



JACEK GACPARSKI
Generalna Dyrekcja Dróg
Krajowych i Autostrad

Działania GDDKiA związane z realizacją dyrektywy 2008/96/WE

29 listopada ubiegłego roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowana została długo oczekiwana dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Weszła ona w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu, to jest 19 grudnia 2008 r. Dyrektywa wprowadza i definiuje wiele nowych działań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, które powinny tworzyć kompleksowy system zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Podstawowym celem dyrektywy jest zwiększenie bezpieczeństwa infrastruktury drogowej, szczególnie transeuropejskiej sieci drogowej. Zobowiązuje ona państwa członkowskie Unii Europejskiej do ustanowienia i wdrożenia procedur niezbędnych do systematycznego przeprowadzania działań z zakresu brd oraz do wprowadzenia w życie, najpóźniej do dnia 19 grudnia 2010 r., przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych dla wykonania postanowień dyrektywy.

Zarówno z formalnego, jak i z merytorycznego punktu widzenia dyrektywa jest wydarzeniem niezwyklej wagi. Jej znaczenie porównać można jedynie do najważniejszych dyrektyw środowiskowych. Wnosi ona do problematyki drogowej nową wartość, jaką jest bezpieczeństwo ludzi na drogach i pozycjonuje ją bardzo wysoko. Z chwilą opublikowania dyrektywy bezpieczeństwo ludzi w ruchu drogowym, ochrona życia i zdrowia człowieka stają się podmiotem i priorytetem w planowaniu przebiegu dróg, ich projektowaniu, budowie i utrzymaniu.

Prace nad dyrektywą trwały stanowczo za długo, jednak sam fakt, że wreszcie się ukazała jest sukcesem i świadczy o tym, że wprawdzie później niż bezpieczeństwo ptaków, płazów, owadów i roślin, ale także bezpieczeństwo ludzi zostało w Unii Europejskiej wreszcie dostrzeżone.

Założenia dyrektywy

Dyrektywa wprowadza obowiązek ustanowienia i wdrożenia przez państwa członkowskie działań analityczno-kontrolno-weryfikujących, umożliwiających znalezienie w każdym dowolnym momencie powstawania lub istnienia drogi zagrożeń, jakie stwarza ona dla bezpieczeństwa ruchu i wyeliminowanie ich. To fundamentalne założenie kompleksowości i ciągłości systemu wpływającego na bezpieczeństwo na drodze jest podstawową wartością dyrektywy.

Niestety drugie założenie dyrektywy nie jest dobre, ponieważ ogranicza obligatoryjne zastosowanie jej do dróg wchodzących w skład transeuropejskiej sieci drogowej (TEN). I to jest zasadniczy problem. Wprawdzie mówi się dalej, że prze-

pisy te mogą państwa członkowskie stosować do innych dróg, nie wchodzących w skład transeuropejskiej sieci drogowej, których budowa została w całości lub w części sfinansowana przez Wspólnotę, ale to o wiele za mało w stosunku do potrzeb w zakresie bezpieczeństwa ludzi na drogach. Nawet, gdyby dla tych dróg finansowanych przez UE dyrektywa miała być obowiązująca, to w przypadku Polski byłoby to dalece niewystarczające. A co z pozostałymi drogami nie wchodzącymi w skład sieci TEN i do których Unia nie dokłada pieniędzy? Dyrektywa oczywiście nie zabrania stosowania jej zapisów do pozostałych dróg, ale niestety wiemy jak to w polskiej praktyce wygląda, gdy jakiś przepis nie jest obligatoryjny. Szanse na to, że zarządzanie bezpieczeństwem infrastruktury zostanie wprowadzone na innych drogach są niewielkie. Jest to zasadnicza wada i słabość dyrektywy, a nawet brak konsekwencji. Podstawowym przecież celem, jaki postawiła sobie Unia Europejska w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego było zmniejszenie do roku 2010 liczby ofiar śmiertelnych o 50% i dyrektywa miała w znaczący sposób pomóc w osiągnięciu tego celu. Jednak ograniczono jej zastosowanie do sieci TEN, czyniąc praktycznie w ten sposób realizację tego celu niemożliwą, bo na sieci TEN ginie w Polsce tylko około 20% wszystkich ofiar śmiertelnych. Gdyby więc nawet wszystkie te ofiary na sieci TEN udało się dzięki zapisom dyrektywy ocalić od śmierci, to cel redukcji liczby ofiar śmiertelnych o 50% nie zostanie osiągnięty.

