



**PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**  
Krzysztof Kwiatkowski

KIN.410.008.01.2015  
P/15/034

**WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/15/034 – Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Infrastruktury                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Kontrolerzy                         | 1. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97161 z dnia 2 września 2015 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 1-2)<br>2. Sławomir Trzeciński, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97181 z dnia 5 października 2015 r.<br>(dowód: akta kontroli str. 3-4)                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa <sup>1</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa, Przewodniczący Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W latach 2013-2015 (I poł.) ministrami właściwymi ds. transportu <sup>2</sup> byli: od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju, od 27 listopada 2013 r. do 21 września 2014 r. Elżbieta Bieńkowska, Minister Infrastruktury i Rozwoju, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r. Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.<br>(dowód: akta kontroli str. 11) |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli<sup>3</sup>, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: KRBRD) w objętym kontrolą okresie 2013-2015 (I poł.) wypełniała większość obowiązków określonych w ustawie Prawo o ruchu drogowym, m.in. opracowywała programy poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, inicjowała badania naukowe i podejmowała działania mające na celu podniesienie świadomości społecznej w zakresie poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. KRBRD nie prowadziła jednak analiz oddziaływania podejmowanych działań na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym.

Poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego<sup>4</sup> stanowiła jeden z filarów Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 (dalej: NPBRD), nie stworzono jednak odrębnych programów dotyczących ochrony pieszych i rowerzystów. Działania ujęte w obowiązujących w latach 2013-2015 programach realizacyjnych (stanowiących rozwinięcie i uszczegółowienie NPBRD) nie uzupełniały się, stanowiły jedynie mniej lub bardziej spójny zapis zbioru

<sup>1</sup> Wcześniej, do 16 listopada 2015 r. - Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa.

<sup>2</sup> Na podstawie art. 140d ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.) minister właściwy ds. transportu jest Przewodniczącym Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>4</sup> Niechronionymi uczestnikami ruchu drogowego są piesi, rowerzyści i motorowerzyści.



statutowych zadań poszczególnych członków KRBRD<sup>5</sup>. Monitoring działań realizowanych w ramach tych zadań sprowadzał się głównie do wypełnienia w drugiej połowie roku tabelarycznych sprawozdań, niezbędnych do sporządzenia sprawozdania z działalności KRBRD. Nie osiągnięto zakładanych w programach bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>6</sup> celów m.in. w zakresie zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu w zakresie uwzględniania w obowiązujących przepisach i działaniach legislacyjnych zagadnień zapewniających poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Na osiem prowadzonych przez nich, w okresie objętym kontrolą, prac legislacyjnych dotyczących bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, sześć nie zostało zakończonych w przewidywanych terminach. Rozpoczęte w 2009 r. prace nad przygotowaniem do opublikowania w Dzienniku Ustaw Konwencji o ruchu drogowym<sup>7</sup> w jej aktualnym brzmieniu (ze zmianami z 1993 r. i 2006 r.) zostały wstrzymane, ze względu na brak środków finansowych niezbędnych do dokonywania tłumaczenia i nie zostały do czasu zakończenia kontroli wznowione. Ponadto, kolejni ministrowie prowadzili wykaz prac legislacyjnych niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa<sup>8</sup> oraz w sposób nierzetelny.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### **1. Wykonywanie zadań w zakresie opracowania i realizacji programów bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.**

Opis stanu  
faktycznego

KRBRD pełniła funkcję instytucji doradczej i pomocniczej Rady Ministrów właściwej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej brd). W okresie objętym kontrolą miały miejsce trzy posiedzenia plenarne KRBRD i jedno posiedzenie Prezydium. Ich tematyka nie dotyczyła problematyki ochrony pieszych i rowerzystów. Uchwały podejmowane przez KRBRD dotyczyły głównie przyjęcia sprawozdań z działalności i uchwalenia planów realizacyjnych na kolejne lata (łącznie w okresie objętym kontrolą podjęto 14 uchwał). Nie podejmowano odrębnych uchwał dotyczących wyłącznie problematyki ochrony pieszych i rowerzystów. W latach 2014-2015 wszystkie uchwały podejmowane były w trybie obiegowym. W większości przypadków członkowie Rady nie zgłaszali uwag do przedstawionego materiału.

(dowód: akta kontroli str. 199-205, 214-223)

W okresie objętym kontrolą KRBRD realizowała dwa programy brd:

<sup>5</sup> W skład Rady wchodził przedstawiciel Ministerstwa: Administracji i Cyfryzacji, Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Infrastruktury i Rozwoju (Dyrektor Departamentu Transportu Drogowego), Pracy i Polityki Społecznej, Obrony Narodowej, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych, Środowiska, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Komendy Głównej Policji, a także (z głosem doradczym) przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia, Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, Instytutu Transportu Samochodowego, Polskiego Związku Motorowego, Przemysłowego Instytutu Motoryzacji i Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP.

<sup>6</sup> Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2005 – 2007 – 2013 GAMBIT 2005 oraz Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020.

<sup>7</sup> Międzynarodowy traktat, określający ogólne zasady ruchu drogowego, sporządzony w Wiedniu w dniu 8 listopada 1968 r. (Dz.U. z 1988 r., Nr 5 poz. 40 ze zm.), dalej: Konwencja.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 169, poz. 1414 ze zm., dalej: ustawa lobbingsowa.



**1. Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2005 – 2007 - 2013 GAMBIT 2005**, przyjęty przez Radę Ministrów 19 kwietnia 2005 r. Program zakładał, że do 2013 r. liczba śmiertelnych ofiar w transporcie drogowym nie przekroczy poziomu 2 800 osób (rocznie), a w 2020 r. 1 500 (ponadto liczba ofiar śmiertelnych na 100 tys. mieszkańców nie przekroczy 7,4; liczba ofiar śmiertelnych na 10 tys. pojazdów nie przekroczy 1,3; liczba ofiar śmiertelnych na 1 mld pojazdokilometrów nie przekroczy 11,7). Głównymi celami programu Gambit 2005 było: stworzenie podstaw do prowadzenia skutecznych i długofalowych działań na rzecz brd; kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego; ochrona pieszych, dzieci i rowerzystów (cel nr 3); budowa i utrzymanie bezpiecznej infrastruktury drogowej; zmniejszenie „ciężkości” wypadków.

W zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, dorosłych i dzieci założono m.in. konieczność weryfikacji istniejących aktów prawnych pod kątem zasad poruszania się pieszych i rowerzystów, a także relacji pieszy - kierowca, udoskonalenie systemu edukacji i komunikacji ze społeczeństwem, unowocześnienie nadzoru nad ruchem pieszych i rowerzystów oraz powszechnym stosowaniu drogowych środków brd chroniących pieszych i rowerzystów. Działania te miały doprowadzić do zmniejszenia udziału niechronionych uczestników ruchu jako śmiertelnych ofiar wypadków. Cel ten miał być zrealizowany poprzez podejmowanie 15 działań podzielonych na trzy priorytety: 3.1 Piesi, 3.2 Dzieci, 3.3 Rowerzyści. Monitoring celu nr 3 prowadzony miał być w oparciu o wskaźniki:

- liczby ofiar śmiertelnych wśród niechronionych uczestników ruchu na 100 tys. mieszkańców (w 2003 r. liczba ta wyniosła 6,8; założono zmniejszenie tej liczby do 2,2 w 2013 r.),
- procentowy stosunek liczby niechronionych uczestników ruchu jako ofiar śmiertelnych do ogólnej liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych (wynoszący 45% w 2003 r.; założono zmniejszenie do 22,5% w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 56-82, 116-119, 199-205)

**2. Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020.** Przyjęty przez KRBRD 20 czerwca 2013 r. zakłada, że do 2020 r. liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych nie przekroczy poziomu 2 020 osób, a liczba osób ciężko rannych nie przekroczy 6 900. Założono także cele etapowe: maksymalna liczba zabitych nie przekroczy 3 000 w 2014 r. i 2 400 w 2017 r. oraz liczba ciężko rannych nie przekroczy 9 400 w 2014 r. i 8 000 w 2017 r.

Zidentyfikowano cztery filary programu, m.in.:

- „Bezpieczny człowiek”, w ramach którego wskazano dwa priorytety: „Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego” i „Ochrona uczestników ruchu drogowego”;
- „Bezpieczne drogi”, w ramach którego zdefiniowano priorytet „Wdrożenie standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego eliminujących największe zagrożenia w ruchu drogowym”.

Priorytety programu miały zostać ujęte w programach realizacyjnych (dotychczas opracowano programy realizacyjne na lata: 2013, 2014-2015, 2015-2016).

