



Brak kompleksowych usprawnień systemowych

Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

TOMASZ SZCZĘSNY

Każdego roku na polskich drogach ginie od 2,5 do 3 tys. osób, a ponad 25 tys. zostaje rannych. Koszty społeczne tych zdarzeń szacuje się na 56,6 mld zł rocznie. Pomimo tego, bezpieczeństwo ruchu drogowego (brd) nie było traktowane jako dość istotny problem, zarówno przez jego uczestników – przede wszystkim kierujących pojazdami¹ – jak i podmioty zaangażowane w działania na rzecz poprawy sytuacji. Przyczyn można upatrywać w wielu czynnikach, najważniejsze z nich zostały zaprezentowane w dalszej części artykułu. Stanowi on próbę podsumowania głównych ustaleń kontroli NIK z ostatnich lat w tym obszarze i wypracowanych na ich podstawie rekomendacji.

Wstęp

Nawyki polskich kierowców powodują, że poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego w kraju jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej – w przeciwieństwie do liczby zdarzeń drogowych i ich ofiar². Można odnieść wrażenie, że sprawy z tym związane zyskują na krótkotrwałym znaczeniu w sytuacji wystąpienia tragicznego w skutkach wypadku

drogowego lub medialnego nagłośnienia aktualnego problemu. Jednym z takich zdarzeń był śmiertelny wypadek, do którego doszło w Warszawie przy ul. Sokratesa w październiku 2019 roku³. Wtedy zadeklarowano niezbędne zmiany w przepisach prawa, przede wszystkim dotyczące ustanowienia pierwszeństwa osób wchodzących na przejście dla pieszych (weszły w życie 1 czerwca 2021 r.).

¹ Według danych Policji, sprawcami 89,2% wszystkich wypadków, które miały miejsce w Polsce w 2020 r., byli kierujący pojazdami.

² Liczba ofiar wypadków drogowych w Polsce w 2020 r., w przeliczeniu na milion mieszkańców, wyniosła 65 (średnia dla państw Unii Europejskiej to 42). Spośród państw UE gorszy od Polski wskaźnik zanotowały jedynie Bułgaria, Łotwa i Rumunia (źródło: Komisja Europejska), <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1767> (dostęp 21.2.2022).

³ Sprawca wypadku usłyszał 22.11.2021 wyrok skazujący go na karę 7 lat i 10 miesięcy pozbawienia wolności. Sąd nie przychylił się do stanowiska Prokuratury i skazał mężczyznę za nieumyślne spowodowanie wypadku, nie zabójstwo.

Bezpieczeństwo na drogach w badaniach NIK

Najwyższa Izba Kontroli od wielu lat zajmuje się problematyką brd, o czym świadczą kontrole przeprowadzone w ostatnich 10 latach, a także opublikowana w lipcu 2021 r. megainformacja⁴.

W literaturze⁵ można spotkać się z tezą, że zagadnienia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego powinny być traktowane jako odrębna gałąź bezpieczeństwa wewnętrznego, łącząca elementy prawa, kryminalistyki, kryminologii, wikty-mologii, nauk medycznych, psychologii, psychiatrii, a także nauk technicznych, nie wyłączając problematyki związanej z ubezpieczeniami komunikacyjnymi. Interdyscyplinarność zagadnień składających się na szeroko rozumiane bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym także wskazanych w tym opracowaniu, znalazła odzwierciedlenie w strukturze megainformacji. Szczegółowo zaprezentowano w niej bowiem ustalenia dotyczące: rozwiązań systemowych w zakresie brd, infrastruktury drogowej, nadzoru nad ruchem drogowym (Policja i Główny Inspektorat Transportu Drogowego, GITD), działań ratowniczych, a także

stanu technicznego pojazdów i przygotowania kierowców.

W wypadku problematyki brd była to już druga megainformacja⁶ Najwyższej Izby Kontroli – pierwszy dokument powstał w 2014 r., a jego opracowanie zostało poprzedzone siedmioma kontrolami w najważniejszych obszarach i podmiotach odpowiedzialnych za wykonywanie zadań. Kontrole o analogicznym zakresie przedmiotowym i podmiotowym przeprowadzono także przed opracowaniem megainformacji w 2021 r., z tą główną różnicą, że badaniem nie objęto straży gminnych (miejskich). Wynikało to przede wszystkim z odebrania im 1 stycznia 2016 r. możliwości dokonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących⁷. Jak wykazały wyniki kontroli NIK, to głównie na tych czynnościach koncentrowała się aktywność straży gminnych w ramach dbania o bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Warto odnieść się w tym miejscu do powtarzanych od kilku lat doniesień sugerujących lub też wprost wskazujących, że odebranie strażnikom gminnym tych uprawnień stanowiło realizację rekomendacji Izby. Należy wyraźnie podkreślić, że NIK

⁴ Megainformacja to kompleksowe opracowanie dotyczące danego obszaru funkcjonowania państwa, składająca się zwykle z ustaleń wielu kontroli koordynowanych i doraźnych, powiązanych ze sobą merytorycznie, które NIK decyduje się przygotować w szczególnie ważnych i skomplikowanych zagadnieniach. Niewątpliwie należy do nich bezpieczeństwo ruchu drogowego, obszar życia społecznego, którego uczestnikami są wszyscy obywatele.

⁵ K.J. Pawelec: *Bezpieczeństwo i ryzyko w ruchu drogowym. Przestępstwa i wykroczenia drogowe*, Difin SA, Warszawa 2020.

⁶ Analiza systemowa NIK: *Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego*, nr ewid. 125/2021/megainfo/KPB.

