

RADA POWIATU
W GOLENIOWIE
ul. Dworcowa 1
72-100 Goleniów

Pan
Andrzej Wojciechowski
Przewodniczący Zarządu
Powiatu w Goleniowie



Interpelacje i wnioski zgłoszone
na XXX sesji Rady Powiatu w Goleniowie
z dnia 25 października 2001r.

BR.RW.0045-30/01

Goleniów, 30 października 2001 r.

- ✓ 1. Radny Waldemar Tunkiewicz wniósł o uzupełnienie odpowiedzi na interpelację w sprawie przedstawienie kosztów utrzymania Powiatowego Zarządu Dróg w Goleniowie z uwzględnieniem kosztów utrzymania samochodu służbowego dyrektora Zarządu Dróg Powiatowych w Goleniowie Mariana Hrynia.
- ✓ 2. Radny Waldemar Tunkiewicz ponowił swoją interpelację do Zarządu Powiatu, pytając, jakie konsekwencje zostaną wyciągnięte wobec naruszenia przez dyrekcję Zasadniczej Szkoły Zawodowej w Nowogardzie dyscypliny budżetowej oraz czy i kiedy został powiadomiony o tym fakcie Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej?
- ✓ 3. Radny Janusz Połonka skierował swoją interpelację do Zarządu Powiatu o wyjaśnienie przyczyny, dlaczego Z-ca dyrektora SPSP w Goleniowie J. Rosochacki został zwolniony ze swoich obowiązków z winy zakładu pracy, w wyniku czego wypłacono mu odszkodowanie, a następnie planuje się zatrudnienie J. Rosochackiego na stanowisku kierownika ds. administracyjnych, wiedząc, że został on zwolniony ze swojego stanowiska wraz ze zwolnionym dyscyplinarnie dr J. Syfertem.
- ✓ 4. Radny Kazimierz Lembas wniósł o uzupełnienie *Informacji o przebiegu restrukturyzacji SPSP, z siedzibą w Goleniowie* o zestawienie faktycznego wykonania dochodów i faktycznie poniesionych kosztów funkcjonowania szpitala za miesiąc VII - IX 2001 r. (3 miesiące) w rozbiciu na wydatki osobowe i pozostałe wydatki.
5. Radny Czesław Czernikiewicz wniósł pod adresem Zarządu Powiatu o przeznaczenie środków na wstawienie drzwi w budynku po byłym hotelu "Cisy".
6. Radny Waldemar Tunkiewicz wniósł do Zarządu Powiatu, aby osoby przygotowujące uzasadnienie do uchwał podpisywały się pod tym uzasadnieniem..

Z poważaniem

WICEPRZEWODNICZĄCA RADY
Gizela Rybicka

Otrzymują:

1. Adresat
2. A/a



ZARZĄD DRÓG POWIATOWYCH W GOLENIOWIE

72-100 GOLENIÓW, UL. FABRYCZNA 25
TEL./FAX (091) 407-17-90; 407-10-80

NIP 856-15-78-717
REGON 811769437

Goleniów, dnia 5.11.2001

BIURO RADY POWIATU
W GOLENIOWIE

wpłynęło dnia... 05... 11... 01r

ilość zat..... podpis... Wojkiewicz

Szanowny Pan Radny Powiatu
Waldemar Tunkiewicz

W uzupełnieniu do odpowiedzi na interpelację Pana Radnego złożoną na XXIX Sesji Rady Powiatu składam:

1. Wykaz wydatków ZDP Goleniów w roku 2000.
2. Ksero artykułu z czasopisma „Polskie Drogi” z m-ca października br. dotyczącego spraw zarządzania drogami powiatowymi w Polsce.
3. Wytyczne GDDP w sprawie tworzenia modelu struktur organizacji i zarządzania drogami powiatowymi.

Bardzo przepraszam za niewłaściwą interpretację Pana interpelacji i niekompletnej odpowiedzi na nią złożoną przed XXX Sesją Rady Powiatu.

Z poważaniem

Otrzymują:

1. Adresat
2. Zarząd Powiatu – Sekretarz
3. Rada Powiatu
4. A/a

DYREKTOR
ZARZĄDU DRÓG POWIATOWYCH
W GOLENIOWIE

Marian Bryń

Wykaz wydatków ZDP Goleniów

za rok. 2000

20

- Zespół Dróg Powiatowych
- 3 Obwody Drogowo

- 80000
- 15 etatów (Goleniów, Nowogard, Maszewo)

§	Opis	Ogółem	Adm.	Utrzym. dróg.	Uwagi
11.	Wynagrodzenia osobowe	539.116	211.694	327.422	
17.	Dodatkowe wynagrodz. (13-ka)	34.656	14.487	20.169	
21	Naprawy i wydatki nie rel. do wynagrodz. (ryczałt)	12.324	4.000	8.324	
28	Podróże służbowe - krajowe	20.000	10.000	10.000	
31	Materiały i wyposażenie (w tym: paliwo, meble, mat. biurowe, prenumeraty, tarcie do pił, drobny sprzęt, str. cyfrowe i odhr. osob.)	170.000	47.000	123.000	
35	Energia, gaz (3 obiekty)	18.000	10.000	8.000	
36	Usługi materialne (w tym: telefony, faxy, ścieki, woda, dozór, sprzętanie, remont obiektów, dokumentacja projektowa, opłata)	3.076.850	42.800	3.034.050	
	BIEŻĄCE UTRZYMANIE DRÓG	2.912.850	-	2.912.850	
37	Usługi niematerialne (obsł. prawna)	8.000	8.000	-	
40	Różne opłaty, składki, ubezpiec. dróg.	10.000	6.000	4.000	
41	Składki na ubezpieczeni. społeczne	102.570	40.441	62.129	
42.	" - na Fundusz Pracy	14.057	5.541	8.516	
43	" - na Zakładowy Fund. Świadczeń Społ.	12.515	3.195	9.320	
67.	Podatki na nieruchomości samor. terytor.	3.000	3.000	-	
72	Wydatki na finansowanie inwestycji (edukacja)	101.000	-	101.000	
	w tym. samochód dostawczy 1 szt młot spalinowy 1 szt piła do drewna 1 szt agregat prądowy. 1 szt				
	Razem w ZDP	4.122.108	406.158	3.715.950	
	+ dotacje dla gmin-miast.	281.146	-	281.146	na bieżące utrzymanie ulic
	+ dochód ze środka specjalnego	50.000		50.000	na bieżące utrzymanie dróg
	OGÓŁEM	4.453.254	406.158	4.047.096	
		100%	9,1%	90,9%	

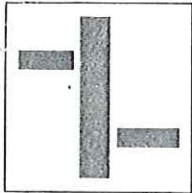
Uwaga: * kwoty zostały zaokrąglone do pełnych złotych

* poziom kosztów za ROK 1999 był podobny

* plan wydatków na ROK 2001 jest również podobny

DYREKTOR
ZARZĄDZAJĄCY POWIATOWYM
ZBIORNIKIEM

Janina Kłosa



Zarządzanie drogami powiatowymi. Aspekty finansowe i organizacyjne

Związek Powiatów Polskich, realizując swoje statutowe cele, stale monitoruje działalność samorządów powiatowych. Dotyczy to rzecz jasna także analizowania realizacji bardzo ważnych zadań z zakresu modernizacji i utrzymania dróg powiatowych. Poniżej prezentujemy obszernie fragmenty raportu dotyczącego lat 1999 i 2000. Podstawą do jego opracowania były wyniki ankiet rozprawdzonych na początku lutego 2001 roku wśród wszystkich powiatów i miast na prawach powiatu. Ankieta spotkała się z ogromnym zainteresowaniem. Wypełniło ankietę aż z 246 powiatów (81 proc. wszystkich powiatów). Uzyskany tą drogą materiał daje podstawę do wyciągania wniosków dotyczących wszystkich polskich powiatów.

Zdając sobie sprawę, iż odbiorcą treści zawartych w niniejszym raporcie będą przede wszystkim osoby zarządzające, starano się w maksymalnym stopniu nadać mu wymiar praktyczny. Zaprezentowano więc w nim analizę konkretnych problemów, z jakimi stykały się powiaty w pierwszych dwóch latach swojej działalności.

Mamy nadzieję, że informacje zawarte w prezentowanym materiale okażą się także przydatne decydom rozstrzygającym o dalszym przebiegu procesu reformowania administracji publicznej w Polsce. Nie ulega bowiem jakiegokolwiek wątpliwości, że proces ten wymaga modyfikacji części zastosowanych rozwiązań, a przede wszystkim w zakresie kształtowania dochodów powiatów.

Bilans przejęcia dróg powiatowych

Od 1 stycznia 1999 roku zarządcami dróg powiatowych są zarządy powiatów. Do dróg powiatowych zalicza się drogi, które stanowią połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą¹. W powiatach, które odpowiedziały na ankietę znajduje się 87 872,637 kilometrów dróg powiatowych.

Najwięcej dróg powiatowych znajduje się w powiatach:

- Kieleckim – 1128 km,
- Bielskim – 1127 km,

Tab. 1. Liczba kilometrów dróg w ankietowanych powiatach w podziale na województwa.

Województwo	Liczba kilometrów dróg powiatowych zarządzanych przez powiat, stan na:			Liczba powiatów, które udzieliły odpowiedzi	Liczba powiatów, w których zmiany nie występowały
	1 stycznia 1999	1 stycznia 2000	1 stycznia 2001		
Dolnośląskie	4970,96	4964,70	4956,36	16	11
Kujawsko-Pomorskie	6604,01	6531,71	6533,81	18	9
Lubelskie	8860,58	8670,90	8679,32	16	7
Lubuskie	3372,50	3309,79	3310,69	9	8
Łódzkie	6873,31	7330,33	7312,53	19	12
Małopolskie	6115,40	6023,00	5993,60	16	11
Mazowieckie	8747,21	8727,95	8717,74	21	12
Opolskie	1679,17	1660,78	1654,18	6	3
Podkarpackie	3463,28	3465,36	3431,15	11	9
Podlaskie	4281,26	4267,26	4272,78	7	4
Pomorskie	3784,88	3797,38	3867,88	9	5
Śląskie	4018,89	4054,49	3829,99	13	10
Świętokrzyskie	4971,96	4977,96	4993,06	11	5
Warmińsko-Mazurskie	5833,47	5832,77	5824,80	12	9
Wielkopolskie	9505,61	9478,61	9489,57	25	19
Zachodniopomorskie	4988,98	5005,18	5005,18	11	10
Ogółem:	88071,50	88098,17	87872,64	220	144

Tab. 2. Powiaty, w których nastąpiło największe zwiększenie liczby kilometrów dróg powiatowych w latach 1999–2001.