Przyjęto także zestawienie podstawnych wskaźników monitorowania NPBRD:

- finalne dla całego programu:
  - a) liczba ofiar (ofiar/rok),
  - b) ofiarochłonność demograficzna (ofiar/1 mln mieszk./rok),
  - c) ofiarochłonność motoryzacyjnej (ofiar/1 mln pojazdów/rok),
  - d) koncentracja ofiar (ofiar/1 mld pkm/rok).
- finalne dla filaru „Bezpieczny człowiek” to:
  - a) liczba pieszych jako ofiar wypadków drogowych (ofiar/rok),
  - b) liczba rowerzystów jako ofiar wypadków drogowych (ofiar/rok),



- c) liczba motorowerzystów i motocyklistów jako ofiar wypadków drogowych (ofiar/rok),
  - d) liczba ofiar w wypadkach spowodowanych przez uczestników ruchu pod wpływem alkoholu (ofiar/rok).
- pośrednie realizacji programu w odniesieniu do filaru „Bezpieczny człowiek” to m.in. udział motocyklistów, motorowerzystów i rowerzystów stosujących kaski (%), a w odniesieniu do filaru „Bezpieczna droga” to udział ulic o ruchu uspokojonym w sieci drogowej w obszarach zabudowanych (%) oraz udział dróg wyposażonych w infrastrukturę dla ruchu pieszego i rowerowego w sieci dróg krajowych, wojewódzkich (%).

W programach realizacyjnych na lata 2013-2015 nie umieszczono działań mających na celu promocję używania kasków rowerowych. Sekretariat KRBRD (dalej: SKR) zlecił badania dotyczące stosowania kasków rowerowych, w wyniku których stwierdzono, że poziom ich stosowania w grupie motocyklistów i motorowerzystów kształtował się od 96% do 99%, a wśród rowerzystów od 9% w 2013 r. do 20% w 2015 r. Sekretarz KRBRD wyjaśniła, że przyczyną niepodjęcia działań na rzecz promocji używania kasków rowerowych w SKR były ograniczone zasoby kadrowe, a działania na rzecz promocji kasków mogą być prowadzone przez pozostałe reprezentowane w KRBRD podmioty. Nie wskazała jednak żadnych działań prowadzonych przez pozostałych członków KRBRD. Jednocześnie wyjaśniła także, że wyniki zagranicznych badań skuteczności stosowania kasków rowerowych nie wskazują na znaczący potencjał ogólnej liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych wśród rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 17, 83-84, 86-88, 214-223, 227-286)

KRBRD przyjęła programy realizacyjne, w których ujęto m.in. zadania odnoszące się do ochrony pieszych uczestników ruchu (nie wskazano zadań bezpośrednio nastawionych na ochronę rowerzystów). Nie przyjmowano odrębnych programów mających na celu ochronę pieszych i rowerzystów.

**a) Program realizacyjny na rok 2013 (wybrane działania z filaru „Bezpieczny człowiek”):**

*Aktywizacja działań Policji w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, zwłaszcza pieszych.*

Wskaźnik produktu – liczba kontroli pieszych - stan na 31 grudnia 2012 r. 555 371, stan docelowy na 31 grudnia 2013 r. - liczba większa lub równa 555 371, wskaźnik rezultatu – liczba wybranych wykroczeń popełnionych przez pieszych - stan na 31 grudnia 2012 r. 323 731, stan docelowy na 31 grudnia 2013 r. liczba większa lub równa 323 731, wskaźnik oddziaływania – liczba wypadków z udziałem pieszych - stan na 31 grudnia 2012 r. 10 309, stan docelowy na 31 grudnia 2013 r. liczba mniejsza lub równa 10 309, liczba zabitych pieszych - stan na 31 grudnia 2012 r. 1 157, stan docelowy na 31 grudnia 2013 r. liczba mniejsza lub równa 1 157, liczba ciężko rannych pieszych - stan na 31 grudnia 2012 r. 3 316, stan docelowy na 31 grudnia 2013 r. liczba mniejsza lub równa 3 316, procentowy udział pieszych w wypadkach drogowych 27,8%, stan docelowy na 31 grudnia 2013 r. liczba mniejsza lub równa 27,8%.

Sekretariat KRBRD prowadził korespondencję z Komendą Główną Policji (dalej: KGP) w kwestii uściślenia wskaźników produktu i rezultatu zawartych w programach realizacyjnych. Wskaźniki zostały zmienione w programie realizacyjnym na lata 2015-2016.

*Remonty i przebudowy dróg krajowych – przebudowa dróg, budowa chodników, przebudowa skrzyżowań, instalowanie sygnalizacji świetlnej, bieżące utrzymanie oznakowania poziomego i pionowego w sieci dróg krajowych.*



Wskaźnik produktu (długość przebudowywanych / wyremontowanych dróg (km), stan na 31 grudnia 2012 r. oraz stan docelowy na 31 grudnia 2013 r.) nie został opisany w programie realizacyjnym, wskaźniki rezultatu i oddziaływania nie zostały określone w programie realizacyjnym (w przypadku wskaźnika oddziaływania stwierdzono, że jest możliwy do stwierdzenia w latach następnych).

*Przeprowadzenie kampanii społecznej na rzecz podniesienia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.*

Wskaźnik produktu (liczba osób do których dotarła kampania) oraz wskaźnik rezultatu nie został określony w programie realizacyjnym. Wskaźnik oddziaływania, stan na 31 grudnia 2012 r. - liczba: wypadków z udziałem niechronionych 19 405, zabitych niechronionych 1 800, ciężko rannych niechronionych 6 011, procentowy udział niechronionych w wypadkach drogowych 52,4%. Nie określono wartości docelowych.

W ramach tego działania SKR prowadził jedną kampanię społeczną dot. kształtowania zachowań zmotoryzowanych uczestników ruchu „10 mniej. Zwolnij!”. W programie realizacyjnym na 2013 r. nie określono sposobu monitorowania programu, a także sprawdzenia oddziaływania poszczególnych działań. SKR zbierał dane od liderów poszczególnych działań dot. wskaźników realizacji działania, m.in. informacje z KGP i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) za okres od lipca do grudnia 2013 r.

W odpowiedzi na pytanie kontrolera „Czy pozyskane w ramach monitoringu dane dot. realizacji poszczególnych działań z programów realizacyjnych w latach 2013-2015 zostały poddane analizie, a jeżeli tak, to jakie wnioski na ich podstawie zostały sformułowane?”, Sekretarz KRBRD wyjaśniła m.in.: „Sekretariat zamierza dokonać kompleksowej ewaluacji dotychczasowego okresu wdrażania NPBRD i zadań ujętych w programach realizacyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 16-23, 88, 199-213, 339-370)

Wybrane działania: Aktywizacja działań Policji (...), Remonty i przebudowy dróg krajowych (...), Przeprowadzenie kampanii społecznej (...) zostały zrealizowane. W rocznym sprawozdaniu z realizacji programu nie umieszczono szczegółowych informacji o realizacji i osiągnięciu zakładanych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 287-303)

#### **b) Program realizacyjny na rok 2014-2015 (wybrane działania z filaru „Bezpieczny człowiek”):**

*Intensyfikacja nadzoru Policji w obszarach o wysokim poziomie zagrożenia pieszych.*

Wskaźnik produktu: liczba ujawnionych (wybranych) wykroczeń popełnionych przez pieszych, stan na 31 grudnia 2013 r. 356 592, stan docelowy na 31 grudnia 2014 r. liczba większa lub równa 356 592, liczba ujawnionych wykroczeń popełnianych przez kierujących wobec pieszych, stan na 31 grudnia 2013 r. 31 696, stan docelowy na 31 grudnia 2014 r. liczba większa lub równa 31 696, liczba legitymowanych pieszych ogółem, stan na 31 grudnia 2013 r. 597 124, stan docelowy na 31 grudnia 2014 r. liczba większa lub równa 597 124, liczba legitymowanych kierujących ogółem, stan na 31 grudnia 2013 r. 5 636 349, stan docelowy na 31 grudnia 2014 r. liczba większa lub równa 5 636 349.

*Budowa urządzeń bezpieczeństwa dla pieszych na drogach krajowych - w miejscach o wysokim stopniu ryzyka indywidulanego w oparciu o wytyczne stosowania urządzeń bezpieczeństwa dla pieszych.*



Wskaźnik produktu (długość / liczba wbudowywanych urządzeń bezpieczeństwa pieszych na drogach krajowych), stan na 31 grudnia 2013 r. 0 km, stan docelowy na 31 grudnia 2014 r. 7 km.

*Szkolenie kadr brd w zakresie: systemu zarządzania brd w regionach, zarządzania prędkością – uspokojenie ruchu, strefy „tempo 30”, zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (np. audyt brd), planowania przestrzennego z uwzględnieniem brd.*

Wskaźnik produktu – liczba przeszkolonych osób wg. stanu na 31 grudnia 2013 r. - 150 osób, stan docelowy na lata 2014-2015 odpowiednio 250-300 osób. Przeprowadzenie szkoleń uzależniono od realizacji innego zadania, tj. opracowania wytycznych do zarządzania prędkością na drogach samorządowych, termin realizacji którego wskazano na koniec 2015 r.

