

UZASADNIENIE

Przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych ma na celu implementację do polskiego systemu prawnego postanowień dyrektywy 2004/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla tuneli w transeuropejskiej sieci drogowej.

Celem dyrektywy jest ustanowienie jednolitego systemu bezpieczeństwa, stałego poziomu obsługi i komfortu w transeuropejskiej sieci drogowej, w której tunele stanowią ważne budowle ułatwiające komunikację w Europie. Dla właściwego ich wykorzystania oraz wysokiego poziomu ochrony użytkowników Parlament Europejski przyjął dyrektywę, harmonizującą przepisy poszczególnych krajów w celu zapewnienia lepszego bezpieczeństwa wykorzystywania tuneli.

Proponowane zmiany przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 i Nr 23, poz. 136) mają na celu zapewnienie minimalnego poziomu bezpieczeństwa użytkowników dróg w tunelach w transeuropejskiej sieci drogowej przez zapobieganie krytycznym zdarzeniom, które mogą zagrażać ludzkiemu życiu, środowisku i instalacjom tunelowym, jak również przez zapewnienie ochrony w razie wypadków. Dotyczyć to będzie wszystkich tuneli w ramach transeuropejskiej sieci drogowej, posiadających długość ponad 500 m, znajdujących się w użytkowaniu, w trakcie budowy lub na etapie projektowania. Obecnie w Polsce w transeuropejskiej sieci drogowej nie znajduje się żaden tunel o długości ponad 500 m. Przepisy będą obejmować nowo projektowane tunele i będą obowiązywały już od etapu projektowania. Na dzień dzisiejszy planuje się budowę co najmniej dwóch tuneli, które będą leżeć w transeuropejskiej sieci drogowej. Są to tunele będące w:

- ciągu drogi S69 Żywiec – Zwardoń (lokalizacja tunelu – Laliki); obecnie trwa postępowanie odwoławcze od rozstrzygnięć w przetargu,
- ciągu drogi S7 Lubień – Zabornia, który jest w fazie projektowania.

Rozważany jest jeszcze jeden tunel leżący w ciągu drogi S2 (lokalizacja – Warszawa Ursynów).

Długie tunele, o długości ponad 500 m, stanowią ważne budowle, które ułatwiają komunikację między wielkimi obszarami Europy i odgrywają decydującą rolę w funkcjonowaniu i rozwoju regionu.

Zapewnienie bezpieczeństwa w tunelach wymaga podjęcia licznych działań dotyczących m.in.: geometrii tunelu i jego projektu, urządzeń bezpieczeństwa, obejmujących m.in. znaki drogowe, zarządzanie ruchem, szkolenie służb ratunkowych, zapewnienie informacji dla użytkowników, jak bezpiecznie zachowywać się w tunelach, oraz zapewnienie lepszej łączności między odpowiedzialnymi władzami i służbami ratowniczymi oraz Policją.

Biorąc pod uwagę rodzaj i spodziewaną wielkość ruchu w każdym tunelu powinny zostać określone minimalne wymagania bezpieczeństwa.

W art. 1 proponuje się zmiany w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 i Nr 23, poz. 136):

- do słowniczka zawartego w art. 4 ww. ustawy o drogach publicznych dodaje się pkt 26, który definiuje pojęcie „transeuropejskiej sieci drogowej”, obejmującej drogi krajowe wyszczególnione w załączniku I do decyzji Komisji Europejskiej nr 1692/96/WE, oraz pojęcie „służb ratowniczych”,
- proponuje się, aby minister właściwy do spraw transportu określił, w drodze rozporządzenia, wykaz dróg krajowych leżących w transeuropejskiej sieci drogowej,
- w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 i Nr 23, poz. 136) proponuje się wykreślenie art. 9, z uwagi na to, że jest to przepis martwy. W ciągu wielu lat obowiązywania tego przepisu tylko jeden raz minister skorzystał z tej możliwości. Jednocześnie w świetle wyroku NSA sygn. II SAB 98/99 z dnia 18 listopada 1999 r., który stwierdza, że art. 9 ww. ustawy nie może być podstawą do zastępowania organów właściwych do zaliczania dróg do kategorii dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (obecnie Ministra Transportu), zasadnym jest uchylenie tego przepisu.

Obecnie przepis art. 9 ustawy o drogach publicznych jest przepisem martwym. Wnioski, które wpływają do resortu transportu w sprawie zaliczenia odcinków dróg do odpowiedniej kategorii dróg publicznych, dotyczą odcinków dróg, dla których nie ma wątpliwości, do jakiej kategorii powinny zostać zaliczone (leżą w ciągu tych dróg) bądź dotyczą odcinków dróg, które nie spełniają warunków określonych w art. 9 ust. 1 pkt 1-3. W ustawie o drogach publicznych został określony właściwy tryb zaliczania dróg do poszczególnych kategorii dróg publicznych (wojewódzkich – art. 6 ust. 2, powiatowych – art. 6a ust. 2, gminnych – art. 7 ust. 2) i z tego trybu władze samorządowe powinny korzystać. Przepis art. 9 omawianej ustawy nie może służyć jako narzędzie do rozwiązywania spraw, dla których brak jest porozumienia między poszczególnymi podmiotami,

- konsekwencją dodania w słowniczku pojęcia „służb ratowniczych” jest wykreślenie z art. 13 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o drogach publicznych pojęć: „Państwowej Straży Pożarnej, jednostek ochrony przeciwpożarowej i pogotowia ratunkowego”. Służby te mieszczą się bowiem w ww. pojęciu „służb ratowniczych”,
- w ustawie o drogach publicznych dodaje się rozdział 2a, dotyczący zarządzania tunelami leżącymi w transeuropejskiej sieci drogowej.