Powiat	Liczba km 1 stycznia 1999	Liczba km 1 stycznia 2001	Zwiększenie liczby km dróg	Powody zmiany liczby kilometrów dróg długości zarządzanych dróg
Wejherowski	482,0	549,0	67,0	Zmiana kategorii dróg z gminnych na powiatowe
Aleksandrowski	198,7	222,6	23,9	Przeprowadzono inwentaryzację, przejście ulic od WDDM Włocławek
Sławieński	364,8	381,1	16,1	Przejście 2 dróg oraz przekwalifikowanie 3 ulic w Darłowie na gminne
Skarżyski	171,0	187,0	16,0	Powiększenie terenu powiatu
Cieszyński	358,0	370,3	12,3	Przekwalifikowanie dróg powstałych po wybudowaniu obwodnic w Cieszynie i Ustroniu
Kościański	372,8	382,2	9,4	Przekwalifikowanie dróg
Łukowski	530,0	536,0	6,0	Przekwalifikowanie dróg powiatowych na gminne
Łomżański	524,9	530,2	5,3	Przejście drogi po powtórnej inwentaryzacji
Wołomiński	425,0	430,1	5,1	Zmiana kategorii niektórych odcinków dróg z gminnych na powiatowe

Tab. 3. Powiaty, w których ubyło najwięcej dróg powiatowych w latach 1999 i 2000.

Powiat	Liczba km 1 stycznia 1999	Liczba km 1 stycznia 2001	Zmniejszenie liczby km dróg	Powody zmiany długości zarządzanych dróg
Jasielski	466,7	433,1	33,6	Przekwalifikowanie dróg powiatowych na wojewódzkie
Słpecki	376,0	350,0	26,0	Przekwalifikowanie drogi powiatowej na wojewódzką oraz przekazanie ulic Zarządowi Miasta Słupcy
Zduńskowolski	218,6	200,3	18,3	Przekwalifikowanie ulic do kategorii miejskich
Strzelecki	324,4	311,4	13,0	Przekwalifikowanie dróg powiatowych na gminne oraz dróg powiatowych na wojewódzkie
Ławski	555,0	544,0	11,0	Przekwalifikowanie dróg powiatowych na gminne
Kozienicki	302,0	291,3	10,7	Uzgodnienie przebiegu dróg z Mazowieckim Zarządem Dróg Wojewódzkich w Warszawie
Świdnicki	218,6	208,4	10,3	Regulacja sieci dróg powiatowych
Siemiatycki	650,0	641,0	9,0	Przekazanie drogi powiatowej do Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich
Puławski	447,9	440,0	7,9	Zmiana dróg powiatowych na gminne
Opoczyński	349,5	343,0	6,5	Zmiana kategorii drogi (odcinek drogi powiatowej przejęła gmina)

- Białostockim – 1100 km,
 - Stargardzkim – 848 km,
 - Ostrołęckim – 821 km.
- (P. m. c. m. c.)*
596
 Natomiast najmniej dróg powiatowych znajduje się w następujących – z ankietowych – powiatach:

- Tyskim – 105,0 km,
- Rybnickim – 105,1 km,
- Krapkowickim – 151,7 km,
- Myszkowskim – 172,6 km,
- Pabianickim – 184,0 km.

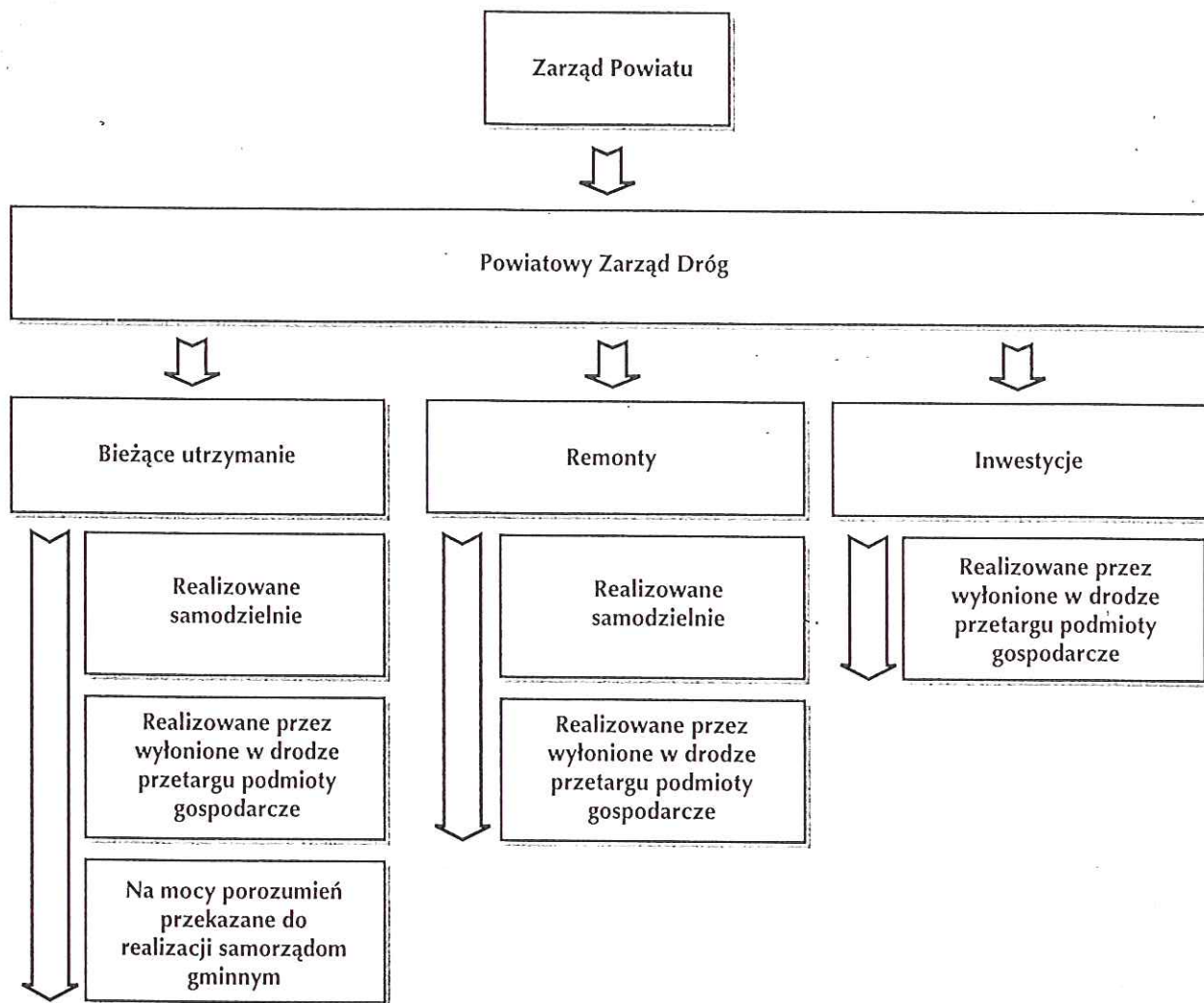
Ankietowane powiaty podkreślają bardzo zły stan techniczny przejętych dróg, który wynika ich zdaniem, z wieloletnich zaniedbań z okresu poprzedzającego utworzenie powiatów (sprzed 1999 roku)². Na drogi te (mające wówczas status dróg wojewódzkich) przeznaczano najmniej środków spośród wszystkich kategorii dróg, co powodowało ich systematyczną dekapitalizację.

Liczba kilometrów dróg zarządzanych przez powiaty uległa w trakcie lat 1999 i 2000 zwiększeniu o 801 kilometrów. Zmiany liczby kilometrów dróg powiatowych nastąpiły w 86 powiatach. Przyczyną tego było najczęściej: przekwalifikowanie kategorii dróg, aktualizacja ich długości (powtórny pomiar), zmiana przebiegu dróg, powiększenie obszaru powiatu, przejście dróg lub ich odcinków.

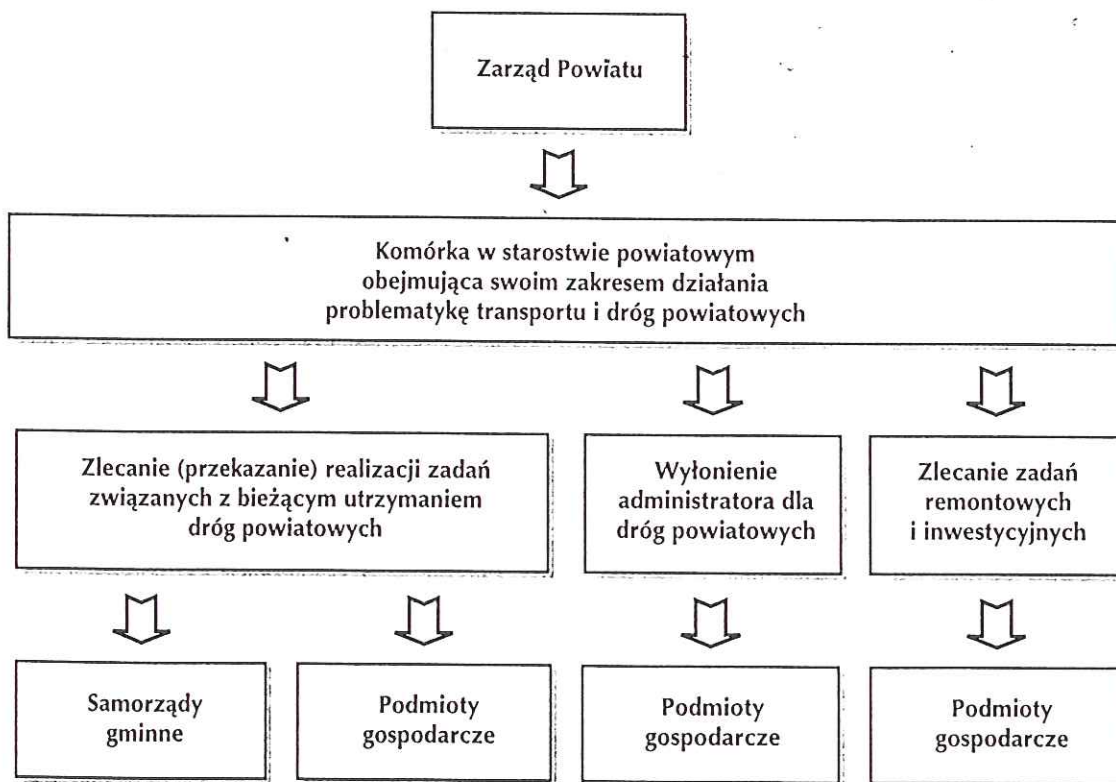
W tabelach 2 i 3 zaprezentowano informacje o powiatach, w których nastąpiły największe zwiększenia i zmniejszenia liczby kilometrów dróg powiatowych.

