

Wyzwanie dla samorządów miast

Utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej

ŁUKASZ CIEŚLAK, KRZYSZTOF CAŁKA

Wynaleziony dwieście lat temu rower jest coraz popularniejszym środkiem transportu i rekreacji. Chętnie korzystają z niego zwłaszcza mieszkańcy miast, których w latach 60. ubiegłego wieku było około 750 mln, zaś na początku XXI w. już trzy miliardy¹. Według danych Eurostatu w 2021 r. tylko w krajach Unii Europejskiej wyprodukowano 13,5 mln rowerów (o 11% więcej niż w 2020 r.), w tym 1,2 mln w Polsce². W związku ze znaczącym wzrostem liczby użytkowników tego środka transportu³ wyzwaniem pozostaje zapewnienie im należycie zaprojektowanej i wykonanej infrastruktury. Wymaga to racjonalnego podejścia do tworzenia spójnej sieci bezpiecznych tras rowerowych, gwarantującej poszanowanie praw innych uczestników ruchu drogowego.

Wstęp

Pomimo swojej powszechności, w połowie XX w. w miastach rower zaczął ustępować miejsca samochodom za sprawą popularyzacji północnoamerykańskich standardów projektowania. Od lat 70. ubiegłego wieku w Europie Zachodniej rozpoczęły się procesy przywracania przestrzeni miejskiej

innym uczestnikom ruchu. Dostrzeżono, że rower może stanowić tani, dostępny i funkcjonalny środek transportu⁴. Obecnie również w Polsce zakłada się wzrost liczby rowerzystów, także w warunkach ograniczeń związanych z organizacją ruchu na obszarach śródmiejskich oraz na trasach dojazdowych do węzłów przesiadkowych.

¹ J. Kotkin: *Powszechna historia miasta*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2018, s. 245.

² Zob. <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220912-2>> (dostęp 14.2.2023).

³ Przykładowo w Warszawie w 2022 r. odnotowano 31% więcej rowerzystów niż przed pandemią w porannym szczycie i 20% w popołudniowym <<https://um.warszawa.pl/waw/rowery/-/pomiar-ruchu-rowerowego-2022>> (dostęp 14.2.2023), a we Wrocławiu w 2022 r. stwierdzono, że ruch rowerowy jest od ok. 6 do nawet 17% wyższy niż w 2018 r. <<https://www.wroclaw.pl/komunikacja/najnowsze-dane-dotyczac-natezenia-ruchu-rowerowego-we-wroclawiu>> (dostęp 14.2.2023).

⁴ Szerzej patrz M. Colville-Andersen: *Być jak Kopenhaga. Duński przepis na miasto szczęśliwe*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2019, s. 34-51.



Powstają nowe rozwiązania, nie zawsze zyskujące aprobatę. Wprowadzanie ruchu rowerowego do centrum miast wywołuje niezadowolenie innych użytkowników dróg. Warto zauważyć, że to, jak postrzegamy ulice zależy od sposobu, w jaki poruszamy się po mieście. Stąd dla kierowców samochodów często piesi i rowerzyści bywają nieprzewidywalnymi intruzami, dla pieszych z kolei zbyt duża bliskość ruchu kołowego może powodować znaczny dyskomfort. W tym kontekście w literaturze pojawia się nawet pojęcie „architektury strachu”. Sposobem uniknięcia tych napięć może być stosowanie rozwiązań infrastrukturalnych wyraźnie poprawiających bezpieczeństwo słabszych uczestników ruchu drogowego⁵.

Problematyka utrzymania i rozwoju miejskiej sieci infrastruktury rowerowej jest uregulowana w aktach prawnych o charakterze ogólnym i szczegółowym. Należy do nich Konwencja o ruchu drogowym, sporządzona w Wiedniu 8 listopada 1968 r.⁶

Polska stała się jej sygnatariuszem w 1984 r. Zgodnie z art. 1 lit. I Konwencji, „rower” oznacza każdy pojazd mający co najmniej dwa koła, napędzany wyłącznie siłą mięśni osób znajdujących się na tym pojeździe, w szczególności za pomocą pedałów lub ręcznej korby. W polskim prawie istotne znaczenie mają przepisy, w tym definicje, zawarte w ustawie z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁷ oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Określono w niej wybrane elementy infrastruktury drogowej przeznaczone dla ruchu rowerzystów, takie jak rower⁸, droga dla rowerów⁹ czy pas ruchu dla rowerów¹⁰. Natomiast kwestie przygotowania i realizacji przedsięwzięć dotyczących utrzymania i rozwoju sieci infrastruktury rowerowej regulują m.in. ustawy: z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych¹¹ oraz z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹². Problematykę zarządzania drogami publicznymi obejmuje natomiast ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹³.