W odpowiedzi na pytanie kontrolera, w jakim celu do programu realizacyjnego wpisano zadania, których nie można przeprowadzić w terminie obowiązywania Programu i których realizacja uzależniona była od innych zadań, z terminem zakończenia planowanym na koniec 2015 r., Sekretarz KRBRD wyjaśniła m.in., że „Przesunięcie terminu opracowania wytycznych zarządzania prędkością na drogach samorządowych do programu realizacyjnego na lata 2015-2016 oraz zmiany w tematyce szkoleń powodowane były sytuacją kadrową SKR (...)”.

*Kampania społeczna związana z przekraczaniem prędkości kontynuacja kampanii z 2013 r. „10 mniej. Zwolnij!” (realizowana równolegle przez SKR i Głównego Inspektora Transportu Drogowego (dalej: GITD).*

Wskaźnik produktu - liczba osób do których dotarła kampania SKR - nie wskazano wielkości ww. wskaźnika na 31 grudnia 2013 r., stan docelowy 15,7 mln (na 31 grudnia 2014 r.) oraz liczba osób do których dotarła kampania GITD - nie określono jakichkolwiek wartości wskaźnika. Przyczyny nieuwjęcia w programie realizacyjnym wskaźników monitoringu SKR ustalił w trakcie trwania kontroli NIK.

Dla zadań: Intensyfikacja nadzoru Policji (...), Budowa urządzeń bezpieczeństwa (...), Szkolenie kadr brd przyjęto wspólny wskaźnik rezultatu, tj. zmniejszenie wypadkowości na drogach krajowych i samorządowych (w ujęciu procentowym). Wskaźnik oddziaływania umieszczony w programie był tożsamy ze wskaźnikiem rezultatu. Dla działania pn. Kampania społeczna (...) nie określono wskaźników oddziaływania i rezultatu. Sekretarz KRBRD wyjaśniła m.in., że „wskaźnikiem rezultatu dla Kampanii społecznej (...) jest deklaracja zmian postaw dotyczących przekraczania prędkości (badania ankietowe), powyższy wskaźnik rezultatu omyłkowo przypisano do innego zadania. Wskaźnik rezultatu i oddziaływania rozróżnia czas w którym są osiągane”.

Stosownie do informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu z realizacji programu (za 2014 r.) wybrane działania: Aktywizacja działań Policji (...), Budowa urządzeń bezpieczeństwa pieszych (...), Kampania społeczna (...) zostały zrealizowane. W przypadku działania pn. „Szkolenie kadr brd (...)” - cel został odsunięty na 2015 r. W powyższym sprawozdaniu nie umieszczono szczegółowych informacji sposobie realizacji i osiągniętych efektach (innych niż wartości wskaźników).

SKR zbierał dane od liderów poszczególnych działań dot. wskaźników realizacji działania m.in. informacje z KGP i GDDKiA w drugiej połowie roku. Zebrane i zagregowane informacje służyły do stworzenia sprawozdania z działalności oraz były przekazywane kierownictwu ministerstwa.

(dowód: akta kontroli str. 15, 199-213, 242-255, 304-337, 339-370)



**c) Program realizacyjny na rok 2015-2016 (wybrane działania z filaru „Bezpieczny człowiek”):**

*Intensyfikacja nadzoru Policji w obszarach o wysokim poziomie zagrożenia pieszych.*

Wskaźnik produktu to liczba policjantów zaangażowanych w działania „Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego”, stan na 31 grudnia 2014 r. – 33 387, stan docelowy na 31 grudnia 2015 r. liczba większa lub równa 33 387, liczba policjantów ruchu drogowego kierowanych bezpośrednio do służby na drodze (ze szczególnym uwzględnieniem miejsc o wysokim ryzyku wypadków z udziałem pieszych i wypadków wynikających z nadmiernej prędkości), stan na 31 grudnia 2014 r. 3 480, stan docelowy na 31 grudnia 2015 r. - liczba większa lub równa 3 480.

*Budowa urządzeń bezpieczeństwa dla pieszych na drogach krajowych w miejscach o wysokim stopniu ryzyka indywidulanego.*

Wskaźnik produktu to długość / liczba wybudowanych urządzeń bezpieczeństwa pieszych na drogach krajowych w danym roku, stan na 31 grudnia 2014 r. 63,666 km., stan docelowy na 31 grudnia 2015 r. 63,334 km.

Wskaźniki rezultatu określono zbiorczo dla grup działań, tj. dla zadań: Intensyfikacja nadzoru Policji (...), Budowa urządzeń bezpieczeństwa (...), było to zmniejszenie wypadkowości na drogach krajowych i samorządowych w procentach. Wskaźnik oddziaływania umieszczony w programie był tożsamy ze wskaźnikiem rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 24-41)

Pomimo że SKR koordynuje proces powstawania programów realizacyjnych, to nie posiadała szczegółowych danych dotyczących poszczególnych zadań, poza nazwą zadania i wskaźnikami monitoringu zadania. Szczegółowy opis zadania, harmonogramy i finansowanie należały do lidera zadania.

(dowód: akta kontroli str. 4-10, 15, 116-121, 199-205)

Dane dotyczące liczby i skutków wypadków drogowych, w tym z udziałem pieszych i rowerzystów w latach 2010-2015 (I poł.) na terenie Polski, zostały przedstawione w poniższej tabeli:

| Lata | Kategoria drogi          | Wypadki ogółem | Zabici ogółem | Ranni ogółem | Wypadki z udziałem pieszych | Zabici piesi | Ranni piesi  | Wypadki z udziałem rowerzystów | Zabici rowerzyści | Ranni rowerzyści |
|------|--------------------------|----------------|---------------|--------------|-----------------------------|--------------|--------------|--------------------------------|-------------------|------------------|
| 2010 | Autostrady i drogi eksp. | 142+274        | 28+37         | 401+185      | 10+21                       | 4+14         | 7+9          | 0+0                            | 0+0               | 0+0              |
|      | Pozostałe krajowe        | 9311           | 1458          | 12838        | 1981                        | 421          | 1658         | 629                            | 72                | 538              |
|      | Wojewódzkie              | 6497           | 830           | 8673         | 1388                        | 228          | 1229         | 584                            | 55                | 517              |
|      | Powiatowe                | 7504           | 706           | 9369         | 2153                        | 213          | 2061         | 855                            | 82                | 743              |
|      | Gminne                   | 2044           | 138           | 2390         | 706                         | 39           | 701          | 326                            | 13                | 298              |
|      | Niezidentyfikowane       | 13060          | 710           | 15069        | 5027                        | 316          | 4917         | 1524                           | 58                | 1398             |
|      | <b>Razem:</b>            | <b>38832</b>   | <b>3907</b>   | <b>48925</b> | <b>11286</b>                | <b>1235</b>  | <b>10582</b> | <b>3918</b>                    | <b>280</b>        | <b>3494</b>      |
| 2011 | Autostrady i drogi eksp. | 232+136        | 37+27         | 354+195      | 14+19                       | 8+17         | 7+3          | 0+1                            | 0+0               | 1+0              |
|      | Pozostałe krajowe        | 9732           | 1547          | 12841        | 2044                        | 481          | 1633         | 730                            | 95                | 620              |
|      | Wojewódzkie              | 6804           | 913           | 8658         | 1479                        | 276          | 1278         | 740                            | 80                | 647              |



