W ostatnich tygodniach temat bezpieczeństwa na polskich drogach nabrał szczególnej wagi w środkach masowego przekazu. Było to wynikiem podsumowania konsultacji społecznych projektu Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020 oraz publikacją raportu Banku Światowego pt. „Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce".

Równocześnie parlament zatwierdził zmiany Prawa o Ruchu Drogowym. W dyskursie publicznym sprawa bezpieczeństwa po raz kolejny została spłaszczona do dwóch problemów: wyższych mandatów oraz większej liczby fotoradarów. W rzeczywistości temat jest dużo bardziej złożony, a kluczami do sukcesu są przede wszystkim powiązanie dopuszczalnej prędkości z geometrią drogi oraz zapewnienie ochrony prawnej pieszym.

Oddziaływanie na zachowania kierowców

Najważniejszą kwestią związaną z poprawą bezpieczeństwa na polskich drogach jest problem prędkości, z którą poruszają się kierowcy. W Polsce jako rozwiązanie przyjęto działania w dwóch kierunkach: ustawiania ograniczeń prędkości oraz ich egzekucji za pomocą fotoradarów. W rzeczywistości rozwiązanie takie jest nie tylko na dłuższą metę mało efektywne, ale przede wszystkim kontrowersyjne społecznie. Pomija ono najważniejszy aspekt oddziaływania na kierowców poprzez geometrię dróg.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Sytuacji, w której buduje się szeroką arterię z kilkoma szerokimi pasami ruchu w każdą stronę, a jednocześnie ustawia się ograniczenie prędkości, np. do 50 km/h czy 70 km/h, nie można inaczej określić niż prowokacji wobec kierowców. Przytoczony przykład nie jest tylko teoretycznym, akademickim rozwiązaniem, ale codzienną praktyką w polskich miastach. Praktyka ta wynika z deprecjonowania przez polskie przepisy znaczenia innego oddziaływania na kierowców niż za pomocą znaków, np. na podświadomość przez odpowiednie zaprojektowanie drogi.

Polskie przepisy określające parametry i wygląd dróg, zarówno te wywodzące się z Prawa budowlanego, jak i Prawa o ruchu drogowym, hołdują w dużej mierze modernistycznym paradygmatom z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Przykładem niech będzie, że nawet w miastach zaleca się stosowanie minimalnych pasów szerokości, które są zbliżone do standardów…

autostrad. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie w §15 ust. 1 ustala szerokość pasa ruchu na ulicach zbiorczych w obszarach zabudowanych – jednej z najbardziej popularnych w miastach kategorii technicznej – taką samą jak na autostradzie – 3,50 m. Równocześnie rozporządzenie nakazuje, aby drogi zbiorcze, podobnie jak autostrady miały liczbę pasów ruchu uwzględniającą miarodajną wielkość ruchu (§14 ust. 1). W efekcie tak zaprojektowana infrastruktura drogowa prowokuje do szybszej jazdy, a ustawianie w takim miejscu fotoradaru odbierane jest jako opresja wobec użytkowników dróg.

Rozporządzenia od nowa

Kluczem do sukcesu w zakresie poprawy bezpieczeństwa w obszarach zurbanizowanych w Niemczech czy Holandii jest właśnie **dobra geometria i dobrze dobrana posadzka urbanistyczna (rodzaj nawierzchni)**. Użytkownicy dróg nawet bez patrzenia na znaki drogowe mogą odczytać intencje zarządcy drogi. W Polsce osiągnięcie takiej sytuacji jest bardzo trudne. Na przeszkodzie stoją przede wszystkim przepisy.

Zasadniczym problemem jest **brak w polskich przepisach innych sposobów oddziaływania na zachowania kierowców niż znaki drogowe i progi spowalniające**. Cała bogata gama rozwiązań wynikających z zachodnich doświadczeń nie jest przewidziana. W pierwszej kolejności należałoby rozszerzyć na obszarach zabudowanych o następujące możliwości:

- zawężania pasów ruchu,
- stosowanie różnej szerokości pasów ruchu (lewy pas węższy niż pas prawy),
- „esowanie” osi jezdni,
- miejscowe zawężenia ulic dwukierunkowych do jednego pasa ruchu.

Oprócz ww. rozporządzenia z 1999 r. do pilnej zmiany nadaje się również rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Liczący 430 stron dokument nie tylko nie przystaje do najlepszej praktyki, ale jest również w niektórych miejscach sprzeczny z rozporządzeniem z 1999 r., a czasem nawet… wewnętrznie sprzeczny.