Jednostki wykonujące zadania zarządcy dróg powiatowych

W zdecydowanej większości, bo aż w 87 proc. powiatów utworzono jednostkę organizacyjną wykonującą zadania związane z zarządzaniem drogami powiatowymi. Zakres działania tych jednostek jest identyczny, choć pojawiają się różne jej nazwy, np. powiatowy zarząd dróg, zarząd dróg powiatowych, zarząd drogowy. Z kolei w 6 proc. powiatów zadania zarządcy dróg wykonywane są poprzez wyspecjalizowaną komórkę w starostwie powiatowym (pojawiają się różnorakie nazwy wydziałów wykonujących zadania z zakresu zarządzania drogami, np.: wydział komunikacji i dróg, wydział komunikacji, dróg i transportu, wydział dróg i mostów, wydział transportu, wydział drogownictwa, wydział drogownictwa i komunikacji, wydział inwestycji i utrzymania dróg itp.). W przypadku 2 proc. powiatów zarządzanie drogami odbywa się poprzez inne komórki w starostwie powiatowym, które realizują także innego rodzaju zadania i kompetencje powiatu (np. wydziały zajmujące się także gospodarką mieszkaniową, inwestycjami, czynnościami administracyjnymi



Sch. 1. Wariant I zarządzania drogami powiatowymi.



Sch. 2. Wariant II zarządzania drogami powiatowymi.

Tab. 4. Najniższe i najwyższe zatrudnienie w jednostkach wykonujących zadania zarządcy dróg powiatowych.

Powiat	Poziom zatrudnienia (osoby)	Długość dróg powiatowych (km)	Średnia długość dróg powiatowych przypadająca na 1 zatrudnioną osobę
Najniższe zatrudnienie			
Pleszewski	4	372,89	93,22
Skarżyski	8	187,00	23,38
Przemyski	8	482,58	60,32
Kościański	9	382,20	42,47
Jeleniogórski	9	261,00	29,00
Strzelecko-Drezdenecki	9	213,09	23,68
Lidzbarski	9	355,40	39,49
Niski	9	291,60	32,40
Kaliski	10	512,40	51,24
Zielonogórski	10	418,10	41,81
Najwyższe zatrudnienie			
Lubelski	65	813,91	12,52
Lubartowski	40	602,70	15,07
Łomżyński ³	38	530,20	13,95
Elbląski	38	540,60	14,23
Kraśnicki	38	407,60	10,73
Nowosądecki	36	525,00	14,58
Słupski	35	751,80	21,48
Giżycki	35	791,00	22,60
Kłodzki	34	711,51	20,93
Łukowski	32	536,00	16,75
<i>Goleniowski</i>	<i>23</i>	<i>694,000</i>	<i>30,17</i>

z akresu komunikacji, obsługą finansową lub organizacyjną starostwa powiatowego). W 5 proc. ankiet brak jest danych na temat organizacji zarządzania drogami.

Generalnie więc, w powiatach obowiązują dwa modele zarządzania drogami, które przedstawiono na schematach. Wybór modelu zarządzania, a następnie wykonawcy zadań pozostaje do rozstrzygnięcia po uwzględnieniu realiów finansowych i specyfiki lokalnej danego regionu czy też powiatu. Na schematach zaprezentowano najczęściej powtarzające się w ankietach możliwości wykonywania zadań związanych z zarządzaniem drogami powiatowymi.

W przypadku powiatowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania z zakresu zarządzania drogami interesujące jest porównanie zatrudnienia w nich z długością obsługiwanych dróg (z zastrzeżeniem, że różna może być skala zadań realizowanych przez te zarządy dróg). W tabeli 4 przedstawiono informację na ten temat w stosunku do powiatów o największym i najniższym zatrudnieniu. Wydaje się, że dla zarządów powiatów dane te mogą okazać się przydatne w ocenie działania własnych jednostek organizacyjnych.

Powiaty podejmują różne działania zmierzające do usprawnienia zarządzania drogami oraz ograniczania kosztów. Najczęstsze przedsięwzięcia to: zawieranie porozumień z innymi jednostkami samorządu (przede wszystkim z gminami, ale także, choć rzadziej, z innymi powiatami oraz z województwem³) w sprawie zlecenia realizacji zadań, powoływanie powiatowych zarządów dróg wykonujących we własnym zakresie bieżące utrzymanie i drobne prace remontowe, tworzenie gospodarstw pomocniczych, zawieranie porozumień z podmiotami korzystającymi w dużym wymiarze z dróg powiatowych, w celu współfinansowania modernizacji dróg.

Interesującym zjawiskiem, sygnalizowanym przez wiele samorządów powiatowych, jest brak na ich terenie firm spe-

cializujących się w budownictwie drogowym. Szczególnie dotyczy to firm, z jednej strony mobilnych i posiadających specjalistyczne wyposażenie, a z drugiej biorących także udział w przetargach na wykonywanie niewielkich zadań o wartości kilkuset tysięcy złotych. Problem ten dotyczy przede wszystkim mniejszych powiatów, których nie stać na utrzymanie własnych służb wykonujących drobne prace remontowe. Powiaty sygnalizują, że następstwem tego zjawiska są wyższe koszty wykonywania prac inwestycyjnych i remontowych (brak konkurencji nie sprzyja obniżeniu cen usług) oraz mniejsze możliwości wykonywania prac w najbardziej optymalnej porze roku (wobec czego wiele prac wykonywanych jest wczesną wiosną lub późną jesienią, co nie wpływa korzystnie na poziom wykonawstwa).

Wykorzystanie subwencji drogowej na realizację zadań z zakresu budowy, utrzymania i ochrony dróg powiatowych

Wśród ankietowanych samorządów wiele emocji i niezadowolona wzbudza wysokość części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów. Powszechnie krytykowane są zasady jej naliczania, a szczególnie nie uwzględnianie w algorytmie wymiernych i istotnych parametrów decydujących o skali kosztów zarządzania drogami⁴.

Warto w tym miejscu przypomnieć podstawowe zasady finansowania dróg powiatowych.⁵ Zadania w zakresie budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg powiatowych finansowane są przez samorząd powiatowy oraz mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Źródłem finansowania dróg publicz-

nych są również środki finansowe określone przepisami o drogach publicznych i przepisami o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego.

Wydatki na finansowanie dróg powiatowych, łącznie z wydatkami na finansowanie dróg wojewódzkich, dróg w miastach na prawach powiatu oraz w mieście stołecznym Warszawa, stanowią 60 proc. ustalonego ustawą budżetową udziału w wysokości planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych (udział ten nie może być niższy niż 30 proc. całości tych wpływów z tego podatku do budżetu państwa).

Środki na wydatki związane z budową, modernizacją, utrzymaniem, zarządzaniem i ochroną dróg powiatowych przekazywane są w formie części drogowej subwencji ogólnej.

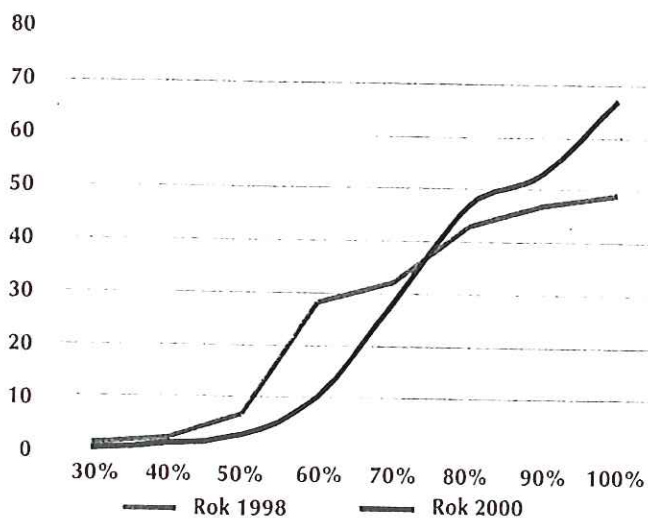
Kwotę subwencji ustala się z uwzględnieniem następujących parametrów: wartości odtworzeniowej (z wagą 50 proc. – zależnej od długości dróg oraz drogowej infrastruktury technicznej) oraz pracy przewozowej zależnej od gęstości sieci dróg i natężenia ruchu (z wagą 50 proc. – do podziału kwot między zarządców dróg powiatowych i zarządców dróg w miastach na prawach powiatu).

