

IV Forum Bezpieczeństwa Transportu

„System automatycznej kontroli prędkości – zagrożenia i nadzieje”

Wprowadzenie

W dniu 7 marca br. w Instytucie Transportu Samochodowego odbyło się IV Forum Bezpieczeństwa Transportu poświęcone systemowi automatycznej kontroli prędkości. Spotkanie otworzył dyrektor ITS dr Andrzej Wojciechowski, przedstawiając ogólne uzasadnienie wyboru tematu spotkania, a także wskazując na jego doniosłość z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd). Wdrożenie automatycznego systemu kontroli prędkości w Polsce spotkało się z gwałtowną, negatywną reakcją części mediów, która w dużym stopniu przesłoniła merytoryczne podstawy wyboru tego rozwiązania. Zadaniem Forum było zatem przywrócenie właściwych proporcji w dyskusji oraz profesjonalna ocena tego, co udało się już osiągnąć. Istotne znaczenie w tej sytuacji miało usystematyzowanie krytycznych opinii o błędach popełnionych podczas wdrażania rzeczonoego systemu, a także sformułowanie celów, które powinno się osiągnąć, by tak złożone przedsięwzięcie, jakim jest jego budowa oraz penalizacja wykroczeń, odzyskało opinię działania przemyślanego, mającego swe uzasadnienie w polityce transportowej państwa i realizowanego zgodnie z przyjętą strategią.

Szczególnej uwagi wymaga sposób, w jaki administracja państwowa winna przekonywać społeczeństwo o słuszności działań podejmowanych w ramach kontynuacji dotychczas realizowanych Krajowych Programów BRD, a także o znaczeniu kontynuacji stabilnej polityki bezpieczeństwa w Polsce. Podkreślić należy, iż jej konsekwentne stosowanie prowadziło do ustabilizowania się stałego trendu spadkowego liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych. Trend ten jest zgodny z prognozą liczby śmiertelnych ofiar, która została opracowana w II połowie dekady lat 90. wspólnie z holenderskim Instytutem SWOV. Przewidywała ona, że do roku 2012 winno nastąpić zmniejszenie ich liczby do poziomu 3200. Mimo korzystnego trendu spadku liczby śmiertelnych ofiar wypadków, ich liczba jest jednak nadal zbyt duża i winna być zmniejszona w sposób bardziej radykalny m.in. poprzez wdrażanie nowoczesnych środków poprawy stanu brd.

Bez względu na temperaturę toczonych dyskusji prasowych, obecnie skupionych głównie wokół tematu fotoradarów¹, kluczowym problemem bezpieczeństwa ruchu drogowego pozostaje niezmiennie prawidłowe zarządzanie prędkością. Dowodzi tego synteza doświadczeń innych krajów, głównie unijnych, które wskazują, że tylko prowadząc działania w tym kierunku można osiągnąć wyraźny spadek liczby ofiar śmiertelnych na drogach. Automatyczny system kontroli prędkości nie powinien być więc postrzegany jako narzędzie ograniczania wolności kierowców lub metoda drenażu ich kieszeni, ale jako rozwiązanie umożliwiające skuteczne egzekwowanie istniejących już w polskim prawie uregulowań. Dyrektor Wojciechowski życzył uczestnikom Forum ciekawej dyskusji i wyraził nadzieję, że zaprezentowane przez nich doświadczenia, spostrzeżenia, wnioski i postulaty staną się źródłem wiedzy oraz inspiracji dla środowisk opiniotwórczych.

Wprowadzeniem do dyskusji były trzy referaty:

- *„Badania prędkości w Polsce”*; dr hab. Kazimierz Jamroz z Politechniki Gdańskiej oraz prof. Stanisław Gaca i dr Mariusz Kieć z Politechniki Krakowskiej;
- *„Polski system automatycznej kontroli prędkości – zasady działania i pierwsze efekty”*; insp. mgr Marcin Flieger, Dyrektor Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym ITD);
- *„Społeczne aspekty wdrożenia systemu automatycznej kontroli prędkości w Polsce”*; mgr Ilona Buttler z Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego ITS.

„Badania prędkości w Polsce”, dr hab. K. Jamroz, PG

W swojej prezentacji autor skupił się na przypomnieniu najważniejszych ustaleń dotyczących związku między rzeczywistymi prędkościami jazdy a bezpieczeństwem ruchu drogowego. Podkreślił, że prędkość wiąże się zarówno z prawdopodobieństwem wypadku (im wyższa prędkość jazdy, tym większe prawdopodobieństwo, że użytkownik drogi popełni błąd, który może doprowadzić do wypadku) jak i z rozmiarem konsekwencji (im wyższa prędkość, tym poważniejsze są obrażenia użytkowników dróg, zwłaszcza w grupie pieszych, rowerzystów i motocyklistów). Najpopularniejszym modelem opisującym zależności pomiędzy zmianami w średniej prędkości ruchu a liczbą wypadków, ofiar śmiertelnych i rannych jest tzw. „Power model” opracowany przez szwedzkiego naukowca Gorana Nilssona z Instytutu Transportu VTI. Upraszczając można powiedzieć, że 1% wzrostu w średniej prędkości ruchu (przy założeniu, że wszystkie inne czynniki pozostają bez zmian) prowadzi do 4% wzrostu liczby

¹ Poprawna nazwa „Urządzenie rejestrujące” jest dość często zamieniana na łatwy w użyciu termin „fotoradar” lub „kamera”, mimo że niekoniecznie musi ono mierzyć prędkość. Uwaga dotyczy głównie autorów, a nie tylko mediów, czy języka potocznego.

wypadków śmiertelnych, 3% wzrostu wypadków z ofiarami śmiertelnymi i ciężko rannymi oraz 2% wzrostu liczby wypadków drogowych. Relacje te w kolejnych latach były weryfikowane w wielu badaniach i np. okazało się, że ustalenia dotyczące obszarów zabudowanych nie do końca zgodne są z założeniami Nilssona. Rozbieżności dotyczą jednak siły związku między badaniami zmiennymi, a nie zależności między prędkością oraz wypadkami i ich konsekwencjami, czy też miejscem dokonywania pomiarów. Zdaniem dr Jamroza pominięcie tych ustaleń podczas dyskusji nad skutecznością urządzeń rejestrujących była jedną z przyczyn negatywnych opinii o ich przydatności.