W nowym rozdziale dodaje się art. 24a, w którym określono, kto zarządza tunelem położonym w transeuropejskiej sieci drogowej, którego długość jest większa niż 500 m.

Zarządca drogi, w ciągu której znajduje się tunel, pełni funkcję zarządzającego tunelem. Do obowiązków zarządzającego tunelem należeć będzie m.in.:

- sporządzanie dokumentacji bezpieczeństwa i jej aktualizowanie,
- sporządzanie sprawozdań z każdego pożaru lub wypadku, w którym są ranni lub zabici albo naruszona została konstrukcja tunelu, który wydarzył się w tunelu, i przekazywanie ich w terminie miesiąca do wojewody, urzędnika zabezpieczenia, służb ratowniczych i Policji,

- organizowanie szkoleń i ćwiczeń okresowych dla pracowników zarządzającego tunelem i służb ratowniczych, we współpracy z urzędnikiem zabezpieczenia oraz Policją,
- przygotowywanie planów bezpieczeństwa określających zasady postępowania w przypadku awarii technicznej lub innych zdarzeń.

Dodaje się art. 24b, w którym wojewodzie powierzono sprawowanie nadzoru nad zapewnieniem bezpieczeństwa tunelu. Obowiązki nałożone w tej ustawie na wojewodę nie są nowymi zadaniami. Bowiem wojewoda w ramach przedstawionych w art. 24b zadań (już istniejących zadań) jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa.

Wojewoda będzie sprawować nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa tunelu, w szczególności przez:

- wydawanie pozwolenia na użytkowanie tunelu,
- wyłączenie z użytkowania lub ograniczenie użytkowania tunelu, jeżeli nie są spełnione wymagania bezpieczeństwa,
- określanie warunków umożliwiających wznowienie użytkowania tunelu,
- przeprowadzanie regularnych badań i kontroli tuneli oraz opracowywanie odnośnych wymagań bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 24b ust. 1 pkt 9 wojewoda ma również obowiązek powiadomienia uczestników ćwiczeń o ich terminie, miejscu przeprowadzenia oraz obowiązku wzięcia w nich udziału. Natomiast wojewoda bezpośrednio w nich nie uczestniczy.

W przypadku stwierdzenia, że dany tunel nie spełnia wymogów bezpieczeństwa, wojewoda powiadamia zarządzającego tunelem i urzędnika zabezpieczenia, że muszą zostać podjęte działania zwiększające bezpieczeństwo tunelu.

Dodaje się art. 24c, który wprowadza pojęcie „urzędnika zabezpieczenia”, którego powołuje zarządzający tunelem, po uzyskaniu akceptacji wojewody.

Urzędnik zabezpieczenia jest niezależny we wszystkich sprawach bezpieczeństwa tunelu i nie podlega instrukcjom pracodawcy w odniesieniu do tych spraw. Urzędnik zabezpieczenia może wykonywać swoje zadania w odniesieniu do kilku tuneli położonych na obszarze działania danego zarządzającego tunelem.

Do obowiązków urzędnika zabezpieczenia należeć będzie m.in.:

- koordynacja współpracy zarządzającego tunelem ze służbami ratowniczymi i Policją i udział w przygotowywaniu planów działania,
- udział w przygotowaniu planów bezpieczeństwa,
- udział w planowaniu, wdrażaniu i ocenie działań podejmowanych w razie wypadku lub katastrofy budowlanej,
- kontrola przeszkolenia pracowników zarządzającego tunelem oraz udział w organizowaniu okresowych ćwiczeń.

Dodaje się art. 24d, w którym określono, że dokumentacja bezpieczeństwa, którą sporządza zarządzający tunelem, stanowi integralną część dokumentacji dotyczącej tunelu, gromadzonej przez zarządzającego tunelem w procesie inwestycyjnym oraz użytkowaniu tunelu.

Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, zawartość dokumentacji bezpieczeństwa.

Dodaje się art. 24e, który wprowadza wspólne ćwiczenia dla personelu tunelu, służb ratowniczych i Policji, we współpracy zarządzającego tunelem z urzędnikiem zabezpieczenia i Policją.

Będą prowadzone dwa rodzaje ćwiczeń. Pierwsze to ćwiczenia okresowe, które będą organizowane raz do roku, drugie to ćwiczenia w pełnym zakresie, przeprowadzane w każdym tunelu przynajmniej raz na cztery lata.