Za wartość odtworzeniową przyjmuje się koszty, jakie należałoby ponieść w celu budowy dróg o konstrukcji, parametrach technicznych, geometrycznych i wyposażeniu typowym dla kategorii dróg powiatowych (w terenach górskich – takich, gdzie co najmniej 50 proc. obszaru danej gminy jest położone powyżej 350 m nad poziomem morza – wartość odtworzeniową zwiększa się o 20 proc.). Natomiast pracę przewozową (w pojazdo/kilometrach na dobę) dróg powiatowych określa się iloczynem długości dróg tej kategorii w kilometrach oraz średniej wielkości ruchu na tych drogach w pojazdach rzeczywistych na dobę.

Podziału kwot na poszczególne powiaty dokonuje się uwzględniając proporcjonalny udział wartości odtworzeniowej ich dróg i pracy przewozowej na nich w stosunku do łącznej wartości odtworzeniowej i pracy przewozowej na wszystkich drogach powiatowych w skali całego kraju.

Z łącznej kwoty subwencji drogowej dla powiatów, miast na prawach powiatów oraz województw wydziela się kwotę na utrzymanie rzecznych przepraw promowych o średnim ru-

Liczba powiatów



Sch. 3. Stopień wykorzystania subwencji drogowej (w %) na realizację zadań z zakresu budowy, utrzymania i ochrony dróg powiatowych w latach 1999-2000.

Tab. 5. Stopień wykorzystania subwencji drogowej na przykładzie 10 powiatów, które w 1999 roku miały najniższy wskaźnik przeznaczenia jej na zadania drogowe.

Powiat	% wykorzystania subwencji drogowej	
	w 1999 roku	w 2000 roku
Obornicki	34,00	36,00
Pleszewski	39,10	47,57
Zielonogórski	42,00	100,00
Krapkowicki	43,36	45,47
Jarociński	45,86	79,83
Jeleniogórski	46,50	58,50
Żarski	47,21	61,58
Bieszczadzki	49,60	56,50
Bełchatowski	50,00	100,00

chu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę oraz 10 proc. rezerwę, o podziale której decyduje Zespół do spraw transportu i infrastruktury technicznej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (w latach 1999 i 2000 z rezerwy tej finansowano zadania inwestycyjne realizowane obecnie przez samorządy powiatowe i wojewódzkie, a rozpoczęte przed 1 stycznia przez administrację rządową).

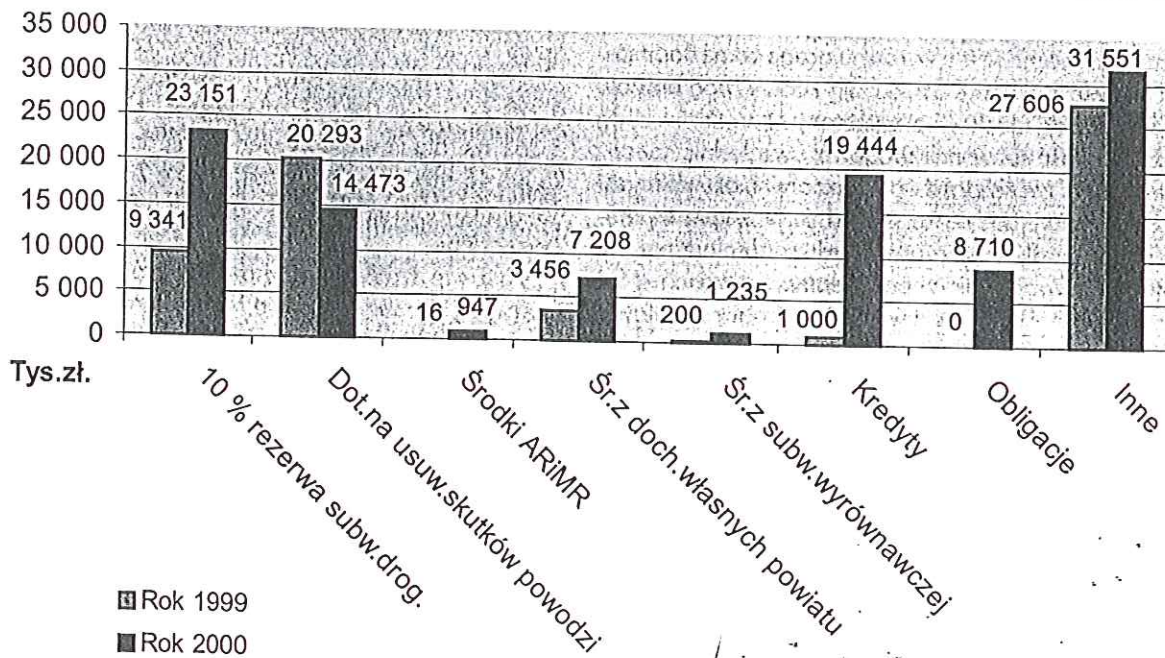
W odpowiedziach na ankietę Związku Powiatów Polskich wielokrotnie podkreślano (aż 93 proc. ankietowanych!), że przyznawana powiatom subwencja drogowa wystarcza zaledwie na bieżące utrzymanie i na niewielką skalę remontów dróg, nie dając równocześnie możliwości odtwarzania ich wartości. Równocześnie podkreślano, że z roku na rok wzrasta natężenie ruchu na drogach, w tym niestety bardzo często pojazdów przeciężonych ponad normy. Podkreśla się znaczenie dróg powiatowych, jako bardzo często jedynych dróg dojazdowych do miejscowości, łączących drogi wojewódzkie i krajowe, stwarzając alternatywne trasy objazdowe.

Tab. 6. Informacja o najwyższych i najniższych wysokościach subwencji drogowej w powiatach w latach 1999 i 2000.

Powiaty o najniższej subwencji drogowej			
Powiat	Rok 1999	Powiat	Rok 2000
Tatrzański	691	Tatrzański	770
Policki	835	Policki	782
Rybnicki	943	Zgorzelecki	1 126
Pleszewski	957	Kamiennogórski	1 211
Gostyniński	1 002	Gostyniński	1 264
Świdnicki (lubel.)	1 007	Rybnicki	1 286
Kamiennogórski	1 012	Krapkowicki	1 290
Skierniewicki	1 021	Świdwiński	1 315
Bieszczadzki	1 035	Pleszewski	1 317
Jarociński	1 087	Tyski z/s w Bieruniu	1 321
Powiaty o najwyższej subwencji drogowej			
Cieszyński	3 960	Tarnowski	4 613
Tarnowski	4 157	Częstochowski	4 755
Nowosądecki	4 165	Lubelski	4 800
Zamojski	4 881	Nowosądecki	5 503
Białostocki	5 245	Zamojski	5 530
Kłodzki	5 380	Kłodzki	5 580
Tomaszowski	5 754	Białostocki	6 310
Stargardzki	5 803	Stargardzki	6 615
Poznański	6 147	Poznański	7 031
Kielecki	6 902	Kielecki	7 987

Tab. 7. Źródła sfinansowania wydatków na budowę, utrzymanie i ochronę dróg powiatowych w latach 1999–2000.

Źródło dochodów budżetów powiatów	Wysokość nakładów na drogi powiatowe			
	Rok 1999 (w tys. zł)	Rok 2000 (w tys. zł)	Razem 1999 i 2000 rok	
			Kwota (w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
Należna powiatowi subwencja drogowa	475 170	556 680	1 031 850	85,95
Środki z 10% rezerwy subwencji drogowej	9 341	23 151	32 492	2,70
Dotacja celowa na usuwanie skutków powodzi	20 293	14 473	34 766	2,89
Środki z ARiMR	16	947	963	0,08
Środki z subwencji wyrównawczej	200	1 235	1 435	0,12
Środki z dochodów własnych powiatu	3 456	7 208	10 664	0,89
Kredyty	1 000	19 444	20 444	1,70
Obligacje	0	8 710	8 710	0,73
Inne	27 606	31 551	59 157	4,94
RAZEM	537 082	663 399	1 200 481	100,00



Sch. 4. Inne niż subwencja drogowa źródła sfinansowania wydatków na budowę, utrzymanie i ochronę dróg powiatowych w latach 1999–2000.

Jak wynika z zebranego materiału, w celu poprawy stanu dróg powiatowych, a przede wszystkim poprawy ich nośności, należy ułożyć nowe warstwy bitumiczne na blisko połowie tych dróg. Natomiast kolejne ich 25 proc. wymaga prac modernizacyjnych i wzmocnienia (głównie poszerzenia i przebudowy)⁶. O ogromnej skali potrzeb w tym zakresie świadczy chociażby prezentowany przykład wykazu prac niezbędnych do podjęcia w powiecie koszański: ścianka pobocza na długości około 780 kilometrów, czyszczenie rowów na długości około 800 kilometrów, odnowienie nawierzchni na 300 kilometrach dróg, uzupełnienie pobocza wzdłuż 195 kilometrów dróg, remont 6 mostów, budowa 5 kilometrów chodników i przebudowa 30 przepustów. To wieloletnie niedofinansowanie i ogromna skala zaniedbań powodują, że określany przez powiaty poziom zarządzanych przez nie dróg poważnie przekracza wysokość otrzymywanej subwencji drogowej. Godna podkreślenia jest nadzwyczajna zgodność specjalistów zajmujących się omawianą problematyką w powiatach, że wysokość subwencji drogowej zabezpiecza

30–40 proc. realnych potrzeb (przyjmując perspektywę 10–15 lat, za okres doprowadzenia dróg powiatowych do właściwego stanu technicznego oraz do uregulowania kwestii własnościowych dotyczących pasa drogowego). Stanowisko takie prezentowała blisko połowa osób wypełniających, niezależnie od siebie, „cześć drogową” ankiet Związku Powiatów Polskich.