Działania wyprzedzające

Zanim w Unii Europejskiej zaczęto mówić o dyrektywie, niektóre kraje, w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa na drogach, opracowały na własny użytek metody sprawdzania jakości projektów drogowych pod kątem bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kontroli stanu bezpieczeństwa dróg już istniejących. Dla tych pierwszych procedur powszechnie przyjęła się nazwa audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego (audytu brd). Także w Polsce Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, dostrzegając problem niedostatecznego uwzględniania w projektach drogowych aspektów bezpieczeństwa ruchu drogowego już w 2000 r. rozpoczęła przygotowania do wprowadzenia audytu brd na sieci dróg krajowych. Politechnika Krakowska na zlecenie GDDKiA podjęła szkolenia pracowników GDDKiA w zakresie audytu brd i opracowała instrukcję audytu brd. Dnia 24 kwietnia 2004 r. wydane zostało zarządzenie nr 12 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, wprowadzające pilotażowy program audytu brd dla wybranych projektów dróg krajowych i określające wymagania formalne i merytoryczne dla audytorów brd. Dotychczas stukilkudziesięciu pracowników GDDKiA przeszkolono, wydano im upoważnienia do wykonywania zadań audy-

tu brd w GDDKiA oraz przeprowadzono audyty brd ponad stu projektów drogowych, gromadząc pierwsze doświadczenia w tym zakresie. Merytoryczną podstawą wykonywania audytu brd w GDDKiA była i w dalszym ciągu jest, stanowiąca załącznik do tego zarządzenia, instrukcja wykonywania audytu brd, zawierająca, m.in. pomocnicze zestawy pytań kontrolnych dla różnych faz projektowania.

Faza projektowania

Dyrektywa w dużym stopniu wykorzystuje doświadczenia, jakie zostały zgromadzone przez poszczególne kraje przy wprowadzaniu audytu brd oraz innych działań kontrolnych, ale wprowadza własne, nieco odmienne od wcześniej stosowanych definicje, podziały i kryteria. Należy ją stosować zarówno do etapu wyboru wariantu, projektowania, budowy, jak i użytkowania dróg. Dla etapu projektowania wskazuje konieczność wykonywania dwóch odrębnych działań: „oceny wpływu na bezpieczeństwo infrastruktury” i „audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Dla etapu nazwanego w dyrektywie „przygotowanie do otwarcia” i dla etapu „początkowa faza użytkowania” nakazuje wykonywanie „audytu brd”. Dla fazy użytkowania wprowadza kilka innych pojęć i rodzajów działań, m.in.: „klasyfikację odcinków o dużej koncentracji wypadków”, „klasyfikację ze względu na bezpieczeństwo sieci”, „zarządzanie siecią drogową w użytkowaniu”, „zarządzanie bezpieczeństwem sieci drogowej”, „kontrolę bezpieczeństwa”, „kontrolę bezpieczeństwa ruchu drogowego” oraz dodatkowo „sprawozdania z wypadków śmiertelnych”. Poza krótkimi definicjami poszczególnych działań w załącznikach do dyrektywy zapisane są kryteria, których powinny przestrzegać państwa członkowskie przy ich wykonywaniu. Tych określeń i rodzajów działań jest w dyrektywie stanowczo zbyt wiele. Łatwo się w nich pogubić. Mnogość stosowanych pojęć i określeń nie służy dobru i jednoznacznie prawu. Prawo powinno być proste, aby było jednoznacznie rozumiane.