⁵ Więcej o konfliktach między użytkownikami dróg zob. J. Sadik-Khan, S. Solomonow: *Walka o ulice. Jak odzyskać miasto dla ludzi*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021, s. 179-187; zob. także Ch. Montgomery: *Miasto szczęśliwe. Jak zmieniać nasze życie, zmieniając nasze miasta*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021, s. 402-406.

⁶ Dz.U. z 1988 r. nr 5 poz. 40, ze zm.

⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1047, ze zm.; dalej ustawa – Prawo o ruchu drogowym.

⁸ Pojazd o szerokości nieprzekraczającej 0,9 m poruszany siłą mięśni osoby jadącej tym pojazdem; rower może być wyposażony w uruchamiany naciskiem na pedały pomocniczy napęd elektryczny zasilany prądem o napięciu nie wyższym niż 48 V, o znamionowej mocy ciągłej nie większej niż 250 W, którego moc wyjściowa zmniejsza się stopniowo i spada do zera po przekroczeniu prędkości 25 km/h (art. 2 pkt 47 ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

⁹ Droga lub część drogi niebędąca jezdnią, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi, przeznaczona do ruchu rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego oraz osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch i ruchu pieszych, w przypadkach przewidzianych w ustawie (art. 2 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym).

¹⁰ Część jezdni przeznaczona do ruchu rowerów w jednym kierunku, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 2 pkt 5a ustawy Prawo o ruchu drogowym).

¹¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

¹² Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.; dalej ustawa – Prawo budowlane.

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.; dalej ustawa o drogach publicznych.

Sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego należą do zadań własnych gminy wynikających z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴. Natomiast na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych organ jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. Z art. 21 ust. 1 cyt. ustawy wynika, że zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy.

Celem opracowania jest przybliżenie, na podstawie wyników badania przeprowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli, sposobu realizacji przez jednostki organizacyjne samorządów miast zadań obejmujących utrzymanie i rozwój sieci infrastruktury rowerowej¹⁵.

Infrastruktura rowerowa w badaniach NIK

Do 2022 r. ta problematyka pojawiała się w wybranych kontrolach NIK, ale poruszano jedynie wybrane kwestie. Przykładowo można wskazać, że:

- w Informacji o wynikach kontroli „Działania podejmowane na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce”¹⁶ NIK wskazała m.in., że konieczność działań na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej ujęto w dokumentach strategicznych obowiązujących w miastach objętych kontrolą. Izba zauważyła jednak, że zaplanowane cele w znacznej mierze nie zostały zrealizowane. W ocenie NIK niewielka gęstość ścieżek rowerowych oraz to, że w żadnym z objętych kontrolą miast ich sieć nie stworzyła spójnego systemu komunikacyjnego stanowi istotną przeszkodę w zwiększeniu roli komunikacji rowerowej w systemie transportowym miast;
- w Informacji o wynikach kontroli „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym”¹⁷ NIK wskazała m.in. na najczęściej powtarzające się nieprawidłowości polegające na nieprawidłowym oznakowaniu dróg, a także na nieprzeprowadzaniu okresowych kontroli oznakowania oraz na niezapewnieniu dla wszystkich dróg (dla których to jest wymagane) tzw. projektów organizacji ruchu, czyli dokumentów stanowiących podstawę podejmowania działań dotyczących zarządzania ruchem;
- w Informacji o wynikach kontroli „Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na

¹⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

¹⁵ Infrastruktura rowerowa to elementy infrastruktury drogowej przeznaczone dla ruchu rowerowego, tj. w szczególności drogi dla rowerów, pasy ruchu dla rowerów, strefy ruchu uspokojonego oraz parkingi rowerowe i miejsca obsługi rowerzystów. Uzupełnienie infrastruktury rowerowej stanowią w niektórych miastach wypożyczalnie rowerów, których funkcjonowanie regulują umowy zawierane z zewnętrznymi podmiotami, określające m.in. wymogi techniczne i zasady bezpiecznego użytkowania rowerów oraz sposoby finansowania tej działalności.