|                                           |                          |               |              |               |              |             |              |              |             |              |
|-------------------------------------------|--------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
|                                           | Powiatowe                | 8831          | 805          | 10837         | 2461         | 264         | 2330         | 1123         | 64          | 1013         |
|                                           | Gminne                   | 2768          | 177          | 3245          | 944          | 56          | 928          | 462          | 17          | 420          |
|                                           | Niezidentyfikowane       | 11562         | 683          | 13371         | 4259         | 306         | 4140         | 1596         | 58          | 1439         |
|                                           | <b>Razem:</b>            | <b>40065</b>  | <b>4189</b>  | <b>49501</b>  | <b>11220</b> | <b>1408</b> | <b>10319</b> | <b>4652</b>  | <b>314</b>  | <b>4140</b>  |
| 2012                                      | Autostrady i drogi eksp. | 246+144       | 44+36        | 389+220       | 18+23        | 11+12       | 10+14        | 0+1          | 0+0         | 1+0          |
|                                           | Pozostałe krajowe        | 8777          | 1316         | 11672         | 1892         | 403         | 1580         | 696          | 81          | 596          |
|                                           | Wojewódzkie              | 6287          | 803          | 8037          | 1333         | 225         | 1171         | 678          | 79          | 580          |
|                                           | Powiatowe                | 8451          | 714          | 10237         | 2311         | 238         | 2208         | 1184         | 72          | 1067         |
|                                           | Gminne                   | 3047          | 196          | 3478          | 1071         | 77          | 1043         | 570          | 17          | 521          |
|                                           | Niezidentyfikowane       | 10094         | 462          | 11759         | 3661         | 191         | 3668         | 1536         | 51          | 1400         |
|                                           | <b>Razem:</b>            | <b>37046</b>  | <b>3571</b>  | <b>45792</b>  | <b>10309</b> | <b>1157</b> | <b>9694</b>  | <b>4665</b>  | <b>300</b>  | <b>4165</b>  |
| 2013                                      | Autostrady i drogi eksp. | 289+199       | 40+42        | 414+286       | 13+21        | 6+13        | 14+9         | 0+0          | 0+0         | 0+0          |
|                                           | Pozostałe krajowe        | 8199          | 1195         | 10856         | 1530         | 370         | 1228         | 716          | 77          | 607          |
|                                           | Wojewódzkie              | 6255          | 756          | 7893          | 1256         | 236         | 1080         | 725          | 70          | 636          |
|                                           | Powiatowe                | 8462          | 691          | 10339         | 2236         | 234         | 2113         | 1169         | 76          | 1040         |
|                                           | Gminne                   | 3491          | 216          | 3993          | 1221         | 88          | 1180         | 649          | 32          | 575          |
|                                           | Niezidentyfikowane       | 8952          | 417          | 10278         | 3212         | 193         | 3178         | 1464         | 51          | 1316         |
|                                           | <b>Razem:</b>            | <b>35847</b>  | <b>3357</b>  | <b>44059</b>  | <b>9489</b>  | <b>1140</b> | <b>8802</b>  | <b>4723</b>  | <b>306</b>  | <b>4174</b>  |
| 2014                                      | Autostrady i drogi eksp. | 351+238       | 58+59        | 529+322       | 19+25        | 11+15       | 10+11        | 0+1          | 1+0         | 0+0          |
|                                           | Pozostałe krajowe        | 8074          | 1109         | 10591         | 1435         | 331         | 1177         | 750          | 79          | 657          |
|                                           | Wojewódzkie              | 5987          | 650          | 7546          | 1162         | 227         | 983          | 736          | 72          | 640          |
|                                           | Powiatowe                | 9041          | 749          | 10712         | 2538         | 262         | 2383         | 1327         | 77          | 1081         |
|                                           | Gminne                   | 4083          | 268          | 4587          | 1433         | 113         | 1399         | 801          | 24          | 712          |
|                                           | Niezidentyfikowane       | 7196          | 309          | 8258          | 2494         | 157         | 2435         | 1235         | 33          | 1201         |
|                                           | <b>Razem:</b>            | <b>34970</b>  | <b>3202</b>  | <b>42545</b>  | <b>9106</b>  | <b>1116</b> | <b>8398</b>  | <b>4850</b>  | <b>286</b>  | <b>4291</b>  |
| 2015<br>I poł.                            | Autostrady i drogi eksp. | 149+113       | 22+16        | 194+162       | 7+7          | 3+5         | 4+3          | 1+0          | 0+0         | 1+0          |
|                                           | Pozostałe krajowe        | 3247          | 406          | 4228          | 597          | 108         | 516          | 293          | 29          | 253          |
|                                           | Wojewódzkie              | 2749          | 305          | 3454          | 549          | 87          | 495          | 299          | 32          | 257          |
|                                           | Powiatowe                | 4518          | 329          | 5392          | 1241         | 89          | 1202         | 647          | 34          | 577          |
|                                           | Gminne                   | 2126          | 113          | 2390          | 767          | 36          | 769          | 387          | 11          | 352          |
|                                           | Niezidentyfikowane       | 2007          | 82           | 2280          | 707          | 40          | 696          | 378          | 9           | 349          |
|                                           | <b>Razem:</b>            | <b>14909</b>  | <b>1273</b>  | <b>18100</b>  | <b>3875</b>  | <b>368</b>  | <b>3685</b>  | <b>2005</b>  | <b>115</b>  | <b>1789</b>  |
| <b>Razem za lata 2011 – 2015 (I poł.)</b> |                          | <b>162837</b> | <b>15592</b> | <b>199997</b> | <b>43999</b> | <b>5189</b> | <b>40898</b> | <b>20895</b> | <b>1321</b> | <b>18559</b> |



Powyżej zestawienie wskazuje, że w 2014 r. nastąpił wzrost liczby wypadków z udziałem rowerzystów w stosunku do przyjętego dla NPBRD roku bazowego (2010), a w konsekwencji wzrost liczby zabitych i rannych. Ponadto, nie zrealizowano celów etapowych określonych w NPBRD tj. na 2014 r. - liczba zabitych przekroczyła 3 000 osób, a liczba ciężko rannych 9 400.

(dowód: akta kontroli str. 224-225, 304-338)

W odpowiedzi na pytanie o przyczyny wzrostu liczby wypadków wśród rowerzystów oraz czy było to przedmiotem analiz KRBRD, a także dlaczego w programach realizacyjnych obejmujących swoim zakresem lata 2013-2015 nie ujęto działań dot. bezpośrednio poprawy bezpieczeństwa rowerzystów, Sekretarz KRBRD wyjaśniła m.in. że SKR na bieżąco analizuje dane dot. wypadków drogowych i ich ofiar. Zwiększenie liczby wypadków powodowane było zwiększeniem liczby rowerzystów, a w programie realizacyjnym na lata 2015-2016 umieszczono zadanie pn. „Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego”. Cel powyższego zadania ma być zrealizowany w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 15, 83-84, 199-223)

SKR w latach 2013-2015 prowadził kampanię społeczną dot. przekraczania prędkości - „10 mniej. Zwolnij!”, która dotyczyła również bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Sekretarz wyjaśniła, m.in. że: na etapie przygotowania programów realizacyjnych nie można było wskazać dokładnych wskaźników realizacji zadania, a monitorowanie ich realizacji było możliwe dopiero po ich określeniu.

Skuteczność kampanii SKR z 2013 r. sprawdzono w oparciu o badanie z 2014 r., wykonane przez Pracownię Badań Społecznych z Sopotu na próbie 1 000 osób. Raport z badania wykazał, że tylko 31% badanych spotkało się w mediach z kampanią przestrzegającą przed zbyt szybką jazdą, a spontaniczna znajomość wyniosła odpowiednio 5% (dla przywołania elementów kampanii) i 10% (dla przywołania nazwy kampanii). Wyniki badania po kampanii społecznej przeprowadzonej w 2014 r. pokazały, że znajomość kampanii zwiększyła się do 61% badanych, jednakże 76% badanych nie przypominała sobie jakiegokolwiek hasła promocyjnego kampanii. Całkowity koszt kampanii organizowanej przez SKR wyniósł w 2013 r. 7 929 348,83 zł (brutto), a w 2014 r. 12 394 143,81 zł (brutto).

W odpowiedzi na pytanie kontrolera czy w związku z kampanią monitorowano liczbę wykroczeń drogowych polegających na przekroczeniu prędkości, a także czy kampania znalazła odzwierciedlenie w zmianie zachowań kierowców i liczbie popełnianych wykroczeń związanych z przekraczaniem prędkości oraz czy ten aspekt był analizowany, Sekretarz KRBRD wyjaśniła m.in., że korelowanie badań dotarcia kampanii z danymi dotyczącymi liczby ujawnionych wykroczeń za przekroczenie prędkości jest niewłaściwe, ponieważ świadczy to o większej aktywności policji.

(dowód: akta kontroli str. 15, 83-84, 92-167, 199-223, 371-379)

W 2013 r. SKR zlecił m.in. opracowanie raportu dot. ochrony pieszego w krajach europejskich oraz pracę badawczą pt. „Badania i analiza zagrożeń pieszych uczestników ruchu drogowego na obszarach miejskich i zamieszkanych w Polsce”. Wyniki powyższego badania posłużyły do opracowania podręcznika dla organizatorów ruchu pieszego „Ochrona pieszych”, który został wydany przez SKR w grudniu 2014 r. Od 2014 r. SKR zlecał badania dot. monitoringu zachowań uczestników ruchu drogowego. Między innymi, w ramach tego badania, dokonywano obserwacji stosowania kasków rowerowych. W grudniu 2014 r. zlecono badanie postaw społeczeństwa względem brd. W 2015 r. zlecono Fundacji Rozwoju Inżynierii Lądowej opracowanie metodologii systematycznych badań zachowań pieszych i relacji pieszy kierowca wraz z przeprowadzeniem badań pilotażowych.