Analizując wykorzystanie subwencji drogowej zauważa się, że wskaźnik jej wykorzystania na zadania drogowe zdecydowanie zwiększył się w 2000 roku, w stosunku do roku poprzedniego. W 1999 roku 82 proc., natomiast w 2000 roku aż 93 proc. powiatów przekazało powyżej 80 proc. subwencji drogowej na realizację zadań drogowych (w tym wskaźnik 100 proc. wystąpił w 1999 roku w 21 proc., a w 2000 roku w 26 proc. ankietowanych powiatów). Równocześnie wiele powiatów wskazuje, że na drogi powiatowe przeznacza o wiele więcej środków niż wynosi subwencja drogowa (więcej na ten temat w dalszej części raportu). Zróżnicowanie w wykorzystaniu subwencji drogowej wskazujemy na przykładzie 10 powiatów, które miały najniższy wskaźnik

Niezwykle rzadko powiaty sięgały po kredyty lub emitowały obligacje dla pokrycia wydatków dotyczących zadań drogowych. W 1999 roku z kredytu skorzystał jedynie jeden ankietowany – Powiat Obornicki na kwotę 1 miliona zł. W 2000 roku było to już 13 powiatów, a łączna suma uzyskanych tą drogą środków wyniosła 19 444 tys. zł (najwyższe kredyty zaciągnęły Powiaty: Krośnieński – 3 577 tys. zł, Brzozowski – 3 000 tys. zł oraz Cieszyński i Wejherowski po 2 000 tysiące zł). W przypadku obligacji żaden powiat nie wyemitował ich w 1999 roku z przeznaczeniem pozyskanych środków na drogi, a w roku 2000 uczyniły to 3 powiaty:

- Powiat Lubelski na kwotę 4 000 tys. zł,
- Powiat Średzki na kwotę 2 500 tys. zł,
- Powiat Elblądzki na kwotę 2 210 tys. zł.

Należy sądzić, że ta tendencja zwykła w zakresie sięgania po kredyty i obligacje będzie trwała i w kolejnych latach powiaty coraz częściej sięgać będą po to źródło finansowania zarządzanych dróg. Świadczyć o tym może deklaracja zaciągnięcia w 2001 roku kredytów lub wyemitowania obligacji, z przeznaczeniem pozyskanych tą drogą środków na inwestycje drogowe, 30 ankietowanych powiatów. Przewidują one, że tą drogą pozyskają 68 milionów zł. Kwoty planowanych kredytów wynoszą od 500 tys. do 15 mln zł (Powiat Słupski), a najczęściej są to wartości od 1 do 5 milionów zł. Cztery powiaty zadeklarowały wyemitowanie w 2001 roku obligacji, a są to: Powiat Lubelski (na łączną kwotę 20 mln w przeciągu kilku lat), Powiat Brzozowski (na kwotę 2,5 mln zł), Powiat Zduńskowolski (na kwotę 1 mln zł) oraz Powiat Średzki (na kwotę 0,5 mln zł).

Samorządy powiatowe pozyskiwały środki na drogi także z innych źródeł takich jak np.: dotacje z gmin (wspólna realizacja zadań inwestycyjnych lub modernizacyjnych), dotacje z Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, darowizny osób prawnych (m.in. od firm ubezpieczeniowych – na budowę chodników, oznakowanie dróg) czy też z tworzonego przez siebie środka specjalnego (głównie opłaty za zajęcie pasa drogowego). Ze źródeł tych korzystała zdecydowana większość ankietowanych powiatów. W 1999 roku na łączną kwotę 27 603 tysiące zł w 81 powiatach, z których 39 przeznaczyło do 100 tys. zł, a 6 ponad 1 milion zł (największe kwoty: Powiat Oświęcimski – 3 877 tys. zł oraz Powiat Kielecki – 3 612 tys. zł). Rok później już 103 powiaty wykazały tego typu źródło finansowania dróg na łączną kwotę 31 551 tys. zł (w tym 45 powiatów do 100 tys., 20 powiatów do 200 tys., 7 powiatów powyżej miliona zł, w tym Powiat Kielecki – 3 798 tys. zł oraz Powiat Oświęcimski – 2 885 tys. zł).

Godny podkreślenia jest fakt, że wiele powiatów ściśle współpracowało z samorządami gminnymi przy realizacji zadań drogowych. Dzięki tej współpracy powiaty pozyskiwały od gmin znaczące środki, głównie na remonty i inwestycje na drogach powiatowych w roku 1999 w 57 powiatach samorządy gminne dołożyły do dróg powiatowych kwotę 25,3 miliona zł, a w roku 2000 w 93 powiatach kwotę 38,3 miliona zł. Co ciekawe zdecydowanie najwięcej porozumień w sprawie współfinansowania zadań remontowych i inwestycyjnych zawarły powiaty i gminy wschodniej części Polski, a w drugiej kolejności południowej części Polski.

Struktura wydatków na budowę, utrzymanie i ochronę dróg powiatowych

Jaka jest struktura wydatków na drogi powiatowe? Ile z tych wydatków dotyczy bieżącego utrzymania, remontów i inwestycji oraz czynności administracyjnych? W kolejnych tabelach zaprezentowano informacje pozwalające na uzyskanie odpowiedzi na te pytania.

W wydatkach ogółem na drogi powiatowe zauważalna jest pozytywna tendencja zwiększania udziału wydatków inwestycyjnych i remontowych (w 1999 roku 35 proc., a rok później już 41 proc. całości wydatków). Odbyna się to m.in. kosztem wydatków na administrację drogami (spadek nakładów z 21 proc. w 1999 roku do 19 proc. w roku 2000).

Tab. 8. Struktura wydatków na budowę, utrzymanie i ochronę dróg powiatowych, w latach 1999 i 2000

Charakter wydatków	Kwota (w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
Rok 1999		
Wydatki na bieżące utrzymanie	205 698	44
Wydatki na remonty i inwestycje	160 901	35
Wydatki administracyjne	99 433	21
Razem	466 032	100
Rok 2000		
Wydatki na bieżące utrzymanie	246 596	40
Wydatki na remonty i inwestycje	253 881	41
Wydatki administracyjne	115 810	19
Razem	616 287	100
Razem lata 1999 i 2000		
Wydatki na bieżące utrzymanie	452 294	42
Wydatki na remonty i inwestycje	414 782	38
Wydatki administracyjne	215 243	20
Razem	1 082 319	100

Analiza relacji wydatków w powiatach pozwala na sformułowanie tezy, iż najczęściej powtarzającymi się proporcjami są: około 40 proc. na wydatki bieżące, tyleż samo na remonty i inwestycje oraz około 20 proc. na wydatki administracyjne. Na tej podstawie można pokusić się o stwierdzenie, że tego typu proporcje pojawiają się najczęściej w ankietowanych powiatach, to jest to proporcja najlepsza dla prawidłowego realizowania zadań i kompetencji dotyczących dróg powiatowych. Różnice w poziomie wydatków na drogi są w powiatach bardzo duże (sięgają poziomu kilkuset razy większych nakładów w powiatach o najwyższych wskaźnikach w stosunku do powiatów o najniższej wartości wskaźnika).

Nie zawsze jednak wysokość nakładów może oznaczać lepsze zarządzanie i zrozumienie dla problematyki poprawy stanu dróg powiatowych. Wydaje się, że w przypadku szczupłych zasobów finansowych samorządów powiatowych potrzebne jest wypracowanie przez nie własnego, indywidualnie uzasadnionego modelu zarządzania drogami, uwzględniającego specyfikę i możliwości lokalnej społeczności.

Niezwykle rzadko powiaty sięgały po kredyty lub emitowały obligacje dla pokrycia wydatków dotyczących zadań drogowych. W 1999 roku z kredytu skorzystał jedynie jeden ankietowany – Powiat Obornicki na kwotę 1 miliona zł. W 2000 roku było to już 13 powiatów, a łączna suma uzyskanych tą drogą środków wyniosła 19 444 tys. zł (najwyższe kredyty zaciągnęły Powiaty: Krośnieński – 3 577 tys. zł, Brzozowski – 3 000 tys. zł oraz Cieszyński i Wejherowski po 2 000 tysięcy zł). W przypadku obligacji żaden powiat nie wyemitował ich w 1999 roku z przeznaczeniem pozyskanych środków na drogi, a w roku 2000 uczyniły to 3 powiaty:

- Powiat Lubelski na kwotę 4 000 tys. zł,
- Powiat Średzki na kwotę 2 500 tys. zł,
- Powiat Elblądzki na kwotę 2 210 tys. zł.

Należy sądzić, że ta tendencja zwykła w zakresie sięgania po kredyty i obligacje będzie trwała i w kolejnych latach powiaty coraz częściej sięgać będą po to źródło finansowania zarządzanych dróg. Świadczyć o tym może deklaracja zaciągnięcia w 2001 roku kredytów lub wyemitowania obligacji, z przeznaczaniem pozyskanych tą drogą środków na inwestycje drogowe, 30 ankietowanych powiatów. Przewidują one, że tą drogą pozyskają 68 milionów zł. Kwoty planowanych kredytów wynoszą od 500 tys. do 15 mln zł (Powiat Słupski), a najczęściej są to wartości od 1 do 5 milionów zł. Cztery powiaty zadeklarowały wyemitowanie w 2001 roku obligacji, a są to: Powiat Lubelski (na łączną kwotę 20 mln w przeciągu kilku lat), Powiat Brzozowski (na kwotę 2,5 mln zł), Powiat Zduńskowolski (na kwotę 1 mln zł) oraz Powiat Średzki (na kwotę 0,5 mln zł).

Samorządy powiatowe pozyskiwały środki na drogi także z innych źródeł takich jak np.: dotacje z gmin (wspólna realizacja zadań inwestycyjnych lub modernizacyjnych), dotacje z Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, darowizny osób prawnych (m.in. od firm ubezpieczeniowych – na budowę chodników, oznakowanie dróg) czy też z tworzonych przez siebie środków specjalnego (głównie opłaty za zajęcie pasa drogowego). Ze źródeł tych korzystała zdecydowana większość ankietowanych powiatów. W 1999 roku na łączną kwotę 27 603 tysiące zł w 81 powiatach, z których 39 przeznaczyło do 100 tys. zł, a 6 ponad 1 milion zł (największe kwoty: Powiat Oświęcimski – 3 877 tys. zł oraz Powiat Kielecki – 3 612 tys. zł). Rok później już 103 powiaty wykazały tego typu źródło finansowania dróg na łączną kwotę 31 551 tys. zł (w tym 45 powiatów do 100 tys., 20 powiatów do 200 tys., 7 powiatów powyżej miliona zł, w tym Powiat Kielecki – 3 798 tys. zł oraz Powiat Oświęcimski – 2 885 tys. zł).