⁷ Art. 129b ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym został uchylony na podstawie ustawy z 24.7.2015 o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz.U. poz. 1335).



po kontroli z 2013 r.⁸ wnioskowała do straży (gminnych) miejskich o zmianę praktyki dotyczącej sporządzania analiz bezpieczeństwa przy lokalizacji fotoradarów stacjonarnych, a także wypracowanie metody identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych. Natomiast w megainformacji z 2014 r. – po analizie ustaleń z wielu kontroli – faktycznie wskazano na zasadność ograniczenia kompetencji straży gminnych w zakresie kontroli prędkości, przy czym podkreślono, że zadania te powinny być wykonywane przede wszystkim przez Policję (po włączeniu do niej Inspekcji Transportu Drogowego). Umożliwiłoby to prowadzenie kompleksowej polityki dotyczącej nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu drogowego w skali kraju. NIK wskazała także, że alternatywą mogłoby być pozostawienie strażom gminnym uprawnień do kontroli wyłącznie z wykorzystaniem fotoradarów stacjonarnych (w miejscach uzgadnianych z Policją/Inspekcją Transportu Drogowego, po sporządzeniu rzetelnej analizy zagrożeń). Obowiązująca od 2016 r. nowelizacja stanowiła zatem tylko częściową realizację wniosków pokontrolnych Izby.

Problematyka brd stanowiła ważny obszar działań NIK także po 2014 r., a zasadność ponownego opracowania całościowej informacji potwierdzały wyniki prowadzonych analiz, przede wszystkim ogólnodostępnych danych statystycznych (dotyczące m.in. liczby kolizji i wypadków drogowych, ich ofiar, a także głównych

przyczyn występowania). Analiza przedkontrolna również wykazała, że – obok toczących się w sposób ciągły procesów inwestycyjnych na drogach oraz kilku ważnych zmian prawa – od 2014 r. nie doszło do istotnych usprawnień systemowych, które mogłyby się przyczynić do poprawy stanu brd. Za jedne z najważniejszych zmian legislacyjnych należy uznać wejście w życie w grudniu 2019 r. znowelizowanych przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym, określających:

- w art. 9 obowiązek ułatwienia przejazdu pojazdomi uprzywilejowanym (korytarz życia), co miało zapewnić krótszy czasu dotarcia służb ratowniczych podejmujących działania ratunkowe w przypadku m.in. wystąpienia zdarzenia drogowego;
- w art. 22 zasadę tzw. jazdy na suwak, co miało wpłynąć na zmniejszenie długości zatorów drogowych i – w konsekwencji – zapewnieniu bardziej płynnego i bezpieczniejszego ruchu na drogach w czasie wykonywania manewru zmiany pasa ruchu, kiedy na jezdni z co najmniej dwoma pasami ruchu w jednym kierunku któryś z nich np. kończy się (zanika).

Przy opracowaniu megainformacji z 2021 r. zostały uwzględnione wyniki 15 kontroli przeprowadzonych przez NIK w ostatnich latach, przy czym główne ustalenia – w tym dotyczące sposobu realizacji rekomendacji zawartych w megainformacji z 2014 r. – były wynikiem badania „Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego”⁹

⁸ Informacja o wynikach kontroli NIK: *Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*, nr ewid. 25/2014/D/13/508/D/13/504/KPB.

⁹ Nr ewid. P/20/038.

(na poziomie centralnym kontrolą objęto Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – KRBRD, Komendę Główną Policji – KGP, Główny Inspektorat Transportu Drogowego oraz Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad – GDDKiA). Jego wyniki umożliwiły uzyskanie odpowiedzi na cztery główne pytania:

- czy obowiązujące uregulowania prawne dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego sprzyjają właściwemu wykonywaniu zadań;
- czy ustalona struktura organizacyjna umożliwia efektywne wykonywanie zadań związanych z bezpieczeństwem na drodze;
- czy poziom finansowania zadań z zakresu brd umożliwia ich realizację;
- czy wdrożono mechanizmy umożliwiające ocenę wpływu podejmowanych działań – zwłaszcza profilaktycznych i edukacyjnych – na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W maju 2021 r. zorganizowano w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli panel ekspertów, w którym wzięli udział naukowcy, branżowi dziennikarze, przedstawiciele służb mundurowych, ogólnokrajowych i samorządowych zarządców dróg, a także organizacji pozarządowych promujących brd. Dyskusja koncentrowała się na najważniejszych zagadnieniach, a część propozycji uczestników panelu została uwzględniona w megainformacji.

Ważniejsze ustalenia kontroli

Dokonując w megainformacji z 2021 r. oceny skontrolowanej działalności podkreślono, że w Polsce wciąż nie funkcjonuje spójny i kompleksowy system zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jako główną przyczynę wskazano nieokreślenie kompleksowej i systemowej wizji polityki państwa ukierunkowanej

na przeciwdziałanie zagrożeniom w ruchu drogowym, pomimo że obszar ten – zgodnie ze strategią „Sprawne Państwo 2020” – miał być jednym z priorytetów polskiej administracji w dziedzinie bezpieczeństwa. Do Prezesa Rady Ministrów skierowano dziewięć rekomendacji dotyczących najistotniejszych zagadnień systemowych, opisanych w dalszej części artykułu, z których większość stanowi powtórzenie zaleceń NIK sformułowanych już w 2014 r. Jest to tym bardziej niepokojące, że chodzi m.in. o takie wnioski, z których *meritum* zgadza się Ministerstwo Infrastruktury (powołanie na drodze ustawowej instytucji wiodącej w sprawach brd), a także te, których celowość wdrożenia nie jest przedmiotem zasadniczych sporów (np. egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego w stosunku do obcokrajowców spoza UE).

