



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MAREK OPIOŁA

KIN.410.005.01.2020

Pan
Andrzej Adamczyk Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/030 – Eliminowanie z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub środków odurzających

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk Minister Infrastruktury – od 9 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia kontroli ¹ , Minister Infrastruktury i Budownictwa – od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania ministra właściwego do spraw transportu związane z eliminacją z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu i środków działających podobnie do alkoholu
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Maciej Brzosko główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/61/2020 z dnia 24 września 2020 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2018 r. poz. 29); postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 listopada 2019 r. nr 1131.24.2019 o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. z 2019 r. poz. 1092).

² Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2015 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów (M.P. 2015 r. poz. 1091).

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania ministra właściwego do spraw transportu w latach 2017-2020 (do 30 czerwca) nie przyczyniły się do eliminowania z ruchu drogowego kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu i tym samym nie wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵ w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli⁶ wskazuje przy tym, że Minister nie jest jedynym organem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ruchu drogowego, choć jego rola jest znacząca, jako przewodniczącego oraz kierującego pracami Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego⁷.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ogólna liczba ujawnionych przypadków kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu na przestrzeni lat 2017-2019 wzrosła z 109,41 tys. w 2017 r. do 110,97 tys. w 2019 r. Mając na względzie, że liczba kontroli trzeźwości na drogach spadła z 17 833,24 tys. w 2017 r. do 16 844,53 tys. w 2019 r., procentowy udział ujawnionych przypadków kierowania pod wpływem alkoholu względem ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli wzrósł z 0,6% w 2017 r. do 0,7% w 2019 r.

W okresie objętym kontrolą odnotowano także wzrost liczby wypadków, których sprawcami byli kierujący pod wpływem alkoholu. Spowodowali oni 1603 wypadki w 2017 r., 1614 w 2018 r. i 1655 wypadków w 2019 r.⁸ Również problem kierowania pojazdem pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu staje się coraz powszechniejszy. Liczba wypadków spowodowanych przez takich kierujących wzrosła z 52 w 2017 r. do 91 w 2019 r.

Mimo wzrostu powyższych wskaźników, minister właściwy ds. transportu nie diagnozował możliwych przyczyn tego stanu i nie ustalił oraz nie proponował działań zaradczych w celu odwrócenia trendu wzrostowego w kolejnych latach, co było działaniem nierzetelnym. W okresie objętym kontrolą, w Programach Realizacyjnych do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020⁹, jako priorytety przyjęto ochronę pieszych i zarządzanie prędkością, a wskazane w nich działania w żaden sposób nie odnosiły się do problematyki związanej z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

Minister właściwy ds. transportu nie realizował również zadań wynikających z Narodowego Programu Zdrowia, a także z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁰. Tym samym Minister nie prowadził:

- działań informacyjno-edukacyjnych, w tym kampanii edukacyjnych, dotyczących ryzyka szkód wynikających ze spożywania alkoholu,
- oraz nie upowszechniał programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych,
- działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zwanego dalej: „brd”.

⁶ Zwana dalej: „NIK”.

⁷ Zwana dalej: „KRBRD”.

⁸ Stanowiło to odpowiednio 5,7%, 5,9% oraz 6,2% ogólnej liczby wypadków spowodowanych przez kierujących pojazdami w tych latach.

⁹ Zwany dalej: „NPBRD”.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi”.

powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy.

Ponadto, Minister nie podjął stosownych działań w przypadku skierowania do niego przez organizację zrzeszającą podmioty działające na rynku przewozów kolejowych, pasażerskich, komunikacji publicznej wniosku w sprawie podjęcia prac legislacyjnych mających na celu umożliwienie pracodawcom przewencyjnego badania pracowników (w tym kierowców) na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu – Minister nie odpowiedział na ten wniosek i nie przekazał sprawy do ministra właściwego do spraw pracy, mimo iż uznał, że powyższe regulacje powinny znaleźć się w ustawie – Kodeks pracy. Zaniechanie to naruszało treść art. 243 i 244 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹.

NIK wskazuje przy tym, że minister właściwy ds. transportu podejmował inicjatywy legislacyjne¹², które były związane z uniemożliwieniem dopuszczenia do ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. Jednakże, w okresie objętym kontrolą, Minister nie dokonywał oceny funkcjonowania aktów normatywnych lub ich części będących we właściwości Ministra, a które odnosiły się do stanu brd w Polsce w powyższym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹³ kontrolowanej działalności

1. Opracowanie strategii i programów oraz nadzór nad ich realizacją

Opis stanu
faktycznego

Z dniem 1 stycznia 2002 r. na podstawie art. 140b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym¹⁴ powstała KRBRD – międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego, działający przy ministrze właściwym do spraw transportu i pod jego przewodnictwem. Jednostką wykonawczą KRBRD jest Sekretariat KRBRD, który działa jako komórka organizacyjna Ministerstwa.