Ustawa do uzupełnienia

Oprócz kwestii związanych z oznakowaniem dróg oraz ich geometrią kluczowe są zmiany

przepisów ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Celem tych zmian musi być podniesienie rangi pieszego wśród użytkowników dróg. **W Polsce pieszy ma ochronę prawną tylko w momencie, gdy znajduje się na przejściu dla pieszych. W większości państw Europy Zachodniej ochrona prawna pieszego rozpoczyna się także w momencie zbliżania się do przejścia, jeżeli zamiar przekroczenia jezdni jest widoczny. Tak jest m.in. w Niemczech, Francji, Norwegii, Szwajcarii, Holandii, Czechach i Austrii.**

W Polsce natomiast funkcjonuje przepis mówiący o wtargnięciu pieszego na przejście dla pieszych (art. 14 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym). Przepis ten wydaje się być nadinterpretowany zarówno przez policję, jak i prokuraturę. Potwierdzają to liczne doniesienia prasy lokalnej[ref]Marcin Pietraszewski „Demoralizacja według policji? Przebieganie przez przejście" *Gazeta Wyborcza Katowice*, 28 grudnia 2012 r. str. 4: „Na wniosek policji sąd wszczął wobec 14-letniej gimnazjalistki z Gliwic postępowanie o demoralizację. Wszystko dlatego, że została potrącona na przejściu dla pieszych, a kierowca nie wezwał policji ani pogotowia.";[/ref][ref]Katarzyna Ludwińska „Miała 88 lat, chodziła o kulach, biegły: wtargnęła na ulicę". *Gazeta Wyborcza Radom,* 20 kwietnia 2013 r., str. 2. „Prokuratura: z opinii biegłego wynika, że wtargnęła na jezdnię i kierowca nie miał szans na zahamowanie. Społecznicy: zrzucanie winy na pieszych to zły standard".[/ref]. Równocześnie Jacek Grunt-Mejer z Wydziału Psychologii Uniwersytety Warszawskiego zwraca uwagę na dysproporcję pomiędzy przypisywaniem winy za wypadek pieszym, którzy zostali ranni, a pieszym zabitym w wypadkach. Autor pisze, że w 2012 r. *wśród tych 1152 zabitych pieszych, aż 625 zostało przez policję uznanych za sprawców wypadków. Stanowi to około 54% zabitych pieszych. Natomiast wśród 9548 rannych pieszych, tylko 3182 zostało przez policję uznanych za sprawców wypadku. Stanowi to około 33% rannych pieszych.* Różnica wynosi w ostatnich latach ok. 20 punktów procentowych. W innych państwach, gdzie prowadzi się podobny podział np. w Wielkiej Brytanii, różnicy w przypisywanych wypadkach tym, którzy zmarli i tym, którzy przeżyli, nie widać.

Z rzeczy, na które należałoby zwrócić uwagę ustawodawcy, w odniesieniu do poprawy bezpieczeństwa i wygody pieszych są jeszcze wprowadzenie strefy (ulice) ruchu pieszego oraz dopuścić przechodzenie pieszych w strefach uspokojonego ruchu (tj. w strefach „tempo 30") poza wyznaczonymi miejscami. **Polska jest jednym z nielicznych krajów europejskich nie posiadających w swych przepisach ulic ruchu pieszego.** Istniejące i tworzone deptaki muszą być więc oznaczane bardzo różną kombinacją znaków (np. znaków zakazu ruchu i jednocześnie strefy zamieszkania). Równocześnie uspokajanie ruchu w śródmieściach za pomocą stref „tempo 30" nie przynosi pożądanych efektów, jak ma to miejsce np. w Niemczech, gdyż piesi przechodzący poza pasami stanowią łatwy łup dla

polskiej policji.

Fotoradary a bezpieczeństwo

Kolejną sprawą przekładająca się na pogorszenie bezpieczeństwa – zwłaszcza w obszarach poza miastami – była polityczna decyzja rządu Donalda Tuska prowadząca do sytuacji, w której to fotoradar *de facto* zaczął decydować o maksymalnej prędkości, a nie stosowne oznakowanie. Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach wymusiło uprzednie oznakowania fotoradaru oraz konieczność malowania samego urządzenia jaskrawą żółtą farbą. Równoczesne wprowadzenie wymogów, które muszą spełniać straże gminne (m.in. muszą znakować miejsca kontroli) doprowadziło do paradoksalnej sytuacji, iż kierowcy wypatrują fotoradaru, a nie znaków określających prędkość. W rzeczywistości **rząd dał czytelny sygnał, że ograniczenia prędkości i ich egzekucja to osobliwa gra z Komisją Europejską, a nie egzekucja przepisów mających realny wpływ na bezpieczeństwo ruchu**.