Badania rzeczywistych prędkości w Polsce są nieliczne, rozproszone i trudno dostępne. I tak np. okresowo prowadzone są pomiary ruchu na sieci dróg krajowych (GDDKiA), ale dane na temat prędkości nie są dostępne. Na uczelniach (szczególnie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych) w ramach prac magisterskich i doktorskich prowadzone były wycinkowe badania prędkości. Najpoważniejszą próbą zbierania danych o prędkości były badania w ramach projektu „System monitoringu ruchu 2002-2008”, zawartego w Krajowym Programie GAMBIT 2000. Projekt realizowano na zlecenie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, która następująco zdefiniowała jego założenia i cele:

- opis stanu prędkości i śledzenie jej zmian,
- opracowanie metodyki badań prędkości i stosowania pasów bezpieczeństwa w pojazdach,
- zbudowanie systemu pomiarowego (sieć stałych i zmiennych punktów pomiarowych),
- budowa systemu archiwizacji i przetwarzania danych,
- realizacja okresowych badań prędkości i opracowanie raportów,
- prezentacja wyników badań w Internecie.

Ponadto określono przeznaczenie wyników tych badań:

- zapis obecnych zachowań kierujących pojazdami w celu badań długofalowych,
- śledzenie zmian zachowań kierowców w zakresie prędkości – zmiany sezonowe i wieloletnie,
- opis zależności występujących pomiędzy pojazdami w potokach ruchu,
- budowa modeli opisujących zależności wypadków od prędkości i innych parametrów ruchu oraz od charakterystyk dróg.

Podstawowe ustalenia z badań prowadzonych w Polsce w latach 2002-2008 przedstawił dr Mariusz Kieć z Politechniki Krakowskiej. Łącznie przeprowadzono 27 serii pomiarowych, co oznacza, że badania prędkości prowadzone były mniej więcej raz na kwartał. Pomiary te

umożliwiły nie tylko rejestrację średnich prędkości jazdy na różnych przekrojach dróg w obszarze zabudowanym i niezabudowanym, ale także np. ocenę wpływu wprowadzonego w 2004 roku nowego limitu prędkości w obszarach zabudowanych (50/60 km/h). Badania zrealizowane zostały w 91 punktach na drogach krajowych. Kontrolowano zmiany prędkości, procent kierowców przekraczających dopuszczalne ograniczenia, a także wpływ instalowania urządzeń rejestrujących na wypadkowość. Jak wykazały analizy, po ustawieniu urządzeń rzeczywiste prędkości w ruchu swobodnym na drogach z limitem 50 km/h spadły o 12,9 km/h, na drogach z limitem 70 km/h o 13,8 km/h, a na drogach z limitem 90/100 km/h o 16,6 km/h. Procentowy spadek liczby kierowców przekraczających dozwolone prędkości wyniósł odpowiednio: 21%, 33,3% i 32,5%. Równie pozytywne zmiany zanotowano, gdy przedmiotem analiz były wypadki drogowe i ich konsekwencje. I tak np. w tzw. „strefach fotoradarów” (1 km przed i 1 km za miejscem ustawienia urządzeń rejestrujących) zarejestrowano spadek liczby ofiar śmiertelnych o 36%, spadek liczby ciężko i lekko rannych o 29% oraz spadek liczby wypadków drogowych o 28%. W tym samym okresie spadek liczby wypadków i ich konsekwencji na pozostałej sieci dróg, nie objętej nadzorem urządzeń rejestrujących, wyniósł 5%.

Skuteczność fotoradarów jako środka poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego została także potwierdzona w wycinkowych badaniach realizowanych w ramach programu GDDKiA „Drogi zaufania”. Na wybranych odcinkach dróg krajowych w krótkim okresie po zainstalowaniu fotoradarów udało się uzyskać blisko 40% spadek liczby ofiar śmiertelnych. Niestety, po zakończeniu omawianych badań nigdy nie ponowiono próby i w tej chwili nie bardzo wiemy, co się dzieje na sieci dróg i ulic w Polsce. Rezygnacja z prowadzenia badań prędkości uniemożliwiła np. oszacowanie wpływu podniesienia ograniczeń prędkości o 10 km/h na autostradach i drogach ekspresowych, a także prawnego usankcjonowania tzw. „limitu tolerancji” (10 km/h) na stan zagrożenia na polskich drogach. Zdaniem dr Jamroza przywrócenie badań rzeczywistych prędkości jazdy na sieci polskich dróg jest niezbędnym elementem poprawy skuteczności naszych działań prewencyjnych.

Wyniki zebrane przez Politechnikę Krakowską i Gdańską jednoznacznie wykazują, że budowa automatycznego systemu kontroli prędkości w Polsce będzie skutecznym środkiem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i z dużym prawdopodobieństwem umożliwi Polsce na przyspieszenie tempa redukcji liczby ofiar śmiertelnych w ruchu drogowym.

„Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem”, mgr M.Flieger, ITD

Pierwsze urządzenia rejestrujące pojawiły się na polskich drogach na początku ubiegłej dekady, ale dopiero w roku 2008 do łaski marszałkowskiej przesłano poselski projekt ustawy

tworzącej prawne podstawy uruchomienia w Polsce automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. Głównym celem budowy nowego systemu była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, a zwłaszcza ograniczenie liczby śmiertelnych i ciężko rannych ofiar wypadków drogowych, poprzez zwiększenie skuteczności ujawniania wykroczeń drogowych oraz scalenie funkcjonujących do tej pory urządzeń w jeden system zarządzany przez Inspekcję Transportu Drogowego.

