



Obecny system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego nie umożliwia skutecznej ochrony pieszych i rowerzystów. Działania publicznej administracji drogowej nie doprowadziły do poprawy bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym. Poprawiło się co prawda bezpieczeństwo pieszych, wciąż jednak w Polsce nadal co trzeci zabity na drodze to pieszy, podczas gdy w UE - co piąty.

Na niezadowalający stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów wpływ ma również niedostosowanie infrastruktury drogowej do ich potrzeb. NIK zwraca uwagę, że długość tras dla rowerzystów przyrastała w ostatnich latach wolniej niż popularność ruchu rowerowego.

Ogólny stan bezpieczeństwa na polskich drogach w ostatnich pięciu latach wyraźnie się poprawił. W porównaniu z 2010 r. liczba wypadków drogowych w 2015 r. zmalała o 15 proc. (o 5 865), liczba poszkodowanych zmniejszyła się o 19 proc. (o 10 116 osób), w tym liczba ofiar śmiertelnych aż o 25 proc. (o 969 osób). W 2015 roku odnotowano 32 967 wypadków drogowych, w których poszkodowanych zostało 42 716 osób, z czego śmierć poniosło 2 938 osób.

Jednocześnie z danych uzyskanych przez NIK wynika, że wskaźniki wypadkowości wśród rowerzystów wykazują tendencję odwrotną. Liczba wypadków z udziałem rowerzystów w porównaniu do 2010 r. zwiększyła się bowiem w 2015 r. o 18,3 proc., a liczba poszkodowanych rowerzystów o 16,9 proc.

Uwagę zwraca natomiast poprawa bezpieczeństwa pieszych. Liczba wypadków z udziałem pieszych w ciągu 6 lat spadła o 24 proc. (o 2 705 wypadków), a liczba

zabitych o 26 proc. (o 320 osób). Wciąż jednak w Unii Europejskiej stanowią oni 21 proc. wszystkich ofiar śmiertelnych, natomiast w Polsce to nadal co trzeci zabity na drodze.

Choć ogólny stan bezpieczeństwa na polskich drogach poprawia się, to jednak zbiorcze statystyki z ostatnich kilku lat są alarmujące. W latach 2010-2015 w Polsce miało miejsce prawie 220 tys. wypadków drogowych, w których poszkodowanych zostało ponad 290 tys. osób. W zdarzeniach tych niepokojąco duży udział mieli piesi i rowerzyści. O ile w 2010 r. stanowili oni 30 proc. poszkodowanych i 39 proc. zabitych we wszystkich wypadkach drogowych, to w ciągu kolejnych pięciu lat wskaźniki te rosły i w 2015 roku osiągnęły poziom odpowiednio 32 proc. i 41 proc.

Na tle innych krajów Unii Europejskiej Polska wyróżnia się wyjątkowo wysokim zagrożeniem niechronionych uczestników ruchu - w Unii stanowią oni 28 proc. wszystkich ofiar śmiertelnych, a więc o 13 proc. mniej niż w Polsce. Ponadto, wbrew obiegowym opiniom, ogromna większość poszkodowanych to wcale nie pijani lub niewidoczni piesi czy rowerzyści. Ofiarami są często dzieci i osoby starsze, ginące w ciągu dnia na nowych lub dopiero co zmodernizowanych drogach.

Kontrolę, przedmiotem której są zagadnienia związane z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym przeprowadzono w 38 jednostkach, w tym w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa), zarządach dróg wszystkich kategorii oraz w jednostkach zarządzających ruchem.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Obecny system zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego (brd) nie umożliwia skutecznej ochrony pieszych i rowerzystów. Działania Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (międzyresortowy organ doradczy i pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego) i rad wojewódzkich nie przyniosły w okresie objętym kontrolą zakładanych efektów w przyjętych programach poprawy brd. W ocenie NIK działania te były nieskoordynowane i niekomplementarne, dlatego też trudno mówić o zbudowaniu spójnego systemu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z ustaleń kontroli wynika, że **instytucje tworzące system zarządzania brd nie współpracowały ze sobą** i nie było między nimi przepływu informacji (za wyjątkiem rocznej sprawozdawczości).

