

Autor: Wojciech Pieńkowski, BBPBK TRANSCOMP Sp. z o.o.

Publikacja: Transport Miejski 6/2002

Początek zmian na lepsze ? – głos w dyskusji na temat gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych.

Dnia 5 kwietnia 2002 roku odbyło się seminarium p.n. „System gromadzenia danych o sieci dróg publicznych GUD. ^{1/}”, zorganizowane przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów pod patronatem Ministerstwa Infrastruktury. W spotkaniu, które odbyło się z udziałem Podsekretarza Stanu Ministra Mieczysława Muszyńskiego, oprócz przedstawicieli IBDiM, uczestniczyli zaproszeni przedstawiciele administracji drogowej różnego szczebla, reprezentujący różne środowiska : Biuro Drogownictwa Ministerstwa Infrastruktury, Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, Biuro Studiów Sieci Drogowej, dyrekcje miejskich zarządów dróg (Kraków, Poznań, Warszawa), dyrekcje wojewódzkich zarządów dróg (województwa: łódzkie, małopolskie, mazowieckie, wielkopolskie), dyrekcje zarządów dróg powiatowych (powiaty: miechowski, myszkowski, pucki i wejherowski, sandomierski, siedlecki) oraz wybrane zarządy gminne.

Inicjatywa spotkania wynikała z potrzeby podjęcia systematycznej weryfikacji istniejących przepisów prawnych (rozporządzeń) w sprawie trybu sporządzania, gromadzenia i udostępniania danych o drogach oraz w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych. Celem jaki sobie postawiono było zapoczątkowanie cyklu konsultacji z udziałem przedstawicieli zainteresowanych środowisk zarządców dróg, które doprowadzić mają do wypracowania **rozwiązań pomocnych w bezpośrednim zarządzaniu drogami, jak i odpowiadających potrzebom centralnych organów państwowych**. Świadomość potrzeby dokonania zmian w tym zakresie stała się jeszcze silniejsza po ubiegłorocznych doświadczeniach zarządców dróg, skonfrontowanych w praktyce z nowym stanem prawnym i jego interpretacją.

Zanim do tego doszło ...

Od dnia 01.01.1999 r., a więc od wejścia w życie reformy administracyjnej kraju, zaczęły obowiązywać wynikające z tego faktu zmiany w ustawie o drogach publicznych ^{2/} oraz zmiany spowodowane przyjęciem nowego podejścia do kwestii gromadzenia danych i prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych. Dokonano między innymi wykreślenia z ustawy zapisów sankcjonujących postępowanie

^{1/} / GUD – Gromadzenie i Udostępnianie Danych (przyp. red.)

^{2/} / art.52 ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998r (Dz. Nr 196 z 1998r poz. 668).

się instrukcjami DP.A. GDDP. W konsekwencji zarządzający drogami stanęli wobec faktu barku aktów wykonawczych, które w odpowiedni sposób regulowałyby zasady działania w „nowej” rzeczywistości!

Stan ten trwał do wiosny 2000 roku! Jednak już od samego początku pojawiły się pierwsze komentarze środowiska do omawianych tekstów (projektów) nowych rozporządzeń. Dotyczyły one stwierdzonych w tych aktach różnego rodzaju braków lub usterek zarówno w kwestiach formalnych jak i merytorycznych. W konsekwencji prowadzonych dyskusji, niespełna dwa miesiące po wejściu w życie omawianych rozporządzeń, w czerwcu 2000 roku miało miejsce wystąpienie Sejmiku Województwa Lubelskiego (SWL) do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie ustalenia zgodności rozporządzenia w sprawie numeracji dróg oraz obiektów mostowych z innymi aktami prawnymi. W trakcie prac Trybunału, które trwały aż 12 miesięcy (do 26.06.2001 roku), niezależnie od tej procedury, odbywały się różne spotkania i narady, których przedmiotem były między innymi próby uściślenia i robocze uzupełnienia zawartości omawianego rozporządzenia.

We wrześniu 2000 roku, w Józefowie pod Warszawą odbyła się narada GDDP, której jednym z tematów było uzgodnienie stanowiska dotyczącego nowych zasad zakładania i prowadzenia ewidencji dróg i obiektów mostowych, w tym pierwsze uwagi i sugestie zmian, potwierdzające istnienie świadomości błędów w tym dokumencie oraz zgłoszenie potrzeby opracowania komentarza lub instrukcji postępowania w zakresie wymagań w nim określonych. Swoje uwagi w tym zakresie w międzyczasie formułowali i zgłaszali między innymi : SITK, Konwentu Marszałków Województw RP, Konwentu Dyrektorów Powiatowych Zarządów Drogowych itp. Taka reakcja środowiska zarządców dróg publicznych sprawiła, że w pierwszym kwartale 2001 roku powstała robocza wersja projektu nowelizacji rozporządzeń, opracowana pod nadzorem GDDP wraz z odpowiednim uzasadnieniem.