W październiku 2010 roku Sejm zakończył prace nad nowelizacją ustawy Prawo o Ruchu Drogowym, a 18 listopada 2010 roku ustawę podpisał prezydent RP. 17 czerwca 2011 roku Minister Transportu wydał rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów, a 1 lipca 2011 roku Główny Inspektor Transportu Drogowego przejął pełną kontrolę nad automatycznym systemem nadzoru CANARD (**C**entrum **A**utomatycznego **N**adzoru nad **R**uchem **D**rogowym).

W Rozporządzeniu Ministra Transportu w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, wydanym 17 czerwca 2011 roku wskazano, że stacjonarne urządzenia rejestrujące powinny być instalowane w miejscach koncentracji wypadków drogowych, w szczególności zaistniałych z powodu niedostosowania prędkości do warunków ruchu drogowego. Ponadto przy wyborze miejsca uwzględniono warunki techniczne, lokalizację przejść dla pieszych i szkół, a także wnioski społeczności lokalnych. Budowa nowego systemu odbywa się etapami. I tak:

- w roku 2011 Inspekcja Transportu Drogowego przejęła od GDDKiA oraz Policji maszty i 75 urządzeń stacjonarnych;
- w roku 2012 na masztach przejętych od GDDKiA zainstalowano dodatkowo 240 nowych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz zakupiono 29 wideorejestраторów przeznaczonych do pracy w samochodach;
- w roku 2013 planowana jest instalacja kolejnych 60 urządzeń w całkowicie nowych lokalizacjach oraz zakup kolejnych 100 stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

W roku 2013 planowane jest także wprowadzenie w Polsce tzw. odcinkowego pomiaru prędkości² i zakup 29 urządzeń umożliwiających taką kontrolę. Wyniki badań prowadzonych w innych krajach wskazują, że takie rozwiązanie charakteryzuje się wysoką skutecznością. I tak np. wdrożenie na włoskich autostradach systemu TUTOR doprowadziło w latach 2005-2007 do redukcji liczby wypadków drogowych o 20%, a liczby ofiar śmiertelnych o 50%.

² Prędkość danego pojazdu rejestrowana jest przez urządzenia umieszczone na początku oraz na końcu kontrolowanego odcinka. Prędkość średnią oblicza się dzieląc przebyty dystans przez czas przejazdu.

Podobne wyniki zarejestrowano w Wielkiej Brytanii (w zależności od lokalizacji spadek liczby zabitych i ciężko rannych od 37 do 85%).

Obecnie polski system automatycznej kontroli prędkości składa się z 551 stacjonarnych urządzeń rejestrujących (315 eksploatowanych przez ITD oraz 236 – przez Straż Miejską) oraz z 29 wideorejestраторów zainstalowanych w samochodach ITD i 390 - w radiowozach policji (Jankowski, 2013)³.

Pierwsze efekty budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce są zachęcające. Jak wynika z informacji przedstawionych przez M.Fliegera z ITD w roku 2012 zaobserwowano 7% spadek liczby wypadków związanych z prędkością niedostosowaną do warunków drogowych, 14% redukcję liczby ofiar śmiertelnych i 8% spadek liczby rannych. Spada także, zgodnie z oczekiwaniami, liczba wykroczeń ujawnianych przez urządzenia rejestrujące w miejscach ich lokalizacji (nawet o 50%). Wiele więc wskazuje, że konsekwencja w budowie systemu znajduje swoje odzwierciedlenie w zmianie zachowań kierowców pojazdów mechanicznych. Wyniki te jednak należy traktować z dużą ostrożnością, ponieważ okres funkcjonowania automatycznego systemu nadzoru jest relatywnie krótki, a pozytywne zmiany mogą być także w części efektem uwrażliwienia kierowców na zagrożenia związane z przekraczaniem dopuszczalnych prędkości, wywołane dyskusją w mediach i wzrostem prawdopodobieństwa penalizacji wykroczeń.

„Społeczne aspekty wdrożenia automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce”, mgr Ilona Buttler, ITS.

Budowa w Polsce automatycznego systemu kontroli prędkości wywołała gwałtowną dyskusję w środkach masowego przekazu i w Internecie. Przeciwnicy rozwiązania zgłaszali poważne zastrzeżenia co do skuteczności tego rozwiązania. Ich zdaniem automatyczny system nadzoru nad ruchem nie wpłynie na ograniczenie zagrożeń występujących na drogach i wprowadzony został jedynie po to, aby zwiększyć wpływy do budżetu państwa. Skala dyskusji zaskoczyła zarówno pomysłodawców rozwiązania, jak i ich realizatorów. W wielu przypadkach nie byli oni dostatecznie dobrze przygotowani, aby przedstawić odpowiednio silne argumenty przemawiające za budową systemu. Jak wynika z informacji w zebranych przed Forum przez dr Pawła Bany z ITS doświadczenia innych krajów wskazywały, że wdrożeniu automatycznego systemu kontroli prędkości zwykle w pierwszym okresie towarzyszą negatywne opinie. Większość z nich formułowana jest na podstawie

³ Podczas przygotowywania raportu nieznana była liczba przenośnych urządzeń rejestrujących będących w posiadaniu policji.