¹⁶ Nr ewid. 4/2010/P/09/178/LWA.

¹⁷ Nr ewid. 19/2014/P/13/078/KIN.



drogach publicznych”¹⁸ NIK zwróciła uwagę na niedostosowanie infrastruktury drogowej do potrzeb pieszych i rowerzystów. Główną przyczyną było niewykonanie lub nierzetelna realizacja podstawowych zadań ustawowych należących do jednostek zarządzających infrastrukturą pieszo-rowerową oraz organów zarządzających ruchem. Izba zauważyła, że długość dróg dla rowerów, które stanowią kluczowy z punktu widzenia bezpieczeństwa rowerzystów element infrastruktury separujący ruch samochodowy, przyrastała w tempie nieodpowiadającym wzrostowi ruchu rowerowego w ostatnich latach.

Najnowsze ustalenia NIK Miejska infrastruktura rowerowa

Ostatnia kontrola NIK, ukierunkowana na problematykę utrzymania i rozwoju miejskich sieci infrastruktury rowerowej¹⁹, została przeprowadzona w 2022 r. Objęto nią 10 urzędów miast i 10 zarządów dróg miejskich z województw dolnośląskiego, mazowieckiego, pomorskiego i wielkopolskiego. Najważniejsze ustalenia wskazują, że działania podejmowane przez samorządy miast przyczyniały się do rozwoju sieci infrastruktury rowerowej. Nie zagwarantowały jednak w pełni prawidłowego jej utrzymania, co nie pozostawało bez wpływu na bezpieczeństwo, atrakcyjność i komfort użytkownika.

NIK ustaliła, że w skontrolowanych miastach wprowadzono liczne, a przy tym zróżnicowane dokumenty o charakterze planistycznym i strategicznym, które odnosiły się m.in. do założeń utrzymania i rozwoju miejskich sieci infrastruktury rowerowej. Były to zwłaszcza uchwały rad miejskich dotyczące: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju, planu zrównoważonej mobilności, strategii rozwoju elektromobilności, planu gospodarki niskoemisyjnej, polityki rowerowej, a także zarządzenia prezydentów miast w sprawie zasad kształtowania systemu rowerowego.

Kontrola NIK wykazała, że założone w licznych dokumentach strategicznych cele na ogół nie zostały osiągnięte lub nie można było ustalić stopnia ich realizacji z racji nieokreślenia terminu lub docelowej wartości wskaźnika. Tym samym skontrolowane jednostki w większości nie realizowały zalecenia standardu B6, określonego w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁰, który wskazuje, że wykonanie celów należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników, a ponadto zapewnić odpowiedni system oceny realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Ponadto wielość tych dokumentów oraz

¹⁸ Nr ewid. 146/2016/P/15/034/KIN.

¹⁹ Artykuł opracowano m.in. na podstawie Informacji o wynikach kontroli NIK: *Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej*, nr ewid. 131/2022/P/22/087/LWR, styczeń 2023. Okres objęty kontrolą to lata 2019–2022 (I kwartał) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Sprawdzono następujące miasta: Gdynię, Kalisz, Konin, Legnicę, Płock, Radom, Słupsk, Sopot, Wałbrzych i Wrocław.

²⁰ Dz. Urz. Min. Fin. nr 15, poz. 84.

niedostateczny poziom monitorowania stopnia osiągnięcia przyjmowanych założeń wskazywał, że nie w każdym wypadku stanowiły one rzeczywistą podstawę podejmowania usystematyzowanych działań na rzecz rozwoju infrastruktury rowerowej.