Godny podkreślenia jest fakt, że wiele powiatów ściśle współpracowało z samorządami gminnymi przy realizacji zadań drogowych. Dzięki tej współpracy powiaty pozyskiwały od gmin znaczące środki, głównie na remonty i inwestycje na drogach powiatowych w roku 1999 w 57 powiatach samorządy gminne dołożyły do dróg powiatowych kwotę 25,3 miliona zł, a w roku 2000 w 93 powiatach kwotę 38,3 miliona zł. Co ciekawe zdecydowanie najwięcej porozumień w sprawie współfinansowania zadań remontowych i inwestycyjnych zawarły powiaty i gminy wschodniej części Polski, a w drugiej kolejności południowej części Polski.

Struktura wydatków na budowę, utrzymanie i ochronę dróg powiatowych

Jaka jest struktura wydatków na drogi powiatowe? Ile z tych wydatków dotyczy bieżącego utrzymania, remontów i inwestycji oraz czynności administracyjnych? W kolejnych tabelach zaprezentowano informacje pozwalające na uzyskanie odpowiedzi na te pytania.

W wydatkach ogółem na drogi powiatowe zauważalna jest pozytywna tendencja zwiększania udziału wydatków inwestycyjnych i remontowych (w 1999 roku 35 proc., a rok później już 41 proc. całości wydatków). Odbywa się to m.in. kosztem wydatków na administrację drogami (spadek nakładów z 21 proc. w 1999 roku do 19 proc. w roku 2000).

Tab. 8. Struktura wydatków na budowę, utrzymanie i ochronę dróg powiatowych, w latach 1999 i 2000

Charakter wydatków	Kwota (w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)
Rok 1999		
Wydatki na bieżące utrzymanie	205 698	44
Wydatki na remonty i inwestycje	160 901	35
Wydatki administracyjne	99 433	21
Razem	466 032	100
Rok 2000		
Wydatki na bieżące utrzymanie	246 596	40
Wydatki na remonty i inwestycje	253 881	41
Wydatki administracyjne	115 810	19
Razem	616 287	100
Razem lata 1999 i 2000		
Wydatki na bieżące utrzymanie	452 294	42
Wydatki na remonty i inwestycje	414 782	38
Wydatki administracyjne	215 243	20
Razem	1 082 319	100

Analiza relacji wydatków w powiatach pozwala na sformułowanie tezy, iż najczęściej powtarzającymi się proporcjami są: około 40 proc. na wydatki bieżące, tyleż samo na remonty i inwestycje oraz około 20 proc. na wydatki administracyjne. Na tej podstawie można pokusić się o stwierdzenie, że tego typu proporcje pojawiają się najczęściej w ankietowanych powiatach, to jest to proporcja najlepsza dla prawidłowego realizowania zadań i kompetencji dotyczących dróg powiatowych. Różnice w poziomie wydatków na drogi są w powiatach bardzo duże (sięgają poziomu kilkuset razy większych nakładów w powiatach o najwyższych wskaźnikach w stosunku do powiatów o najniższej wartości wskaźnika).

Nie zawsze jednak wysokość nakładów może oznaczać lepsze zarządzanie i zrozumienie dla problematyki poprawy stanu dróg powiatowych. Wydaje się, że w przypadku szczupłych zasobów finansowych samorządów powiatowych potrzebne jest wypracowanie przez nie własnego, indywidualnie uzasadnionego modelu zarządzania drogami, uwzględniającego specyfikę i możliwości lokalnej społeczności.

Tab. 9. Powiaty o najwyższych nakładach na kilometr dróg powiatowych.

26

Wydatki na bieżące utrzymanie dróg				Wydatki na remonty i inwestycje			
Rok 1999		Rok 2000		Rok 1999		Rok 2000	
Powiat	Średnio na km dróg pow. (zł)	Powiat	Średnio na km dróg pow. (zł)	Powiat	Średnio na km dróg pow. (zł)	Powiat	Średnio na km dróg pow. (zł)
Oświęcimski	9 094	Tatrzański	10 826	Żywiecki	30 171	Żywiecki	21 999
Wadowicki	8 078	Wadowicki	9 898	Limanowski	21 515	Oświęcimski	20 493
Tarnogórski	7 641	Tarnogórski	9 159	Oświęcimski	16 393	Brzozowski	15 393
Otwocki	7 029	Oświęcimski	9 094	Suski	13 592	Skarżyski	15 058
Cieszyński	6 778	Cieszyński	8 002	Ropczycki	11 787	Limanowski	14 142
Wodzisławski	6 736	Tarnowski	7 821	Bielski	10 839	Krośnieński	10 161
Wielicki	6 513	Tyski	7 805	Skarżyski	8 421	Wołomiński	10 046
Pabianicki	6 237	Wodzisławski	7 183	Gorlicki	7 976	Ropczycki	9 696
Tarnowski	5 780	Otwocki	6 977	Żagański	7 412	Tczewski	9 521
Tyski	5 706	Rybnicki	6 636	Wołomiński	5 882	Bielski	9 232

Wydatki administracyjne				Razem			
Rok 1999		Rok 2000		Rok 1999		Rok 2000	
Powiat	Średnio na km dróg pow. (zł)	Powiat	Średnio na km dróg pow. (zł)	Powiat	Średnio na km dróg pow. (zł)	Powiat	Średnio na km dróg pow. (zł)
Rybnicki	5068	Buski	6943	Żywiecki	35256	Oświęcimski	33825
Kędzierzyńsko-Kozielski	3700	Rybnicki	5934	Oświęcimski	27230	Żywiecki	28886
Wyszkowski	3232	Sochaczewski	3486	Limanowski	25883	Tatrzański	24917
Nowodworski (Maz.)	3055	Czarnkowski	3485	Suski	15741	Brzozowski	21103
Sochaczewski	3053	Oświęcimski	3429	Bielski	15726	Skarżyski	20228
Żyrardowski	2987	Żywiecki	3377	Ropczycki	14069	Limanowski	20092
Tatrzański	2813	Wodzisławski	3262	Skarżyski	12574	Cieszyński	18847
Pajęczański	2761	Świdnicki	3224	Wadowicki	12392	Krośnieński	16436
Myszkowski	2680	Żyrardowski	3165	Cieszyński	11622	Wodzisławski	15793
Ząbkowicki	2502	Kędzierz.-Koziel.	3113	Gorlicki	11484	Tczewski	14798

Zadania inwestycyjne na drogach powiatowych

Brak środków powoduje, że w analizowanym okresie lat 1999-2000, jedynie co drugi powiat prowadził zadania inwestycyjne na drogach (w 1999 roku – 105 powiatów oraz w 2000 roku – 152 z 220 powiatów, które wypełniły ankietę). Należy zasignalizować, że na inwestycje drogowe przeznaczano w latach 1999 i 2000 co piątą złotówkę wydaną ogółem na wszystkie inwestycje w powiatach.

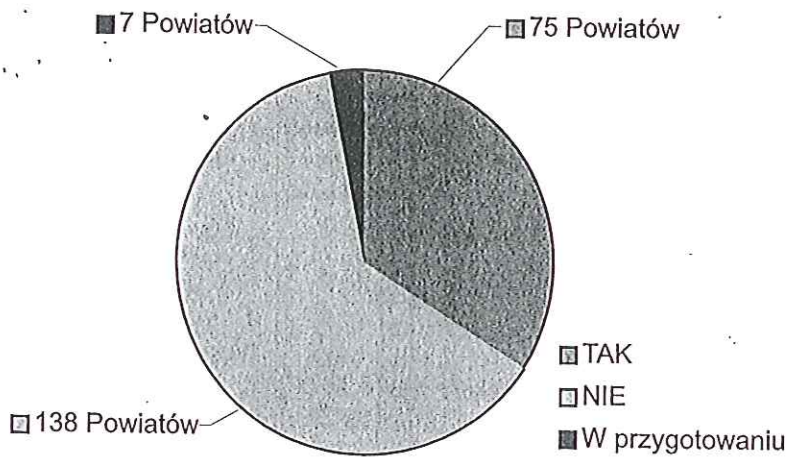
Łącznie wydatkowano blisko 200 milionów zł (w 1999–65 milionów i 135 w roku 2000). Najistotniejsze z realizowanych zadań: budowa, modernizacja i naprawa dróg i mostów, a także ulic i placów, budowa infrastruktury dojazdowej, parkingów, zakupy samochodów, sprzętu komputerowego, sprzętu do utrzymania dróg. Najczęstszym źródłem pozyskania środków na te inwestycje były: subwencja drogowa, rezerwy w budżecie państwa (10 proc. rezerwa subwencji drogowej, rezerwa na usuwanie skutków powodzi), środki pozyskane od gmin, dochody własne. Poniżej prezentujemy dziesięć powiatów – liderów spośród ankietowanych powiatów, które przeznaczyły najwięcej środków na drogowe zadania inwestycyjne w latach 1999–2000:

1. 18,4 mln zł – powiat żywiecki,
2. 13,6 mln zł – powiat bełchatowski,
3. 7,4 mln zł – powiat oświęcimski,

4. 6,0 mln zł – powiat sanocki,
5. 5,4 mln zł – powiat opatowski,
6. 4,7 mln zł – powiat nowosądecki,
7. 4,3 mln zł – powiat lubelski,
8. 4,2 mln zł – powiat garwoliński,
9. 4,0 mln zł – powiat bielski,
10. 3,9 mln zł – powiat limanowski.

Strategia funkcjonowania sieci komunikacyjnej na obszarze powiatu

W ankiecie dotyczącej dróg znalazło się pytanie o to, czy samorząd powiatowy przyjął dokument o charakterze strategii funkcjonowania sieci komunikacyjnej na swoim terenie? Opracowanie lub prowadzenie prac nad opracowaniem tego typu dokumentu jest bowiem dowodem na zarządzanie drogami w sposób kompleksowy, planowy, przewidujący działania w cyklu wieloletnim. W tym kontekście fakt, iż 75 powiatów przyjęło tego typu strategię, a w 7 kolejnych trwają prace nad jego przygotowaniem, świadczy bardzo dobrze o zaangażowaniu władz samorządowych w rozwiązywanie problemów związanych z funkcjonowaniem sieci dróg powiatowych. Jest to godne podkreślenia, tym bardziej, że brak jest obecnie informacji o przewidywanych sposobach finansowania zadań drogowych w wieloletniej perspektywie.