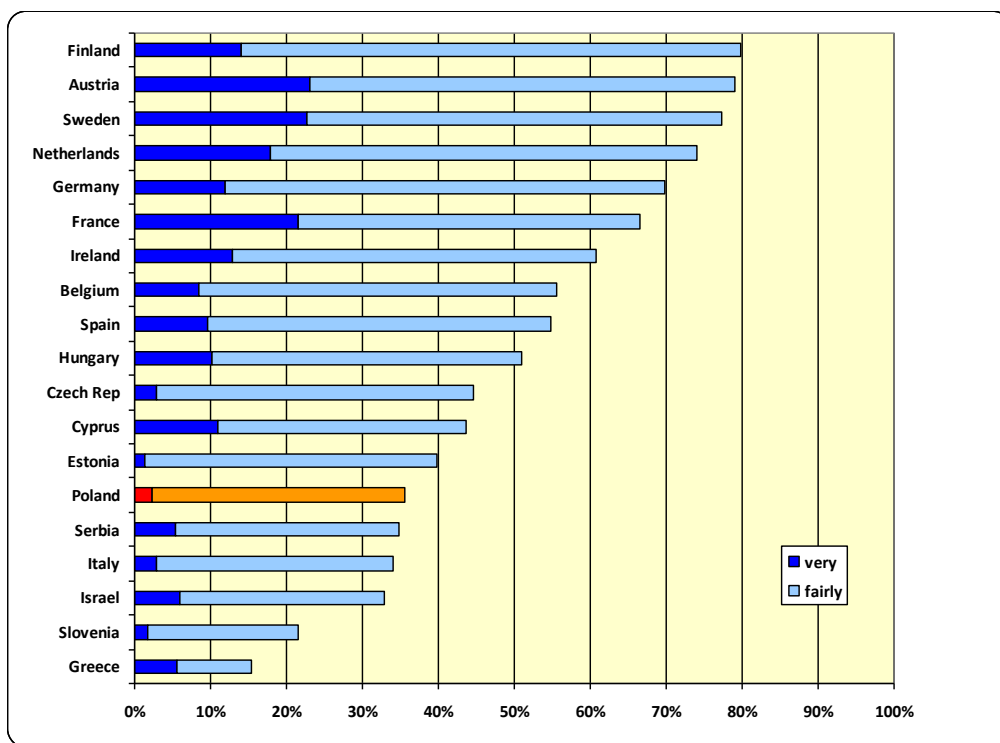
indywidualnych doświadczeń i często wzmacniana danymi o niepewnej wiarygodności. Zdaniem dr Bany na temperaturę dyskusji w Polsce dodatkowo wpływ miały określone uwarunkowania historyczno-kulturowe, brak etosu praworządności i nieufność społeczeństwa wobec wszelkich ograniczeń wprowadzonych przez rządzących.

W prezentacji I. Buttler z ITS podjęto próbę wyjaśnienia przyczyn pojawienia się tak silnych kontrowersji wokół automatycznego systemu nadzoru w Polsce. Referentka zwróciła uwagę na fakt, że w dyskusji przekaz medialny utożsamiany jest z opiniami społecznymi, co nie zawsze jest prawdą. W roku 2010 na reprezentatywnej populacji użytkowników dróg zrealizowano w Polsce badania opinii społecznych SARTRE 4 (2012), w trakcie których okazało się, że automatyczny system nadzoru nad ruchem popiera 80% pieszych (w tym 38% zdecydowanie), ale już tylko ok. 50% kierowców samochodów osobowych i motocykli (w tym 13% zdecydowanie). Te dane, a także doświadczenia innych krajów, świadczą o tym, że przystępując do wdrażania systemu należało zadbać o stworzenie odpowiedniego systemu komunikacji ze społeczeństwem, aby przygotować użytkowników dróg do pojawienia się nowych form kontroli. Ta sfera została zlekceważona przez realizatorów rozwiązania.

Wyniki zgromadzone w badaniach SARTRE 4 umożliwiają także określenie źródeł nieufności użytkowników dróg wobec nowego rozwiązania. Przede wszystkim powszechne jest przekonanie, że polski rząd nie interesuje się problemami bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Jedynie 2% badanych respondentów zdecydowanie wierzy, że ten temat interesuje polskie władze i jest to jeden z najniższych wyników w badanych krajach. W tej sytuacji podawanie przez przedstawicieli administracji państwowej argumentu, iż system urzędzeń rejestrujących służy poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego jest traktowany z dużą nieufnością. Użytkownicy dróg są także przekonani, że różne osoby, po ujawnieniu wykroczenia drogowego, są karane w różny sposób. Opinie tego typu wzmacniane są informacjami prasowymi o konsekwencjach funkcjonowania w Polsce grupy osób z immunitetami.

Wreszcie, jak wynika z badań SARTRE 4, kontrowersje budzi także sposób wykorzystania środków finansowych zbieranych za mandaty. Propozycja rządowa przekazywania wpływów z mandatów do budżetu centralnego cieszy się bardzo niewielkim poparciem (tylko 8% badanych osób popiera to rozwiązanie). Wiele wskazuje na to, że Polacy są raczej zwolennikami przeznaczania tych pieniędzy na konkretne zadania (np. na modernizację istniejących dróg (60% badanych osób opowiada się za takim rozwiązaniem), poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (50%), czy na budowę autostrad i dróg szybkiego ruchu

(47%). Wyniki zebrane w ramach badań SARTRE 4 nie są zaskoczeniem, bowiem podobne tendencje rejestrowano także w innych krajach, ale tylko w Polsce aspektem społecznym wdrożenia automatycznego systemu nadzoru poświęcono tak niewiele uwagi. Na efekty tej polityki nie trzeba było długo czekać.



