

Warszawa, 24.03.2023 r.

Sz. P. Dyrektor
Jarosław Waszkiewicz
Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych
Ministerstwo Infrastruktury

Szanowny Panie Dyrektorze,

Komitet Techniczny Drogownictwa opiniuje negatywnie Wzorce i Standardy w postaci Wytocznych **WR-D-83 „Wytoczne utrzymania nawierzchni jezdni i poboczy dróg samorządowych. Część 1: Wymagania podstawowe, Część 2: Diagnostyka i Część 3: Katalog typowych rozwiązań materiałowo – technologicznych stosowanych przy remontach”**. Uzasadnienie do opinii dołączono do poniższego pisma. Jednocześnie rekomendujemy podjęcie dalszych prac nad poprawą tych opracowań.

mgr inż. Zbigniew Tabor
Przewodniczący Komitetu Technicznego Drogownictwa

dr hab. inż. Janusz Wł. Bohatkiewicz, prof. PK
Przewodniczący Komitetów Technicznych ds. WiS

Uzasadnienie do opinii Wytycznych WR-D-83

Prace nad opiniowaniem Wytycznych WR-D-83 (dalej Wytyczne) Komitet Techniczny Drogownictwa rozpoczął w dn. 25.04.2022 r. (pisma: DDP-4.0600.4.2022, DDP-4.0600.5.2022, DDP-4.600.6.2022) – w dalszej części Uzasadnienia otrzymane materiały będą nazywane również „pierwszą wersją” Wytycznych.

Komitet pragnie podkreślić, że wcześniej, w żadnym dokumencie sygnowanym przez Ministerstwo Infrastruktury, nie pojawiały się szczegółowe wymagania wobec poziomu parametrów technicznych utrzymania dróg publicznych. Wytyczne z serii 83. są zatem pierwszą próbą określenia takich wymagań. Z jednej strony należy przyklasnąć Ministerstwu i autorom, że podjęli się tego ważnego zadania. Z drugiej strony, ze względu na olbrzymie oddziaływanie zapisów Wytycznych na pracę zarządów dróg oraz wpływ na ich odpowiedzialność za stan sieci drogowej, wydaje się, że tej rangi dokument wymaga znacząco większego zaangażowania wszystkich interesariuszy, ustalenia wstępnych założeń dotyczących treści i poziomów wymagań. Zwracamy uwagę, że mimo oznaczenia Wytycznych jako „dobrowolne do stosowania” dla wielu stron różnych postępowań, np. prawnych, będą one jedynym dokumentem odniesienia podczas rozwiązywania sporów. Z oczywistych względów – są one sygnowane rekomendacją Ministra Infrastruktury oraz z powodu braku innego, alternatywnego dokumentu. Z tego powodu, zarówno Komitet Techniczny Drogownictwa, jak i Grupa Robocza wyłoniona do prac nad WR-D-83, mieli na uwadze niezwykle szerokie konsekwencje każdego zapisu (zdania, liczby itd.) znajdującego się w tych Wytycznych.

Od początku prac nad opinią materiał ten wzbudzał bardzo wiele kontrowersji w powołanej Grupie Roboczej. Prace na opinią zajęły wiele czasu – odbyło się aż 18 spotkań. Jednym z ważniejszych zarzutów stawianych „pierwszej wersji” przez Grupę Roboczą był układ opracowania oraz zakres obowiązków dla dróg samorządowych, które zostały zawarte w zapisach Wytycznych. Członkowie Grupy Roboczej zaproponowali bardzo wiele zmian treści analizowanych Wytycznych.

Duża presja czasu związana z wprowadzeniem rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych w dniu 21.09.2022 r. i koniecznością zaopiniowania jak największej liczby Wytycznych spowodowały, że w dniu 12.09.2022 r. Komitet Techniczny Drogownictwa dla zweryfikowanej wersji Wytycznych wydał opinię pozytywną. Należy jednak mieć na uwadze to, że za pozytywną opinią oddało wówczas głos 9 osób, przy 6 głosach wstrzymujących się i jednym głose przeciwnym (spośród 20 członków KTD 3 osoby nie były obecne, a jedna osoba nie brała udziału w głosowaniu, ponieważ była współautorem). W trakcie dyskusji przed głosowaniem zwracano uwagę na komunikowaną Komitetowi przez Ministerstwo konieczność wprowadzenia tych Wytycznych. Jednocześnie w Komitecie było przekonanie, że wersja z września 2022 r. nie jest idealnym opracowaniem i będą jeszcze w przyszłości wymagać podjęcia jak najszybszych prac poprawkowych, nawet po rekomendacji przez Ministra Infrastruktury. Należy ponownie zwrócić uwagę o presji na członków KTD związanej

z jak najszybszym wprowadzeniem Wytycznych do stosowania od momentu wprowadzenia nowego Rozporządzenia. Świadczy o tym choćby zapis Protokołu KTD nr 13/2022 z dn. 12 września 2022 r., z posiedzenia KTD cyt. „*Dyskutowano także nad zbliżającym się terminem zmiany rozporządzenia oraz obligatoryjności stosowania wytycznych rekomendowanych (szczególnie w przypadkach finansowania inwestycji samorządowych z programów rządowych)*”.