(dowód: akta kontroli str. 371-379)



Wojewódzkie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej WRBRD) przekazywały KRBRD sprawozdania z realizacji wojewódzkich planów brd (na drukach sporządzonych przez SKR). Roczne sprawozdania WRBRD przekazywane do SKR były analizowane pod kątem kompletności zawartych w nich informacji i prawidłowości wypełnienia formularza. WRBRD na prośbę SKR przekazywały informację o stanie prac nad dokumentami strategicznymi dot. brd na terenie poszczególnych województw. Wojewódzkie strategie brd przekazywane były KRBRD jedynie do wiadomości i nie podlegały konsultacjom i opiniowaniu. SKR przekazał przewodniczącym WRBRD rekomendacje do wojewódzkich strategii poprawy brd dot. m.in. spójności podejścia, celów i horyzontu czasowego ze strategią krajową. SKR w latach 2013-2014 monitorował powstawanie wojewódzkich strategii i rozbieżności z celami NPBRD.

W okresie objętym kontrolą SKR zorganizował dwa spotkania dla przedstawicieli WRBRD. I tak, w 2014 r. odbyła się konferencja Sekretarzy WRBRD pt. „Współpraca instytucjonalna na poziomie krajowym i regionalnym w zakresie realizacji programów poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Systemowe zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego – przykłady wybranych działań, przegląd doświadczeń i najlepszych praktyk w powyższym zakresie.” Natomiast w 2015 r. miało miejsce spotkanie KRBRD i WRBRD pt. „Współpraca instytucjonalna na poziomie krajowym i regionalnym w zakresie realizacji programów/zadań poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego – wymiana doświadczeń i przegląd najlepszych praktyk w powyższym zakresie”.

(dowód: akta kontroli str. 108-115)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pomimo, że program Gambit 2005 zakończył się w 2013 r., w okresie od 2013 r. do 2015 r. KRBRD nie dokonała oceny jego realizacji, stosownie do obowiązku określonego w art. 140c ust. 2 pkt 2 i 9 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Podsumowanie funkcjonowania programu na zlecenie Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zostało sporządzone przez Fundację Rozwoju Inżynierii Lądowej w 2012 r. w oparciu o dane z roku 2010. SKR nie posiadał dokumentów poświadczających, że w latach 2010-2015 (I poł.) był prowadzony monitoring ww. programu i zbierał się Zespół Monitorujący Gambit 2005. SKR nie posiadał informacji, w jaki sposób zrealizowano program i w trakcie trwania kontroli NIK zwracał się do realizujących zadania w ramach tego programu o udzielenie informacji dot. osiągniętych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 108-198)

2. Nie zrealizowano celu głównego programu Gambit 2005, tj. zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych poniżej 2 800 osób w 2013 r. Liczba ofiar śmiertelnych wyniosła w 2013 r. 3 357 osób. Zadania w zakresie ochrony pieszych, dzieci i rowerzystów (cel nr 2 programu) również nie zostały zrealizowane: liczba ofiar śmiertelnych wśród niechronionych uczestników ruchu na 100 tys. wyniosła 3,76 (cel 2,2), stosunek liczby niechronionych uczestników ruchu jako ofiar śmiertelnych do ogólnej liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych wyniósł 43,1% (cel 30%). Na cztery działania przewidziane w ww. celu, w niewielkim zakresie lub częściowo zrealizowano trzy (wg raportu ewaluacyjnego z 2012 r.).

Maria Wasiak Minister Infrastruktury i Rozwoju wyjaśniła m.in., że: „Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dokonała analizy i oceny funkcjonowania programu GAMBIT w ramach opracowania pt. „Ocena realizacji Krajowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego GAMBIT 2005 i doświadczenia z tego wynikające”. Wnioski z ww. opracowania zawarte zostały



m.in. w diagnozie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 (dalej: NPBRD). We wnioskach tych wskazano wyraźnie, że „Strategia i plany działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego były właściwie przygotowane w ramach programów GAMBIT”, natomiast „Istotnym problemem był brak masowej realizacji działań w ramach Programu GAMBIT 2005 i oceny ich skuteczności. W rezultacie skala zastosowanych działań była niewielka”. W opracowaniu tym odniesiono się do roku 2010 jako kamienia milowego / punktu kontrolnego realizacji strategii. W związku z faktem, że po roku 2007 nie opracowano żadnego programu realizacyjnego do programu Gambit, w przedmiotowym opracowaniu oceniano realizację strategii w oparciu o zadania ujęte w programie realizacyjnym na lata 2005-2007. Mając na uwadze powyższe, wnioski zawarte w przedmiotowym opracowaniu (dot. oceny funkcjonowania programu Gambit) oraz fakt, że w czerwcu 2013 r. przyjęto nową strategię poprawy BRD - NPBRD, która zastąpiła program Gambit, należy przyjąć, że od 2013 r. program Gambit nie był wdrażany formalnie, a faktycznie, z powodu braku kolejnych programów realizacyjnych, nie funkcjonował już przed rokiem 2010. W związku z powyższym wnioski zawarte w opracowaniu pt. „Ocena realizacji Krajowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego GAMBIT 2005 i doświadczenia z tego wynikające” należy uznać za jednoznaczne i ostateczne, a wykonywanie kolejnych analiz w zakresie oceny programu Gambit jest bezprzedmiotowe i niezasadne. Ponadto, należy zauważyć, że NPBRD kontynuuje strategiczną wizję zapoczątkowaną przez program GAMBIT - zasadę poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w oparciu o idee Wizji Zero, merytorycznie wykorzystuje dorobek GAMBITU i stanowi jego logiczną kontynuację. Co więcej - twórcy programu GAMBIT (konsorcjum złożone z pracowników Politechniki Gdańskiej, Politechniki Krakowskiej oraz Instytutu Transportu Samochodowego) byli zaangażowani w prace nad NPBRD. Dokonali również oceny realizacji ww. programu, o której mowa powyżej (Politechnika Gdańska). Tym co pozytywnie odróżnia NPBRD od programu GAMBIT są sukcesywnie przyjmowane i konsekwentnie wdrażane programy realizacyjne, a więc dokumenty wdrożeniowe do strategii zawierające szczegółowy zestaw zadań realizujących priorytety i kierunki określone w NPBRD, określających czas wykonania poszczególnych zadań, liderów odpowiedzialnych za ich wdrożenie, zestaw wskaźników pokazujących stopień realizacji zadań oraz wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. W nowym programie uwzględniono więc wnioski z oceny realizacji GAMBITU kładąc szczególny nacisk na część wdrożeniową programu celem uzyskania możliwie najszerzych i najlepszych efektów z podejmowanych działań”.

(dowód: akta kontroli str. 108-198)

3. Do czasu zakończenia kontroli KRBRD nie dokonała analizy funkcjonowania NPBRD pomimo tego, że na koniec 2014 r. nie zrealizowano celów etapowych określonych w ww. programie, tj. liczba zabitych przekroczyła 3 000 osób, a liczba ciężko rannych 9 400. Ponadto, pierwsze sprawozdanie okresowe z wdrażania programu zawierające ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań skorelowane z celami etapowymi powinno było obejmować lata 2012–2014. W sprawozdaniu „Stan Bezpieczeństwa Ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2014 r.” nie odniesiono się do faktu braku realizacji celów etapowych NPBRD i przyczyn tego stanu. KRBRD podając dane o liczbie ofiar wypadków drogowych zestawiała je z celami programu, nie wskazując jednak na brak realizacji celów etapowych. Jednocześnie, w powyższym sprawozdaniu wskazano na 84% skuteczność realizacji zaplanowanych działań. Zrealizowano wszystkie zaplanowane działania z filaru bezpieczny człowiek, a udział wypadków z udziałem pieszych nie zmienił się



w stosunku do roku 2013 (26%), natomiast wzrósł z udziałem rowerzystów (z 13% w 2013 r. na 14% w 2014 r.). Przywołane wyżej dane wskazują, w ocenie NIK, na niewielką skuteczność podejmowanych działań. Analiza i ocena programu planowane są dopiero na 2016 r.

