w wielu miejscach, w tym nakazał wybudowanie dodatkowego przejścia dla zwierząt nad drogą ekspresową. Zajęło mu to 9 miesięcy.

W tym czasie GDDKiA przeprowadziła i rozstrzygnęła przetarg na zaprojektowanie i wybudowanie drogi. Opracowano zoptymalizowany projekt budowlany. Trwały negocjacje z wykonawcą, jakie zapisy nowej decyzji można uznać za tożsame z zapisami poprzedniej. Wykonano powtórny ocenę oddziaływania na środowisko i złożono wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (zrid). Procedury powtórnej oceny trwały o wiele dłużej niż przeciętnie, a decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej uzyskano po 8 miesiącach od złożenia wniosku.

W tym przypadku nie lepiej było z pozwoleniami wodnoprawnymi. Zwykle pozwolenia wodnoprawne wydawane są w ciągu 6-8 tygodni. Tu trwało to półtora roku. Urząd robił wszystko, aby udowodnić, że operaty wodnoprawne są złe i autorzy nie umieją ich poprawić. Formułował liczne bardziej lub mniej sensowne uwagi, nie był zadowolony z uzupełnień i zostawiał sprawy bez rozpatrzenia, czyli do ponownego składania wniosków. W rzeczywistości był to rodzaj „strajku włoskiego” spowodowanego być może względami politycznymi lub kwestią finansowych rozliczeń między organami rządowymi a samorządem terytorialnym. Okazuje się, że na niektórych obszarach państwo funkcjonuje bardzo słabo.

Zapytałem na jednej z konferencji przedstawiciela Ministerstwa Transportu i Budownictwa czy można coś z tym zrobić, otrzymałem odpowiedź, że to sprawa nie jego resortu. A czyją sprawą jest realizacja programu budowy dróg? Kto powinien zabiegać o stwarzanie warunków umożliwiających skuteczną jego realizację? Chyba że przerzuci się ryzyko uzyskania decyzji na wykonawcę, wykonawca na projektanta i niech się dzieje co chce.

Wymagania i objętość operatów wodnoprawnych rosną. Żąda się coraz więcej danych i opracowań, które nie tylko są zbędne, ale szkodliwe. Jaki jest sens włączania do pozwolenia wodnoprawnego rur pod zjazdami na posesje i na pola? Czy rowy przydrożne muszą być urządzeniami wodnymi? Czy trzeba wykonywać dokumentację likwidacji rowów przydrożnych, jeśli poszerzamy drogę i przesuwamy rowy? Czy potrzebna jest szczegółowa charakterystyka gruntu do zasypywania rowów?

Każdy z umieszczonych w operacji elementów lokalizuje się współrzędnymi geograficznymi i rzędnymi wysokościowymi. Co zrobić, jeśli zajdzie potrzeba cokolwiek zmienić – skoro w pozwoleniu wodnoprawnym nie ma zmian nie istotnych jak w pozwoleniu na budowę, czy realizację inwestycji drogowej. Trzeba zmieniać pozwolenie, a zmienić jest trudniej niż uzyskać, gdyż jak twierdzi urząd, trzeba uzyskać zgodę wszystkich właścicieli, a nie zawiadamić ich poprzez obwieszczenie. Czy nie wpadamy w „błędne koło”? Od nowego roku zmienia się ustawa Prawo wodne, co zapewne nie uprości procedur.

## „Projektuj i buduj” – blaski i cienie

W Polsce przez lata realizowano inwestycje publiczne w formie tradycyjnej. Kilka lat temu zaczęła funkcjonować forma „projektuj i buduj”, zwłaszcza przy budowie dróg i linii kolejowych. Uznano, że forma ta jest panaceum na uniknięcie problemów oraz usprawnienia i przyspieszenia realizacji inwestycji. Wiara w cudowną moc tej formy była tak silna, że inwestor mając projekty budowlane i wykonawcze ze wszystkimi uzgodnieniami i pozwoleniami ogłaszał przetargi na zaprojektowanie i wybudowanie. Wykonawca mógł przyjąć gotowy projekt jako własny albo zaproponować zmiany w zakresie dopuszczonym w programie funkcjonalno-użytkowym. Przyspieszenie niekoniecznie się sprawdziło, bo dwustopniowe przetargi trwają długo a niekiedy bardzo długo, nawet dwa lata, ale forma „projektuj i buduj” uwolniła inwestora od wielu czynności, co przy dużym programie inwestycyjnym ma znaczenie. Jednak w polskiej praktyce przerzuca się większość ryzyk na wykonawcę, co jest sprzeczne ze stosowaną na świecie zasadą równomiernego podziału ryzyk i często jest powodem konfliktów.

W tradycyjnym projektowaniu projektant wykonuje projekt ku zadowoleniu inwestora i tylko inwestor jest stroną akceptującą projekt. W systemie „projektuj i buduj” projektant musi zadowolić kilka stron, tj. wykonawcę, inwestora i niezależnego inżyniera. Zachodzi pewna sprzeczność interesów stron. Wykonawca, mając ryczałtowe wynagrodzenie, chce zbudować obiekt jak najtaniej. Inwestor chce otrzymać jak najlepszy produkt, a niezależny inżynier ma stać na straży dochowania przepisów i wiedzy inżynierskiej.