Pomimo przekonania KTD o konieczności wprowadzenia Wytycznych oraz dalszych jak najszybszych zmian po rekomendacji nie zostały one jednak rekomendowane do użytku w bliskim terminie wprowadzenia Rozporządzenia. Było to dużym zaskoczeniem dla Komitetu. Pierwszą informację na temat dalszych losów Wytycznych członkowie Komitetów Technicznych otrzymali dopiero na spotkaniu z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury podczas I Forum WiS w Krakowie, w dn. 16 listopada 2022 r. KTD zostało wówczas poinformowane, że nastąpią kolejne zmiany w WR-D-83.

W dn. 31.01.2023 r. Przewodniczący KT i KTD otrzymali z Ministerstwa Infrastruktury email wraz z linkiem do pobrania nowych zmienionych Wytycznych wraz z informacją, że nastąpiły ograniczenia zakresu wytycznych wyłącznie do utrzymania nawierzchni jezdni, poboczy i opasek wewnętrznych. Ponadto zaproponowano cyt. „*zorganizowanie dodatkowego roboczego spotkania lub spotkań, najlepiej w gronie osób, które brały udział w pracach grup roboczych nad ww. wytycznymi*”. Od tej pory Grupa Robocza biorąca udział w pracach przy pierwszej wersji Wytycznych rozpoczęła działania z nowymi materiałami (odbyło się kilka spotkań Grupy Roboczej i jedno z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury). Ze względu na to, że nastąpiło ograniczenie zakresu Wytycznych oraz z uwagi na to, że mniej istotny okazał się termin wprowadzenia Wytycznych do obiegu, KTD uznało konieczność ich doprowadzenia do realiów i możliwości technicznych, organizacyjnych oraz finansowych zarządców dróg samorządowych. Dostrzeżono również nowe błędne zapisy, które nie zostały uchwycone w pierwszej wersji Wytycznych oraz w tych dodanych między wrześniem 2022 a styczniem 2023. Nadrzędnym celem Komitetu Technicznego Drogownictwa w ramach opiniowania drugiej wersji Wytycznych było również takie sformułowanie zapisów, aby zapisy w nich sformułowane pozwoliły na wywiązanie się drogowej administracji samorządowej z obowiązków, które wynikają z treści § 111, § 112, § 113, § 114 działu IV „Warunki techniczne użytkowania dróg publicznych” Rozporządzenia.

Pomimo prac Grupy Roboczej Komitetu Technicznego jak również Ministerstwa Infrastruktury nad drugą wersją Wytycznych, zdaniem Komitetu nie było możliwe wypracowywanie takich treści Wytycznych, które umożliwiłyby administracji samorządowej na wprowadzenie jednolitego systemu oceny stanu dróg.

Treści pierwszej wersji Wytycznych były przedmiotem dyskusji zarówno z Autorami jak i Ministerstwem Infrastruktury. Członkowie Grupy Roboczej byli zgodni, że dokument wymaga licznych zmian merytorycznych, które powinny być rozpoczęte od wypracowania nowej struktury podziału treści *Wytycznych*. Rozwiązanie to nie uzyskało jednak akceptacji przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury. Grupa Robocza

nie mogła przez to proponować nowych zapisów akapitów w zakresie istniejącego „Spisu treści” poszczególnych części *Wytycznych*. W konsekwencji dokument ten nadal pozostaje dokumentem niespójnym pod względem proponowanych rozwiązań, nie uwzględnia aktualnego stanu wiedzy z zakresu budownictwa drogowego i jest trudny do interpretacji i praktycznego zastosowania. W szczególności należy zaznaczyć, że efekty proponowanych rozwiązań dotyczących wymaganych poziomów parametrów stanu, nie zostały do tej pory sprawdzone na przykładzie odcinka drogi czy też sieci drogowej. Istnieje więc wysokie ryzyko narażenia administracji samorządowej na poniesienie kosztów wynikających m.in. z wyboru poszczególnych ocen diagnostycznych stanu technicznego nawierzchni, wyboru danego zabiegu remontowego itp. bez gwarancji korzyści wynikających z przyjętego rozwiązania.

