

Karolina Lubieniecka-Kocon

Planowanie i tworzenie systemów ograniczania dostępu (ARS) na terenie polskich miast

Jak przedstawiono w streszczeniu raportu o ograniczaniu dostępu do miejskiej sieci transportowej na terenie miast krajów Unii Europejskiej [1], w 2010 r. w Rzymie przedstawiono politykę, jaką europejskie miasta prowadzą względem systemów ARS, czyli systemów ograniczania dostępu (Access Restriction Schemes) do pewnych obszarów miejskich [2]. Jak podkreślono w raporcie, coraz więcej europejskich miast wybiera strategię, które za zadanie mają stworzenie opcji tak zwanego „kontrolowanego dostępu” do miast. Systemy ARS stanowią jedną z form rozwiązań, które pozwalają się uporać ze wzrastającą kongestią i związanymi z nią problemami środowiskowymi.

System ARS może być podzielony na cztery grupy:

- punktowy (np. zakaz wjazdu na most czy na mały obszar miasta) – to często stosowane ograniczenie;
- kordonowy – ograniczenie dotyczy przekraczania stworzonej granicy i może różnić się co do pory dnia, dotyczących pojazdów czy lokalizacji takiego ograniczenia; równocześnie może występować wiele kordonów, o różnych opłatach i przeznaczonych dla różnych pojazdów; ograniczenie to najczęściej stosowane jest w Wielkiej Brytanii w formie elektronicznych opłat drogowych;
- odpłatność strefowa – wprowadzana za poruszanie się pojazdem w danej strefie; wysokość opłaty może różnić się w zależności od pory dnia i typu pojazdu; najczęściej stosuje się je do centrów miast, a jego głównymi zaletami są łatwość wprowadzenia oraz prostota;
- czasowa lub odległościowa – opłata za przemierzanie danej odległości w pewnym czasie zatłoczoną trasą lub też w określonym obszarze; opłata może różnić się w zależności od czasu, typu samochodu i lokalizacji; ograniczenie takie łatwo można dostosować do wymagań konkretnego obszaru.

Systemy ograniczające dostęp do infrastruktury miejskiej

Informacje o systemach ARS zebrane zostały przez autorów raportu na podstawie współpracy z interesariuszami, a także na informacjach zaczerpniętych z literatury, stron www, raportów opracowywanych przez miasta oraz raportów fundowanych przez UE. Jednym z podstawowych źródeł danych był szczegółowy kwestionariusz, wysłany do około 300 miast. W przypadku Polski, zidentyfikowano 18 miast, które stosują jedną z form systemu ograniczania dostępu do miejskiej infrastruktury: Białystok, Bydgoszcz, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Kalisz, Katowice, Kraków, Łódź, Lublin, Mielec, Nowy Sącz, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Szczecinek,

Warszawa i Wrocław. W każdym z tych miast starano się badać następujące kwestie stosowanych systemów ARS:

- cele ARS (redukcja kongestii, poprawa warunków środowiskowych, zbiór funduszy na poprawę lokalnego transportu);
- typ pojazdów, których ARS dotyczył;
- opłaty za wjazd w strefę o ograniczonym dostępie;
- wzmacnianie wpływu czasowego (czy ograniczenie obowiązuje 24 godz., czy też tylko w określonych godzinach);
- wybrane rozwiązanie na identyfikację pojazdów wjeżdżających na strefę o ograniczonym dostępie (ręczna/nalepka/ITS);
- dostęp do informacji o ARS na stronach miasta lub na stronach państwowych.

Tylko trzy miasta z Polski odpowiedziały na wysłany kwestionariusz: Gdańsk, Poznań i Szczecinek. Zaprezentowane przez nie informacje stanowiły pięcioprocentowy wkład w zaprezentowany w raporcie obraz; w zestawieniu znalazły się także dane, które Kraków prezentuje na swoich stronach oraz w opracowaniach.

Kwestionariusz

Kwestionariusz, wypełniany przez władze miejskie na potrzeby raportu, składał się z trzech sekcji wprowadzających, tj. danych kontaktowych, informacji na temat statystyki miejskiej: danych ogólnych (np. populacja, obszar miejski w kilometrach kwadratowych, gęstość zaludnienia, liczba pojazdów na metr kwadratowy, liczba samochodów osobowych i inne), danych transportowych (procentowy udział w transporcie pieszych, rowerzystów, autobusów, kolei, metra, samochodów osobowych, motocykli i skuterów), a także ogólnych danych transportowych, takich jak ogólne natężenie ruchu, udział spedycji w ogólnym natężeniu ruchu, liczba i średni czas podróży w obrębie miasta zarówno samochodem, jak i motocyklem czy pieszo.