Sch. 5. Opracowanie przez powiaty strategii funkcjonowania sieci komunikacyjnej.

Najczęściej, na treść tego typu strategii składają się:

- inwentaryzacja sieci drogowej na obszarze powiatu,
- informacja o stanie technicznym dróg powiatowych,
- informacja o zasadach zarządzania drogami powiatowymi,
- informacja o działalności zarządcy dróg powiatowych w latach 1999 i 2000,
- propozycja wieloletniego planu inwestycyjnego na drogach powiatowych,
- propozycja przedsięwzięć strategicznych do podjęcia przez zarządców dróg przebiegających przez obszar powiatu (głównie wynikających ze strategii wojewódzkich) oraz propozycja harmonogramu ich realizacji.

W kontekście działań perspektywicznych dotyczących dróg, pracownicy samorządów powiatowych, w odpowiedziach na ankietę Związku Powiatów Polskich, wielokrotnie zwracali uwagę na potrzebę uporządkowania prawa dotyczącego utrzymania i ochrony dróg. Poniżej prezentujemy najistotniejsze z przedstawianych przez nich propozycji:

1. W ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz.U. Nr 71, poz. 838 z 2000 r. z późn. zm.) wprowadzić: definicję reklamy, zapis zabraniający stawiania wszelkiego rodzaju reklam przy drogach, w odległości mniejszych niż przewiduje ustawa o drogach publicznych, zapis uprawniający zarządcę drogi do bezwzględnego usuwania reklamy ustawionej bez wymaganego zezwolenia.
2. W ustawie z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. Nr.106, poz. 1126 z 2000 r. z późn. zm.) wprowadzić zapis uzależniający ustawienie reklamy będącej obiektem budowlanym do uzyskania pozwolenia na budowę.
3. W ustawie z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. Nr. 15, poz. 139 z 1999 r. z późn. zm.) wprowadzić zapis zobowiązujący do bezwarunkowego uzgadniania z zarządcą drogi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie sposobu zagospodarowania terenów przyległych do drogi.
4. Zmiana ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tj. Dz.U. Nr. 119, poz. 773 z 1998 r. z późn. zm.) w kierunku pełnego zwolnienia z obowiązku jej przestrzegania przez gospodarstwa pomocnicze w przypadku wykonywania prac na rzecz jednostki budżetowej, która je utworzyła (tego typu gospodarstwa często tworzą powiatowe zarządy dróg).
5. Należy zwolnić z opłat geodezyjnych działania powiatów związane z regulacją pasa drogowego.

6. Wprowadzenie zapisów prawa pozwalających na skuteczniejsze egzekwowanie od znaczących przewoźników partycypacji w kosztach utrzymania sieci dróg, z których oni korzystają.
7. Uporządkować klasyfikację dróg publicznych, usankcjonować stan faktyczny (lokalny charakter niektórych dróg powiatowych) i przekwalifikować część dróg powiatowych na gminne (w celu racjonalizacji zarządzania należałoby pozbawić kategorii powiatowej dróg nie spełniającą cech kryteriów ustalonych w ustawie o drogach publicznych).
8. Uregulować prawnie standardy zimowego utrzymania (obecnie brak jest koordynacji standardów zimowego utrzymania pomiędzy powiatami).
9. Wydłużyć termin opracowania ewidencji dróg i obiektów mostowych poza 31 grudnia 2003 roku.

Osobną kwestią sygnalizowaną przez powiaty jest sprawa regulacji stanów prawnych gruntów zajętych pod pasy drogowe. Ankietowane powiaty podkreślają, że proces ten będzie długotrwały, a co najistotniejsze pochłonie znaczne środki finansowe kosztem robót inwestycyjnych i remontowych na drogach powiatowych. Wskazują, że przekazując powiatom, zgodnie z § 73 ustawy z 13 października 1998 roku (przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną – Dz.U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.), obowiązki związane z uregulowaniem prawnym własności gruntów zajętych pod drogi nie zabezpieczono środków finansowych na ich realizację. Nie uwzględniono faktu, że koszty dokumentacji formalno-prawnej i opłat związanych z regulacją stanu prawnego będą znaczące, wielokrotnie przewyższając będą wartość gruntów. Ankietowane powiaty wskazują więc na potrzebę zrekompensowania im wydatków z tego tytułu lub co najmniej zwolnić je z opłat geodezyjnych. Inną kwestią związaną z tą problematyką jest konieczność dostosowywania przez powiaty zarządzanych przez nie dróg do normatywów technicznych. Wiąże się to często z koniecznością wdrożenia długotrwałych procedur prawnych oraz wykupem gruntów, a tym samym kolejnymi wydatkami.

W odpowiedziach na ankietę pojawiały się także takie propozycje, jak np.: likwidacja kategorii dróg wojewódzkich, ustanowienie jednego, powiatowego zarządcy dla sieci dróg wojewódzkich i powiatowych na obszarze jednego powiatu (z wyłączeniem dróg powiatowych i wojewódzkich w granicach miasta), ustanowienie jednego zarządcy dróg i ulic w granicach administracyjnych miast (z wyjątkiem dróg krajowych). Wiele powiatów widzi w ograniczeniu liczby zarządców, sposób na usprawnienie wykonywania zadań związanych z utrzymaniem dróg, a także możliwość ograniczenia kosztów zarządzania.¹⁰

1. Art. 6a. Ustawy z 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (j.t. Dz.U. z 20 r. Nr 71, poz.838 z późn. zm.).
2. Przykładowa opinia w tej sprawie z powiatu świdwińskiego: „Znaczna część dróg powiatowych nie spełnia obecnie wymogów technicznych i eksploatacyjnych przewidzianych w normatywie technicznym (Dz.U. Nr 43, poz. 430 z 1999 r.) dla tej kategorii dróg. Część dróg posiada nienormatywne luki poziome i pionowe, ograniczone w wielu miejscach skrajnie poziome oraz zbyt wąskie nawierzchnie

wymagające poszerzeń. Wiele odcinków wymaga wykonania modernizacji w celu dostosowania parametrów drogi do odpowiedniej klasy. Znaczna część chodników i obiektów inżynierskich jest w złym stanie i wymaga odnow wzmocnień i modernizacji. Niedoszacowanie przydzielanej z budżetu państwa subwencji drogowej z roku na rok wpływa drastycznie na obniżenie nakładów na bezpośrednią modernizację i odnowę dróg, co w konsekwencji prowadzi do przyspieszonej ich degradacji, mogącej w wielu rejonach doprowadzić do zapaści komunikacyjnej."

3. Bardzo często powiaty podpisują porozumienia z gminami w sprawie wspólnego wykonywania zadań związanych z bieżącym utrzymaniem dróg. Co ciekawe podobne porozumienie Zarząd Powiatu Zawierciańskiego podpisał z Zarządem Województwa, na mocy którego prowadzi utrzymanie dróg wojewódzkich na obszarze Powiatu.
4. Charakterystyczna opinia na ten temat: „Powiat Wodzisławski posiada około 100 kilometrów dróg o charakterze miejskim z pełnym uzbrojeniem terenu, kanalizacją deszczową, chodnikami i zatokami autobusowymi. Na terenie powiatu znajdują się 4 duże miasta, a większość dróg powiatowych przebiega przez duże gminy wiejskie – około 60 km posiadają podobną infrastrukturę jak drogi miejskie. Drogi powiatowe prowadzą do dwóch międzynarodowych przejść granicznych. Przypominamy także, że jest to Powiat zalany przez powódź w latach 1997 i 1998, a zniszczone drogi nie zostały odbudowane. Przyjęty sposób naliczenia subwencji drogowej jest dla naszego Powiatu dalece krzywdzący i absolutnie nie odzwierciedla wydatków koniecznych na utrzymanie tak rozwiniętej sieci drogowej”.
5. Regulacje w tej sprawie zawierają: ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 780) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad ustalania i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów, miast na prawach powiatu i województw (Dz. U. z 1998 r. Nr 157, poz. 1033).
6. Tego typu opinie przeważały w większości ankiet. Poniżej prezentujemy bardzo charakterystyczną dla tej problematyki opinię Powiatu Krotoszyńskiego. „Co najmniej 50 proc. zamiejskiej sieci drogowej o nawierzchni bitumicznej wymaga odnow poprzez ułożenie nawierzchni bitumicznej, 10 proc. zamiejskiej sieci drogowej wymaga poszerzenia i przebudowy. Nawierzchnie ulic w obszarach miast wymagają odnow masą bitumiczną – łącznie z modernizacją chodników. W większości przypadków wymagana jest przebudowa systemu odwodnienia korpusu drogo-

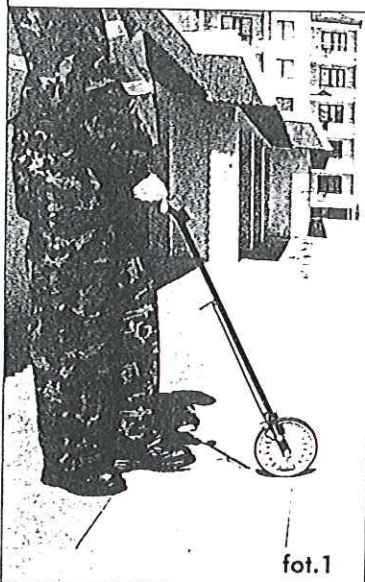
wego. Ponad 50 proc. zadrzewień wymaga wycięcia i w to miejsce dokonania nowych nasadzeń, ponieważ w obecnej chwili drzewa rosnące przy krawężniach jezdni niszczą konstrukcję drogi, względnie suche gałęzie zagrażają bezpieczeństwu ruchu. Ponad 100 przepustów wymaga remontów (przebudowy)”.