Rekomendacje dotyczące pożądaných zmian zawarto także w opisie ważniejszych ustaleń kontroli. Jeśli chodzi o prawo powszechnie obowiązujące, dotyczyły one przykładowo rozważenia zmiany maksymalnej kwoty grzywny możliwej do nałożenia w drodze mandatu karnego. Ustalenia kontroli NIK pozwoliły również na wskazanie kierunków zmian w przepisach wewnętrznych skontrolowanych jednostek. Po kontroli przeprowadzonej w KGP zarekomendowano na przykład zmianę zarządzenia Komendanta Głównego Policji dotyczącego Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK), przez ustalenie zasad usuwania informacji z tego systemu, a także dokonanie analizy pod kątem tego, czy za osoby upoważnione do przekazywania policjantom na miejscu zdarzenia drogowego informacji o obrażeniach osób,



powinni być uznani ratownicy medyczni. Zwrócono także uwagę na zasadność nowelizacji tego zarządzenia w ten sposób, aby rejestracja zdarzenia drogowego w systemie SEWiK nie była uzależniona od jego wystąpienia na drodze publicznej, lecz odnosiła się do szerszego znaczeniowo pojęcia „ruchu lądowego” (w megainformacji opisano szczegółowo wypadek drogowy, do którego doszło na ogólnodostępnej drodze i w wyniku którego śmierć poniosły dwie osoby – informacje o nim nie zostały zarejestrowane w systemie SEWiK, ponieważ uchwałą rady gminy droga została pozbawiona kategorii drogi publicznej).

W megainformacji zwrócono także uwagę na problematykę bezpieczeństwa w ruchu drogowym osób starszych. Uchwalenie nowych aktów prawnych związanych z zagadnieniem kształtowania bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego, w tym m.in. zmniejszenia ryzyka zaistnienia wypadków z udziałem takich osób, a także spowodowanych przez przewlekle chorych (np. przez okresowe badania lekarskie), było jednym z zamierzeń Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (NPBRD) na lata 2013–2020, które niestety nie zostało zrealizowane. Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze szczególną troskę o tę grupę – przede wszystkim jako kierujących pojazdami – zaproponowała, aby przez odpowiednią nowelizację przepisów (np. ustawy o kierujących pojazdami w związku z wymianą praw jazdy) zapewnić jej możliwość weryfikacji sprawności psychomotorycznych.

Warto też podkreślić, że w toku kontroli wielu ustaleń dokonano dzięki wykorzystaniu na dużą skalę narzędzi informatycznych. Przy ich użyciu w KGP wykonano przegląd danych rejestrowanych w SEWiK (analiza objęła ponad 1,2 mln rekordów dotyczących zdarzeń drogowych, które miały miejsce od stycznia 2018 r. do września 2020 r.). Po takie narzędzia sięgnięto także w kontroli GITD, gdzie przeprowadzono m.in. analizy parametrów 436 celowo wybranych urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów objętych systemem automatycznym.

W przypadku Policji, oprócz Komendy Głównej skontrolowano także 10 jednostek wykonawczych poziomu miejskiego (powiatowego). Ich dobór został poprzedzony m.in. przeprowadzoną po raz pierwszy szczegółową analizą danych z Systemu Wspomagania Decyzji PSP dotyczących interwencji w związku ze zdarzeniami, do których doszło na drogach, przekazanych przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej¹⁰. Wyniki analizy, oprócz wskazówek co do wyboru jednostek na poziomie powiatów, pozwoliły ustalić także potencjalne miejsca kumulacji zdarzeń drogowych. Zakres przedmiotowy kontroli w Policji koncentrował się przede wszystkim na:

- przeszkoleniu specjalistycznym funkcjonariuszy w zakresie ruchu drogowego;
- diagnozie zagrożeń związanych z bezpieczeństwem na drogach, w tym rzetelności analiz sporządzonych przez komendantów skontrolowanych jednostek;

¹⁰ Dane zawierały m.in. numer drogi, na której doszło do zdarzenia oraz pikietaż, datę i godzinę zgłoszenia do podmiotu ratowniczego, liczbę poszkodowanych, a także współrzędne miejsca zdarzenia.

- funkcjonowaniu SEWiK oraz rejestrowaniu w nim informacji o zdarzeniach drogowych;
- weryfikacji prawidłowości danych zawartych w kartach statystycznych wybranych funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego z zapisami ich notatników służbowych, a następnie ewidencjonowania tych danych dotyczących pełnionej służby w systemie SESPol.

Po raz kolejny wyniki kontroli pozwoliły też na wskazanie, że działania represyjne Policji (np. mandaty karne) dotyczące pieszych kształtowały się na nieproporcjonalnie wysokim poziomie w stosunku do zagrożenia powodowanego przez tę grupę uczestników ruchu drogowego. Taka sytuacja miała miejsce, pomimo że ze statystyk policyjnych od lat wynika, iż większość wypadków z udziałem pieszych nie jest przez nich zawiniona, a ofiary tych wypadków to przede wszystkim oni sami.