Rys. 1. Rozkład odpowiedzi na pyt. „Czy rząd w [...] interesuje się problemami bezpieczeństwa ruchu drogowego”. (Źródło: Badania SARTRE 4; 2012)

Na zakończenie I. Buttler zwróciła uwagę na fakt, że istniejące w przepisach prawnych wymagania, aby urzędnicy rejestrujący lokalizować w miejscach koncentracji wypadków drogowych związanych z nadmierną prędkością, w istotny sposób ograniczają możliwości promowania w społeczeństwie wiedzy na temat związku prędkości jazdy z zagrożeniami występującymi na drodze czy ulicy. Ilustracją wystąpienia takich zagrożeń jest wypowiedź Prezesa NIK Jacka Jezierskiego: *„Fotoradary są jednym z narzędzi mających zapewnić bezpieczeństwo na drogach i są potrzebne, ale wtedy, gdy rzeczywiście służą poprawie bezpieczeństwa. [...] Pan Prezes zaznaczył ponadto, że „miejsca ustawienia fotoradarów muszą być wybierane po analizach, podczas gdy - jak mówił - powszechnie mamy odczucie, że one są stawiane przede wszystkim tam, gdzie kierowcy przekraczają prędkość, ale nie powodują wypadków”⁴. Tymczasem najważniejszym celem tworzenia systemu automatycznego nadzoru nad prędkościami jest **działanie prewencyjne** i, poprzez*

⁴ Wypowiedź Prezesa NIK w telewizji z dn. 15.01.2013 r. Za: http://samorzad.infor.pl/wiadomosci/artykuly/669879_nik_rozpozczela_kontrolę_funkcjonowania_fotoradarow.html

skuteczne wyegzekwowanie istniejących przepisów prawa o dopuszczalnych prędkościach jazdy, obniżenie liczby i konsekwencji wypadków drogowych.

Dyskusja

Otwierając dyskusję prof. R. Krystek przedstawił zebranych kilka wyników z opublikowanego w 2010 roku raportu prof. R. Allsopa z University College Londyn na temat skuteczności kamer prędkości (Allsop R.; 2010). Pierwsze kamery prędkości pojawiły się w Wielkiej Brytanii w 1992 roku, a w latach 2001-2005 wdrożono na wyspach krajowy program budowy systemu kontroli prędkości. Cechą charakterystyczną tego systemu było to, że budowany był on jako wspólne przedsięwzięcie policji, zarządców dróg i władz lokalnych. Obecnie w Wielkiej Brytanii zainstalowanych jest blisko 6000 kamer prędkości, które co roku ujawniają wykroczenia związane z przekraczaniem dopuszczalnych ograniczeń prędkości. Szacuje się, że co roku wpływy z tytułu mandatów bliskie są 100 mln funtów. Raport prof. Allsopa podsumował efekty funkcjonowania tego systemu. Wyniki zgromadzone podczas czteroletnich badań wykazały, że zainstalowanie kamer istotnie poprawia przestrzeganie istniejących ograniczeń prędkości, redukuje liczbę wykroczeń związanych z bardzo poważnym przekroczeniem dopuszczalnych limitów (powyżej 30 km/h), obniża rzeczywistą prędkość jazdy w miejscach instalacji kamer oraz, choć w mniejszym zakresie, w miejscach, gdzie kamery instalowane są okresowo.

Jeżeli chodzi o wpływ instalacji kamer prędkości na bezpieczeństwo ruchu drogowego, to jest on różny dla kamer stacjonarnych i mobilnych, dla kamer instalowanych w obszarze zabudowanym i poza nim. Oceniając na podstawie wyników zebranych z ponad 4000 miejsc prof. Allsop podaje, że do marca 2004 roku udało się w Wielkiej Brytanii zmniejszyć liczbę ofiar śmiertelnych i ciężko rannych o ok. 1000 osób. Co więcej, zgromadzone wyniki wskazują, że skuteczność kamer prędkości ma charakter stały, że urządzenia te cieszą się wysoką akceptacją społeczną⁵, system jest samofinansujący, a także cechuje go wysoka efektywność. Wskaźnik korzyści do kosztów wynosi 2.3. Na pytanie postawione na początku raportu: „Czy kamery prędkości są narzędziem ratującym życie człowieka, czy też są źródłem dodatkowego dochodu władz?”, prof. Allsop zdecydowanie opowiada się za pierwszą opcją. Warto również wspomnieć, że wyniki brytyjskiego raportu zgodne są z ustaleniami najobszerniejszego, opublikowanego do tej pory, przeglądu badań o skuteczności działania kamer prędkości tzw. Raportu Cochran (Wilson i in, 2010).

⁵ W cytowanych badaniach przeprowadzonych w październiku 2010 roku obecność kamer poparło blisko ¾ badanych osób.

R. Krystek zwrócił jednak uwagę na fakt, że także w Wielkiej Brytanii istnienie kamer prędkości budzi zastrzeżenia części społeczeństwa. Wychodząc naprzeciw tym obawom brytyjski minister transportu Mike Penning ogłosił w połowie 2011 roku, że rząd zwrócił się do władz lokalnych zarządzających kamerami prędkości, aby publikowały one szczegółowe informacje o każdej zainstalowanej kamerze, włączając w to dane o wskaźniku wypadków oraz o liczbie i wysokości zebranych kar. Minister Penning zdaje sobie sprawę, że rząd centralny nie ma uprawnień, aby nakazać władzom lokalnym zainstalowanie lub usunięcie kamery prędkości, oczekuje jednak, że presja społeczna sprawi, iż urządzenia te nie będą traktowane przez władze lokalne jedynie jako źródło dochodu. W konkluzji swego wystąpienia minister powiedział: *„Chcemy, aby nastąpiła poprawa w sposobie, w jaki władze zdają obywatelom sprawę ze swoich działań; chcemy upewnić się, że społeczeństwo ma informacje, które umożliwiają mu ocenę decyzji podejmowanych w jego imieniu. Jeśli pieniądze podatników są wydawane na kamery, to rzeczą słuszną jest, że informacje dotyczące efektów ich działania są dla tego społeczeństwa dostępne”*. Zdaniem referenta zastosowanie takiego rozwiązania w Polsce pozwoliłoby w znacznym stopniu uporządkować dyskusję toczącą się wokół systemu automatycznej kontroli prędkości.