Wykonawca wymaga od projektanta optymalizacji, a właściwie minimalizacji rozwiązań projektowych. Studiuje warunki kontraktowe, interpretuje je i bada co da się „wycisnąć” z zapisów. Zwykle wykonawca jest generalnym wykonawcą, ma licznych podwykonawców i każdy z nich też chciałby coś „ugrać”.

Projektant opracowuje rozwiązania projektowe wielokrotnie, co nie dziwi, ale problem pojawia się wtedy, gdy zbliża się termin złożenia wniosku o decyzję administracyjną a wykonawca jeszcze chce coś zmienić. Wówczas można nie zdążyć w czasie, a za niedotrzymanie terminu grożą wysokie kary.

Zdarza się, że projektant jest pod silną presją obniżania kosztów, żąda się balansowania na krawędzi bezpieczeństwa budowli i rezygnowania z pewnych elementów dotyczących bezpieczeństwa, jak na przykład ze wzmocnienia słabego podłoża, bo to kosztuje. Bywa, że projektant z roli twórcy sprowadzany jest do roli rzemieślnika wykonującego formalne lub nieformalne polecenia wykonawcy.

Firma projektowa ponosi ryzyko związane z realizacją projektu, ale w tradycyjnym projektowaniu ryzyko to są zwykle

odniesione do poziomu kosztów projektowania, chyba że w wyniku błędów projektowych trzeba naprawić szkodę.

W formule „projektuj i buduj” żąda się od firmy projektowej ryzyk, których nie jest w stanie ponieść. Zwykle inwestor określa terminy pośrednie zwane „kamieniami milowymi”, np. złożenia wniosku o pozwolenie na budowę oraz zakończenia projektowania. Kary za niedotrzymanie terminów są odniesione procentowo do kosztów inwestycji i w praktyce wynoszą 150–300 tys. zł za każdy dzień opóźnienia. Wykonawca przerzuca to ryzyko na firmę projektową, której przy 1-2 miesięcznym opóźnieniu pozostaje ogłosić upadłość.

Ostatnio zdarza się oraz częściej, że wykonawcy żądają od projektanta drastycznego skrócenia terminów w stosunku do wymaganych przez inwestora, nawet o połowę. Nie pomagają tłumaczenia, że w tym czasie nie da się tego zrobić, a zwłaszcza uzyskać wymaganych decyzji, uzgodnień i pozwoleń. Niestety, kończy się to zwykle niedotrzymaniem terminów.

Kiedyś projektant, a zwłaszcza dobry projektant, był swobodnym panem sytuacji. On proponował rozwiązania projektowe i skutecznie ich bronił. Teraz w formie „projektuj i buduj” panami sytuacji są:

- wykonawca, który dyktuje projektantowi co i jak ma zaprojektować i może zmienić swoje decyzje w każdym czasie,
- inżynier, który ma zazwyczaj dużo czasu na podejmowanie decyzji i jeśli chce może „uprzykrzyć życie” projektantowi, a powód zawsze się znajdzie.

Zapisy programów funkcjonalno-użytkowych wyraźnie promują inżyniera.

## Podsumowanie

Procedury przygotowania inwestycji infrastrukturalnych są coraz bardziej skomplikowane, pracochłonne i czasochłonne, mimo obowiązywania ustaw specjalnych. Można to zaobserwować prawie na każdym etapie procesu przygotowania, co przy efekcie sumowania daje niesamowite wyniki. Rosnąca świadomość społeczna i rosnąca liczba organizacji społecznych powoduje strach urzędników i decydentów przed odwołaniami, co przekłada się na zgłaszanie uwag i odwołanie decyzji. Należy dążyć do upraszczania procedur i czynić proces przygotowania i realizacji inwestycji bardziej przyjaznym.

Stosowana powszechnie w inwestycjach infrastrukturalnych formuła „projektuj i buduj” mniej angażuje inwestora, ale ma wiele negatywnych stron. W naszej praktyce przerzuca się większość ryzyk na wykonawcę, wykonawca na projektanta, co jest sprzeczne ze stosowaną na świecie zasadą równomiernego podziału ryzyk i jest podstawą konfliktów. Ponieważ przedsięwzięcia infrastrukturalne „projektuj i buduj” stały się monokulturą, a monokultura jest szkodliwa, należy zapewnić równowagę i przynajmniej część pakietów projektowych realizować w sposób tradycyjny.

Rozbudowane procedury administracyjne i uzgodnienia powodują, że projektant staje się mniej twórcą a bardziej urzędnikiem „biegającym” do urzędów i gestorów. Co więcej, w przedsięwzięciach „projektuj i buduj” sprowadzany jest do roli rzemieślnika wykonującego polecenia przedstawicieli wykonawcy. Zanika praktyka tworzenia trwałych i estetycznych obiektów. Należy dążyć do przywrócenia właściwych proporcji i dbać, aby sztuka inżynierska stała na wysokim poziomie.