Dodatkowo ustalenia kontrolerów NIK dowiodły, że żaden ze skontrolowanych zarządów dróg nie wykonywał obowiązków nałożonych przez art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, polegających na sporządzeniu projektów: planów rozwoju sieci drogowej, planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich – w postaci odrębnych dokumentów. W konsekwencji nie planowano również w tej formie możliwych rozwiązań dotyczących infrastruktury rowerowej. Co istotne, przedstawiciele skontrolowanych podmiotów wskazywali, że plany rozwoju sieci drogowej oraz plany finansowania są ściśle związane z możliwościami miast, które znajdują wyraz w corocznie przyjmowanych uchwałach budżetowych i opracowywanych na ich podstawie planach finansowych. Tym samym nie widzieli uzasadnienia do opracowywania odrębnych planów. NIK wskazała jednak na potrzebę dostosowania zakresu i sposobu realizacji obowiązku przygotowania projektów planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

Należy dodać, że planowanie strategiczne wymaga skorzystania z konkretnych

wskaźników realizacji założeń, dających możliwość stworzenia mechanizmów dostosowujących działania do realizacji wizji²¹. Na istotną rolę planowania i wykonania przyjętych założeń wskazuje m.in. doświadczenia niderlandzkiego miasta Groningen, w którym począwszy od lat 70. XX wieku doszło do zmiany podejścia do ruchu drogowego w mieście i uprzywilejowania ruchu rowerowego, z jednoczesnym udostępnieniem właściwej infrastruktury²².

Z danych zgromadzonych przez NIK wynika, że dzięki inwestycjom zrealizowanym w latach 2019–2022 (I kwartał) w skontrolowanych miastach długość dróg dla rowerów zwiększyła się z 361,06 km do 422,03 km (wzrost o 16,89%), pasów ruchu dla rowerów z 49,96 km do 62,87 km (wzrost o 25,84%), a dróg dla pieszych i rowerów z 334,72 km do 384,55 km (wzrost o 14,89%). Przedsięwzięcia przebiegały prawidłowo pod względem rzeczowym, a infrastruktura została oddana do użytkowania we właściwym trybie. Kontrolerzy NIK stwierdzili jednak, w wypadku pięciu z 10 skontrolowanych miast, nieprawidłowości o charakterze formalnym, dotyczące postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Dodatkowo wykazano, że choć stan techniczny inwestycji na ogół był poprawny, to w trzech miastach przyjęto rozwiązania nieodpowiadające obowiązującym przepisom lub standardom.

²¹ J. F. P. Rose: *Dobrze nastrojone miasto. Czego współczesna nauka, pradawne cywilizacje i ludzka natura mogą nas nauczyć o przyszłości życia w miastach*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2019, s.157.

²² M. Bruntlett, Ch. Bruntlett: *Rowerowe miasto. Holenderski sposób na ożywienie miejskiej przestrzeni*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021, s. 51-62.



Izba zauważyła przy tym, że projektowanie i funkcjonowanie ścieżek rowerowych w obrębie istniejącej już infrastruktury miejskiej, w tym historycznej zabudowy, stanowi istotne wyzwanie m.in. z uwagi na ograniczoną przestrzeń utrudniającą przestrzeganie obowiązujących parametrów infrastruktury rowerowej. W takich uwarunkowaniach nie zawsze jest możliwe fizyczne oddzielenie kierowców od rowerzystów, a konieczne staje się jedynie optyczne rozgraniczenie przestrzeni, np. przez wyznaczanie pasów ruchu dla rowerów. W tym kontekście należy wspomnieć, że przyjmowane rozwiązania rzutują na koszty powstawania infrastruktury rowerowej ponoszone przez samorządy.

Dalsze ustalenia NIK wskazują, że nie w pełni prawidłowo prowadzono w miastach ewidencję dróg – w siedmiu z 10 zarządów dróg odnotowano nieprawidłowości. Kontrolerzy zauważyli przy tym, że dane odnoszące się do szerokości ścieżki rowerowej oraz rodzaju nawierzchni umieszczane w tabeli nr VIII książki drogi, będącej elementem ewidencji, w skontrolowanych jednostkach gromadzono niejednolicie. Przyczyną tego stanu było to, że we wzorze tabeli nr VIII „Szczegółowe dane techniczne charakteryzujące odcinek drogi”²³ mowa o „ścieżkach rowerowych”, a tego pojęcia nie ma w ustawie – Prawo o ruchu drogowym. Przewidziano w niej bowiem drogi dla rowerów, pasy ruchu dla rowerów oraz drogi dla pieszych i rowerów.