Pod przewodnictwem ówczesnego Ministra Infrastruktury i Budownictwa¹⁵, 20 czerwca 2013 r. KRBRD przyjęła Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020. Głównym celem Programu do osiągnięcia do 2020 r. było:

- zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych o co najmniej 50% w porównaniu z rokiem 2010, tj. do poziomu maksymalnie 2000 zabitych,

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

¹² Minister właściwy ds. transportu wydał cztery akty wykonawcze do ustawy prawo o ruchu drogowym, dotyczące stosowania blokad alkoholowych (Dz. Dz. U. z 2016 r. poz. 1072, Dz. U. z 2016 r. poz. 1073, Dz. U. z 2016 r. poz. 1074, Dz. U. z 2016 r. poz. 1075), a do ustawy o kierujących pojazdami rozporządzenie w sprawie kursu dokształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2250. Akt oczekujący, wejdzie w życie 1 stycznia 2030 r.). Ponadto, minister zainicjował prace legislacyjne skutkujące uchwaleniem ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1180), a przed skierowaniem do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. poz. 1517) oraz niektórych innych ustaw – prowadził ten projekt wspólnie z Ministrem Cyfryzacji. W dniu 7 lutego 2020 r. minister właściwy ds. transportu zainicjował prace legislacyjne nad Projektem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Pozycja w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UC18). Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiono w podobnym wystąpieniu pokontrolnego pt. Opracowanie i wdrożenie przepisów uniemożliwiających dopuszczenie do ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu oraz innych substancji działających podobnie do alkoholu.

¹³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.

¹⁵ Ministerstwo istniało od 16 listopada 2015 r. do 22 stycznia 2018 r. Utworzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. poz. 2080). Przekształcone w Ministerstwo Infrastruktury na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury (Dz. U. poz. 192).

- zmniejszenie liczby ofiar ciężko rannych w wypadkach drogowych o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 2010, tj. do poziomu maksymalnie 6900 osób ciężko rannych¹⁶.

Określoną w NPBRD strukturę interwencji oparto na pięciu filarach: [1] bezpieczny człowiek, [2] bezpieczna prędkość, [3] bezpieczne drogi, [4] bezpieczny pojazd, [5] ratownictwo i opieka powypadkowa. W każdym filarze, na podstawie diagnozy istniejącego stanu brd, wyróżniono kierunki działań priorytetowych (priorytety), wskazujące zadania i działania, których podjęcie ma na celu osiągnięcie zamierzonych w NPBRD celów. Każdy priorytet był zbiorem działań obejmujących inżynierię – rozumianą jako rozwiązania techniczne, nadzór – rozumiany jako widoczny nadzór i kontrola w ruchu drogowym oraz edukację – rozumianą jako podnoszenie świadomości bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zagadnienia związane z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu oraz zdarzeniami drogowymi spowodowanymi przez tych kierujących, zawarto w filarze „bezpieczny człowiek” oraz „bezpieczny pojazd”.

W pierwszym z ww. filarów wskazano czynniki zagrożenia związane m.in. z niskim poziomem edukacji kierowców oraz kierowaniem pojazdów po spożyciu alkoholu lub substancji odurzających. Jako priorytet i kierunek działań w tym filarze wskazano [1] Kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego oraz [2] Ochrona uczestników ruchu drogowego. W ramach pierwszego priorytetu podejmowane działania miały dotyczyć m.in. usprawnienia systemu nadzoru nad zachowaniami uczestników ruchu drogowego pod kątem poczucia powszechności kontroli i nieuchronności kary (w ramach nadzoru zwrócenie szczególnej uwagi na np. jazdę pod wpływem alkoholu). Jednym z dwóch warunków powodzenia realizacji działań związanych z bezpieczeństwem uczestników ruchu drogowego wskazano działania legislacyjne – takie jak nowelizacja aktów prawnych dotyczących ochrony uczestników ruchu drogowego, w tym ograniczenie uczestnictwa w ruchu drogowym osób pod wpływem alkoholu.

W drugim z ww. filarów, tj. bezpieczny pojazd, ustalone czynniki zagrożenia nie odnosiły się do zagadnień objętych przedmiotową kontrolą. Jednakże, jako jeden z dwóch priorytetów działań określono „Doskonalenie systemów bezpieczeństwa w pojazdach”. W ramach tego priorytetu, jednym z kierunków działań była Inżyniera, odnosząca się do wprowadzenia dla kierowców zawodowych obowiązku stosowania urządzeń blokujących rozruch samochodu w przypadku, gdy poziom alkoholu w wydychanym powietrzu przekracza dopuszczalny limit.