W sumie dyrektywa wprowadza pewną liczbę działań, z których tylko dwa pierwsze „ocena wpływu na bezpieczeństwo projektów infrastruktury” (ocena brd) i „audyt brd” stosuje się w fazie projektowania drogi, czyli przed jej powstaniem, a więc zanim „mleko zostanie rozlane”. Wszystkie zagrażające bezpieczeństwu ludzi rozwiązania projektowe, które w trakcie wykonywania tych dwóch działań nie zostaną dostrzeżone, będą zrealizowane, stając się przyczyną wypadków drogowych. Można je będzie dopiero usunąć w trakcie użytkowania drogi, przebudowując jej poszczególne odcinki, ale będzie to znacznie trudniejsze i kosztowniejsze niż uwzględnienie tych zmian na etapie projektu.

Dlatego te dwa pierwsze działania wskazane dyrektywą są tak dla nas ważne. My bowiem, w przeciwieństwie do innych państw członkowskich Unii Europejskiej, mamy jeszcze do wybudowania sporo nowych dróg. To co w Polsce i w innych krajach traktowano do tej pory jako najwcześniejszy etap audytu brd wykonywany w fazie planistyczno-projektowej, służącej dla ustalenia przebiegu korytarza i wyboru wariantów, w dyrektywie potraktowano jako coś całkowicie odrębnego od audytu brd i niesłusznie nazwano „oceną wpływu na bezpieczeństwo projektów infrastruktury”, tak jakby wszystkie inne działania przewidziane dyrektywą nie były swojego rodzaju ocenami wpływu na bezpieczeństwo. Wprowadzono

nowe, odrębne od audytu brd, pojęcie „oceny wpływu...”, które w zakresie definicji różni się od definicji audytu brd. Ma bardziej ogólny charakter, dotyczy porównania kilku wariantów przebiegu drogi i powinno dostarczać informacji niezbędnych do analizy kosztów i korzyści poszczególnych wariantów. Wprowadzenie dwóch odrębnych działań do oceny fazy projektowej nie jest dobrym rozwiązaniem, dzieli ono bowiem niepotrzebnie „włos na czworo”. Zdecydowanie jedno działanie w postaci audytu brd, zróżnicowane jedynie co do zakresu w zależności od fazy projektowania, byłoby lepszym i czytelniejszym rozwiązaniem.

A przecież właśnie ta „ocena wpływu na bezpieczeństwo projektów infrastruktury”, wykonywana w najwcześniejszej fazie projektowania, jest najważniejsza i ma decydujące znaczenie dla przyszłego przebiegu drogi, a tym samym dla bezpieczeństwa ludzi na drodze, a tu niespodzianka: nazwano ją odmiennie niż audyt brd. W związku z tym mogą pojawić się wątpliwości: czy należy traktować ocenę brd tak jak audyt brd, jako integralną część procesu projektowania infrastruktury? Czy ocena brd ma mieć takie samo znaczenie jak audyt brd? Czy powinni ją wykonywać audytorzy brd? Bez wątpliwości na wszystkie te pytania powinny być twierdzące. Warunkiem, aby ocena brd miała rzeczywisty wpływ na wyznaczenie takiego a nie innego korytarza, czy wybór takiego a nie innego wariantu jest to, aby tak jak audyt brd była ona traktowana jako integralna część procesu projektowania infrastruktury. Zapis punktu 5 inwokacji do dyrektywy jest jednoznaczny: „Oceny wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego powinny wykazać na poziomie strategicznym, jaki jest wpływ różnych planowanych wariantów na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz odgrywać decydującą rolę przy wytyczeniu przebiegu drogi”.