Dalszy przebieg dyskusji wykazał, że automatyczny system nadzoru nad ruchem cieszy się poparciem zdecydowanej części uczestników Forum, większość jednak ma zastrzeżenia do sposobu wdrożenia tego rozwiązania w życie. Zwrócono uwagę na to, że realizacja projektu nie została poprzedzona profesjonalnie przygotowaną kampanią informacyjną o zaletach proponowanych rozwiązaniach i o spodziewanym wpływie na redukcję zagrożenia na polskich drogach. Wątpliwości budził także sposób informowania społeczeństwa o kryteriach instalowania poszczególnych urządzeń rejestrujących i o wynikach ich pracy. Wreszcie zgłaszano także zastrzeżenia co do sposobu wykorzystania środków finansowych zebranych dzięki funkcjonowaniu systemu. Zgodnie z przepisami są one dochodem budżetu⁶, gdy tymczasem pieniądze te powinny być przeznaczone na działania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego (np. na fundusz wspierający realizację Narodowego Programu BRD) i z minimalizowaniem konsekwencji wypadków drogowych (np. na pomoc dla ofiar wypadków drogowych). Wreszcie zwrócono także uwagę na fakt niewielkiego wpływu zarządców dróg na lokalizację urządzeń rejestrujących, choć zgodnie z przepisami mają oni dbać o bezpieczeństwo ruchu drogowego. Przypomniano, że w rozwiązaniu brytyjskim (na którym w dużej mierze wzorowany jest system automatycznego nadzoru w

⁶ W dn. 24. 01. 2013 r. w Sejmie minister transportu zapowiedział, że wszystkie dochody z budowanego systemu zasilą Krajowy Fundusz Drogowy.

Polsce), urządzenia rejestracyjne umieszczane są na drodze dopiero wówczas, gdy środkami inżynierskimi nie uda się zredukować zagrożenia. Pytaniem otwartym pozostaje jednak kwestia, jak szybko w Polsce można wprowadzić niezbędne rozwiązania inżynierskie.

Wiele dyskusji podczas Forum wzbudziła procedura nakładania kar za wykroczenia ujawniane przez automatyczny system nadzoru. Na razie kary za przekroczenie przepisów ruchu drogowych dotyczą zwykłych kierowców, tymczasem osoby, które tworzą i egzekwują prawo (posłowie, senatorowie, prokuratorzy i sędziowie) i które powinny dawać przykład innym, chronione immunitetem mogą naruszać je w sposób bezkarny. Stosowanie podwójnych standardów wobec użytkowników dróg ma charakter demoralizujący, wywołuje bowiem w społeczeństwie przekonanie, że prawo ma charakter sztuczny i nie należy go traktować poważnie. Ten problem powinien być rozwiązany jak najszybciej, stąd z uznaniem należy przyjąć zapowiedź przedstawicieli rządu o skierowaniu do Sejmu propozycji odpowiednich zmian.

Słabością istniejącego rozwiązania jest także nie do końca rozwiązany problem punktów karnych. Jak wynika z przebiegu dyskusji na kursy reedukacyjne dla osób wielokrotnie przekraczających przepisy ruchu drogowego kierowani są jedynie kierowcy ujawnieni przez policję drogową. Kierowcy ujawnieni przez automatyczny system nadzoru (Inspekcja Transportu Drogowego) najczęściej korzystają z tzw. „furtki nr 3” i decydują się raczej zapłacić wyższą karę niż ujawnić dane osoby prowadzącej pojazd w chwili popełnienia wykroczenia. W ten sposób wielu drogowych recydywistów chroni się przed utratą prawa jazdy, ale istnienie takiej możliwości podważa wiarygodność całego systemu. Ale podczas dyskusji wspomniano także, że nakładanie na właściciela pojazdu obowiązku podawania danych personalnych osoby kierującej pojazdem w chwili popełnienia wykroczenia może okazać się niezgodne z zapisami Konstytucji. W dniu 12 lutego 2013 roku wniosek w tej sprawie skierował do Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny.

Wiele miejsca podczas dyskusji na IV Forum poświęcono problemom podniesienie skuteczności budowanego systemu, a także ocenie efektów wdrożonego rozwiązania. Pojawiły się np. propozycje powiązania wykroczeń drogowych z wysokością obowiązkowego ubezpieczenia. Takie rozwiązanie wymagałoby jednak, poza zmianami w przepisach, połączenia kilku baz danych: policyjnej, Inspekcji Transportu Drogowego i towarzystw ubezpieczeniowych. Doświadczenia amerykańskie wskazują, że jest to możliwe, konieczne jest jednak wola polityczna, aby rozpocząć prace nad tym rozwiązaniem w kraju. Innym rozwiązaniem, które w istotny sposób może usprawnić proces automatycznej identyfikacji

kierowcy, jest wdrożenie technologii RFID⁷. Identyfikatory radiowe można zastosować np. w prawach jazdy, w dowodach rejestracyjnych, wykorzystać bramki viaTOLL (system automatycznego poboru opłat za korzystanie z dróg), a cały system zintegrować z systemem CEPIK. Akceptacja tego rozwiązania musi być jednak poprzedzona bardzo dokładnymi pracami studialnymi.

Promocja automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym w społeczeństwie wymaga odwołania się do wyników niezależnych badań naukowych. Doświadczenia Francji czy Wielkiej Brytanii wskazują, że wdrożeniu systemów w taki sposób m.in. w Polsce zrobiono wszystko, aby uniemożliwić realizację tego postulatu. Ponadto, od wielu lat nie ma spójnej polityki badań naukowych w obszarze bezpieczeństwa transportu, mimo ewidentnych starań środowiska naukowego, choćby w postaci projektu „Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu – ZEUS”.