7. Wartości podane w ankietach nie zawsze zgadzają się z danymi zawartymi w materiałach Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej.
8. Bardzo często zgłaszana propozycja. Charakterystyczna dla tego postulatu jest opinia Powiatu Zduńskowolskiego: „Powiat Zduńskowolski jest powiatem ziemskim, na terytorium którego znajduje się miasto tzw. prezydentkie. Subwencja drogowa przydzielona jest jednakowo nie uwzględnia o wiele wyższego poziomu wydatkowania środków na ten cel w miastach. Powiat Zduńskowolski zarządza od 2001 roku 200-stu kilometrową siecią dróg, z czego udział dróg powiatowych – miejskich w tym układzie wynosi 50 km. Dotychczas przydzielona subwencja w skali roku zużywana jest wysoce nieproporcjonalnie, jeśli chodzi o stosunek kosztów utrzymania ulic miejskich do pozamiejskich. Dlatego zasadne jest, aby powiaty ziemskie, które posiadają miasta prezydentkie wnioskowały o zwiększoną subwencję na drogi w mieście. Naszym postulatem jest zrównoważenie subwencji na drogi w mieście z subwencją jaką otrzymują powiaty grodzkie”.
9. Powiat Będziński: [...] „W celu uzupełnienia brakujących środków finansowych Zarząd Powiatu zawiera porozumienia z jednostkami samorządu terytorialnego o współfinansowanie niektórych zadań. W przypadku podmiotów gospodarczych będących poważnymi generatorami ruchu, zawierane są porozumienia o dofinansowaniu koniecznej modernizacji użytkowanego przez nie odcinka drogi. Podejmowane są też starania o środki z funduszy pomocowych, a ponadto planowane jest zaciągnięcie kredytu bankowego przeznaczonego na drogi powiatowe”.
- 10 Np. Powiat Bielski „Zarządzanie ponadgminnymi drogami publicznymi w terenie powinno być w rękach jednego podmiotu – najlepiej powiatu (w przypadku małych powiatów może zasadne byłoby, aby 2 lub 3 powiaty miały wspólną jednostkę organizacyjną). Usprawniłoby to wykorzystanie ludzi i sprzętu, obniżając koszty utrzymania dróg i uczyniło podział odpowiedzialności za nie wobec miejscowej społeczności”.

MAREK WÓJCİK

Członek Zarządu Powiatu Nowosądeckiego,
Ekspert Związku Powiatów Polskich

PRYZRZĄDY POMIAROWE DLA DROGOWNICTWA



fol.1

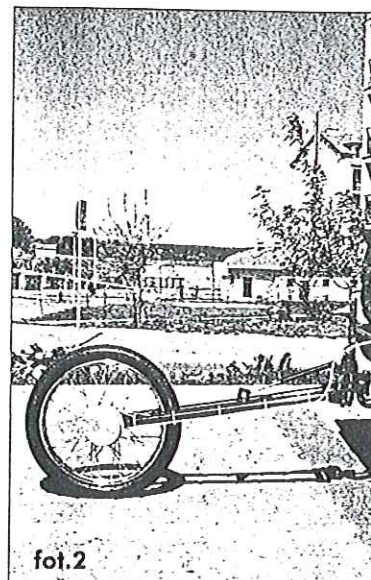
1. Przyrządy różnych typów do pomiaru długości drogi:
 - ręczne kółka pomiarowe (fol.1),
 - przyrządy typu „pięte koło” do pojazdu (fol.2).
2. Systemy automatycznego pomiaru i gromadzenia danych o natężeniu oraz prędkości w ruchu drogowym:
 - wyniki pomiaru natężeń ruchu pozwalają na obliczenie m.in. średniorocznego natężenia dobowego oraz pracy przewozowej na różnych rodzajach dróg i ulic,
 - pomiar za pośrednictwem węży gumowych lub pęlli indukcyjnych,
 - licznik zasilany baterią 4,5 V (3R 12) umieszczony jest w obudowie przystosowanej do pracy w terenie,
 - w skład systemu wchodzi także czynnik z oprogramowaniem na Windows, transferujący dane z pomiaru do komputera klasy IBM PC w formacie podstawowych arkuszy kalkulacyjnych.

Oferuje:

ZAKŁAD ELEKTRONICZNY

Mgr inż. Tomasz Palczewski

80-761 Gdańsk, ul. Elbląska 69/71 C/3
Tel./Fax (0-58) 301 54 20



fol.2

**Wytyczne tworzenia modelu struktur organizacji
zarządzania drogami powiatowymi**

Wytyczne tworzenia modelu struktur organizacji zarządzania drogami powiatowymi.

Założenia:

sieć drogową: 130.000 km dróg powiatowych + 1.000 km dróg krajowych grodzkich
+ 3.000 km dróg wojewódzkich grodzkich
320 powiatów - 67 powiatów grodzkich,
średnio w powiecie i powiecie grodzkim po 350 km dróg

Jednostka organizacyjna: Zarząd Dróg Powiatowych

Struktura ZDP: Zarząd Dróg Powiatowych
Służba Drogowa

Zakłada się jednakową strukturę ZDP w powiecie i powiecie grodzkim.

Zarząd Dróg Powiatowych.

Przewiduje się tworzenie na bazie Zarządu Dróg (Obwodu Drogowego) nie przewidywanego jako Obwód (Rejon) Dróg Krajowych. W przypadku 19 powiatów grodzkich powstających z miast, które tracą status wojewódzkich przewiduje się stworzenie Zarządów Dróg Powiatowych na bazie Wojewódzkich Dyrekcji Dróg Miejskich.

Zarządy należy tworzyć z założeniem obsady etatowej w stosunku średnio 1 etat na 20 km dróg, a więc zarząd będzie liczyć około 20 etatów.

Organizacja zarządu powinna uwzględniać istnienie następujących sekcji funkcjonalnych:

1. Sekcja Dróg.

Do zadań sekcji należy:

- kontrola stanu dróg,
- ewidencja dróg i gospodarki gruntami,
- planowanie i koordynacja utrzymania,
- inżynieria i bezpieczeństwo ruchu,
- wydawanie decyzji w sprawie ochrony dróg,
- obsługa przejazdów pojazdów nienormatywnych,
- informacja o stanie dróg,

2. Sekcja Mostów.

Do zadań sekcji należy:

- kontrola stanu mostów,
- ewidencja mostów,
- planowanie i koordynacja utrzymania mostów,
- technika mostowa i przygotowanie projektów budowlanych mostów.

29

3. Sekcja Planowania.

Do zadań sekcji należy:

- przygotowanie projektów planów rozwoju sieci,
- przygotowanie projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg i mostów,
- uzgadnianie planów zagospodarowania przestrzennego,
- przygotowanie studiów i koncepcji rozwoju sieci.

4. Sekcja Budowy i Zamówień Publicznych.

Do zadań sekcji należy:

- przygotowanie projektów budowlanych, z wyjątkiem mostów,
- nabywanie gruntów pod budowę,
- uzyskiwanie zezwoleń na budowę,
- funkcje inwestorskie,
- przygotowanie procesu przetargowego dla utrzymania i budowy dróg i mostów,
- prowadzenie przetargów,
- laborant.

5. Sekcja Techniczna.

Do zadań sekcji należy:

- obsługa i utrzymanie sprzętu technicznego i środków transportu,
- utrzymanie zaplecza,
- bhp,

6. Sekcja Finansowo - Administracyjna.

7. Stanowisko ds. Zatrudnienia (+ ew. prawnik).

8. Stanowisko ds. Spraw Obronnych.

Służba Drogowa.

Przewiduje się tworzenie na bazie Obwodów Drogowych nie przewidywanych jako Obwody (Rejony) Dróg Krajuowych.

Służbę Drogową należy tworzyć z założeniem obsady etatowej w stosunku średnio 1 etat na 22 km dróg (w zależności od stopnia urbanizacji od 15 km do 30 km), a więc łącznie Służba Drogowa będzie liczyć średnio 16 etatów.

Służba Drogowa będzie zajmować się bezpośrednio ochroną i kontrolowaniem dróg.

Do zakresu działania Służby Drogowej należą:

- objazdy dróg i kontrola stanu dróg i mostów,
- wykonywanie działań interwencyjnych na drogach i mostach,
- określanie potrzeb robót utrzymaniowych,
- nadzór nad robotami utrzymaniowymi,
- działania na rzecz bezpieczeństwa drogowego.

- czuwanie nad przestrzeganiem przepisów porządkowych na drogach przez osoby zajmujące pas drogowy.
- ochrona dróg,
- koordynacja zimowego utrzymania,

Obsada Służby Drogowej:

- kierownik (1 etat),
- pracownicy techniczni (4 etaty),
- drogomistrzowie (3 etaty),
- dróżnicy (8 etatów),
- pracownicy obsługi techniczno-gospodarczej (2 etaty).

Razem w Służbie Drogowej przewiduje się 16 etatów, w tym 3 brygady patrolowe, każda złożona w drogomistrza i 2 dróżników.

Niezbędne jest wyposażenie Służby Drogowej w następując środki transportowe i sprzęt:

- samochody osobowe (2 szt.),
- samochody dostawcze (3 szt.),
- 2 ciągniki z wyposażeniem do letniego i zimowego utrzymania, w tym pług wirnikowy,
- sprzęt mechaniczny, przynajmniej: piły łańcuchowe, piły do metalu, pała do asfaltu, młot, zagęszczarka, przenośny agregat prądowórczy,
- lemieszki do pługów odśnieżnych (wg. potrzeb),
- sprzęt do zwalczania śliskości zimowej (wg. potrzeb).

Zarząd Dróg Powiatowych może mieścić się w budynku Urzędu Powiatowego, byłego Obwodu Drogowego lub razem ze Służbą Drogową, która powinna działać z jednej siedziby posiadającej odpowiednie zaplecze w postaci placu, wiat i magazynu środków do zwalczania śliskości zimowej.

Opracowano w Wydziale Dróg GDD? pod kierunkiem
M. Místewicza Z-cy Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych