

Autozdrady czyli pełzanie urzędników

Czesław Bielecki

Wyłącznie administracja państwowa i samorządowa odpowiada za to, że autostrad nie ma. Lub że powstają tak, jakby odpowiedzialni za nie ministrowie byli pijani – pisze znany architekt i publicysta Czesław Bielecki.



Fot: Joanna Nowicka

Sprawa autostrad to kwintesencja funkcjonowania państwa w podległej mu sferze gospodarczej. Administracja z natury rzeczy powinna kierować procesem budowy infrastruktury kraju. Tymczasem potyka się o własne sznurowadła. Błędne idee i błędne praktyki stworzyły przedziwny węzeł. Władze różnych szczebli same ze sobą nie umieją się porozumieć. Ci, którzy naprawdę decydują, to: premier, minister infrastruktury i szef Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Kolejny rząd nie potrafi zdiagnozować przyczyn inercji w tej dziedzinie.

Dane mi było rozmawiać o węźle warszawskim – drogowym oczywiście – z pięcioma ministrami infrastruktury. Zacząłem od Tadeusza Syryjczyka, a skończyłem na Jerzym Polaczku. Dlatego teraz mówię: basta! Niech władze konfrontują się z moim punktem widzenia publicznie. Nie będę uszczęśliwiać na siłę urzędników. Świetnie się czują w tej szizofrenicznej atmosferze.

Tysiące sitw

Wyboistym by-passem kolejnej niezmodernizowanej krajówki docierają spóźnieni za swoje biurka i patrzą z melancholią na projekty dróg. Mają dość pieniędzy, ale nie rozumu. Wyłącznie administracja państwowa i samorządowa odpowiada za to, że autostrad nie ma. Lub że powstają tak, jakby odpowiedzialni za nie ministrowie byli pijani. Nie po to mamy demokratycznie wybrany rząd i samorzady, żeby się żaliły, jak ciężko im się dogadać.

Gdy szkoła nie przyjmuje uczniów pierwszego września, bo opóźnił się remont – są winni. Gdy

górnicy w kopalni strajkują, a trzeba ją zamknąć – znajduje się kompromisowe rozwiązanie. Gdy szpital nie przyjmuje pacjentów z powodu protestu lekarzy lub pielęgniarek – podnosi się krzyk na cały kraj. W każdym z tych przypadków kryzys odsłania konflikt interesów i jeśli nie ma prostego rozwiązania, to z braku pieniędzy. W programie autostrad jest cel, są decydenci i mają pieniądze. Nie rozwiązuje się konfliktów, bo władza nie poczuwa się do odpowiedzialności za wykonanie zadania. Szkoła ma uczyć, kopalnia – wydobywać węgiel, szpital – leczyć.

Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad od dekady wystarcza jako racja istnienia, że stara się coś niecoś zbudować, choć wciąż jej to nie wychodzi. Nie mityczny układ o tym decyduje, lecz tysiące sitw. Tworzy je sam aparat administracyjny. Odkąd pojawiły się fundusze unijne, urzędnicy biorą pieniądze za to, że nie umieją sensownie wydać pieniędzy.

To nie autozdrada interesu publicznego, ale wiele autozdrad: A1, A2, A4 itd. Na urzędnikach się nie kończy. Mechanizm zdrady klerków – inżynierów, prawników, planistów i urbanistów – jest podobny. Sekty ekspertów okopujących się w granicach swoich kompetencji zawodowych. Traktują założenia i dane dostarczane im przez pozostałych jako dogmaty niepodlegające dyskusji. I tak specjaliści od komunikacji drogowej, modelowania potoków ruchu i prognoz są niewolnikami planistów przestrzennych. Urbaniści i planiści jako sekta zaklinaczy rzeczywistości straszą prawników i komunikantów. Prawo miejscowe można zmienić wyłącznie w drodze długotrwałych procedur uzgodnieniowych. Więc niech już lepiej ta gruba kreska zostanie na mapie, gdzie była. Prawnicy z kolei dzielą się – jak wszyscy lekarze tej chorej rzeczywistości – na dwie różne grupy. Tych, którzy żyją z trafnych diagnoz i aplikują skuteczną terapię, oraz tych znacznie liczniejszych, którym częste wizyty pacjentów gwarantują miesięczne fakturowanie. Cóż, leczenie bez diagnozy stanowi zawodowe optimum każdej grupy ekspertów.

Marazm i prowizorka

Już parę lat temu gospodarowanie przestrzenią na inwestycje publiczne (w szczególności liniowe, jak drogi, autostrady czy sieci przesyłu energii) uzyskało priorytet. A jednak zawsze brakuje jakiejś śrubki, aby mechanizm planistyczny zadziałał. Grupa paruset osób uprawnionych do profesjonalnego planowania przestrzennego (wiem, co mówię, bo sam dysponuję tym patentem) wie świetnie, że czym innym jest planowanie dla planowania, czym innym zaś wynegocjowanie planowanego rozwiązania. A szczególnie – doprowadzenie osiągniętego kompromisu do fazy realizacji.

Mętność języka planistów i ich nieustanne wymachiwanie zapisami prawa lokalnego zawartego w planie powoduje, że prawnicy biorą płynne dezyderaty zawarte we flamasterplanach za rzeczywistość. Pseudouproszczenia procedur lokalizacyjnych prowadzą najczęściej tylko do przenoszenia rozstrzygnięcia konfliktów z etapu planowania na etap realizacji inwestycji. Tolerancja dla nieodpowiedzialności w imię świętego spokoju decyduje o pokojowym współistnieniu tych dwu kast. Wolą zmieniać prawa niż rzeczywistość.

Jeśli większość gmin nie ma planów, to dlatego, że urzędnicy i politycy wolą miękką prowizorkę niż decyzję, za którą trzeba tym bardziej odpowiadać, im bardziej zbliża się termin jej realizacji. Zdrada demokratycznie wybranych władz wynika z czystego tchórzostwa. Zamiast wynegocjować decyzję i bronić jej wobec lobbies, politycy chowają się za skłócone społeczeństwo. A przecież ani przebiegu dróg, ani ulic mieszkańcy nie mogą wynegocjować ze sobą – po to wybrali swoje władze. Mówiąc językiem „Rejsu”, w takich okolicznościach przyrody bardziej szukamy zagubionych autostrad, niż je budujemy. Punktem zerowym, od którego warto zacząć szukanie przyczyn permanentnego marazmu w kwestii autostrad, jest zatem procesowanie. By użyć ulubionego słowa naszych biurokratów – w kwestii samej ich koncepcji. Jak mają biec przez kraj, jak komunikować polskie miasta – duże i średnie. Czy obecna koncepcja sieci autostrad rozwiązuje dylemat: tranzyt międzynarodowy versus tranzyt krajowy?

Grupy interesów górą

Unię Europejską interesuje przede wszystkim, aby Polska udrożniła międzynarodowy transport przez swoje terytorium. Tyle że ten tranzyt stanowi od pięciu do dziesięciu procent potoków ruchu na przyszłych autostradach. Europie wystarczy, żeby można było przejechać Polskę ze wschodu na zachód i z północy na południe. Dla nas z kolei ważniejsze są dobre połączenia naszych metropolii oraz dużych i średnich miast. Transport drogowy między nimi generuje ponad 90 proc. potoków ruchu. Mogłyby je przejąć szybsze i bezpieczniejsze drogi ekspresowe i autostrady.

Otóż korytarze komunikacyjne, które narzuca nam TEN (Trans European Network), nie precyzują szczegółów. To my sami musimy rozstrzygnąć kwestię, jak wpisać się w sieć europejskich szybkich połączeń transportowych – czy w korytarzu prowadzić autostradę, drogę ekspresową czy także linię kolei wielkich prędkości – i której z tych inwestycji dać pierwszeństwo. I to do nas należy decyzja, czy ten cel osiągniemy, głównie modernizując trasy już istniejące, które zbierają gros potoków ruchu krajowego, czy też skupimy się – jak to zrobiono przed laty – na wytyczeniu autostrad po zupełnie nowych trasach.

Budując nieomal od zera system z założenia płatnych autostrad, pominęliśmy istotny problem. Skoro w obecnej koncepcji autostrad alternatywnymi – bezpłatnymi drogami pozostaną dzisiejsze najkrótsze i najlepsze połączenia (np. Warszawa – Gdańsk czy Kraków – Warszawa), wątpliwe jest, czy autostrada łącząca stolicę poprzez Łódź z Gdańskiem i Krakowem spłaci się w założonym tempie. Twierdzę, że przyjęta koncepcja jest najlepsza dla różnych grup interesu, ale nie dla podatnika, kraju, budżetu.

Koszmarki samorządowców

Pierwszą grupę interesu stanowią samorządowcy, którzy lokalizują przy istniejących drogach nowe inwestycje – legalnie lub nielegalnie włączając je do ruchu. Mnożą tym samym na drogach, które mogłyby być w przyszłości przekształcone w autostrady lub trasy ekspresowe, sygnalizację świetlną lub zwężają je przez zgody na tymczasowe lokalizacje. Jeżdżąc naszymi głównymi trasami – katowicką, gdańską, poznańską itd. – można gołym okiem się przekonać, że lobby samorządowców wciąż gdzieś komuś ustępuje, organizuje niejako grupy silnych oponentów przyszłych modernizacji istniejących dróg.

Nie ogranicza się to zjawisko do podmiejskiego koszmaru, który zafundowali nam kolejni burmistrzowie podwarszawskiego Raszyna, zezwalając dziesiątkom inwestorów na zawężenie odwiecznej trasy wylotowej na Kraków i Katowice.

Notabene dziś można i trzeba rozwiązać ten problem po amerykańsku. Puścić trasę wylotową na estakadzie, która wzniesie się w górę przy zabytkowym kościele w Raszynie, a wylądnie na poziomie ziemi przy zlokalizowanym przy lotnisku węźle z kolejną warszawską obwodnicą. Skoro gmina zamieniła swój obszar w śmietnik, niech ten chaos przedmieść pozostanie poza zasięgiem wzroku, ograniczony ścianami akustycznymi.

Planiści barbarzyńcy

Drugim lobby są planiści przestrzenni i inżynierowie komunikanci, którzy w gwarze zawodowej dzielą się na miejskich i wiejskich. Miejscy przyzwyczajeni są do oszczędnego rozliczania pasów ruchu i godzenia parametrów technicznych drogi z uwarunkowaniami przestrzennymi terenów zurbanizowanych. Ci są w mniejszości. Dlatego latami oglądamy rany w tkance miejskiej. Ktoś rozerwał ją nową trasą, jakby prowadziła przez pole. Komunikantowi wiejskiemu wystarczy, że oklei przecięty buldożerami krajobraz miejski za pomocą gigantycznych billboardów.

Planiści barbarzyńcy nie zwykli analizować sytuacji w terenie z taśmą metryczną w rękę. Wolą pracować w cieple, na mapach, nienarażeni na zimno, deszcz czy śnieg. Nieustannie mieszą zę

sobą nowe marzenia z dawnymi. Kiedyś uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego, choćby już nie miały nic wspólnego z faktycznym zainwestowaniem terenu, są dla nich jedyną rzeczywistością.

Raz więc zdevastowane i zdekapitalizowane rudery traktują jako problem urbanistyczny, skoro w ich planach są terenami istniejącego budownictwa mieszkaniowego. Kiedy indziej – jako święte granice własności nowego inwestora, który dostał lokalizację prawem silniejszego. Nie interesuje ich, gdzie własność ta dotyczy budynków, gdzie baraków, a gdzie oznacza po prostu konieczność wykupu pasa niezabudowanego terenu.

W ten sposób interes publiczny przegrywa z prywatnym, szczególnie, że od 18 lat nie zastąpiliśmy formuły wywłaszczenia za odszkodowaniem (już ciszej dodaje się – po cenie rynkowej) formułą zachodnią: przymusowego wykupu. Ta pierwsza jest znowelizowaną wersją komunistycznych wywłaszczeń bezkarnie krzywdzących obywateli. Druga funkcjonuje w całym cywilizowanym świecie. Poprzez przymusowy wykup kształtuje się racjonalne granice przestrzeni publicznej. Ulice, place, węzły i towarzysząca im infrastruktura muszą być też własnością publiczną. Procedura przymusowego wykupu mówi, że jedna strona (gmina lub państwo) musi kupić, jeśli chce decydować o owym terenie, a druga musi sprzedać.

Polak, który słyszy, że go wywłaszczą, nie czeka już nawet na dopowiedzenie o rynkowej wartości odszkodowania, tylko protestuje. Staje się tym samym ulubieńcem różnych „spraw dla reportera”.

Budowanie w szczerym polu

Trzecią grupę lobbystów oporu stanowią konsorcja inwestujące w drogi i autostrady oraz wykonawcy, którzy mają je budować. Naturalnie są oni zainteresowani przede wszystkim prostą robotą „z kilometra” najlepiej w szczerym polu. To robota organizacyjnie i technicznie prostsza, niż dłubanie w terenie zainwestowanym, przekładanie instalacji czy reorganizacja ruchu w trakcie budowy.

Rozwiązania modernizacyjne są nie tylko bardziej funkcjonalne. Per saldo są szybsze w realizacji i tańsze dla gospodarki, rokując pewniejszy zwrot kosztów. Budując system autostrad i dróg ekspresowych z maksymalnym wykorzystaniem istniejących tras, załatwiamy jednocześnie problemy wąskich gardeł i omijamy czasochłonne wykupy. Pas drogowy w liniach rozgraniczających jest przecież znacznie szerszy niż dzisiejsza droga – jest więc to możliwe.

Gdyby lobby wykonawców stało przed twardą alternatywą: albo już dziś realizujecie rozwiązania trudniejsze, bardziej skomplikowane organizacyjnie, za co dodatkowo wam zapłacimy, albo stoicie i nie macie roboty. Ale tak nie jest. Od czasów komuny trwało psucie rynku przez dyktat wykonawców, którzy rozgrzebywali połowę Polski bez liczenia się z innymi użytkownikami przestrzeni (najważniejsze, jak wiadomo, zaawansować robotę! Choćby przez wycinkę drzew). Tymczasem każde inżynierskie przedsięwzięcie ma swoje granice opłacalności i wykonalności.

Gdy wiemy już, jak ugnieciono ciasto obowiązującej koncepcji budowy autostrad, zaczynamy rozumieć, dlaczego zamiast autostrad wyszedł zakalec. Znam kontrargumenty: jeśli autostrady mają być płatne, to musimy zapewnić alternatywną drogę bezpłatną. Zgoda. Ale może to być odrębna jezdnia lokalna biegnąca wzdłuż autostrady lub mniej komfortowe połączenie – byle w ogóle było. Z doświadczeń budowy płatnych autostrad na Węgrzech wiadomo, że nie da się automatycznie przenieść potoków ruchu z istniejących najkrótszych połączeń między głównymi miastami, tak aby ruch na wytrasowanych od nowa płatnych autostradach był opłacalny. Wąska interpretacja zobowiązań europejskich – udrożnienia Polski – okazuje się najwygodniejsza dla partykularnego myślenia o naszym 38-milionowym zaścianku.

Z biurka na biurko

Zatytułowałem ten tekst „Autozdrady”. Jest bowiem zdradą powołania polityków niewywiązywanie się przez nich z najbardziej podstawowego zakresu funkcji publicznej – regulowania życia gospodarczego, rozwijania infrastruktury technicznej kraju, gdy problemem nie są pieniądze ani materiały, ani sprzęt, ani ludzie.

Przeszkodą jest ukierunkowanie pieniędzy, materiałów, sprzętu i ludzi przez słowo: procedury. Z sadystycznym uśmiechem powtarzają je urzędnicy wszystkich szczebli.

Słowo „procedury” oznacza u nas bezduszne, pozbawione jakiegokolwiek rozumienia celu końcowego przekładanie papierów z biurka na biurko. Nie według praw, ustaw, rozporządzeń, lecz według przeniesionych z czasów PRL zwyczajów: za beczynność nikt nie pójdzie siedzieć, póki trup nie ścięło się gęsto. (Na drogach ma to akurat miejsce, ale w sposób rozproszony i na ryzyko samych kierowców).

Dla amerykańskiego czy polskiego pilota słowo „procedury” oznacza sprawdzone w praktyce kolejne kroki gwarantujące bezpieczne osiągnięcie celu: przy starcie, w trakcie lotu i przy lądowaniu. Polski urzędnik nie lata ani nie jedzie. On pełźnie po ziemi i lubi zmuszać innych do czołgania. Zatem używa słowa „procedury” w znaczeniu odwrotnym, niż posiada ono w obcych językach. Jest ono synonimem zalegalizowanej niemożności.

Zdradą zdrowego rozsądku w programie budowy autostrad jest to, że politykom i ekspertom płaci się za rozważanie problemów, a nie za ich rozwiązywanie. Drogi mają powstawać tu i teraz, a nie na święty nigdy, Euro 2012 itp. okazje. Nie ma co szukać przyczyn beziły poza aparatem administracji. Z punktu widzenia obywateli – płatników podatku (nie tylko drogowego) oraz ofiar (nie mówiąc już o stratach czasu i nerwów) – trudno współczuć władzy, która nie umie rządzić swoimi własnymi pracownikami i współpracownikami i nie ma minimalnych zdolności koncyliacyjnych. Minister, który piętrzy trudności, gdyż ma defekt charakteru, niech poda się do dymisji. Kropka.

Spis niemożności

Przeszkody, na które napotyka w Polsce budowa autostrad, są znane. Nie jesteśmy pierwszym, ale wręcz przeciwnie – jednym z ostatnich krajów europejskich, które włącza się w system międzynarodowych korytarzy transportowych. Nasze szczęście, że sprawa stała się w końcu ponadnarodowa, Gdyby nie to, tkwilibyśmy w polskim kotle organizacyjnym po wsze czasy. Przybywałoby tylko uprawnień oficjeli do przebijania się przez korki na sygnale, ale na pewno nie nowoczesnych dróg.

Po dokonaniu powyższej lustracji niemożności wiemy już, na czym polega jej istota. Ci, którzy powinni się porozumieć, nie chcą nawet ze sobą porozmawiać. Lekceważy się cele możliwe do zrealizowania i pozwalające kontrolować skuteczność kadencyjnych władz, na przykład zmodernizowanie całej trasy katowickiej przez budowę tych obwodnic, których nie zbudowano za Gierka (np. częstochowskiej), oraz zbudowanie estakad lub tuneli dla ruchu, który ma pierwszeństwo. Skoro kiedyś powstanie ta najlepsza autostrada północ – południe, to po co martwić się pogorszeniem parametrów ruchu na jedynej drodze wciąż niezłe komunikującej północ z południem kraju?

Mój profesor konstrukcji zwykł był zaczynać swoje wprowadzenie do zawodu inżynierskiego krótkim stwierdzeniem: „Można zbudować most z Europy do Ameryki, pytanie tylko: po co i za ile?”. Realizacja naszych autostrad ma miejsce w Polsce, czyli nigdzie: nie prowadzą one od – do w ramach określonego budżetu i czasu. Sytuacja przypomina stary sowiecki dowcip o budowie drogi z dwóch krańców. Jeśli budowniczywie trafią na siebie, będzie to zwykła droga. Jeśli nie trafią, będzie to autostrada o mniejszym lub większym pasie zielonym.

Autor jest architektem, publicystą, działaczem społecznym. W 1984 r. założył pracownię architektoniczną Dom i Miasto. Działal w opozycji demokratycznej, publikował w prasie podziemnej jako Maciej Poleski. Był doradcą w rządzie Jana Olszewskiego. Współzakładał Ruch Stu, w Sejmie III kadencji był przewodniczącym Komisji Spraw Zagranicznych. Zainicjował powołanie Muzeum Komunizmu w Warszawie

Źródło : Rzeczpospolita