Ocena brd musi być traktowana na równi z audytem brd, bo wytyczenie korytarza i wybór wariantu przebiegu drogi mają fundamentalne znaczenie dla przyszłego bezpieczeństwa na drodze. A skoro ocena brd jest równie istotna a może nawet, ze względu na swoje umiejscowienie w czasie, istotniejsza niż audyt brd, to w takim razie oceny brd nie mogą wykonywać ludzie przypadkowi, laicy czy dyletanci, ale właśnie audytorzy brd i to najlepsi z nich, dodatkowo przeszkoleni w tym zakresie. Bo ocena brd to nie jakieś mechaniczne wyliczenie, sporządzone w oparciu o tabelę wskaźników wypadkowości, jak myślą niektórzy, ale szerokie, wieloaspektowe i dogłębne przeanalizowanie i oszacowanie przebiegu, zakresu dostępu i geometrii drogi jako czynników decydujących o liczbie i ciężkości przyszłych, potencjalnych wypadków drogowych.

Faza eksploatacji

Drugim „novum” jakie wprowadza dyrektywa jest obowiązek wykonywania audytu brd także po zakończeniu etapu projektowania, na etapie „przygotowania do otwarcia” i „w początkowej fazie użytkowania”. Jest to dyskusyjne rozwiązanie, które rozszerza zastosowanie audytu brd na etap budowy i wstępnego użytkowania drogi. Dyskusyjne nie znaczy złe, choć stanowi to pewną niekonsekwencję w podejściu, w którym przecież dla etapu użytkowania drogi przewidziano „kontrolę bezpieczeństwa”. Mimo tej niekonsekwencji warto podkreślić dobre intencje tego rozwiązania, które tuż przed oddaniem drogi

do ruchu i tuż po jej oddaniu do ruchu nakazuje wykonanie dodatkowych audytów brd po to, aby jeszcze w ostatnim momencie móc wyeliminować pewne braki czy niedociągnięcia, których nie dostrzeżono na etapie projektowania.

Zarządzenia GDDKiA

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jako największy inwestor budowy dróg w Polsce nie czekając na wprowadzenie zapisów dyrektywy do prawa polskiego, mając na uwadze poprawę jakości projektów drogowych pod kątem brd, postanowił wprowadzić dwa pierwsze działania dyrektywy tj. ocenę wpływu na bezpieczeństwo projektów infrastruktury i audyt brd do stosowania na drogach krajowych. W tym celu podpisał zarządzenie w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań. W zarządzeniu tym, odnosząc się do postanowień dyrektywy, określono definicje i cele, zakres danych wyjściowych oraz zawartość dwóch działań: „oceny brd” i „audytu brd” wskazując obowiązek ich wykonywania w określonych fazach projektowania, przewidując wykonywanie oceny brd na etapie studium korytarzowego wraz z analizą wielokryterialną.

Wprowadzając w GDDKiA to zarządzenie do stosowania uznano, że najpilniejszą sprawą jest wdrożenie dwóch niezbędnych z punktu widzenia projektowania dróg działań. To jest: oceny brd i audytu brd. Pozostałe działania określone dyrektywą mają zastosowanie do dróg już istniejących i można je opracować i wdrożyć do stosowania nieco później. Nie ma zresztą innej możliwości, ponieważ opracowanie zasad wykonywania zupełnie nowych działań, które wprowadziła dyrektywa wymaga przygotowania i czasu. Tymczasem dokumentacje nowych dróg nie powinny dłużej czekać na poddawanie ich ocenie brd i audytowi brd. Zarządzenie to wdraża dyrektywę nie wybiórczo, ale zdrowo-rozsądkowo, a więc w zakresie, który jest najbardziej potrzebny i możliwy obecnie do realizacji z uwagi na dotychczasowe doświadczenia GDDKiA w zakresie wykonywania audytu brd. Wdrożyć dyrektywę w GDDKiA w całości będzie można, a nawet trzeba, ale po wcześniejszym gruntownym przygotowaniu się do tego.

Uzupełnieniem do pierwszego zarządzenia będzie opracowywane obecnie, stanowiące aktualizację i rozwinięcie poprzedniego zarządzenia z 2004 r. w sprawie audytu brd, zarządzenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie oceny wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego projektów infrastruktury drogowej. Będzie ono określać szczegółowo sposób wykonywania tych dwóch działań.