Trudnym zadaniem będzie także rzetelna ocena skuteczności i efektywności funkcjonowania automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. Dane potrzebne do takiej oceny albo nie istnieją (np. w związku z rezygnacją z prowadzenia w Polsce badań rzeczywistych prędkości jazdy), albo są dla naukowców niedostępne. W tym drugim przypadku barierą jest rygorystyczne przestrzeganie zapisów ustawy o ochronie danych i tajemnicy statystycznej przez przedstawicieli instytucji, które dysponują takimi danymi. Sytuację dodatkowo komplikuje niedocenywanie znaczenia badań naukowych w bezpieczeństwie ruchu drogowego, a co za tym idzie – brak odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Tymczasem ocena na co, i w jaki sposób, wydane zostały pieniądze oraz jakie efekty przyniosły poszczególne rozwiązania jest podstawą profesjonalnie prowadzonej działalności prewencyjnej. Wyniki tych analiz są też istotnym argumentem wykorzystywanym w procesie pozyskiwania poparcia społecznego.

Uczestnicy IV Forum z uznaniem przyjęli fakt, osobistego zaangażowania się przedstawicieli najwyższych władz państwowych, zwłaszcza ministra transportu, w promocję automatycznego systemu nadzoru nad ruchem. Jednakże w dyskusji zwracano uwagę na fakt, że aktywność w działaniach na rzecz poprawy brd nie powinna ograniczać się tylko do tego rozwiązania. Społeczeństwo bowiem odnosi wrażenie, że rząd koncentruje się jedynie

⁷ RFID jest sposobem wymiany informacji między znacznikiem (identyfikatorem radiowym), który może być dołączony do dowolnego obiektu i czytnikiem, czyli urządzeniem bezprzewodowym, które może identyfikować te informacje za pośrednictwem częstotliwości radiowych. Znaczenie tej technologii jest wzmacniane, gdy czytnik jest połączony z sieciami komunikacyjnymi, takimi jak Internet, które wprowadzają informacje do globalnej sieci komputerowej. Według Komisji Europejskiej rozwiązanie to może polepszyć jakość życia obywateli Unii, ale technologia ta budzi także obawy dotyczące ochrony prywatności, zdrowia i ochrony środowiska. Za: http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/radiofrequencies/l24120a_pl.htm

na działaniach związanych z pozyskiwaniem środków od kierowców, a unika tych działań, które wymagają od niego działań organizacyjnych i inwestycyjnych. Wśród przykładów połowicznych rozwiązań promowanych przez rząd wymieniono m.in. ustawę o kierujących pojazdami i nierozwiązany problem nadzoru nad młodymi kierowcami oraz ustawę o dopuszczaniu pojazdów do ruchu. Wiele wskazuje na to, że w najbliższej przyszłości szczególnie istotne będzie wsparcie rządu dla Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020. Doświadczenia zebrane podczas budowy automatycznego systemu nadzoru w Polsce wskazują, że działania prewencyjne nie mogą być prowadzone w oderwaniu od społeczeństwa, utrwała to tylko podział na władzę i społeczeństwo. Tymczasem od stopnia akceptacji i osobistego zaangażowania społeczeństwa w realizację różnych przedsięwzięć prewencyjnych zależeć będzie to, czy Polska opuści ostatnie miejsce w rankingu unijnych krajów dotyczącym poziomu zagrożeń na drogach.

Podsumowanie

Realizacja celów zawartych w IV Unijnym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (redukcja liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych o 50% do roku 2020) (EU; 2010), w Polityce Transportowej Unii Europejskiej (EU; 2011) (redukcja liczby ofiar śmiertelnych do poziomu bliskiego zeru do roku 2050 – tzw. Wizja Zero), a także włączenie się Polski w realizację Dekady BRD Organizacji Narodów Zjednoczonych (WHO; 2010) stawia przed naszym krajem ogromne wyzwania. Pozycja Polski w Unii Europejskiej (grupa krajów najgorzej radzących sobie z ograniczaniem zagrożeń na drogach), a także doświadczenia zebrane podczas ostatnich lat wskazują na konieczność intensyfikacji działań prewencyjnych i konsekwentne wdrażanie w kraju skutecznych i sprawdzonych rozwiązań. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym niewątpliwie spełnia te kryteria, lecz treść prezentacji przedstawionych podczas IV Forum, a także przebieg dyskusji wskazują, że przy opracowywaniu założeń nowego systemu, podczas jego wdrażania, a także promocji pojawiło się kilka błędów, które zaważyły na społecznym odbiorze tego rozwiązania.

Zdaniem uczestników Forum większość z tych mankamentów można usunąć, można też dalej tak rozwijać system, aby podnieść jego efektywność. Kilka przykładów takich działań zasygnalizowano w prezentacjach. Dotyczyły one np. konieczności zorganizowania kampanii promującej system nadzoru, poprawy procedur informowania społeczeństwa o zasadach budowy systemu, poniesionych kosztach i osiągniętych rezultatach. Ponadto wskazywały konieczność usunięcia nierównego traktowania różnych grup kierowców (immunitety), odmiennego traktowania sprawców wykroczeń ujawnianych przez policję i ITD (problem

programów reedukacyjnych). Podobnie pilnym zadaniem jest stworzenie procedur monitorowania wdrożenia systemu i oceny jego efektów, korekta systemów zbierania danych o prędkościach oraz badania opinii społecznych na temat omawianego systemu.

Doświadczenia wyniesione z dotychczasowych faz wdrażanie automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym umożliwia także sformułowanie kilku wniosków o charakterze ogólnym. I tak, niewątpliwie konieczne będzie dokładniejsze niż do tej pory monitorowanie opinii społecznej. Podczas przygotowywania wdrożenia automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym odwołano się co prawda do wyników badań społecznych (badania SARTRE 3 z roku 2002 i wyniki badań własnych), ale wiele wskazuje na to, że wyniki te zostały zinterpretowane zbyt optymistycznie. Być może na przyszłość rozwiązaniem byłoby wprowadzenie, wzorem innych krajów, okresowych badań (np. co rok lub co dwa lata) opinii społecznych. Badaniom tym powinny towarzyszyć odpowiednie badania rzeczywistych zachowań użytkowników dróg, a także pogłębione analizy wypadków drogowych. Wykorzystanie tych informacji zdecydowanie ułatwiłoby podejmowanie decyzji o kierunkach działań prewencyjnych.