Jednocześnie, powtórzmy, na uznanie zasługuje próba wprowadzenia zmian do *Wytycznych* utrzymania dróg samorządowych przez Ministerstwo Infrastruktury. Jednak dokument ten, z uwagi na połączenie zagadnień dotyczących utrzymania dróg z diagnostyką, nadal pozostaje dokumentem niespójnym i niemożliwym do praktycznego wdrożenia.

Wskazać należy, że w *Wytycznych* WR-D-83-2: Diagnostyka opisano zasady diagnostyki dróg zapożyczone z „*Wytycznych diagnostyki stanu technicznego nawierzchni dla dróg wojewódzkich*”, które służą strategii proaktywnego zarządzania drogami. W celu bieżącego utrzymania dróg wykonuje się przeglądy bieżące i roczne zgodnie z art. 62 ustawy Prawo budowlane oraz załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom. Kampanie diagnostyczne są realizowane co 5 lat i nie dają bieżącej informacji potrzebnej utrzymaniu dróg w strategii proaktywnej. Dodatkowo w *Wytycznych* tych znajduje się odwołanie do *Wytycznych określania cech powierzchniowych nawierzchni jezdni i innych części dróg* WR-D-64, które w części nie uzyskały pozytywnej opinii Komitetu Technicznego.

Nie został osiągnięty też cel *Wytycznych* WR-D-83-3: Katalog typowych rozwiązań materiałowo-technologicznych stosowanych przy remontach, jakim miało być uszczegółowienie wymagań na poziomie materiałowym i technologicznym. Dokument w tej postaci nie podniesie jakości robót na sieci dróg samorządowych. W dokumencie brakuje jednoznacznego wskazania metodologii postępowania oraz np. norm odniesienia dla materiałów czy technologii. Bardzo często używane są zwroty „należy wziąć pod uwagę”, albo „należy uwzględnić” i jednocześnie nie wskazano, gdzie pracownik samorządowy ma znaleźć szczegółowe informacje techniczne, jak wykonać daną czynność. Zarówno w części 1 jak i w części 3 *Wytycznych* brak jest określenia celu opracowania Katalogu. Poziom ogólności *Wytycznych* jest zbyt wysoki. Dokument ten zgodnie z §3 Rozporządzenia powinien przedstawiać rozwiązania technologiczno-materiałowe pozwalające projektantom lub zarządcom dróg czerpać wiedzę techniczną do podjęcia prawidłowych decyzji co do sposobu, metod, technologii wykonania remontów dróg.

Należy stwierdzić, że podstawowym celem wdrożenia Wytycznych WR-D-83 powinno być ujednoczenie systemu utrzymania dróg samorządowych. Wytyczne powinny zapewnić bezpieczeństwo i komfort użytkowników dróg, ale jednocześnie powinny umożliwić realizację zadań przez jednostki samorządowe w sposób określony w Rozporządzeniu, wydanych na podstawie art.7 ust.2 pkt 2 i ust.3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Udostępnienie Wytycznych w aktualnej wersji nie spowoduje, że utrzymanie dróg samorządowych ulegnie poprawie.

Cały dokument jest bardzo trudny w interpretacji i zastosowaniu w praktyce. Nie został określony cel jego wdrożenia, wobec powyższego nie wiadomo jakie wymierne korzyści miałby przynieść. Wdrożenie jego zapisów wiąże się z ogromnymi kosztami personalnymi i operacyjnymi za wykonywanie diagnostyki z użyciem specjalistycznych (kosztownych) metod pomiarowych. Przyjęte poziomy wartości poszczególnych parametrów do oceny stanu nawierzchni, pomimo że w dużej części bazują na systemie WDSN powinny być zweryfikowane w praktyce i dostosowane dla dróg samorządowych szczebli niższych niż wojewódzkie. Aktualne zapisy dokumentu powodują, iż nie będzie on stosowany z powodów technicznych i finansowych.

W związku z powyższymi Komitet Techniczny Drogownictwa podjął decyzję o wydaniu negatywnych opinii do Wytycznych utrzymania dróg samorządowych dla WR-D-83-1 część 1 Wymagania podstawowe: WR-D-83-2 część 2: Diagnostyka oraz WR-D-83-3 część 3: Katalog typowych rozwiązań materiałowo-technologicznych stosowanych przy remontach i wnioskuje o prowadzenie dalszych prac, które w efekcie końcowym przyczynią się do wdrożenia Wytycznych adekwatnych do potrzeb i możliwości zarządców dróg samorządowych.