W odpowiedzi na pytanie kontrolera: „Dlaczego KRBRD, nie dokonała oceny realizacji programu po osiągnięciu zaplanowanego etapu, dlaczego po uzyskaniu informacji o liczbie ofiar śmiertelnych i ciężko rannych na koniec 2014 r. nie podjęto w tym zakresie żadnych dodatkowych działań, a podsumowanie osiągnięć programu nie było przedmiotem zainteresowania KRBRD, Maria Wasiak Minister Infrastruktury i Rozwoju wyjaśniła, m.in. że: „(...) w celu osiągnięcia zakładanych do roku 2020 celów, należy systematycznie wdrażać (na poziomie programów realizacyjnych) poszczególne zadania przy jednoczesnym uwzględnieniu posiadanych i dostępnych zasobów. Ponadto, w roku bieżącym, m.in. w odpowiedzi na niezadowalające tempo spadku liczby ofiar śmiertelnych i rannych wypadków drogowych Rada Ministrów ustanowiła Pełnomocnika Rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego. Jak wskazano w toku kontroli w ramach planowanego sprawozdania okresowego z wdrażania NPBRD planowane jest dokonanie ewaluacji dotychczasowego okresu wdrażania NPBRD, w tym zadań ujętych w Programach Realizacyjnych do NPBRD. Zadanie pn. „Ewaluacja i sprawozdanie okresowe z realizacji Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020” zgłoszone zostało przez Sekretariat KRBRD do wykazu planowanych (do wszczęcia procedur w danym roku) zakupów i zamówień publicznych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju na rok 2015. Ze względu na fakt, że NPBRD przyjęty został w czerwcu 2013 r., a celem ewaluacji jest m.in. ewentualna korekta NPBRD, planuje się objęcie ewaluacją okresu do roku 2015 łącznie ze względu na szerszy, bardziej kompletny i miarodajny materiał analityczny - w szczególności w zakresie oceny oddziaływania działań zakończonych/wdrożonych w latach 2013-2014 (m.in. w kontekście niezrealizowania bądź niepełnego zrealizowania w poszczególnych latach zadań z programów realizacyjnych w latach 2013-2014), funkcjonowania monitoringu i procesu tworzenia programów realizacyjnych itp. Ponadto należy mieć na uwadze, że część zadań ujętych w programach realizacyjnych w latach 2013-2015 realizowana jest z wykorzystaniem środków z perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013, której rozliczenie nastąpi do końca 2015 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 224-225, 304-338, 380-382)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Przyjęty przez KRBRD NPBRD 2013-2020, operuje na celach i wskaźnikach. Taka konstrukcja programu bez określonych działań jest właściwie ramową polityką, a nie programem. Założono, że narzędziem wykonania programu będą programy realizacyjne, które powinny być opracowywane z uwzględnieniem realizacji celów NPBRD. Przyjęte rozwiązanie jest w dużej części kalką wcześniejszego programu Gambit 2005, który pomimo tego, że był realizowany, nie doprowadził do osiągnięcia zakładanych celów.

Ujęte w programach realizacyjnych wybrane działania stanowią zbiór statutowych obowiązków instytucji reprezentowanych w KRBRD, które byłyby realizowane również w przypadku nieujęcia ich w programach realizacyjnych. SKR nie posiadał wiedzy o sposobie realizacji celów, jak również założeniach poszczególnych działań ujętych w programach. Dysponował jedynie nazwami zadań i niektórymi wskaźnikami realizacji, które z roku na rok miały coraz bardziej uproszczoną formę. Na tym też opierał się monitoring programu realizacyjnego, tj. zebraniu danych dot.



wskaźników od instytucji realizujących poszczególne działania w celu umieszczenia w rocznym sprawozdaniu KRBRD.

O ile w części NPBRD odnoszącej się do ochrony pieszych i rowerzystów sformułowano cele i cele pośrednie, to jednak nie wskazano konkretnych działań nakierowanych na ochronę tej grupy uczestników ruchu drogowego. Jednocześnie skonstruowano wskaźniki realizacji programu, które w żaden sposób nie były powiązane z działaniami podejmowanymi w związku z realizacją NPBRD i programów realizacyjnych. Dotyczy to na przykład wskaźnika używania kasków rowerowych. W programach realizacyjnych nie ma działań nakierowanych na popularyzację kasków.

Analiza danych dotyczących realizacji programów brd (zarówno Gambit 2005, jak i NPBRD) oraz danych dotyczących liczby wypadków drogowych i ofiar tych wypadków wśród pieszych i rowerzystów wskazuje, że realizacja programów lub jej brak nie wpływa w istotny sposób na poziom brd tych uczestników ruchu drogowego.

NIK zwraca uwagę na niewielką aktywność KRBRD w zakresie kształtowania świadomości społecznej w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Prowadzona przez SKR kampania społeczna dotyczyła głównie nadmiernej prędkości pojazdów i w pośredni tylko sposób ochrony pieszych i rowerzystów. Wyniki analizy efektów i podsumowanie realizacji tej kampanii może wskazywać na nieskuteczne jej prowadzenie.

NIK zwraca uwagę na niedostateczną współpracę pomiędzy KRBRD i WRBRD, która w okresie objętym kontrolą sprowadzała się tylko do przekazania sprawozdań z realizacji wojewódzkich planów brd.

Jako dobrą praktykę należy wskazać działania prowadzone przez SKR w zakresie spotkań z przedstawicielami WRBRD i organizację takich spotkań w latach 2014-2015 w celu zintensyfikowania współpracy instytucjonalnej na poziomie krajowym i regionalnym, w zakresie realizacji programów poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli, oceniając działalność KRBRD, stwierdziła formalną realizację większości obowiązków nałożonych ustawą Prawo o ruchu drogowym. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że niesporządzanie analiz i ocen dotyczących podejmowanych działań powoduje, że nie mają one spójnego charakteru, a realizacja tych zadań nie daje gwarancji osiągnięcia zakładanych rezultatów. Niesatysfakcjonujące są także zakres i skuteczność przedsięwzięć w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa rowerzystów, podejmowanych w przyjmowanych do realizacji dokumentach programowych.

## **2. Wykonywanie zadań w zakresie uwzględniania w obowiązujących przepisach i działaniach legislacyjnych zagadnień zapewniających poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.**

Opis stanu faktycznego

Minister właściwy ds. transportu prowadził wykaz prac legislacyjnych (dalej: wykaz), o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy lobbingowej. Według stanu na dzień 1 października 2015 r. wykaz zawierał 617 pozycji. Szablon wykazu uwzględniał wszystkie obowiązkowe elementy wymienione w art. 4 ust. 2 ustawy lobbingowej.

(dowód: akta kontroli str. 401)



W kontrolowanym okresie dwa departamenty Ministerstwa Rozwoju i Infrastruktury (dalej: MIR) umieściły w wykazie łącznie osiem inicjatyw legislacyjnych (rozporządzeń) mających na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Departament Dróg i Autostrad podjął i procedował dwa projekty:

- 1) rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 17 lutego 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>9</sup> (poz. nr 416 wykazu), które m.in. likwiduje bariery i ograniczenia w stosowaniu pasów ruchu dla rowerów, w szczególności poprzez dopuszczenie wyznaczania tych pasów na drogach klasy G, Z, L i D<sup>10</sup>, nie tylko przy przebudowie i remoncie drogi publicznej oraz zniesienie obowiązku lokalizacji pasów dla rowerów przy prawej krawędzi pasów ruchu. Projekt rozporządzenia był pre-konsultowany z Pełnomocnikiem Ministra Infrastruktury i Rozwoju ds. Rozwoju Ruchu Rowerowego – w części dotyczącej pasów dla rowerów. W zakresie konsultacji publicznych 10 podmiotów zgłosiło uwagi do całego projektu, które dotyczyły głównie kwestii technicznych, uszczegóławiających i redakcyjnych;
- 2) rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg (poz. nr 213 wykazu), które zakłada dokonywanie co najmniej raz na trzy lata przez zarządcę drogi klasyfikacji odcinków dróg TEN-T<sup>11</sup>, ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, m.in. oddzielnie dla ruchu z udziałem pieszych i rowerzystów. Pierwotny projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym oraz konsultacjom publicznym, wskutek których zgłoszono uwagi, które w znacznym stopniu ingerowały w treść projektu. W związku z tym, MIR opracowało nowy projekt rozporządzenia poddany uzgodnieniom. W wyniku powtórnych konsultacji uwagi zgłosiły trzy podmioty, które dotyczyły m.in. tytułu projektu rozporządzenia, uwzględnienia w projekcie informacji dodatkowej, że wskaźnik koncentracji wypadków śmiertelnych służy również do informowania użytkowników dróg o poziomie ryzyka zagrożeń wypadkami, wprowadzeniu do projektu rozporządzenia zapisów dotyczących poziomu akceptacji ryzyka zagrożeń wypadkami oraz rozszerzenia uzasadnienia do projektu rozporządzenia. Na dzień zakończenia kontroli rozporządzenie nie zostało wydane;

Departament Transportu Drogowego podjął i procedował sześć projektów:

- 1) rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 12 kwietnia 2013 r. w sprawie uzyskiwania karty rowerowej przez osoby niebędące uczniami szkoły podstawowej (poz. nr 96 wykazu, Dz.U. poz. 512), które określa szczegółowo wymagania oraz sposób organizacji zajęć dla osób niebędących uczniami szkoły podstawowej ubiegających się o wydanie karty rowerowej, kwalifikacje osób prowadzących zajęcia dla osób niebędących uczniami szkoły podstawowej oraz wzór karty rowerowej. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. Podlegał również konsultacjom publicznym, w ramach których uwagi zgłosił tylko jeden podmiot. MIR uwzględniło tylko uwagi dotyczące czasu trwania części praktycznej egzaminu, redakcyjne i przywołania;
- 2) rozporządzenia Ministrów Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 24 lipca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (poz. nr 308 wykazu, Dz.U. poz. 890), które wprowadza nowe znaki z grupy dodatkowych znaków szlaków rowerowych.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 329.

<sup>10</sup> G – główne, Z – zbiorcze, L – lokalne, D – dojazdowe.