Z uwagi na fakt, że przedmiotowe ćwiczenia mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa, właściwym ministrem do określenia rodzaju i zakresu tych ćwiczeń jest minister właściwy do spraw wewnętrznych (obok ministra właściwego do spraw transportu).

Dodaje się art. 24f, w którym wprowadzono możliwość uzyskiwania odstępstw od wymagań, określających warunki bezpieczeństwa ruchu drogowego w tunelu, w przypadku możliwości zastosowania rozwiązań technicznych o wyższych parametrach bezpieczeństwa.

Minister właściwy do spraw transportu ocenia zasadność wniosku, a w przypadku pozytywnej oceny przekazuje go do Komisji Europejskiej.

Jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia przekazania wniosku do Komisji Europejskiej, Komisja nie zgłosi sprzeciwu na odstępstwo, minister właściwy do spraw transportu upoważnia wojewodę do udzielenia zgody na odstępstwo. W przypadku braku akceptacji Komisji upoważnienie do udzielenia zgody na odstępstwo nie może być udzielone.

Dodaje się art. 24g, który nakłada na Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad obowiązek przekazywania co 2 lata do Komisji Europejskiej zbiorczej informacji z przekazywanych przez zarządzających tunelem sprawozdań z każdego pożaru oraz wypadku, w którym są ranni lub zabici albo naruszona została konstrukcja tunelu.

Zbiorcza informacja powinna zawierać ocenę pożarów i wypadków w tunelach i informacje na temat rzeczywistej roli i skuteczności urządzeń i środków bezpieczeństwa.

Zgodnie z art. 2 projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych projektowana ustawa będzie miała zastosowanie do tuneli, wobec których rozpoczęte zostały prace projektowe, tak aby już na etapie projektowym była możliwość uwzględnienia wymagań zawartych w przepisach przedmiotowej ustawy.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej zgodnie z § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt ustawy został udostęp-

niony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej.

W trybie ww. ustawy o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa, żadne podmioty nie zgłosiły zainteresowania przedmiotowym projektem ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Cel wprowadzenia ustawy

Celem nowelizacji ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 i Nr 23, poz. 136) jest wdrożenie dyrektywy nr 2004/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla tuneli w transeuropejskiej sieci drogowej. Należy bowiem zagwarantować jednolity i stały poziom bezpieczeństwa, obsługi i komfortu w transeuropejskiej sieci drogowej.

2. Podmioty, na które oddziałuje przedmiotowy akt prawny

Przedmiotowy akt prawny oddziałuje przede wszystkim na Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad jako zarządzającego tunelami położonymi w transeuropejskiej sieci drogowej oraz ministra właściwego do spraw transportu, a także na podmioty zajmujące się realizacją inwestycji w zakresie drogownictwa.

3. Wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetowe i sektora publicznego

W chwili obecnej w Polsce w transeuropejskiej sieci drogowej nie znajduje się żaden tunel o długości ponad 500 m. Przepisy będą dotyczyły nowo projektowanych tuneli. Na lata 2008-2010 wprowadzenie ww. przepisów nie rodzi skutków finansowych. Pierwsza planowana budowa tunelu spełniającego wymogi zawarte w proponowanych przepisach rozpocznie się w 2011 r.

Inwestycje tunelowe stanowią element realizacji inwestycji drogowych, dla których są określone źródła finansowania. Zadania, przewidziane dla jednostek budżetowych, wynikające z projektowanych przepisów powinny być wykonywane w ramach posiadanych środków. Według szacunków Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad istnieje konieczność zwiększenia wydatków budżetowych w GDDKiA o 500 000 zł.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektowanej ustawy zapewni bezpieczną realizację budowy oraz użytkowanie tuneli położonych w transeuropejskiej sieci drogowej. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przewiduje zatrudnienie trzech urzędników zabezpieczenia.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Bak wpływu.

6. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Proponowane zmiany zapewnią w przyszłości taki sam poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w tunelach w transeuropejskiej sieci drogowej, jaki istnieje na obszarze państw Unii Europejskiej.

7. Konsultacje społeczne

Projekt w prezentowanej wersji został przekazany do konsultacji:

- 1) Polskiego Kongresu Drogowego,
- 2) Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji RP,
- 3) Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa,
- 4) Polskiego Stowarzyszenia Wykonawców Nawierzchni Asfaltowych,
- 5) Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa,
- 6) Związku Zawodowego Pracowników Drogownictwa RP,
- 7) Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce,
- 8) Stowarzyszenia Doradców do spraw Transportu Towarów Niebezpiecznych – DGSA,
- 9) Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji,
- 10) Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Transportu Samochodowego,
- 11) Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Transportu Drogowego,
- 12) Europejskiego Stowarzyszenia Doradców ADR,
- 13) urzędów marszałkowskich.

Z uwagi na to, że bezpieczeństwo w tunalach jest ważnym elementem bezpieczeństwa ruchu drogowego, w ramach konsultacji społecznych przedmiotowy projekt spotkał się z dużą aprobatą. Ww. podmioty nie zgłosiły uwag do projektowanej ustawy.

8. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.