Wdrożeniu najważniejszych rozwiązań prewencyjnych powinny towarzyszyć równoległe działania monitorujące jego przebieg i oceniające efekty zastosowanych rozwiązań. Takich działań zabrakło podczas implementacji automatycznego systemu nadzoru nad ruchem. Zebrane informacje pozwolą nie tylko na szybką korektę realizowanych przedsięwzięć, ale także na prezentację polskich rozwiązań na forum międzynarodowym. Warunkiem wstępnym jest jednak przyjęcie przez Polskę zestawu porównywalnych wskaźników oceny.

Niewątpliwie pilnym zadaniem jest uporządkowanie systemu zbierania danych w Polsce, określenia zasad wymiany informacji między różnymi bazami i dostępu do nich. Np. obecnie kontrole prędkości prowadzi w Polsce wiele różnych instytucji (Policja Drogowa, Inspekcja Transportu Drogowego, straż gminna/miejska), a więc zebranie zbiorczych informacji o poziomie nadzoru nad prędkościami w kraju staje się prawdziwym wyzwaniem. Bez rzetelnych, wiarygodnych i porównywalnych z innymi krajami danych nie uda się prowadzić skutecznej polityki prewencyjnej. Wreszcie, cały czas do rozwiązania pozostaje problem finansowania działalności prewencyjnej w Polsce. Wszystkie wymienione wyżej przedsięwzięcia wymagać będą pieniędzy, stąd z rozczarowaniem należy przyjąć promowany przez władze państwowe sposób wykorzystania pieniędzy pozyskanych z mandatów za wykroczenia drogowe. Zdaniem uczestników Forum środki te powinny być kierowane przede wszystkim na utrzymanie automatycznego systemu i na realizację różnych

działań prewencyjnych, w tym zwłaszcza na wdrożenie zadań określonych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020.

* * *

Temat „System automatycznej kontroli prędkości” obejmuje tak wiele zagadnień, że trudno było je przedyskutować w czasie trwania IV Forum Bezpieczeństwa Transportu. W dyskusji pojawiły się głównie cytaty z literatury brytyjskiej, a przede wszystkim z raportów opracowanych przez prof. Richarda Allsopa. Jest to zrozumiałe, jako że większość z dyskutantów miała okazję osobistej rozmowy z Profesorem, który był liderem na seminarium „PINtalk in Poland”, które odbyło się w Warszawie w dwa tygodnie przed IV Forum BT. Dlatego postanowiliśmy rozszerzyć nieco formułę naszej dyskusji wprowadzając materiały będące syntezą literatury z zakresu tematów poruszanych w dyskusji, które – z powodu braku czasu – nie mogły być rozwinięte.

Zapraszamy zatem Czytelników na naszą stronę internetową <www.its.waw.pl/forum>, na której już wkrótce ukaze się synteza doświadczeń Francji, Norwegii, Szwecji, Holandii i Wielkiej Brytanii. Podamy również pełną listę źródeł, głównie internetowych, a na zakończenie przedstawimy amerykański punkt widzenia problemu prędkości. Będzie to bardzo interesujący materiał pt. „Lessons Learned from Other Countries”, przygotowany przez prof. Hauera jako raport na zamówienie Ministerstwa Transportu USA, które opracowuje strategię pod nazwą „Toward Zero Deaths: A National Strategy on Highway Safety”.

Opracowanie raportu: Ilona Buttler i Ryszard Krystek, Instytut Transportu Samochodowego

Warszawa, 30 kwietnia 2013

Literatura:

Allsop, R. (2010): *The Effectiveness of Speed Cameras. A Review of evidence*. RAC Foundation – Royal Automobile Club Foundation.

Allsop, R. (2011): *Responses to some issues raised about the effectiveness of speed cameras following the publication of a report on the matter for the RAC Foundation in November 2010*.

EU (2010): *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee And The Committee Of The Regions. Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011-2020*. Brussels, 20.7.2010. COM(2010) 389 final

EU (2011): *WHITE PAPER. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*. Brussels, 28.3.2011 COM(2011) 144 final

Gaca, S.: *Wykorzystywanie zarządzania prędkością jako środka poprawy bezpieczeństwa na drogach krajowych*". Kwartalnik BRD 1/2011.

GAMBIT 2005: *Krajowy Program Bezpieczeństwa ruchu drogowego. Polska Wizja Zero*. Ministerstwo Infrastruktury,

Hauer, E. (2010): *Lessons Learned from Other Countries. White Paper No 9*. Toronto, Ontario

Jankowski L. (2013): *Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013 – 2020. Priorytety Policji*. Prezentacja wygłoszona podczas VI Międzynarodowej Konferencji Policyjnej. Warszawa 17 kwietnia.

Koornstra, M; Oppe, S. (1990): *A mathematical model for related long term developments of road traffic safety*. Transportation and Traffic Theory, ed. M. Koshi. Elsevier, NY 1990.

Oppe, S. (2001): *Traffic Safety Development in Poland*. SWOV, Leidschendam, Netherlands.

SARTRE 4 (2012): *European road users' risk perception and mobility. The SARTRE 4 survey*. IFFSRAR, France

Safety NET (2004): *Building the European Road Safety Observatory*. www.erso.eu

WHO (2010): *Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011-2020*. World Health Organization

Wilson C., Willis Ch., Hendrikz J.K., Le Brocque R., Bellamy N. (2010): *Speed cameras for the prevention of road traffic injuries and deaths (Review)*. Cochrane Injuries Group

ZEUS, Krystek R. ed. (2010): *Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu*. Wydawnictwa Komunikacji I Łączności. Warszawa.