Instytucje odpowiedzialne za proponowanie kierunków polityki państwa w zakresie brd, przygotowanie i realizację programów poprawy brd w całym kraju i poszczególnych województwach **nie posiadały ponadto kompletnych i wiarygodnych statystyk na temat wypadkowości** i bazowały na źródłach pochodzących każdorazowo z jednostek Policji. **Dane** te, gromadzone w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji, **nie były jednak rzetelne w zakresie identyfikowania przyczyn i skutków zdarzeń i wypadków drogowych** (policyjna baza danych nt. wypadków drogowych SEWiK zawiera dużo błędów,

dlatego **tworzone na jej podstawie analizy nie odzwierciedlają w pełni zagrożeń występujących w ruchu drogowym.**

Skontrolowane rady BRD nie opracowywały analiz i ocen podejmowanych działań bądź sporządzały je nierzetelnie. Krajowa Rada BRD nie posiadała narzędzi do przeprowadzania analiz realizowanych przedsięwzięć, ponieważ nie przygotowała na poziomie krajowym spójnego i kompleksowego systemu gromadzenia danych dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W dodatku **nie zapewniono wystarczających środków na finansowanie działań z zakresu brd**, zwłaszcza inicjatyw podejmowanych przez wojewódzkie rady BRD, finansowanych często z ograniczonych budżetów WORD.

Miało to istotny wpływ na niewielką aktywność i niską skuteczność tych działań. Do 2013 r. realizowany był Krajowy Program BRD Gambit 2005. Zrealizowano w nim jednak niecałe 60 proc. zadań przewidzianych do realizacji. Z kolei w przyjętym przez Krajową Radę BRD w 2013 r. Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (NPBRD) uwzględnione zostały rozwiązania organizacyjne, które nie miały umocowania w przepisach prawa (mowa o powiatowych, gminnych i miejskich radach BRD). W konsekwencji realizacji zapisów tego programu sporadycznie powstawały samorządowe rady BRD, które następnie rozwiązywano z uwagi na wspomnianą wadę prawną. Co istotne, nie powstawały jakiegokolwiek odrębne programy służące bezpieczeństwu pieszych i rowerzystów.

Ponad połowa zarządów dróg (11 z 20) nie sporządziła projektów Planu rozwoju sieci drogowej oraz Planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Brak tych kluczowych projektów uniemożliwiał systemowe i kompleksowe określanie kierunków rozwoju i utrzymania infrastruktury drogowej w stanie gwarantującym poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Z dziewięciu jednostek posiadających Plan rozwoju sieci drogowej, tylko w pięciu przypadkach był on aktualizowany oraz niezwłocznie po opracowaniu przekazywany do organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie NIK **niezadowalający stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów wynikał m.in. z niedostosowania infrastruktury drogowej do ich potrzeb.** Główną przyczyną tego stanu było niewykonywanie lub nierzetelna realizacja podstawowych zadań ustawowych należących do jednostek zarządzających infrastrukturą pieszo-rowerową oraz organów zarządzających ruchem.

Trasy rowerowe stanowią w Polsce zaledwie ok. 3 proc. łącznej długości sieci dróg publicznych i budowane są przede wszystkim w aglomeracjach miejskich. W konsekwencji rowerzyści poruszają się najczęściej po jezdni. Z wyników kontroli wynika, że w ostatnich latach sytuacja rowerzystów nie uległa znaczącej poprawie. W latach 2011-2015 (I półrocze) na sieci dróg administrowanych przez skontrolowane jednostki zarządzające drogami nie zmieniła się w zasadniczy sposób ani długość, ani ilość infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów. We wszystkich skontrolowanych

jednostkach nie uległ zmianie lub odnotowano tylko niewielki przyrost tzw. infrastruktury liniowej - chodzi o drogi i pasy ruchu dla rowerów, chodniki i pobocza. Podobna sytuacja miała miejsce w odniesieniu do tzw. infrastruktury punktowej - chodzi o przejazdy dla rowerzystów, przejścia dla pieszych, śluzy rowerowe, kładki i tunele dla pieszych i rowerzystów, wyspy azylu dla pieszych oraz sygnalizację świetlną.

W 65 proc. zarządach dróg w ogóle nie prowadzono odrębnej ewidencji potrzeb i planu wydatków w odniesieniu do infrastruktury pieszorowerowej, lub dane te były niekompletne. W efekcie zarządy dróg nie wiedziały ile pieniędzy jest potrzebne na bieżące utrzymanie i remonty tras dla rowerzystów i pieszych oraz na nakłady inwestycyjne, co z kolei uniemożliwiało prawidłowy rozwój tej infrastruktury.