Projekty (próby) nowelizacji i inne propozycje zmian ...

Po roku „funkcjonowania” rozporządzeń” (w maju 2001 roku) opublikowane zostały końcowe wersje wspomnianych projektów nowelizacji :

- a) rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych oraz
- b) rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji, gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych,

które między innymi rozpowszechnione zostały podczas II Ogólnopolskiego Spotkania Zarządców Dróg Powiatowych w Elblągu (wrzesień 2001 r.).

Główne zagadnienia zasygnalizowane w nowelizacji rozporządzenia w sprawie trybu sporządzania informacji, gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych dotyczyły :

- uściślenia trybu przekazywania i wymiany danych,
- uściślenia zakresu i sposobu wyliczania oraz opisywania przekazywanych danych,
- uściślenia zakresu obligatoryjności posiadania danych przewidywanych do przekazania.

Główne zagadnienia zaproponowane w nowelizacji rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych dotyczyły :

- wydłużenia terminów założenia ewidencji w tym;

- (a) założenie ewidencji (*wykazy i mapy techniczno-eksploatacyjne*) dla dróg publicznych, obiektów mostowych i promów użytkowanych przed wejściem w życie rozporządzenia - z 18 na 48 miesięcy,
- (b) założenie ewidencji (*książki dróg i obiektów mostowych oraz karty obiektów mostowych*) dla dróg publicznych, obiektów mostowych i promów użytkowanych przed wejściem w życie rozporządzenia, ale NIE posiadających dotychczas ewidencji - z 9 na 36 miesięcy,
- (c) czas obowiązywania starych (na nadanie nowych) numerów dróg powiatowych i gminnych - z 18 na 30 miesięcy ... od dnia wejścia rozporządzenia w życie, czyli od 1 stycznia 2002 roku,

- zmniejszenia liczby obligatoryjnie wymaganych danych,

- (a) nie wymaga się podawania informacji o opracowaniach pochodzących z okresu przed obowiązywaniem rozporządzenia,
- (b) nie wymaga się podawania danych o ruchu w zestawieniach zbiorczych i w wykazach dróg,
- (c) w przypadku braku danych nie wymaga się podawania informacji o klasie technicznej drogi, nośności, łukach poziomych, łukach pionowych i spadkach,
- (d) w przypadku dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych nie wymaga się wprowadzania danych o torowiskach, przystankach, koronie drogi i odwodnieniu,
- (e) dane o uzbrojeniu podziemnym podaje się tylko w przypadku potrzeby ich wykorzystania,
- (f) nie wymaga się dołączania do książki drogi przekrojów charakterystycznych drogi dla dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych,

- uściślenie i skomentowanie wybranych pojęć,

- (a) dane o klasie drogi mają pochodzić z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ...
- (b) jezdnia główna to jezdnia po której prowadzony jest pikietaż i na stałe jest ona oznaczona numerem 1,
- (c) w przypadku dróg dwujezdniowych jezdnia główna w kierunku przeciwnym do pikietaża na stałe oznaczona jest numerem 2,
- (d) pozostałym jezdniom w przekroju drogi odpowiednio nadawane są kolejne numery nieparzyste - na prawo od jezdni nr 1 i numery parzyste - na lewo od jezdni nr 1,

- (e) opisanie poszczególnych odcinków jezdni ma być uzupełnione o ich wyliczoną długość i powierzchnię,
- (f) zwiększenie formatów numerów dla dróg powiatowych i gminnych (numer drogi powiatowej - liczba 4-cyfrowa i wyróżnik literowy województwa, numer drogi gminnej - liczba 5-cyfrowa i wyróżnik literowy województwa)

Miało to miejsce PO OGŁOSZENIU wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Szersze omówienie tego projektu nowelizacji zamieszczono w numerze Polskich Drogach (nr 10/2001)^{3/}, natomiast praktyczną ocenę i uwagi krytyczne do tego dokumentu opublikowano w kolejnym numerze Polskich Dróg (nr 11/2001 r.)^{4/}.

Niektóre spośród zgłoszonych w tym materiale uwag dotyczyły tego, że :

a) systemy referencyjne (modele sieci) w dowiązaniu do których powinny być gromadzone dane o drogach, dane o obiektach mostowych usytuowanych na ich ciągach oraz w powiązaniu z którymi powinna być dokonywana ocena stanu eksploatacyjnego (nawierzchni) dróg powinny być oparte na rozwiązaniach, w których podstawowa zasada polega na tym, że :

- poszczególne połączenia (drogi) budowane są z następujących po sobie kolejnych odcinków międzywęzłowych,
- lokalizacja zdarzeń i elementów zagospodarowania na ciągu drogi powinna być dokonywana przede wszystkim w oparciu o **pikietaż lokalny**, przyjmowany dla każdego odcinka międzywęzłowego oddzielnie.