<sup>11</sup> Transeuropejska sieć transportowa (ang. Trans-European Transport Networks).



Ujęte w rozporządzeniu znaki mają w sposób czytelny i jednoznaczny przekazać rowerzyście informacje dotyczące szlaku rowerowego, jego rzeczywistego przebiegu, zmiany kierunku oraz występujących na nim utrudnień. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych siedem podmiotów wniosło zastrzeżenia, uwagi i wnioski dotyczące m.in. dodatkowego umieszczania znaków A-24 „rowerzyści”, co prowadzi do nadmiernego oznakowania drogi, potrzeby określenia czym różni się „szlak rowerowy lokalny” od „szlaku rowerowego”, dopuszczenia stosowania znaków szlaków rowerowych jako znaków poziomych, bez stosowania odpowiedniego znaku pionowego;

- 3) rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 19 lipca 2013 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (poz. nr 309 wykazu, Dz.U. poz. 891), które wprowadza zmiany w przepisach załącznika 1 rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. dające zarządom szlaków rowerowych oraz zarządom dróg nowe narzędzia do organizacji ruchu rowerowego. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych siedem podmiotów wniosło zastrzeżenia, uwagi i wnioski, dotyczące m.in. umieszczania pod znakiem R-4 i R-4b tabliczek informujących o charakterze odcinka szlaku i utrudnieniach na nim, dopuszczenia wydłużenia znaków poziomych odzwierciedlających znaki pionowe szlaków rowerowych;
- 4) rozporządzenia Ministrów Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Spraw Wewnętrznych z dnia 3 lipca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (poz. nr 195 wykazu, Dz.U. poz. 1313), które wprowadza zmiany będące konsekwencją nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>12</sup>. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych 20 podmiotów zgłosiło uwagi i propozycje dotyczące m.in. nowych znaków drogowych modyfikujących znak poziomy P-23 „rower” określających miejsce i kierunek ruchu rowerzysty w jezdni, tzw. „sierżantów” oraz wprowadzenie sygnalizatora kierunkowego dla rowerzystów (odpowiednika sygnalizatora S-3);
- 5) rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 lipca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach (poz. nr 196 wykazu, Dz.U. poz. 1314), które usuwa rozbieżności pomiędzy brzmieniem przepisów rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r.<sup>13</sup>, a przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami<sup>14</sup>, w szczególności poprzez możliwość stosowania znaków mini na drogach położonych w strefach zamieszkania, strefach ograniczonej prędkości do 30 km/h, drogach dla rowerów, wąskich ulicach o zabytkowej zabudowie oraz na drogach w obszarze zabudowanym, gdy warunki drogowe nie pozwalają na stosowanie znaków większych lub zastosowanie większych znaków

<sup>12</sup> Przepisy rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych nie były dostosowane do zmian wprowadzonych: ustawą z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami, która znówelizowała m.in. art. 2 pkt 5 i pkt 47 ustawy Prawo o ruchu drogowym, zmieniając definicję drogi dla rowerów oraz roweru i dodając nowe definicje: pasa ruchu dla rowerów, śluzu dla rowerów oraz wózka rowerowego.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.).

<sup>14</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 155 ze zm.



pogorszyłyby warunki widoczności pieszych na przejściach dla pieszych lub rowerzystów na przejazdach dla rowerzystów; wprowadzenie zmian stanowiących podstawę do stosowania znaków drogowych na drogach dla rowerów oraz dopuszczenie dwukierunkowego ruchu rowerowego na drogach jednokierunkowych bez konieczności wyznaczania pasa ruchu dla rowerów. Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych 15 podmiotów zgłosiło uwagi i propozycje dotyczące m.in. odległości znaków od jezdni oraz wysokości ich umieszczania, a także szerokości pasa autobusowego z dopuszczonym ruchem rowerów.

- 6) rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia, które reguluje kwestię montażu bagażnika z tyłu pojazdu (wykorzystywanego głównie przy transporcie rowerów) (poz. 533 wykazu). Projekt rozporządzenia podlegał uzgodnieniom wewnątrzresortowym. W ramach konsultacji publicznych jeden podmiot zgłosił jedną uwagę dotyczącą rozszerzenia zapisów rozporządzenia o wszystkie bagażniki montowane z tyłu pojazdu w sposób naruszający art. 60 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Na dzień kontroli rozporządzenie nie zostało wydane.

(dowód: akta kontroli str. 402-797)

W okresie objętym kontrolą Minister uczestniczył w pracach dotyczących ruchu pieszych nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (druk sejmowy nr 1859). Projekt ten przewidywał m.in. zmianę przepisów dotyczących poruszania się pieszych w ruchu drogowym (art. 13 i 26 ustawy Prawo o ruchu drogowym), rozszerzając zakres pierwszeństwa pieszych poprzez przyznanie pieszemu wchodzącemu na przejście dla pieszych pierwszeństwa przed pojazdem. Równocześnie projekt proponował, aby kierujący pojazdem był obowiązany ustąpić pierwszeństwa pieszemu, który oczekuje przed przejściem dla pieszych lub wchodzi na nie. Ponadto, w trakcie prac nad projektem pojawiły się dodatkowe propozycje zmian przewidujące, że pieszy ma pierwszeństwo przed pojazdem również w przypadku, gdy zamierza wejść na przejście. W dniu 24 marca 2014 r. Rada Ministrów przyjęła stanowisko Rządu do przedmiotowego projektu ustawy w trybie obiegowym. Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami popiera rozwiązania mające służyć zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych wchodzących na przejście, poprzez nadanie im pierwszeństwa przed pojazdami oraz zawiera pozytywną opinię o projekcie ustawy z uwzględnieniem zaproponowanych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 799, 817-825)

Minister nie dokonywał analiz stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, które byłyby punktem wyjścia do sformułowania wniosków i ocen będących, w okresie objętym kontrolą, podstawą inicjatyw legislacyjnych w zakresie brd.

(dowód: akta kontroli str. 799, 873-875, 880, 883-885)

W okresie objętym kontrolą Minister w celu uregulowania systemu zarządzania brd opracował projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego. Ustanowienie Pełnomocnika rekomendowane było w dokumencie pn. „Preliminary Consultation Note on Establishment of the National Road Safety Lead Agency for Poland”<sup>15</sup>, przygotowanym dla SKR. Rozporządzenie

<sup>15</sup> <http://www.krbrd.gov.pl/files/file/Preliminary-Consultation-Note-on-Establishment-of-the-National-Road-Safety-Lead-Agency-for-Poland1.pdf>.



to weszło w życie 12 maja 2015 r.<sup>16</sup>. Zgodnie z tym rozporządzeniem, do zadań Pełnomocnika należało m.in. analiza, ocena i wdrożenie zaleceń i rekomendacji wynikających z przeglądu struktury instytucjonalnej zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Minister nie podejmował natomiast inicjatyw legislacyjnych w celu ustawowego uregulowania systemu zarządzania brd.

(dowód: akta kontroli str. 799, 801-816, 882-885)

Polska jest stroną Konwencji o ruchu drogowym, która została sporządzona w Wiedniu w dniu 8 listopada 1968 r. i uzupełniona Porozumieniem europejskim sporządzonym w Genewie 1 maja 1971 r.<sup>17</sup> Konwencja o ruchu drogowym jest umową międzynarodową, ratyfikowaną przez Radę Państwa w 1984 r. Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, powinna być ona uznana za umowę ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, ponieważ była ratyfikowana na podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie ratyfikacji, została ogłoszona w Dzienniku Ustaw, a z jej treści wynika, że dotyczy kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP (konkretnie pkt 5 - bowiem przedmiot jej regulacji dotyczy spraw uregulowanych w ustawie).

Do prawa krajowego, w zakresie ruchu pieszych i rowerów, zaimplementowano następujące przepisy konwencji opublikowanej w dzienniku ustaw:

- do ustawy Prawo o ruchu drogowym:
  - art. 1 lit. I Konwencji dotyczący definicji roweru (art. 2 pkt 47 ustawy),
  - art. 20 Konwencji – postanowienia dotyczące pieszych (art. 11-14 ustawy),
  - art. 21 ust. 3 akapit 3 oraz art. 21 ust. 4 Konwencji dotyczące zasad zachowania się kierujących wobec pieszych (art. 26 odpowiednio do ust. 2 i 6 ustawy),
  - art. 26 ust. 1 i 2 Konwencji w zakresie przepisów szczególnych dotyczących kolumn pieszych i osób ułomnych (odpowiednio do art. 25 ust. 4 pkt 2 i art. 11, w związku z art. 2 pkt 18 ustawy),
  - art. 27 ust. 1 i 2 Konwencji w zakresie postanowień szczegółowych dotyczących kierujących rowerami (art. 33 odpowiednio do ust. 3a i ust. 3 pkt 2 ustawy);
- do rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.) art. 21 ust. 2 lit. b Konwencji w zakresie zachowania się kierujących wobec pieszych (§ 47 ust. 4 rozporządzenia).