Przykładem dobrych praktyk dynamicznego rozwoju wydzielonej infrastruktury rowerowej i działań na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów jest miasto Gdańsk. Trasy rowerowe główne i zbiorcze w Gdańsku budowane były w formie odseparowanej od innych uczestników ruchu drogowego. Zazwyczaj były to wydzielone drogi, a w niektórych przypadkach wydzielone pasy ruchu dla rowerów. Na drogach lokalnych (i niższych klas) uspakajano ruch pojazdów mechanicznych, poprzez wyznaczanie stref ograniczonej prędkości (do 30 km/h), dzięki czemu możliwe było integrowanie ruchu rowerowego z samochodowym. Taki schemat kształtowania infrastruktury rowerowej z powodzeniem wdrożony został przez władze Gdańska na wzór wielkich aglomeracji europejskich o wysokim udziale ruchu rowerowego.

Z ustaleń kontroli wynika, że **infrastruktura pieszorowerowa znajdowała się w złym stanie technicznym i była niewłaściwie oznakowana.**

We wszystkich 20 skontrolowanych zarządach dróg stwierdzono niezapewnienie odpowiedniego stanu technicznego infrastruktury drogowej służącej pieszym i rowerzystom. Ujawnione uszkodzenia miały wprowadzić zróżnicowany charakter, tym niemniej występowały powszechnie i w każdym przypadku powodowały obniżenie poziomu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym. Niedostosowanie parametrów technicznych zarządzanej infrastruktury drogowej przeznaczonej dla pieszych i rowerzystów do obowiązujących norm stwierdzono w połowie jednostek. Odstępstwa te dotyczyły najczęściej: wysokości progów i uskoków na krawężnikach, chodnikach, przejściach dla pieszych i przejazdach dla rowerów.

W aż 85 proc. zarządów dróg wykryto nieprawidłowości związane z przeprowadzaniem okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Przede wszystkim podczas przeglądów nie sprawdzano i nie odnotowywano sposobu wykonania zaleceń z poprzednich kontroli, a także - w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego stanu technicznego - nie formułowano zaleceń pokontrolnych. W dwóch jednostkach zdarzało się, że kontrole te przeprowadzały osoby nieposiadające uprawnień, a na sieci dróg powiatu nowodworskiego kontroli takich

w ogóle nie prowadzono. **W konsekwencji zarządcy nie dysponowali wiarygodnymi informacjami o stanie technicznym zarządzanej infrastruktury**, a w wyniku przeprowadzania przeglądów przez osoby nieuprawnione mogło dochodzić do nieprawidłowego oceniania poszczególnych jej elementów.

W 65 proc. skontrolowanych zarządów dróg nie wykonywano w pełnym zakresie remontów i prac utrzymaniowych, których konieczność wynikała z zaleceń wynikających z poprzednich przeglądów stanu technicznego infrastruktury drogowej. Tłumaczono to brakiem pieniędzy.

W połowie skontrolowanych jednostek stwierdzono nieprawidłowości związane z opracowywaniem i zatwierdzaniem projektów stałej organizacji ruchu. Rozpatrywano, a następnie zatwierdzano projekty niekompletne, które nie spełniały wymagań wynikających z obowiązujących przepisów. W rezultacie tych braków, na etapie zatwierdzania organizacji ruchu nie były brane pod uwagę wymagane przepisami prawa i kluczowe z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego informacje wynikające z takich załączników jak: plany orientacyjne, opisy techniczne, lokalizacja znaków i urządzeń sygnalizacyjnych, parametry i geometria drogi, a nawet opinie policji i zarządów dróg.

Największe zaniedbania dotyczące administrowania infrastrukturą pieszo-rowerową wśród skontrolowanych odcinków stwierdzono na sieci dróg powiatu nowodworskiego (woj. pomorskie). Ograniczenia budżetowe spowodowały, że nie wykonywano tam podstawowych i kluczowych z punktu widzenia bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów zadań z zakresu zarządzania drogami i zarządzania ruchem. W konsekwencji długość dróg dla rowerów w powiecie w ostatnich latach nie uległa zmianie i wynosiła zaledwie 2,5 km, czyli niespełna 1 proc. sieci drogowej. Ponadto istniejąca infrastruktura pieszo-rowerowa była w złym stanie technicznym i niewłaściwie oznakowana.