Wśród polskich użytkowników dróg brakuje przekonania, że standardy wpływające na proces budowy, jak i oznakowania dróg, wynikają z pewnych praw fizyki. Jeśli ustawodawca podważa ten związek, wytwarza wśród użytkowników poczucie, że znaki są tylko, aby uprzykrzać życie. Zarządcy dróg widząc ten proceder i chcąc się asekurować (np. przed konsekwencjami politycznymi czy prawnymi wypadków), stawiają jeszcze bardziej restrykcyjne ograniczenia prędkości. Kierowcy jeszcze bardziej łamią przepisy, mając jeszcze mniejsze zaufanie do znaków. Błędne koło się zamyka.

Wyjściem z sytuacji byłaby jednoczesna weryfikacja ograniczeń prędkości (oznaczająca w wielu miejscach realne podniesienie prędkości) oraz przywrócenie w świadomości użytkowników dróg poczucia, że prędkość maksymalna zależy od znaków drogowych i przepisów ogólnych, a nie od obecności fotoradarów, których należy spodziewać się wszędzie.

Przerzucanie odpowiedzialności na ofiary

Cechą charakterystyczną polskiej debaty o bezpieczeństwie ruchu drogowego jest przerzucanie odpowiedzialności na ofiary. Takim przykładem mogą być ostatnie prace parlamentu nad obowiązkiem posiadania przez pieszych elementów odblaskowych (druki sejmowe 1098 i 1343). Zdaniem inicjatorki ustawy, posłanki SLD Krystyny Łybackiej *„Przy potrąceniach ustala się, kto był winny. Po zmianie prawa, jeśli pieszy będzie szedł po zmroku*

bez odblasku, to on będzie winny."[ref]Michał Wybieralski „Posłowie każą pieszym nosić odblaski. Eksperci: bubel i temat zastępczy", *Gazeta Wyborcza*, Wyborcza.pl, 24 czerwca 2013 r., http://wyborcza.pl/1,75478,14160778,Poslowie_kaza_pieszym_nosic_odblaski__Eksperci__bubel.html[/ref]

Nie tylko założenie ustawy budzi wątpliwości, ale również techniki legislacyjne są mocno dyskusyjne. Projekt zmian w ustawie Prawo o ruchu drogowym zakłada, że *„pieszy poruszający się po drodze po zmierzchu poza obszarem zabudowanym jest obowiązany używać elementów odblaskowych w sposób widoczny dla innych uczestników ruchu, chyba że porusza się po drodze przeznaczonej wyłącznie dla pieszych lub po chodniku.*" Propozycja zmiany ustawy nie definiuje ani odległości, z której odblask miałby być widoczny, ani kierunku nadjeżdżających pojazdów, których kierowcy mieliby widzieć odblaski. Nie definiuje się wysokości sankcji, przez co pieszym grozić mogą sankcje nawet do 3000 zł. Co więcej, w myśl propozycji zmian piesi powinni posiadać odblaski również na drogach dla pieszych i rowerzystów, stosunkowo często występujących poza obszarami zabudowanymi.

Wysokość mandatów a szkodliwość społeczna

Autorzy licznych opracowań jako antidotum proponują zawsze podniesienie stawek mandatów za wykroczenia drogowe. Prawdą jest, że stawki mandatów są w Polsce generalnie niższe niż w Europie Zachodniej czy nawet w niektórych nowych państwach członkowskich UE. Problem jest jednak inny. W Polsce obserwuje się dużą nieadekwatność mandatów do szkodliwości popełnianych czynów. Błahe wykroczenia są w Polsce zazwyczaj surowiej karane niż na Zachodzie, natomiast polski ustawodawca odnosi się z dużo większą tolerancją niż na Zachodzie do poważnych wykroczeń, stwarzających realne zagrożenie dla zdrowia i życia.

Piesi w Polsce a za przejście na czerwonym świetle karani są mandatem w wysokości 100 zł. We Francji[ref]„Vitesse", *Securite routiere – Tous reponsables,* securite-routiere.gouv.fr, 28 lutego 2013, http://securite-routiere.gouv.fr/connaitre-les-regles/reglementation-et-sanctions/vitesse.[/ref] za te czyny grozi mandat w wysokości 4 euro, w Niemczech[ref]"Punktekatalog", *Kraftahrt-Bundesamt*, www.kba.de, 01 kwietnia 2013, http://www.kba.de/cln_031/nn_124736/DE/Punktsystem/Punktekatalog/Alphabetisch/punktekatalog__alpha__node.html?__nnn=true. [/ref] do 5 do 10 euro. Wyższa stawka obowiązuje tylko wówczas, gdy dojdzie za przyczyną zachowania pieszego do wypadku lub kolizji. Podczas gdy polscy piesi otrzymują mandat za przechodzenie poza wyznaczonymi miejscami otrzymują mandat w wysokości 50 zł, w Niemczech grozi 10 EUR tylko i wyłącznie w

sytuacji, gdy za przyczyną zachowania pieszego dojdzie do wypadku lub kolizji.