Kolejnym bardzo istotnym obszarem, który w związku z ustaleniami kontroli NIK przeprowadzonej już w 2016 r. poddano ponownej analizie, był sposób postępowania funkcjonariuszy Policji w sytuacji wystąpienia tzw. wypadku statystycznego (tj. zdarzenia drogowego, w wyniku którego jedynym poszkodowanym był jego sprawca – zgodnie z Kodeksem karnym nie jest ono kwalifikowane jako wypadek drogowy). Wprowadzenie do praktyki policyjnej takiej kategorii zdarzeń miało charakter nieformalny, naruszało zasady określone w zarządzeniach Komendanta Głównego

Policji (przepisy zarządzenia zobowiązują do rzetelnego ustalenia stopnia ciężkości obrażeń ofiary wypadku drogowego niezależnie od tego, czy jest ona jego sprawcą) i skutkowały zaniżaniem danych o ofiarach wypadków drogowych¹¹. Ustalenia kontroli przeprowadzonej w 2020 r. nie wykazały, aby nastąpiła zasadnicza poprawa, a istotę problemu dobrze ilustrują stwierdzone przypadki, w których jako obrażenia lekkie były kwalifikowane przez funkcjonariuszy Policji (bez powoływania biegłego) takie, w których m.in. stan poszkodowanego pieszego oceniono jako stan zagrażający życiu z uwagi na uraz miednicy, pęcherza moczowego oraz obrzęku płuc, a także złamania kości. Jednak najbardziej rażącym przykładem nierzetelności dotyczących statystyki zdarzeń drogowych było nieodnotowanie przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Zgierzu w systemie SEWiK informacji o zgonie poszkodowanego w następstwie wypadku drogowego (informacja znajdowała się w aktach postępowania w Wydziale Dochodzeniowo-Śledczym Komendy, lecz nie została przekazana osobie prowadzącej system SEWiK w celu aktualizacji danych).

Główny Inspektorat Transportu Drogowego to drugi – obok Policji – podmiot zaangażowany w szeroko rozumiane działania nadzorcze na rzecz brd, m.in. przez system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (w megainformacji wykorzystano także ustalenia kontroli „Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym”¹²).

¹¹ Powołani w trakcie kontroli nr P/16/035 biegli stwierdzili zaniżenie stopnia ciężkości obrażeń ofiar zdarzeń drogowych w 18 na 20 zbadanych przypadków (tj. 90%).

¹² Nr ewid. 138/2019/P/18/061/LBI.



Z uwagi na nieprawidłowości, które stwierdzono w GITD w 2013 r., przed opracowaniem megainformacji z 2021 r. zweryfikowano sposób ich wdrożenia. Kontrola wykazała, że pomimo podjęcia wielu działań technicznych i organizacyjnych, wciąż znaczna jest skala przedawnień w sprawach dotyczących wykroczeń ujawnionych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (szacunkowa wartość mandatów, które nie zostały nałożone w związku z wykroczeniami ujawnionymi w 2018 r. w ramach tego systemu wyniosła blisko 72 mln zł).

Poprawa sytuacji nie będzie możliwa bez wprowadzenia zmian legislacyjnych umożliwiających większą automatyzację i uproszczenie procesów w ramach systemu, a także zwiększenie zatrudnienia w komórkach organizacyjnych GITD (przede wszystkim Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, CANARD) odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu. Niewystarczający w stosunku do potrzeb poziom zatrudnienia w CANARD to jeden z problemów podnoszonych przez NIK od wielu lat. Izba, podkreślając jego istotność, wciąż jednak dostrzega niską skuteczność wniosków regularnie kierowanych m.in. do Ministra Infrastruktury o zwiększenie środków na dodatkowe etaty (liczba pracowników CANARD w latach 2015–2018 odbiegała od założeń przyjętych w projekcie, tj. 320 osób, i wynosiła od 77 do 101 osób, przy jednocześnie wysokiej rotacji kadry, sięgającej w 2018 r. aż 90%).

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwróciła też uwagę na niedopuszczalną praktykę, polegającą na ustawianiu progów wyzwolenia¹³ urządzeń rejestrujących ponad górny limit (tj. 11 km/h), określony w art. 129h ust. 5 pkt 3 ustawy – Prawo o ruchu drogowym. Przepis ten, choć wprowadził swego rodzaju tolerancję dla naruszeń do 10 km/h niepodlegających ujawnieniu w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, nie może stanowić wytłumaczenia do ustalania tego rodzaju progów w sposób dowolny (w CANARD nie była wprowadzona formalna procedura ustalania wartości progów wyzwolenia stacjonarnych urządzeń rejestrujących). Jednocześnie, mając na uwadze istniejące ograniczenia, skutkiem których niemożliwa była obsługa wszystkich zarejestrowanych naruszeń, aktywność GITD powinna koncentrować się w pierwszej kolejności na działaniach zmierzających do ukarania sprawców najpoważniejszych naruszeń.

Przedmiotem szczegółowej analizy była też prawidłowość realizacji przez GITD projektu „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w ramach działania 3.1. Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T, oś priorytetowa III: Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego” (Projekt CANARD II). Ustalono, że do zakończenia czynności kontrolnych w pierwotnym (planowanym) terminie lub przed terminem zrealizowano dwa z 26 zadań. W wypadku

¹³ Wartość prędkości, od której urządzenie rejestruje dane o wykroczeniu.

pozostałych przesunięcie względem pierwotnego terminu było okolicznością niezależną od GITD.

Pomimo ciągłej poprawy dostępności i stanu dróg, infrastruktura drogowa to wciąż newralgiczny czynnik wpływający na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w ostatnich latach wykazują jednak, że wydatkowanie znaczących kwot na jej poprawę (w tym drogi ekspresowe i autostrady) nie wpłynęło na znaczący wzrost bezpieczeństwa. Niestety, brak ogólnopolskiej bazy danych dotyczących dróg lokalnych (tj. dróg o dużo gorszym stanie i parametrach technicznych niż drogi wyższych kategorii), uniemożliwia określenie aktualnych potrzeb inwestycyjnych (szacunki wskazują na kwotę około 100 mld zł, co pokazuje skalę problemu).

Kontrola „Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego”¹⁴ została przeprowadzona u zarządców (w zarządach¹⁵) dróg lokalnych, a także w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Należy jednak zauważyć, że GDDKiA – jako zarządca dróg krajowych – jest podmiotem o nieporównywalnym z innymi zarządcami potencjalnie organizacyjnym, przede wszystkim kadrowym i finansowym. Przy opracowaniu megalinformacji wykorzystano także ustalenia innych kontroli odnoszących się do stanu technicznego dróg o różnej kategorii, np. „Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych”¹⁶

i „Wykonywanie zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg”¹⁷.

Zakres badań kontrolnych obejmował w szczególności:

- przygotowanie organizacyjne, w tym kadrowe, do realizacji zadań zarządcy dróg; W większości wypadków wykonywały je zarządy dróg, o których mowa w art. 21 ustawy o drogach publicznych;
- dokonywanie klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz bezpieczeństwo sieci drogowej, a także zlecenie audytów brd (dla zarządców dróg samorządowych działania takie nie były obligatoryjne, dlatego każdy stwierdzony przypadek został oceniony jako dobra praktyka);
- stosowanie wybranych wzorców i standardów wydanych przez Ministra Infrastruktury na podstawie art. 17 ustawy o drogach publicznych (m.in. dotyczących bezpiecznego ruchu rowerowego oraz zarządzania prędkością na drogach samorządowych);
- prawidłowość prowadzenia dokumentów ewidencyjnych, w szczególności ksiąg dróg i obiektów mostowych, dzienników objazdu dróg oraz map techniczno-eksploatacyjnych.

Kontrola wykazała ponadto, że większość jednostek nie zakończyła procesu wymiany wszystkich znaków, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, niespełniających warunków określonych

¹⁴ Nr ewid. P/20/038.

¹⁵ Zarządy dróg to jednostki organizacyjne utworzone przez radę powiatu/radę gminy odpowiedzialne za zarządzanie drogami (art. 21 ustawy o drogach publicznych).

¹⁶ Nr ewid. 96/2019/P/18/033/KIN.

¹⁷ Nr ewid. 9/2018/P/17/112/KIN.



w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r. (wskazano w nim ostateczne terminy na dostosowanie, z których ostatni przypadał na 31 grudnia 2011 r.).

Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły niewywiązywania się z obowiązku kontroli okresowych, o których mowa w ustawie – Prawo budowlane, tj. przeglądów podstawowych/rocznych (art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz przeglądów pięcioletnich (art. 62 ust. 1 pkt 2) – w Zarządzie Dróg i Zieleni w Gdyni stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzeprowadzeniu przeglądów rocznych i pięcioletnich, a w Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim nie poddawano okresowej kontroli wszystkich dróg gminnych i wewnętrznych. Należy też podkreślić, że wiele zastrzeżeń NIK dotyczyło braku realizacji wniosków z tych kontroli (np. w Starostwie Powiatowym w Zgierzu).

Zarządzanie ruchem to drugi – obok zarządzania drogami – objęty kontrolą obszar z zakresu szeroko rozumianego drogownictwa, mający wpływ na stan brd, ponieważ dotyczy głównie spraw związanych ze sposobem umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zakres i skala stwierdzanych nieprawidłowości wciąż jednak wskazują, że jest traktowany jako mniej ważna część drogownictwa, a najlepszym tego przykładem jest niezgodne z przepisami powierzenie zadań dotyczących zarządzania ruchem zarządom dróg (np. w Bolesławcu i Gdyni). Ponadto, problematyka jest regulowana

jednym aktem wykonawczym, tj. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r., które pomimo szeregu propozycji zmian wynikających z ustaleń kontroli NIK nie podlegało dotychczas istotnym nowelizacjom.

Wiele dyskusji od samego początku obowiązywania rozporządzenia wywoływał także sam charakter czynności polegającej na zatwierdzeniu organizacji ruchu, czego skutkiem były sprzeczne orzeczenia sądów administracyjnych. Wydaje się, że – w konsekwencji uchwały 7 sędziów NSA z 26 czerwca 2014 r.¹⁸ – istniejące wątpliwości zostały usunięte przez uznanie, że zatwierdzenie organizacji ruchu nie jest podejmowane w indywidualnej sprawie administracyjnej w toku jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, lecz ma charakter abstrakcyjny i generalny (ma to istotne konsekwencje m.in. dla zakresu stosowania przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego).

Badania kontrolne przeprowadzone u organów zarządzających ruchem, poza wyżej opisanymi, koncentrowały się głównie na:

- przygotowaniu organizacyjnym, w szczególności kadrowym, do wykonywania zadań organu zarządzającego ruchem;
- rozpatrywaniu projektów organizacji ruchu oraz prowadzeniu ich ewidencji;
- prowadzeniu analiz dotyczących istniejącej organizacji ruchu.

Podobnie jak w kontrolach zakończonych w latach poprzednich, najwięcej ustaleń dotyczyło jednak niewywiązywania się z obowiązków polegających

¹⁸ Sygn. akt I OPS 14/13.

na przeprowadzaniu obowiązkowych kontroli, o których mowa w § 12 rozporządzenia. Należy podkreślić, że już w 2014 r. NIK bezskutecznie wniosowała o weryfikację przepisów dotyczących prowadzenia tzw. kontroli półrocznych (§ 12 ust. 5), tak aby częstotliwość objęcia kontrolą lokalizacji znaków (np. w okresie 2-3 lat) była uzależniona np. od kategorii drogi, na której zostały umieszczone, skali i istotności nieprawidłowości stwierdzonych w poprzednich kontrolach lub też obowiązywania stałych organizacji ruchu.

Sposób podejścia do obowiązkowych kontroli półrocznych dobrze ilustruje opisany w megainformacji przykład Starostwa Powiatowego w Bolesławcu (z siecią dróg o długości ponad 600 km). Pracownicy w jednym z protokołów zapisali, że objazdu 182 ulic powiatu bolesławickiego dokonali jednego dnia. Zakładając, że dzień pracy to osiem godzin, objazd jednej ulicy (wraz ze szczegółową weryfikacją m.in. oznakowania) trwał średnio niecałe 3 minuty. Jednocześnie średnia prędkość pojazdu, którym poruszały się osoby przeprowadzające kontrolę, musiałaby wynosić około 75 km/h (także w terenie zabudowanym, bez zatrzymywania się).

Rekomendacje NIK

Sformułowane rekomendacje stanowią w zdecydowanej większości powtórzenie też opracowania sprzed siedmiu lat. Pomimo podejmowania szeregu działań na rzecz brd przez wiele zaangażowanych podmiotów, wciąż istnieje obszar do zmian i usprawnień systemowych. Dlatego Izba skierowała do Prezesa Rady Ministrów wnioski, których realizacja powinna się przyczynić do poprawy sytuacji na drogach:

1. Powołanie na ścieżce ustawowej instytucji (np. agencji), która byłaby odpowiedzialna za realizację całościowej polityki państwa w zakresie brd.

Analogiczny wniosek został sformułowany przez NIK już w 2014 r. i był konsekwencją występującego cały czas rozproszenia odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym pomiędzy wiele podmiotów, z których żadnemu nie można przyznać roli wiodącej. Był on też zbieżny z rekomendacją Banku Światowego, który w raporcie z czerwca 2013 r. wskazał na zasadność stworzenia instytucji wiodącej, posiadającej potencjał do skutecznego kierowania, monitorowania i zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. W megainformacji podkreślono także, że postulowana przez NIK instytucja powinna zostać wyposażona w odpowiednie prerogatywy względem wszystkich podmiotów realizujących specjalistyczne zadania, mające na celu poprawę stanu brd, a także budżet odpowiadający zadaniom.

Analiza obowiązujących przepisów może skłaniać do wniosku, że taka instytucja (tj. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) funkcjonuje od blisko 20 lat. Zgodnie z art. 140c Prawa o ruchu drogowym, KRBRD działa przy ministrze właściwym do spraw transportu jako międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Określa kierunki i koordynuje działania administracji rządowej, a na jej wiodącą rolę w ramach systemu zapewnienia brd mogą wskazywać szerokie kompetencje wymienione w art. 140c ust. 2 ustawy, np. proponowanie kierunków polityki państwa, opracowywanie programów poprawy brd na podstawie propozycji



przedstawianych przez właściwych ministrów i ocena ich realizacji, inicjowanie badań naukowych, a także opiniowanie projektów aktów prawnych.

Ustalenia kontroli wykazały jednak, że KRBRD w sposób nierzetelny realizowała przypisane ustawowo zadania koordynacyjne, w szczególności w ograniczonym zakresie wykorzystywała przyznane uprawnienia do określania kierunków działań administracji rządowej. Okolicznością niepozostającą bez wpływu na działalność Rady był brak przydzielonych jej uprawnień i narzędzi kontrolnych, które pozwoliłyby na rzetelne koordynowanie i nadzorowanie prowadzonych działań – wyniki badania nie wykazały jednak, aby przewodniczący KRBRD podejmował jakąkolwiek aktywność na rzecz zmiany tego stanu. W megainformacji NIK sformułowała wiele zastrzeżeń do działalności Rady, zwłaszcza brak zaangażowania w prace na rzecz brd, przejawiający się np. niepodjęciem jakichkolwiek inicjatyw legislacyjnych, podkreślając niezasadność jej dalszego funkcjonowania w dotychczasowym kształcie i formule.

Zastrzeżenia NIK budziło także wywiązywanie się przez KRBRD z obowiązków koordynatora wdrożenia i realizacji Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020, przyjętego przez Radę 20 czerwca 2013 r. Program był kolejną wieloletnią, systemową strategią poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach z wyznaczonymi celami do osiągnięcia w 2020 r., tj. nie więcej niż 2000 ofiar

śmiertelnych i 6900 ciężko rannych. Założone cele nie zostały osiągnięte, i to mimo że niższy poziom natężenia ruchu w 2020 r. przyczynił się do mniejszej, w porównaniu z latami poprzednimi, liczby wypadków drogowych i ich ofiar.

Warto przy tym zaznaczyć, że NIK po kontroli w 2016 r. – mając na uwadze istotne zastrzeżenia co do wiarygodności policyjnego systemu SEWiK, w szczególności dotyczące zaniżonych danych o liczbie ofiar, zwłaszcza w stanie ciężkim¹⁹ – wskazała na konieczność weryfikacji założeń NPBRD w zakresie jednego z celów głównych, tj. do 2020 r. ograniczenia rocznej liczby ciężko rannych. KRBRD nie podjęła jakichkolwiek działań dotyczących tego zagadnienia. Po publikacji megainformacji z 2014 r. rozpoczęto wdrożenie rekomendacji NIK. Krótkotrwałym efektem tych prac było funkcjonowanie Pełnomocnika rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego (powołano go 12 maja 2015 r., zlikwidowano 30 listopada 2016 r.). Do zadań Pełnomocnika należała analiza, ocena i wdrożenie zaleceń i rekomendacji wynikających z przeglądu m.in. struktury instytucjonalnej zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego, systemu finansowania działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz systemu kształcenia dzieci i młodzieży w zakresie brd. Ustalenia kontroli nie pozwoliły jednak na jednoznaczne ustalenie przyczyn rezygnacji z jego działalności.

¹⁹ Patrz przyp. 11.

Minister Infrastruktury, już po opublikowaniu megainformacji, uznał za zasadny wniosek dotyczący powołania na ścieżce ustawowej instytucji, która byłaby odpowiedzialna za realizację całościowej polityki państwa związanej z bezpieczeństwem transportowym. Nie przekazał jednak żadnych dodatkowych informacji co do ewentualnego terminu rozpoczęcia prac legislacyjnych w powyższym zakresie, a także kształtu proponowanych rozwiązań prawnych.

2. Zapewnienie stabilnego finansowania zadań dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także dalsza rozbudowa oraz modernizacja infrastruktury drogowej.

Ustalenia kontroli nie wykazały, aby istniały rozbieżności dotyczące zasadności tych rekomendacji. Obserwowany wzrost poziomu finansowania zadań, w tym dotyczących infrastruktury, nadal bowiem nie gwarantował uzyskania istotnej poprawy stanu bezpieczeństwa na drogach. Minister Infrastruktury, odnosząc się do tak sformułowanych zaleceń, wskazał podejmowane działania (oraz planowane), odnoszące się zarówno do dróg pozostających w zarządzie GDDKiA, jak wspierające aktywność na szczeblu lokalnym. Podkreślił jednocześnie, że przyczynią się one do poprawy stanu infrastruktury drogowej w Polsce, a tym samym poprawy brd, np.:

- Program Budowy 100 Obwodnic mający na celu poprawę bezpieczeństwa na terenie miejscowości, w których występuje zbieg wszystkich rodzajów ruchu, m.in. towarowego, pasażerskiego, rowerowego i pieszego;
- Program Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 roku, którego celem jest

zapewnienie stabilnych ram dla kompleksowego utrzymania sieci dróg krajowych. Jak podkreślono, ma to być pierwszy dokument obejmujący zapewnienie finansowania w celu utrzymania całej sieci dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA w ujęciu strukturalnym i bieżącym w wieloletniej perspektywie czasowej;

- Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, stanowiący największy zintegrowany instrument wspierania inwestycji na drogach zarządzanych przez JST;

- Prowadzenie prac nad nowymi przepisami techniczno-budowlanymi dotyczącymi dróg, które w założeniu mają być zawarte w jednym rozporządzeniu, mieć charakter ogólnych wymagań funkcjonalno-technicznych i nie zawierać – jak to ma miejsce obecnie – szczegółów technologicznych i materiałowych.

3. Budowa systemu planowania działań mających na celu wzmacnianie bezpieczeństwa ruchu drogowego i analizy efektów podejmowanych w tym celu inicjatyw.

Także i ta rekomendacja stanowi powtórzenie wniosku zamieszczonego w megainformacji z 2014 r. Wciąż bowiem nie została opracowana metodyka pozyskiwania wiedzy o rzeczywistym wpływie prowadzonych działań na stan brd w ujęciu systemowym. Zauważyć przy tym należy, że realizacja tej rekomendacji nie będzie możliwa bez istotnego wsparcia środowiska eksperckiego i naukowego. Po kontroli „Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom”²⁰ NIK

²⁰ Nr ewid. 170/2016/P/16/035/KPB.



zwróciła ponadto uwagę, że dokonanie oceny wpływu poszczególnych działań na stan brd pozwoliłoby na identyfikację oraz wzmocnienie tych działań, których wkład w osiągnięcie zaplanowanego efektu (tj. poprawy brd) jest znaczący. Niektóre skontrolowane jednostki próbowały ocenić skuteczność prowadzonych przez nie działań, lecz wyciąganie wniosków systemowych na podstawie tego typu analiz byłoby nieuprawnione (np. analizy GITD wykazały, że w zdecydowanej większości miejsc, w których ustawiono urządzenia rejestrujące, zmniejszeniu uległa zarówno liczba pojazdów przekraczających dozwoloną prędkość, jak i zdarzeń drogowych).

4. Zmiana trybu nakładania mandatów za przekroczenie prędkości.

Wprowadzenie po raz kolejny postulowanego przez NIK, mieszanego systemu karania naruszających przepisy prawa ruchu drogowego mogłoby się przyczynić do usprawnienia tego procesu, zwłaszcza w kontekście skali naruszeń rejestrowanych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Pozwoliłoby też na zróżnicowanie odpowiedzialności (prawnokarnej lub administracyjno-prawnej) w zależności od potencjalnego lub faktycznego stopnia zagrożenia wynikającego z popełnionego wykroczenia. Nie bez znaczenia jest także to, że długotrwały proces ustalania np. osób odpowiedzialnych za popełnione wykroczenie ujawnione za pomocą systemu automatycznego, nie wpływa pozytywnie na osiągnięcie efektu prewencyjnego przez nieuchronną i szybko wymierzoną karę.

5. Skuteczne karanie cudzoziemców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego.

Nadal nierozwiązany systemowo pozostaje problem unikania odpowiedzialności za wykroczenia w ruchu drogowym popełnione przez cudzoziemców spoza Unii Europejskiej (spośród wszystkich pojazdów z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi zarejestrowanych przez CANARD, około 1/3 stanowią samochody spoza UE). Projektując rozwiązania legislacyjne, które rozwiązałyby ten problem, warto w szczególności rozważyć możliwości zaangażowania Straży Granicznej lub wydłużenia okresu przedawnienia wykroczeń popełnionych przez cudzoziemców.