Trzecią z sekcji wprowadzających jest zbiór danych o etapie implementacji systemu ARS w danym mieście. W zależności od etapu, kwestionariusz prowadzi do odpowiedniej sekcji: A – gdy ARS istnieje i działa, B – gdy implementacji systemu jest przewidziana na najbliższą przyszłość, C – gdy nie przewiduje się implementacji.

Sekcja A podzielona jest na grupy:

- część czwarta: znajdują się tam pytania o główne cechy charakterystyczne stosowanego systemu, takie jak:
 - główne cele jego stosowania,
 - pojazdy, w które jest wymierzony,
 - typ systemu,
 - stosowana technologia,
 - metoda wdrażania,
 - typ pojazdów dopuszczonych do strefy na zasadzie wyjątku,
 - pora dnia, w czasie której system działa,
 - wysokość opłat;

- część piąta poświęcona jest:
 - danym organizacji odpowiedzialnej za zaprojektowanie systemu,
 - danym organizacji, która była odpowiedzialna za jego implementację,
 - informacjom o grupach interesariuszy, którzy włączeni byli w proces implementacji systemu.
 - dacie podjęcia decyzji o implementacji,
 - dacie faktycznego rozpoczęcia działania systemu,
 - problemom, na które narażona była implementacja systemu;
- część szósta, w której wypełniający kwestionariusz proszeni są o podanie:
 - osiągniętych rezultatów, jeżeli chodzi o zanieczyszczenie powietrza,
 - efektów finansowych i ekonomicznych,
 - akceptację (lub jej brak) mieszkańców (konsultacje, procent osób za i przed implementacją, procent i grupy, które można określić jako zyskujących oraz jako tracących na implementacji systemu;
- część siódma tej sekcji zajmuje się rozprzestrzenieniem informacji:
 - rodzaj przesyłanej informacji,
 - adresaci,
 - czas przesłania wiadomości,
 - zastosowane media;
- część ósma zajmuje się prawnymi aspektami systemu;
- część dziewiąta poświęcona jest ewentualnym dodatkowym informacjom, które wypełniający kwestionariusz chcieliby zamieścić;
- część dziesiąta poświęcona jest planom na przyszłość.

Sekcja B, jak wspomniano, zaplanowana jest dla miast, które planują system ARS. Zbudowana jest w podobny sposób, co sekcja A, z wyjątkiem zastosowanej formy pytań – wszystkie mają charakter przyszły, zgodnie z informacją wstępną: na przykład, pytają o zamierzoną redukcję ruchu, wyznaczone grupy zwalniane z opłat, zamierzoną wysokość opłat itd.

Odpowiedzi miast

W opisanym kwestionariuszu dla Krakowa zamieszczono następujące informacje:

- głównym celem ARS w Krakowie jest zmniejszenie kongestii ruchu oraz poprawa i ochrona środowiska;
- ARS wymierzony jest w samochody osobowe;
- poziom technologiczny ARS jest niski;
- ARS działa w ciągu dnia;
- opłaty za ARS pobierane są za wjazd.

W przypadku Gdańska najważniejsze informacje o ARS to:
- głównym celem ARS w Gdańsku jest zmniejszenie kongestii ruchu;
- ARS wymierzony jest w samochody osobowe;
- poziom technologiczny ARS jest wysoki;
- ARS działa 24 godz. na dobę;
- nie pobiera się opłat umożliwiających wjazd na tereny objęte systemem.

Poznań zaznaczył, że żaden z systemów ograniczających dostęp do miejskiej infrastruktury nie będzie wprowadzany w najbliższych latach. W przypadku Szczecinka, najważniejsze informacje o ARS to:

- głównym celem ARS w Szczecinku jest zmniejszenie kongestii ruchu oraz ochrona środowiska;
- ARS wymierzony jest w samochody osobowe;
- poziom technologiczny ARS jest niski;
- ARS działa 24 godz. na dobę;
- nie pobiera się opłat umożliwiających wjazd na tereny objęte systemem.

Gdańsk

Zgodnie ze statystyką z 2007 r., przedstawioną w raporcie, Gdańsk to miasto o obszarze miejskim o powierzchni 265,5 km², gęstości zaludnienia 1748 mieszkańców/km², gęstości pojazdów 410 pojazdów/1000 mieszkańców, 709 pojazdów/km²; na jego terenie jest 188 341 samochodów osobowych.

Systemy ograniczeń w dostępie do infrastruktury miejskiej występują jedynie na terenie Starego Miasta, albo jako teren zamknięty dla ruchu, lub też tylko dla pojazdów upoważnionych. Tym samym, używana metoda oznaczenia ograniczeń to wydawane pozwolenia na wjazd kierowcom samochodów osobowych. Przy wprowadzaniu systemu ARS, w Gdańsku napotkano przeszkody na etapie planowania – przy ocenie użytkowników, a także przy uczestnictwie mieszkańców oraz przy zastosowaniu procedur i struktur administracyjnych.