Taki sposób dowiązywania informacji o elementach drogi do jej przebiegu gwarantuje dużo większe bezpieczeństwo tych danych i elastyczność w ich wykorzystywaniu dla potrzeb bezpośredniego zarządzania oraz tworzy warunki dla prawidłowej i bezpiecznej z punktu widzenia użytkownika obsługi informatycznej (baz danych) problematyki ewidencji.

b) sposób wymiarowania elementów występujących w obrębie danego przekroju charakterystycznego powinien być uzupełniony o kwestię ustalenia ich **położenia** w obrębie każdego przekroju charakterystycznego (domiar lub kolejność występowania), co automatycznie umożliwia odtwarzanie sytuacji przeniesionej z terenu na podstawie zebranych wcześniej informacji.

Obecnie przy ograniczonym sposobie opisywania danych z przekroju jest to niemożliwe. Prace prowadzone przez zbierających dane są w tej sytuacji tylko działaniami „w jedną stronę” i w rezultacie zabezpieczają jedynie potrzeby sprawozdawczości, a nie dają możliwości wykorzystania ich rezultatu we wspomagananiu procesów utrzymania i zarządzania drogami. Propozycja zapisana w projekcie nowelizacji, polegająca na rezygnacji z konieczności posiadania przekrojów charakterystycznych (dotycząca tylko części zarządców dróg !) przy utrzymaniu dotychczasowego stanu rzeczy jest niczym innym tylko próbą ucieczki od problemu a nie próbą jego rozwiązania!

^{3/} / Małgorzata Arabska (GDDP) - „Problemy prowadzenia ewidencji drogowej w świetle zmian przepisów.” – Polskie Drogi Nr 10 (84)

^{4/} / Tomasz Kula (IBDiM), Wojciech Pieńkowski (TRANSCOMP Sp. z o.o.) – „Głos w dyskusji na temat nowelizacji rozporządzeń w sprawie ewidencji dróg.”. – Polskie Drogi Nr 11 (85)

Ponadto rzeczą o charakterze nie mniej istotnym od pozostałych jest kwestia wypracowania i możliwie szybkiego przyjęcia **jednolitego standardu i procedur przekazywania** danych od poszczególnych zarządców dróg. Nowelizacji rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz trybu sporządzania informacji, gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych powinno towarzyszyć opracowanie szczegółowych wytycznych dotyczących jednolitych standardów pozyskiwania, weryfikacji i kodowania danych. Ma to szczególne znaczenie dla zapewnienia spójności i kompatybilności tych danych w odniesieniu do wszystkich dróg publicznych, tj. krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Tymczasem ta kwestia w omawianym projekcie nowelizacji została rozwiązana w sposób niezadowolający.

Tak na marginesie, w październiku 2001 roku podpisana została nowelizacja wytycznych stosowania systemu referencyjnego GDDP, która jednak nie wprowadzała istotnych zmian w dotychczasowych ustaleniach, a wręcz powodowała dodatkowe zamieszanie w kontekście propozycji zapisanych w złożonym do ministerstwa projekcie nowelizacji omawianych rozporządzeń.

Stan obecny (nowelizacja ustawy o drogach publicznych) ...

W marcu bieżącego roku ostatecznie została przyjęta i weszła w życie ustawa o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (ustaw z dnia 01 marca 2002 roku), która po rozpatrzeniu poprawek Senatu została przyjęta przez Sejm. Do najważniejszych ustaleń przyjętych w tym akcie prawnym w odniesieniu do dotychczasowego brzmienia ustawy o drogach publicznych należy zaliczyć między innymi to, że :

„ ... w art. 10 po ust. 3 dodaje się ust. 3a i 3b w brzmieniu:

3a. Numery dróg, po zaliczeniu ich do kategorii dróg publicznych, nadają odpowiednio:

- 1) drogom krajowym i wojewódzkim - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,*
- 2) drogom powiatowym i gminnym – zarządy województw.*

3b. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz zarządy województw prowadzą rejestry nadanych numerów dróg.;

Art. 17. 1. Do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy :

- 1) określanie kierunków rozwoju sieci drogowej,*
- 2) wydawanie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg i obiektów mostowych,*
- 3) koordynacja działań w zakresie przygotowania dróg na potrzeby obrony państwa,*
- 4) koordynacja działań na rzecz rozwiązywania problemów klęsk żywiołowych w zakresie dróg publicznych,*
- 5) gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych,*
- 6) sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad ...*

art.18a ...

7. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, tryb sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, uwzględniając w szczególności potrzebę zapewnienia ich jednolitości i kompletności. ”.

Perspektywy ...

Fakt zorganizowania omawianego seminarium w powiązaniu z przytoczonym powyżej punktem 7 nowelizowanej ustawy o drogach publicznych dowodzi jak poważnie potraktowano możliwość formalnego uporządkowania dotychczasowych problemów, jakie pojawiły się po wejściu w życie wspomnianych na wstępie rozporządzeń.

W trakcie przeprowadzonej dyskusji uznano, że działania do których zarządcy dróg byliby zobligowani nowymi przepisami co prawda powinny tworzyć warunki dla spełniania oczekiwań centralnych organów państwowych ale w absolutnie podstawowym stopniu. W głównej mierze powinno się dążyć do poprawy efektywności utrzymania i skuteczności zarządzania siecią drogowo-uliczną oraz obiektami mostowymi, umożliwiając poszczególnym zarządom samodzielne decydowanie o zakresie i stopniu uszczegółowienia pozyskiwanych danych. W tej sytuacji niezbędne jest włączenie do procesu tworzenia nowych (nowelizacji istniejących) przepisów szerszego grona przedstawicieli administracji drogowej szczebla samorządowego (zarówno sieci zamiejsczych jak i układów drogowo-ulicznych w obszarach miast), pośród których w gestii powiatów i gmin pozostaje ponad 87% sieci dróg publicznych.

Zebrani stwierdzili również, że warunkiem koniecznym wprowadzania nowoczesnych technik zarządzania drogami publicznymi w Polsce jest opracowanie szczegółowej metodyki kodowania danych o sieci zawierającej zasady tworzenia i eksploatacji **systemu referencyjnego**. System ten powinien opierać się na zasadzie węzłów sieciowych i odcinków węzłowych i jednocześnie umożliwiać wykorzystanie istniejących zasobów danych o drogach i obiektach mostowych. Stanowić on powinien wspólną platformę działania zarówno dla zarządców dróg krajowych i autostrad, jak i dla samorządowych zarządców dróg. Zasady tworzenia i wdrażania tego systemu powinny być uwzględnione w aktach prawnych. Uznano więc, że w pierwszej kolejności należałoby opracować metodykę kodowania danych o sieci oraz danych o stanie nawierzchni. Przyjęte zasady gromadzenia informacji oraz ich ilość i specyfika z pewnością wymuszą zastosowanie technik komputerowych, automatyzacji pomiarów i rejestracji stanu dróg. W tej sytuacji powinny być przyjęte **jednolite standardy** pozyskiwania, weryfikacji i kodowania danych, co między innymi powinno pociągać za sobą, że **nie powinna mieć miejsca sytuacja, gdzie każdorazowo nagina się standardy do zmieniającego się oprogramowania**. Ma to szczególne znaczenie dla zapewnienia spójności i kompatybilności tych danych w odniesieniu do wszystkich dróg publicznych, tj. krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Dla poparcia tych stwierdzeń można dodać, że w krajach zachodnich funkcjonują do dziś z powodzeniem opracowane 30 lat temu standardy

dotyczące pozyskiwania, weryfikacji i kodowania danych o sieci dróg publicznych, niezależnie od zmieniających się technologii informatycznych. Jednym z istotnych wymagań, narzuconych na banki informacji drogowej jest ich zgodność z obowiązującymi przepisami takimi jak ustawy, rozporządzenia, wytyczne. Ponadto musi być zagwarantowana otwartość i elastyczność tych rozwiązań na nowe wymagania oraz na potrzebę przechowywania niestandardowych danych.

Nowe rozwiązania w maksymalnym stopniu powinny również umożliwiać wykorzystywanie zastabilizowanych już w terenie punktów referencyjnych oraz zgromadzonych w dowiązaniu do nich danych. Powinny to być rozwiązania **proste i zrozumiałe** w stosowaniu dla wszystkich potencjalnych ich użytkowników.

Z uwagi na to, że widoczna jest odmienność specyfiki warunków funkcjonowania i potrzeb zarządców dróg w miastach i poza nimi, a same doświadczenia wyniesione z funkcjonowania omawianych przepisów w ostatnim okresie mają istotne, praktyczne znaczenie, w podsumowaniu seminarium przyjęto, że w najbliższym czasie odbędzie się kolejne robocze spotkanie. W trakcie niego przedstawiona zostanie pod dyskusję wersja robocza proponowanych zmian. Dotyczyć mają one w pierwszym rzędzie uporządkowania spraw związanych z problematyką systemu referencyjnego, czyli elementu na bazie którego osadzona powinna być jakakolwiek dalsza działalność związana z zarządzaniem i utrzymaniem dróg i ulic. Jak więc widać intencje są prawidłowe, a co z tego wyniknie – zobaczymy!