Jedynie 30 proc. skontrolowanych jednostek zarządzających ruchem wykonywało przeglądy prawidłowości oznakowania z wymaganą częstotliwością i na całej sieci administrowanych dróg. W pozostałych 70 proc. kontrole takie w ogóle się nie odbywały, bądź obejmowały tylko część dróg lub przeprowadzane były z częstotliwością mniejszą od wymaganej. Sposób prowadzenia dokumentacji pokontrolnej utrudniał, a nawet uniemożliwiał zidentyfikowanie, a następnie wyeliminowanie nieprawidłowości w oznakowaniu ciągów dróg, jak i funkcjonowaniu urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej.

Wyniki oględzin na odcinkach dróg, w ciągach których odnotowano największą liczbę wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów wykazały, że **na 90 proc. tych odcinków istniejąca organizacja ruchu (oznakowanie dróg) w istotny sposób odbiegała od zatwierdzonej**. Nieprawidłowa organizacja ruchu powodowała wzrost zagrożenia dla jego uczestników. Niezgodności dotyczyły przypadków zlokalizowanego oznakowania i innych urządzeń brd, które nie występowały w zatwierdzonych organizacjach ruchu, bądź niewdrożenia organizacji

ruchu wynikającej z zatwierdzonych projektów.

Aż 70 proc. skontrolowanych jednostek zarządzających ruchem nie przeprowadzało analiz i ocen istniejącej organizacji ruchu pod względem jej zgodności z obowiązującymi przepisami oraz brd, w tym bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów. W pozostałych przypadkach analizy wykonywane były nierzetelnie, ponieważ opierały się na niewiarygodnych danych, które pochodziły głównie z wyników sporadycznie przeprowadzanych okresowych przeglądów oznakowania, a ponadto nie sporządzano ich na piśmie, cyklicznie i w odniesieniu do całej sieci dróg objętych zarządzanej ruchem.

NIK zwraca również uwagę, że **minister właściwy ds. transportu nie dokonywał analiz stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, które powinny stanowić podstawę do podejmowania stosownych inicjatyw legislacyjnych. Nierzetelnie prowadzono również prace w zakresie implementacji przepisów Konwencji wiedeńskiej o ruchu drogowym.** Zmiany do Konwencji nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw, a zatem nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce.

Wnioski

Ze względu na skalę i znaczenie ujawnionych nieprawidłowości w działalności publicznej administracji drogowej, zasadne jest podjęcie następujących rozwiązań systemowych, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i prawnej.

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne, aby minister właściwy do spraw transportu:

- podjął działania mające na celu **przygotowanie projektu zmian ustawy Prawo o ruchu drogowym** w zakresie stworzenia podstaw prawnych do powoływania powiatowych, gminnych i miejskich rad BRD. Podmioty te zgodnie z założeniami Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego powinny wraz z Krajową Radą BRD i wojewódzkimi radami tworzyć strukturę instytucji zarządzających systemem bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce
- rozważył możliwość **nowelizacji rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach** oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem w sposób określający termin, w którym zarządcy dróg zobowiązani byłiby do uzupełnienia brakujących projektów zatwierdzonej organizacji ruchu;
- podjął inicjatywę, jako przewodniczący Krajowej Rady BRD, i w porozumieniu z pozostałymi instytucjami zarządzającymi systemem brd w Polsce doprowadził do **opracowania ogólnopolskiego, spójnego i kompleksowego programu poprawy bezpieczeństwa dedykowanego niechronionym uczestnikom ruchu drogowego.**

Ze względu na stwierdzone ograniczenia w budżetach samorządów lokalnych, nierzadko wykluczające realizację podstawowych zadań związanych z zarządzaniem

NIK o bezpieczeństwie pieszych i rowerzystów

Utworzono: poniedziałek, 18, lipiec 2016 09:56

drogami i organizacją ruchu na drogach samorządowych, NIK wnosi do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, aby w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu **zapewnił jednostkom samorządu terytorialnego stałe finansowanie, które umożliwiłoby utrzymanie i rozwój infrastruktury pieszo-rowerowej** w stanie zapewniającym bezpieczeństwo na drogach.

Najwyższa Izba Kontroli wnosi także do jednostek zarządzających drogami i organów zarządzających ruchem o dostosowanie infrastruktury drogowej, zarówno pod względem stanu technicznego, jakości, długości, ilości, jak i oznakowania do zwiększających się potrzeb bezpieczeństwa niechronionych użytkowników.

Źródło: NIK