W konsekwencji niektóre z tych elementów infrastruktury rowerowej ewidencjonowano jako „chodnik”, a inne traktowano jako element jezdni bez wyodrębnienia ze względu na przeznaczenie dla ruchu rowerowego. NIK oceniła, że wskazuje to na potrzebę rozważenia dostosowania nomenklatury stosowanej w ewidencji dróg do tej występującej w ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że drogi z infrastrukturą rowerową podlegały kontrolom okresowym przewidzianym w przepisach ustawy – Prawo budowlane. Niemniej również w tej sferze nie ustrzeżono się nieprawidłowości w czterech z 10 zarządów dróg. Dotyczyły one m.in.:

- naruszenia art. 62a ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, polegającego na niedołączeniu do protokołów przeprowadzonych po 19 września 2020 r. rocznych kontroli stanu technicznego sieci drogowej, kopii zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego oraz kopii decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności lub innych uprawnień bądź kwalifikacji do sporządzenia protokołu z kontroli;
- naruszenia art. 62a ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane, polegającego na nieokreślanu w protokole kontroli okresowej zaleceń pokontrolnych, terminu ich realizacji i daty wykonania. Ponadto w pięciu z 10 skontrolowanych urzędów

²³ Wzór zawarty jest w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16.2.2005 w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz.U. nr 67, poz. 582); dalej rozporządzenie w sprawie ewidencji dróg.

miast doszło do naruszenia § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁴, polegającego na nieprzeprowadzeniu lub przeprowadzeniu po terminie kontroli, która powinna zostać wykonana w ciągu 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu. Nieprawidłowości dotyczyły 33 z 78 skontrolowanych odcinków dróg.

Istotnym elementem omawianego badania były oględziny we wszystkich kontrolowanych miastach. Przeprowadzone je z udziałem specjalisty ds. budownictwa drogowego, powołanego na podstawie art. 49 ust. 4 z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵. Starano się ocenić stan techniczny i estetyczny wybranych elementów infrastruktury rowerowej (w szczególności dróg dla rowerów i pasów ruchu dla rowerów) oraz przyjętych rozwiązań komunikacyjnych dotyczących ruchu rowerowego i bezpieczeństwa użytkownika infrastruktury²⁶. Ustalenia dokonane po oględzinach wybranych odcinków dróg wykazały nieprawidłowości w dziewięciu miastach,

mogły one niekorzystnie wpływać na atrakcyjność, komfort i bezpieczeństwo²⁷ korzystania z sieci infrastruktury rowerowej. Nieprawidłowości najczęściej dotyczyły²⁸:

- naruszenia § 52 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁹, polegającego na dopuszczeniu do występowania roślinności (drzew, krzewów itp.) ograniczającej szerokość przejazdu na drodze dla rowerów;
- naruszenia § 54 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, polegającego na dopuszczeniu do występowania barier lub innych obiektów wzdłuż drogi dla rowerów bez zachowania minimum 20 cm skrajni (odstępu);
- niezapewnienia zgodnego z przepisami lub projektem organizacji ruchu, w tym nieczytelnego oznakowania drogowego;
- niezgodności stanu faktycznego z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu;
- niezgodności z § 46 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych szerokości pasów ruchu dla rowerów;

²⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 784; dalej rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

²⁵ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

²⁶ Szerzej na temat zasad udziału specjalisty w postępowaniu kontrolnym NIK zob. E. Jarzęcka-Siwik: *Wykorzystanie wiedzy eksperckiej w kontrolach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2022, s. 8-28.

²⁷ Powszechnie stosowane kryteria oceny infrastruktury rowerowej wskazują, że powinna ją charakteryzować: spójność, bezpośredniość, atrakcyjność, bezpieczeństwo i wygoda (zob. np. *Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego. Podręcznik*. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2019, s. 20).

²⁸ Zob. szerzej: s. 30-33 omawianej Informacji o wynikach kontroli nr ewid. 131/2022/P/22/087/LWR.

²⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 124, ze zm.; dalej rozporządzenie w sprawie warunków technicznych. Rozporządzenie to zostało uchylone 21.9.2022, kiedy weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 24.6.2022 w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. poz. 1518); dalej: rozporządzenie w sprawie przepisów techniczno-budowlanych.