6. Uporządkowanie przepisów prawa dotyczących oznakowania na drogach.

Po raz kolejny w ciągu ostatnich lat NIK wnioskowała o ostateczne uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których dotychczas nie wystąpiły przesłanki do obligatoryjnego opracowania projektów organizacji ruchu (tj. oddanie do użytkowania drogi nowo wybudowanej lub dokonanie zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej). Konieczność realizacji tego wniosku, na przykład przez wyznaczenie dla poszczególnych dróg ostatecznych terminów wdrożenia tego rodzaju organizacji, potwierdzały ustalenia kontroli przeprowadzonych w organach zarządzających ruchem (np. w Bielsku-Białej stała organizacja ruchu obowiązywała jedynie na około 1/3 długości dróg), przy czym część z nich w ogóle nie posiadała wiedzy o tym, na jakiej długości dróg obowiązywała stała organizacja ruchu.

Minister Infrastruktury konsekwentnie stoi jednak na stanowisku, zgodnie z którym obowiązek opracowania i zatwierdzenia stałej organizacji ruchu na podstawie projektów istnieje i wprost

wynika z art. 10 ust. 4-6 Prawa o ruchu drogowym. Należy jednak zauważyć, że przepisy te nie odnoszą się do kwestii dotyczących organizacji ruchu, lecz określają podmioty odpowiedzialne za zarządzanie nimi na poszczególnych poziomach. Po raz kolejny Minister przywołał też rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r.²¹, którego przepisy dotyczące prawidłowego wypełnienia książki drogi odwołują się do projektów organizacji już sporządzonych, ale – wbrew sugestii Ministra – nie nakładają żadnych obowiązków w zakresie ich opracowania.

Uznać zatem należy, mając na uwadze także to, że od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem upłynęło ponad 18 lat, iż wniosek NIK pozostaje wciąż aktualny, a jego realizacja nie będzie możliwa bez wprowadzenia zmian w przepisach prawa.

W megainformacji sformułowano i szczegółowo opisano rekomendacje dotyczące także nadzoru nad stanem technicznym pojazdów (w szczególności przez wdrożenia do porządku prawnego Dyrektywy 2014/45/UE), zwiększenia skuteczności systemu nadawania uprawnień do kierowania pojazdami, kontynuacji działań na rzecz zwiększenia skuteczności działania służb ratowniczych oraz promocji

właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego.

Podsumowanie

Z perspektywy siedmiu lat, które upłynęły od opracowania pierwszej megainformacji, uzasadnione jest twierdzenie, że nie nastąpiła znacząca poprawa stanu bezpieczeństwa na polskich drogach. Wpływ miało na to wiele czynników: brak spójnej wizji państwa dotyczącej brd; rozproszenie odpowiedzialności pomiędzy różne podmioty, z których żadnemu nie została powierzona rola instytucji wiodącej; długo trwały proces zmiany prawa; niezapewnienie niezbędnych środków finansowych.

Dynamiczna sytuacja w obszarze brd, wynikająca m.in. z nieznanych jeszcze skutków wdrożonych w ostatnim okresie rozwiązań prawnych (np. ustanowienia pierwszeństwa pieszych wchodzących na przejście dla pieszych²² czy obowiązującego od 2022 r. tzw. nowego taryfikatora mandatów) lub realizowanych inwestycji drogowych, wymaga stałego monitorowania sytuacji. Przy czym ewentualne wyciąganie wniosków o zmianach stanu bezpieczeństwa wymaga prowadzenia wieloletnich analiz. Warto przy tym też zauważyć, że pod koniec 2021 r. przyjęto Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2021–2030, przygotowany na podstawie

²¹ Rozporządzenie 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).

²² Dane KGP wskazują, że w okresie od stycznia do października 2021 r. (w stosunku do analogicznego okresu z lat 2019 i 2020) zmniejszyła się liczba wypadków spowodowanych przez kierujących pojazdami z powodu „nieustąpienia pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych” (o 31%) oraz liczba zabitych pieszych w wypadkach spowodowanych przez kierujących pojazdami z powodu „nieustąpienia pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych” (o 42%).



dotychczasowych programów prewencyjnych, który ma być krajową strategią w tym obszarze.

Najwyższa Izba Kontroli nie dokonuje w wystąpieniach pokontrolnych i informacjach o wynikach kontroli gradacji wniosków, nie nadaje zatem priorytetowego charakteru któremukolwiek z nich. Należy jednak zauważyć, że sformułowane rekomendacje wynikają z ustaleń wielu kontroli, są zbieżne z opiniami ekspertów

branżowych, dlatego też należy oczekiwać, że zostaną potraktowane jako ważny głos w dyskusji i podstawa działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach.

TOMASZ SZCZĘSNY
doradca ekonomiczny,
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ruchu drogowego, Policja, wypadki drogowe, zarządzanie ruchem, fotoradary

Bibliografia:

1. Pawelec K.J.: *Bezpieczeństwo i ryzyko w ruchu drogowym. Przestępstwa i wykroczenia drogowe*, Difin SA, Warszawa 2020.

ABSTRACT

Safety of Road Users – Lack of Comprehensive Systemic Improvements

Every year, from 2,500 to 3,000 persons die on Polish roads, while over 25,000 are injured. Social costs of these accidents are estimated at PLN 56.6 billion a year. Nevertheless, road safety has not been treated as a significant problem both by road users – mainly drivers – and the entities involved in activities aimed at road safety improvements. This is due to numerous reasons, the most of which have been discussed in this article, which is an attempt to summarise the findings of NIK’s audits conducted in the area over the last years, and the recommendations developed on their basis.

Tomasz Szczęsny, economic advisor, Department of Public Order and Internal Security of NIK

Key words: road safety, Police, road accidents, traffic management, speed cameras