Za zyskujących uznano mieszkańców terenu z wprowadzonymi ograniczeniami, a także dostawców; za tracących uznano prywatnych użytkowników dróg. Za osiągnięcia uznano, że ruch na tym obszarze stał się bardziej płynny, a miejsce bardziej „zielone”.

Warto podkreślić, że kwestionariusz dotyczący Gdańska nie był wypełniony całkowicie; sekcja poświęcona rezultatom finansowym czy społecznym nie zawiera żadnych informacji, podobnie jak określenie powiązań zastosowanych rozwiązań z obecnie istniejącymi regulacjami prawnymi Unii Europejskiej. Nie zawarto także żadnych danych co do rozprzestrzeniania informacji o systemie, ani też o projektowaniu systemu – niestety, raport nie oferuje żadnych wyjaśnień w tym zakresie, pozostaje zatem mieć nadzieję, że jeśli systemy tego typu miałyby się w Polsce nadal rozwijać, opuszczone elementy jego analizy zostaną uzupełnione.

Kraków

Zgodnie z danymi z 2008 r., przedstawionymi w raporcie, Kraków to miasto o 327 km² powierzchni miejskiej, gęstości zaludnienia 2308 mieszkańców/km², o 564 pojazdach osobowych/1000 mieszkańców, oraz 335 554 pojazdach osobowych. 29% ruchu odbywa się pieszo, 2% na rowerach, 43% autobusem lub tramwajem, a 27% – samochodem osobowym. Średni czas podróży to 18 min, przy średniej długości 10,3 km. Celem zastosowanego w tym mieście systemu ARS było ograniczenie kongestii, poprawa jakości powietrza, w tym redukcja ilości dwutlenku węgla, a także poprawa jakości życia. System dotyczy głównie samochodów osobowych i polega na ograniczeniach strefowych oraz limitowaniu pozwoleń na wjazd do stref.

W Krakowie system wprowadzono w 1989 r.; za jego opracowanie i implementację odpowiedzialny był wojewódzki zespół zarządzania drogami i transportem miejskim, ale mieszkańcy mieli możliwość brania udziału w konsultacjach projektu. W przypadku stref o ograniczonym dostępie, system działa 24 godz./dobę, a w przypadku obszarów płatnych parkingów – od godziny 10.00 do 18.00 w dniach roboczych. Nie ma opłat za wjazd, ze względu na fakt, że wjeżdżanie możliwe jest jedynie w przypadku pojaz-

dów uprawnionych, tj. mieszkańców, taksówek, samochodów dostawczych – te ostatnie wjechać mogą jedynie w określonych godzinach. W przypadku parkingu, cena wynosiła 3 zł/godz. Stosowany system rozpoznawania pojazdów uprawnionych na razie jest manualny, ale testowany jest system rozpoznawania tablic rejestracyjnych.

Jeżeli chodzi o napotkane bariery, dotyczyły one przede wszystkim kwestii politycznych, legislacyjnych, problemów na linii władze–mieszkańcy, a także przy informowaniu zainteresowanych. Z kolei za pomoc uznano również kwestie polityczne – wsparcie i zaangażowanie niektórych polityków, jak również planowanie, współpracę oraz kwestie kulturowe i dotyczące stylu życia Krakowa.

Za zyskujących na stosowanym systemie w Krakowie uznano właścicieli sklepów, sprzedawców detalicznych, mieszkańców stref oraz robiących tam zakupy; za tracących – właścicieli samochodów osobowych, a także również mieszkańców stref o ograniczonym dostępie do miejskiej infrastruktury.

W przypadku metod przekazywania informacji o systemie, w Krakowie przekazywano głównie informacje o typie systemów oraz o zasadach w nich obowiązujących. Informacja ta skierowana była głównie do właścicieli samochodów osobowych, mieszkańców stref, oraz właścicieli sklepów i sprzedawców detalicznych. Jako kanał komunikacji wykorzystano radio, telewizję, Internet, internetową stronę miejską oraz prasę.

Jeżeli chodzi o kwestie prawne, Kraków zastosował jako podstawę prawną uchwały miasta. Nie podano informacji o ich stosowaniu lub relacji z prawem krajowym czy europejskim.

Warto zauważyć, że dane prezentowane przez Kraków wydają się być bardziej szczegółowe, niż w przypadku Gdańska; nawet wówczas, gdy są one niepełne, żadna z sekcji czy rozdziału kwestionariusza nie została pozostawiona całkowicie pusta, mimo że niektóre informacje, jak zaznaczono, nie mogą zostać w pełni zweryfikowane ze względu na czas powstawania stref o ograniczonym dostępie w tym mieście i brak pełnej dokumentacji z tego okresu.

Poznań

Zgodnie z danymi z 2009 r., przedstawionymi w raporcie, Poznań to miasto o 261,8 km² powierzchni miejskiej, gęstości zaludnienia 2122 mieszkańców/km², o 504 pojazdach osobowych/1000 mieszkańców oraz 280 800 pojazdach osobowych. Nie zastosowano w nim pełnego systemu ARS ze względu na, jak jest wyjaśnione, brak podstaw prawnych; zastosowano jednak wiele rozwiązań, których celem jest ograniczanie dostępu do infrastruktury miejskiej:

- parkingi na obrzeżach miasta, na ulicach: Roosevelta, Pułaskiego, Głogowska, Chwaliszewo, Maratońska, Dolna Wilda, Dęblińska;
- przygotowanie do parkingów systemu *park&ride*: 16.03.2010 r. miasto wydało uchwałę, zwalniającą kierowców samochodów osobowych z opłat za transport miejski, jeśli zaparkowali oni na takim parkingu;
- planowane jest zmniejszenie dostępu samochodów ciężarowych do centrum dzięki przystąpieniu do europejskiego programu SUGAR, a także ograniczenie transportu na terenie Starego Rynku;
- od 1992 r. stosowana jest strefa płatnego parkowania,

- do centrum miasta wpuszczana jest ustalona liczba samochodów.

Poznań, mimo braku jednolitego, opracowanego w jednym czasie systemu ARS, *de facto* stosuje rozwiązania tego typu systemów; ich implementacja jest rozłożona w czasie, brak jest też danych o sposobie dzielenia się informacjami co do powstawania kolejnych ograniczeń na terenie miasta. Wydaje się, że pojawienie się regulacji obejmującej wszystkie wymienione w tym mieście rozwiązania jest jedynie kwestią czasu.

Szczecinek

Z danych za styczeń 2010 r., przedstawionych w raporcie wynika, że Szczecinek to miasto o 48,63 km² powierzchni miejskiej, gęstości zaludnienia 827 mieszkańców/km², 0,9584 pojazdu osobowego/1000 mieszkańców, oraz 38 551 pojazdów osobowych. 24,8% ruchu odbywa się pieszo, 4,4% na rowerach, 21,4% autobusem lub tramwajem, 46,2% – samochodem osobowym a 1,9% – motocyklem lub skuterem. Celem zastosowanego w tym mieście systemu ARS było, tak jak w Krakowie, ograniczenie kongestii, poprawa jakości powietrza, w tym redukcja ilości dwutlenku węgla, a także poprawa jakości życia. System dotyczy głównie samochodów osobowych i polega na limitowaniu pozwoleń na wjazd do stref.

Władze Szczecinka podkreślają, że w procesie tworzenia systemu brali udział sprzedawcy detaliczni oraz dostawcy; 01. 01.1995 r. formalnie zdecydowano się na wprowadzenie systemu ARS, który wszedł w życie dwa lata później. System w tym mieście działa całą dobę, jest nieodpłatny. Wprowadzono także poszerzoną strefę ruchu pieszego, która obecnie ma kilometr długości na obszarze historycznego centrum miasta. Tylko dostawcy mają pozwolenie na ruch kołowy w jej obrębie, ale muszą uzyskać odpowiednie, darmowe pozwolenie od miasta.

Za zyskujących na wprowadzeniu systemu uznano mieszkańców strefy, ale także mieszkających poza nią. Za tracących na jej wprowadzeniu uznano użytkowników samochodów osobowych, sprzedawców detalicznych oraz dostawców.

W Szczecinku przy wprowadzaniu systemu ograniczenia dostępu do miejskiej infrastruktury przesyłano informacje o systemie ograniczeń korzystania z infrastruktury miejskiej oraz o zasadach nakładania tych restrykcji. Informacja skierowana była do korzystających z samochodów osobowych, użytkowników transportu miejskiego, sprzedawców, handlarzy detalicznych, mieszkańców zarówno strefy, której dotyczyła ograniczenia, jak również tych poza nią, a także dostawców. Informacje na ten temat przesyłane były zarówno przed implementacją, jak i po jej wprowadzeniu oraz w trakcie jej obowiązywania. Jako kanał komunikacji używane są prasa i media. Za podstawę prawną przyjęto zapisy kodeksu drogowego.

Podsumowanie

Autorzy raportu znaleźli 18 polskich miast, w których są pewne formy systemów ograniczania dostępu do infrastruktury miejskiej. Do każdego z nich wysłano kwestionariusze, a w wielu przypadkach podjęta została próba nawiązania kontaktu telefonicznego z osobą odpowiedzialną za taki system w danym mieście. Z 18 ośrodków chęć wzięcia udziału w badaniu wyraziły Gdańsk, Kraków, Poznań oraz Szczecinek. Wedle tarotów raportu, brak

Dokończenie na s. 49