Wdrażanie dyrektywy

Nie da się przecenić znaczenia omawianej tu dyrektywy dla sprawy bezpieczeństwa ludzi na drogach. Stawia ona wreszcie kwestię bezpieczeństwa człowieka na należnym mu pierwszym miejscu i nakazuje każdemu z państw członkowskich całościowe rozwiązanie tego problemu poprzez stworzenie systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, który troszczy się o sprawy bezpieczeństwa w każdej

fazie egzystencji drogi: od deski kreślarskiej po kres funkcjonowania. W tym sensie dyrektywa ta jest absolutnie rewolucyjna w stosunku do dotychczasowego fragmentarycznego i akcyjnego traktowania zagadnień bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dzięki temu nowatorskiemu podejściu stwarza ona ogromną szansę poprawy stanu bezpieczeństwa na drogach Europy, a szczególnie w Polsce.

Jest jednak kilka warunków koniecznych, aby tak się mogło stać. Najważniejszym jest taki sposób wdrożenia dyrektywy do polskich przepisów, żeby wskazane w niej działania objęły swym zasięgiem nie tylko drogi sieci TEN, czy też budowane z udziałem środków unijnych, ale także pozostałe drogi, także te nie krajowe. Drugim warunkiem jest to, aby działania te były wykonywane profesjonalnie i w sposób merytoryczny, przez przygotowane do tego zadania, odpowiednio wykształcone i przeszkolone osoby. Trzecim, niezbędnym warunkiem jest rzetelność w realizacji tych działań na każdym poziomie decyzyjnym i na każdym stanowisku oraz kontrola i rozliczanie z efektów tych działań, którymi musi być zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych na drogach.

Od strony formalnej najpóźniej do 19 grudnia 2010 r. mamy czas na wprowadzenie w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych dla wykonania postanowień dyrektywy. Wydawać się może, że czasu tego jest jeszcze dużo. Ale to nieprawda. Czasu jest bardzo mało zważywszy, jak trudnym zadaniem jest wykonanie niezbędnych zmian w ustawach i rozporządzeniach, ile czasu potrzeba na przygotowanie innych aktów, takich choćby jak zarządzenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, czy opracowanie zasad i procedur postępowania. Wydaje się, że najwłaściwszym miejscem dla wdrożenia dyrektywy mogłaby być ustawa o drogach publicznych, w której „per analogiam” do zamieszczonego w niej nie tak dawno rozdziału 2a, implementującego zapisy dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa tuneli można by umieścić rozdział 2b, w którym zawarte byłyby podstawowe zapisy dyrektywy w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury. Nie jest pewne jednak, czy zmiana jednej ustawy wystarczy. Jest także wiele innych problemów związanych z dyrektywą, wymagających rozstrzygnięcia lub opracowania. Należy do nich sprawa przyjęcia wytycznych, wyznaczania i szkolenia audytorów, wykonywania audytu brd przez zespoły, relacji między inwestorem, projektantem i audytorem brd, itp. Nie da się tej, tak złożonej i wieloaspektowej dyrektywy dobrze zaimplementować do przepisów prawa polskiego zza urzędniczego biurka. W pracach nad jej wdrożeniem powinny uczestniczyć środowiska i osoby, które z wieloletniej praktyki znają sprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a szczególnie audytu brd. Do takich osób zaliczyć należy z pewnością profesora Mariana Tracza z Politechniki Krakowskiej, od lat oddanego sprawom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ostatnia sprawa, nie wolno zwlekać, nie wolno czekać na ostatnią możliwą chwilę. Czas ucieka, a zależy nam nie tylko na tym przecież, aby przed wskazanym w dyrektywie ostatecznym terminem wywiązać się z obowiązku wprowadzenia jej do przepisów, ile głównie na tym, żeby tę tak ważną i pożyteczną dyrektywę możliwie jak najszybciej i najlepiej zacząć w praktyce stosować, z pożytkiem dla polskich dróg i dla ludzi na drogach.