- braku spójności i ciągłości infrastruktury rowerowej na skrzyżowaniu;
- niezgodnej z przepisami³⁰ szerokości przejazdów dla rowerzystów;
- występowania uszkodzeń nawierzchni dróg dla rowerów i pasów ruchu dla rowerów w postaci m.in. spękań i wybrzuszeń;
- naruszenia § 48 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, polegającego na występowaniu progów i uskoków na drogach dla rowerów i drogach dla pieszych i rowerów przekraczających dopuszczalną wysokość (1 cm).

Zdaniem NIK istotnym problemem pozostawała także kwestia stosowanych rozwiązań, takich jak wliczanie do szerokości pasa ruchu dla rowerów szerokości ścieku przykrawężnikowego wykonanego z kostki kamiennej czy lokalizacja pokryw włazów studzienek kanalizacyjnych lub studni teletechnicznych w ciągu dróg dla rowerów. Skutkowało to istotnym ograniczeniem funkcjonalności powierzchni przeznaczonych dla rowerzystów. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że wliczanie szerokości ścieku przykrawężnikowego do szerokości pasa ruchu dla rowerów stanowiło naruszenie § 46 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, który przewidywał, że na terenie zabudowy dopuszcza się wyznaczenie pasów ruchu dla rowerów o szerokości nie mniejszej niż 1,5 m i nie większej niż 2,0 m. Od 21 września 2022 r. szerokość pasa ruchu dla rowerów regulowana jest w § 42 ust. 5 rozporządzenia

w sprawie przepisów techniczno-budowlanych, zgodnie z którym jego szerokość powinna mieścić się w przedziale 1,5–2,25 m. Dopuszcza się szerokość nie mniejszą niż: 1,25 m – jeżeli pas lub kontrapas ruchu dla rowerów nie są ograniczone krawężnikiem, wysokość krawężnika wynosi nie więcej niż 0,05 m albo na moście lub wiadukcie; 1,00 m – w trudnych warunkach na odcinku nie dłuższym niż 20 m, jeżeli wzdłuż tego pasa nie jest możliwy postój pojazdów innych niż rowery, hulajnogi elektryczne i urządzenia transportu osobistego³¹.

Wnioski

W wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowano łącznie 68 wniosków, spośród których zrealizowano 48, 19 było w trakcie realizacji, zaś jeden nie został uwzględniony. Do najistotniejszych, skierowanych do prezydentów miast, można zaliczyć te o:

- zapewnienie przeprowadzania i dokumentowania kontroli wymaganych w przepisach rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem;
- zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań przez zarządców dróg;
- ujmowanie w projektach organizacji ruchu wszystkich wymaganych elementów.

Natomiast wnioski do dyrektorów zarządów dróg skierowane przez NIK dotyczyły m.in.:

- realizacji elementów infrastruktury rowerowej o parametrach zgodnych z obowiązującymi wymogami;

³⁰ Pkt 4.2.2. załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3.7.2003 w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2311, ze zm.).

³¹ Zob. szerzej: ss. 33-35 omawianej informacji o wynikach kontroli, nr ewid. 131/2022/P/22/087/LWR.

- zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego i estetycznego elementów infrastruktury rowerowej;
- rzetelnego i zgodnego z przepisami prawa prowadzenia dokumentacji ewidencyjnej dróg;
- terminowego przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg, w tym elementów infrastruktury rowerowej, dokonywania objazdów oraz rzetelnego dokumentowania tych czynności.

W Informacji o wynikach kontroli NIK sformułowała także wnioski do ministra właściwego do spraw transportu o:

- podjęcie działań na rzecz określenia zakresu i sposobu realizacji obowiązku opracowywania projektów planów, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 2 ustawy o drogach publicznych, mając na uwadze, że podstawą gospodarki finansowej miast są corocznie przyjmowane uchwały budżetowe;
- uregulowanie w rozporządzeniu w sprawie ewidencji dróg zakresu gromadzonych danych, aby umożliwić ujmowanie w niej elementów infrastruktury rowerowej przewidzianych w ustawie – Prawo o ruchu drogowym.