Konwencja o ruchu drogowym zawiera procedurę wprowadzania poprawek do niej (art. 49). Dwukrotnie – w 1993 r. i 2006 r. – w Konwencji nastąpiły zmiany<sup>18</sup>. Zmiany dotyczące pieszych i rowerów Minister zaimplementował w ustawie Prawo o ruchu drogowym:

- art. 1 lit. g bis Konwencji dotyczący definicji pasa ruchu dla rowerów (art. 2 pkt 5a ustawy),
- art. 1 lit. g ter. Konwencji dotyczący definicji drogi dla rowerów (art. 2 pkt 5 ustawy),
- art. 16 ust. 2 Konwencji w zakresie zmiany kierunku ruchu (art. 27 ust. 1a ustawy),
- art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 2 lit. a konwencji w zakresie zachowania się kierujących wobec pieszych (odpowiednio do art. 3 ust. 1 oraz art. 26 ust. 1 i 2 ustawy),

<sup>16</sup> Dz.U. poz. 649.

<sup>17</sup> Dz.U. z 1988 r., Nr 5, poz. 44, dalej: Porozumienie europejskie.

<sup>18</sup> Wersja z naniesionymi zmianami [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/Conv\\_road\\_traffic\\_EN.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/Conv_road_traffic_EN.pdf).



- art. 27 ust. 4 Konwencji w zakresie postanowień szczególnych dotyczących kierujących rowerami (art. 11 ust. 4, art. 27 ust. 3 i art. 33 ust. 1 ustawy).  
(dowód: akta kontroli str. 402, 798, 828-829, 834-835)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Działania Ministra w zakresie prowadzenia prac legislacyjnych mających na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów były nierzetelne. W odniesieniu do skontrolowanych ośmiu rozporządzeń, aż w sześciu przypadkach akty te nie zostały wydane w terminie przewidywanym w wykazie (poz. wykazu nr 416, 213, 96, 195, 196 i 533). Minister wyjaśnił, że głównymi przyczynami opóźnień były: rozszerzenie zakresu regulacji i proces uzgodnień międzyresortowych (poz. wykazu 416); treść projektu zawierająca wiele skomplikowanych zagadnień technicznych, wymagających przeprowadzenia szczegółowych analiz oraz poznania doświadczeń z innych krajów (poz. 213); przesunięcie w czasie wejścia w życie ustawy (poz. 96); ilość procedowanych aktów prawnych oraz ustalone przez Kierownictwo resortu priorytety (poz. 195 i 196); procedura notyfikacji w Komisji Europejskiej (poz. 533).

Na dzień zakończenia kontroli rozporządzenie w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg (poz. wykazu nr 213) nie zostało wydane, pomimo że od wejścia w życie przepisów zobowiązujących ministra właściwego do spraw transportu do wydania tego aktu (ustawa o zmianie ustawy o drogach weszła w życie 31 maja 2012 r.<sup>19</sup>) upłynęło ponad trzy lata, a art. 9 tej ustawy stanowi, że pierwszą klasyfikację odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz klasyfikację odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej przeprowadza się w 2013 r. Zdaniem NIK, rozporządzenie to daje podstawę do dokonywania klasyfikacji odcinków dróg podlegających audytowi bezpieczeństwa ruchu drogowego, skutkującego koniecznością poniesienia wydatków. Limity wydatków na ten cel zostały określone jako skutki finansowe ustawy o zmianie ustawy o drogach (art. 10 ust. 1 i 2 tej ustawy). Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o drogach, począwszy od 2013 r. corocznie w rezerwie celowej cz. 83 – Rezerwy celowe, poz. 6 – Rezerwa na finansowanie zadań realizowanych przez prezydentów miast na prawach powiatu w zakresie zarządzania bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej zabezpieczane były środki na ten cel, które nie były uruchamiane z uwagi na brak przepisów wykonawczych w postaci przedmiotowego rozporządzenia. Zdaniem NIK wydanie obecnie tego rozporządzenia nie będzie skutkowało przesunięciem roku „zerowego” skutków finansowych ustawy, gdyż w myśl art. 50 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>20</sup> wejście w życie przepisów wykonawczych nie może skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w ustawie, na podstawie której wydawane są przepisy wykonawcze. Rodzi to ryzyko wystąpienia prezydentów miast na prawach powiatów z roszczeniem odszkodowawczym do Skarbu Państwa za poniesione wydatki, na sporządzone klasyfikacje odcinków dróg podlegających audytowi brd, które muszą pokryć z własnych budżetów.

(dowód: akta kontroli str. 464, 826-833, 836-838)

2. Minister Infrastruktury i Rozwoju prowadził niezgodnie z przepisami ustawy o działalności lobbingsowej oraz w sposób nierzetelny wykaz prac legislacyjnych

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012 r. poz. 472.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.



w zakresie kontrolowanych inicjatyw mających na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Na osiem skontrolowanych przypadków:

- w jednym nie zawarto planowanego terminu wydania rozporządzenia (poz. wykazu nr 308), pomimo że art. 4 ust. 2 ustawy o działalności lobbiningowej stanowi taki obowiązek. Minister wyjaśnił, że termin wydania rozporządzenia został przypadkowo usunięty z wykazu podczas aktualizacji dotyczącej kolumny zawierającej adnotację o realizacji;
- w trzech przypadkach nie zamieszczono stanowiska lub funkcji osoby odpowiedzialnej za opracowanie projektu (poz. wykazu nr 96, 195 i 196), pomimo że art. 3 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o działalności lobbiningowej ustanawia taki obowiązek. Minister wyjaśnił, że przy przekazywaniu zgłoszeń projektów aktów prawnych do wykazu przyjętą zasadą było podawanie imienia i nazwiska pracownika prowadzącego projekt rozporządzenia oraz komórki organizacyjnej resortu.

(dowód: akta kontroli str. 401, 826-827)

3. Działania Ministra w zakresie implementacji przepisów Konwencji były nierzetelne. Zmiany do Konwencji nie zostały opublikowane w Dzienniku Ustaw (poza Porozumieniem europejskim), a zatem nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>21</sup>, zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej dotycząca umowy ratyfikowanej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Do dnia zakończenia kontroli Minister nie złożył w tym zakresie Radzie Ministrów wniosku, o którym mowa w art. 23 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych tj. wniosku o zmianę umowy, która nie polega na zawarciu nowej umowy międzynarodowej. Minister wyjaśnił, że w 2009 r. podjęto prace zmierzające do opublikowania w Dzienniku Ustaw Konwencji w jej aktualnym brzmieniu, jednak ze względu na brak środków finansowych niezbędnych do dokonywania tłumaczenia Konwencji w wersji zawierającej wszystkie wprowadzone zmiany, prace te zostały wstrzymane. W późniejszym okresie, z uwagi na liczne zadania z zakresu legislacji, Minister nie podjął prac związanych z publikacją aktualnej wersji Konwencji. Implementacja do krajowego systemu prawnego zmian Konwencji (niebędących źródłem powszechnie obowiązującego w Polsce prawa) może prowadzić do kolizji norm ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz pierwotnie opublikowanej ze zm. w Dzienniku Ustaw Konwencji wiedeńskiej o ruchu drogowym z 1968 r. W konsekwencji zaś może prowadzić to do naruszenia Konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, gdyż w myśl art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (pierwotnie opublikowana w Dzienniku Ustaw Konwencja z 1968 r.) będzie miała pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z tą umową<sup>22</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 828-829, 833-835)

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu w badanym obszarze.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443 ze zm.; dalej: ustawa o umowach międzynarodowych.

<sup>22</sup> Analiza w sprawie zgodności ustawy Prawo o Ruchu Drogowym z Konwencją Wiedeńską o Ruchu Drogowym (wykonana przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu) – „Opinia prawna w zakresie porównania przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym z Konwencją wiedeńską o ruchu drogowym z 1968 r. Zagadnienia wybrane”. [http://www.rowery.org.pl/bas\\_konwencja.html](http://www.rowery.org.pl/bas_konwencja.html).



## Information & Power

John F. Kennedy  
The President of the United States  
The White House  
Washington, D.C.

Mr. Kennedy  
I am writing to you today to express my appreciation for the information and power that you have provided me with. I am sure that this information will be of great value to me in my work.



## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>23</sup>, wnosi o:

1. Wprowadzenie procedur mających na celu cykliczne przeprowadzanie analiz i ocen prowadzonych przez KRBRD działań.
2. Uzupełnienie wykazu prac legislacyjnych Ministra o dane wymagane przepisami ustawy o działalności lobbingsowej.
3. Podjęcie prac zmierzających do opublikowania w Dzienniku Ustaw Konwencji w jej aktualnym brzmieniu.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 17 grudnia 2015 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

<sup>23</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1096.