Równocześnie za łamanie ograniczeń prędkości, zwłaszcza przy znaczących przekroczeniach limitu, stawki są znacząco mniejsze niż w Europie Zachodniej. Przykładowo przekroczenie limitu o więcej niż 50 km/h w Polsce karane jest mandatem w wysokości 500 zł, w Niemczech od 240 euro (poza obszarem zabudowanym) do 680 euro (w obszarze zabudowanym przy przekroczeniu o więcej niż 70 km/h), a we Francji od 1500 euro do 3750 euro w warunkach recydywy. W Niemczech oprócz mandatu i czterech punktów karnych, kierowca otrzymuje od dwóch do trzech miesięcy zakazu jazdy samochodem. We Francji zawieszenie prawa jazdy grozi do 3 lat, a w warunkach recydywy również przepadek samochodu.

Rozróżnienie stawek mandatów w wielu państwach Europy Zachodniej jest świadomym odzwierciedleniem szkodliwości społecznej danego czynu. W Polsce stosunkowo wysokie kary za czyny o stosunkowo niskiej szkodliwości społecznej stanowią doskonałe alibi dla nieskuteczności działań zwłaszcza policji w zakresie zapobiegania najpoważniejszym wykroczeniom drogowym. Medialne akcje typu „Pieszy" zazwyczaj ograniczają się do poprawiania statystyk poprzez wystawianie mandatów pieszym. Równocześnie ignorowane są przypadki wyprzedzania na pasach, nieustąpienia pierwszeństwa pieszym znajdującym się na przejściu czy niezatrzymanie pojazdów na sygnalizatorze warunkowego skrętu (tzw. zielonej strzałce"). Tłumaczenia przedstawicieli policji, że egzekucja pozostałych przepisów byłaby trudna logistycznie, utwierdzają tylko pieszych w przekonaniu, że deklarowany cel akcji – poprawa bezpieczeństwa pieszych – jest czysto iluzoryczny.

Potrzeba inwestycji poza obszarami zurbanizowanymi

Istotnej poprawy bezpieczeństwa ruchu pieszego i rowerowego na obszarach niezurbanizowanych nie osiągnie się tylko zmianami przepisów czy lepszą egzekucją prawa. Pilną kwestią jest stworzenie programu budowy ciągów pieszo-rowerowych przy drogach krajowych, wojewódzkich i niektórych ważniejszych powiatowych. Praktycznie wszystkie zagraniczne programy na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu stawiały to sobie za priorytet. W Szwecji, Danii, Niemczech czy Holandii prawie zawsze wzdłuż dróg wyższych kategorii biegnie bitumiczna, szeroka na min. 2 m droga dla pieszych i rowerzystów. W przypadku większości nowych polskich inwestycji drogi pieszo-rowerowe są zazwyczaj pomijane, a te, które doczekały się realizacji, często wykonywane są w niskim standardzie. Do głównych grzechów należą źle zaprojektowane początki i zakończenia tych dróg (wjazdy i zjazdy na jezdnie ruchu ogólnego), nawierzchnia z betonowej kostki, nieumiejętnie rozwiązane wjazdy bramowe. Wszystko to prowokuje zwłaszcza rowerzystów, aby omijać

dedykowaną infrastrukturę.

Podsumowanie

Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce bez zmian prawnych jest bardzo trudna. Polski ustawodawca powinien dążyć do czerpania z bogatych doświadczeń zagranicznej praktyki. **Najważniejszą przesłanką płynąca z zagranicznych doświadczeń jest zapewnienie większej ochrony prawnej pieszym, konieczność zapewnienia czytelnych rozwiązań poprzez powiązanie geometrii dróg z oczekiwaną prędkością (infrastruktura nie powinna prowokować do zachowań niezgodnych z prawem) oraz uproszczenie systemu ograniczeń prędkości, który w Polsce jest szczególnie skomplikowany, o czym może świadczyć chociażby proste porównanie tablic informacyjnych na przejściach granicznych.**

Same zmiany prawne choć są warunkiem koniecznym poprawy bezpieczeństwa na drogach, nie są warunkiem wystarczającym. Bez inwestycji w infrastrukturę ruchu pieszego i rowerowego, w szczególności poza obszarami zabudowanymi, nie osiągnie się znaczącej redukcji liczby rannych i zabitych na drogach.

Rysunek 1. Porównanie tablic informacyjnych na wjazdach do państw: Polski, Szwecji i Niemiec.

Źródło: kodeksy drogowe poszczególnych państw, grafiki za wikicommos.