Z kolei do organów wykonawczych miast, w których znajduje się infrastruktura rowerowa Izba wnioskuje o:

- opracowywanie dokumentów strategicznych i planistycznych dotyczących rozwoju i utrzymania miejskich sieci infrastruktury rowerowej w sposób zapewniający rzetelne monitorowanie przyjętych mierników;
- utrzymywanie infrastruktury rowerowej w stanie technicznym i estetycznym

umożliwiającym jej bezpieczne i wygodne użytkowanie.

Reasumując, należy podkreślić, że rozwój infrastruktury rowerowej jest istotny nie tylko lokalnie, ale i globalnie. Rowery mają wszechstronne zastosowanie i są przyjazne dla środowiska. Mogą być częścią zrównoważonego transportu i wspierać niskoemisyjną gospodarkę. Ważne jest zatem rozwijanie bezpiecznych i spójnych tras rowerowych oraz szeroko rozumianej infrastruktury rowerowej. Działania te muszą wiązać się ze zwiększaniem bezpieczeństwa i atrakcyjności aktywnego przemieszczania się, w tym na rowerze. Dlatego niezbędne jest zapewnienie przez urzędy miast i zarządy dróg miejskich zgodności stanu infrastruktury rowerowej z przepisami prawa i powszechnie stosowanymi standardami. Ustalenia najnowszej kontroli NIK dotyczącej utrzymania i rozwoju miejskich sieci infrastruktury rowerowej powinny więc stać się dla samorządów jednym z istotnych wyznaczników przy podejmowaniu działań w tym obszarze.

ŁUKASZ CIEŚLAK

koordynator kontroli,
obecnie asesor sądowy
w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym
we Wrocławiu,
ORCID 0000-0003-3234-3086

KRZYSZTOF CAŁKA

wicedyrektor Delegatury NIK
we Wrocławiu

Słowa kluczowe: miasto, rowery, transport, infrastruktura, polityka miejska, polityka rowerowa, samorząd miasta



Bibliografia:

1. Bruntlett M., Bruntlett Ch.: *Rowerowe miasto. Holenderski sposób na ożywienie miejskiej przestrzeni*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021.
2. Colville-Andersen M.: *Być jak Kopenhaga. Duński przepis na miasto szczęśliwe*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2019.
3. Jarzęcka-Siwik E.: *Wykorzystanie wiedzy eksperckiej w kontrolach NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2022.
4. Kotkin J.: *Powszechna historia miasta*, Wydawnictwo Aletheia, Warszawa 2018.
5. Montgomery Ch.: *Miasto szczęśliwe. Jak zmieniać nasze życie, zmieniając nasze miasta*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021.
6. Rose J. F. P.: *Dobrze nastrojone miasto. Czego współczesna nauka, pradawne cywilizacje i ludzka natura mogą nas nauczyć o przyszłości życia w miastach*, Wydawnictwo Karakter, Kraków 2019.
7. Sadik-Khan J., Solomonow S.: *Walka o ulice. Jak odzyskać miasto dla ludzi*, Wydawnictwo Wysoki Zamek, Kraków 2021.
8. *Wytyczne organizacje bezpiecznego ruchu rowerowego. Podręcznik*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2019.

ABSTRACT:

Maintenance and Development of Cycling Infrastructure – Challenge to Self-Governments of Cities

The bicycle, invented over two hundred years ago, has become a more and more popular means of transportation and recreation. Inhabitants of cities are especially keen on using them: in 1960s there were some 750 million bicycles, and at the beginning of the 21st century – as many as three billion already. According to the data from Eurostat, in 2021 in the European Union 13.5 million bicycles were produced (by 11 percent more than in 2020), including 1.2 million in Poland. Simultaneously with the significant growth in the number of the users of bicycles, properly designed and developed infrastructure has become a real challenge. It is necessary to ensure a consistent network of cycling routes that will respect the rights of other users of road traffic. The objective of this article is to present, on the basis of the audit conducted by the Supreme Audit Office, how organisational units of self-governments of cities meet their obligations to maintain and further develop their cycling infrastructure.

Łukasz Cieślak, Coordinator of the audit, currently assistant judge in the Regional Administrative Court in Wrocław, ORCID 0000-0003-3234-3086

Krzysztof Całka, Deputy-Director of the Regional Branch of NIK in Wrocław

Key words: city, bicycles, transportation, infrastructure, city policy, cycling policy, self-government of a city