Pozostałe filary w swej treści nie odnosiły się do eliminowania lub ograniczenia liczby kierujących pojazdami po spożyciu alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 23-85)

W NPBRD nie wskazywano konkretnych działań zmierzających do osiągnięcia celów głównych i etapowych Programu, a jedynie ich kierunki. Narzędziem realizacyjnym NPBRD, wskazującym konkretne działania, których realizacja miała zmierzać do osiągnięcia zakładanych w NPBRD celów, były tzw. „Programy Realizacyjne do NPBRD”¹⁷. Sporządzane były na okres jednego lub dwóch lat i zawierały szczegółowe plany działań na rok najbliższy w przypadku programów jednorocznych oraz szczegółowe plany działań na rok pierwszy oraz zarys działań na rok drugi w przypadku programów dwuletnich. Według stanu na dzień zakończenia

¹⁶ Według stanu na koniec 2019 r. liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych wyniosła 2909 zabitych, zaś liczba ofiar ciężko rannych 10 633. Według KRBRD tempo zmian w długookresowym trendzie jest zbyt wolne, aby zrealizować przyjęte cele główne wskazane w NPM.

¹⁷ Zwane dalej: „Programami Realizacyjnymi”.

kontroli (tj. 11 grudnia 2020 r.), przyjęto następujące Programy Realizacyjne na rok 2013¹⁸, na lata 2014-2015¹⁹, 2015-2016²⁰, 2018-2019²¹ oraz na rok 2020²².

W Programach Realizacyjnych w okresie objętym kontrolą, jako priorytety przyjęto ochronę pieszych i zarządzanie prędkością, a wskazane w nich działania w żaden sposób nie odnosiły się do problematyki związanej z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. Tym samym nie określono i nie osiągnięto żadnych wskaźników odnoszących się do poprawy stanu brd poprzez eliminację z ruchu kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działając z upoważnienia Ministra) na pytanie dotyczące ustalania priorytetów działań w Programach Realizacyjnych, wyjaśnił, że analizy danych brd w Polsce wskazują, że liczba pieszych, którzy ponieśli śmierć w wypadkach drogowych stanowiła ok. 1/3 wszystkich ofiar tych wypadków, a niedostosowanie prędkości było jedną z najczęstszych przyczyn wypadków ze skutkiem śmiertelnym. Priorytety powtarzano w kolejnych Programach Realizacyjnych z uwagi na to, że przez ostatnie lata stanowią one najistotniejsze problemy brd w Polsce i których niwelacja powodowała największe wyzwanie w okresie funkcjonowania NPBRD. Jednocześnie, pomimo licznych działań zjawisko nadmiernej prędkości oraz wypadkowość wśród niechronionych uczestników ruchu stanowią nadal w Polsce jedno z głównych problemów brd. Ponadto, Sekretarz Stanu wyjaśnił, że dotychczas wskazywane priorytety interwencji w corocznych sprawozdaniach KRBRD o stanie brd w Polsce nie budziły zastrzeżeń ze strony najwyższych organów Państwa, co potwierdziło rozpatrzenie i przyjęcie tych sprawozdań.

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, NIK nie kwestionuje konieczności podejmowania działań mających na celu poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu – w tym pieszych. Jednakże, NIK zauważa, że w przypadku niedostosowania prędkości do warunków jazdy niejednokrotnie nie jest ona samoistną przyczyną wypadków. Potwierdzają to statystyki Komendy Głównej Policji²³, z których wynika, że w latach 2017-2019 na odpowiednio 1603, 1614 i 1655 wypadków spowodowanych przez kierujących pod wpływem alkoholu, w odpowiednio 848, 822 i 867 z nich jako główną przyczynę wskazano niedostosowanie prędkości do warunków jazdy. Tym samym ustalanie w Programach Realizacyjnych działań zmierzających do ograniczenia liczby kierujących pod wpływem alkoholu mogłoby mieć również wpływ na zmniejszenie liczby wypadków, których jako przyczynę wskazano niedostosowanie prędkości do warunków jazdy. Należy mieć przy tym na uwadze, że w latach 2017-2019 kierujący pojazdami pod wpływem alkoholu spowodowali 4872 wypadki (około 6% ogólnej liczby wypadków spowodowanych przez kierujących pojazdami), w których zginęły 593 osoby, a 5916 zostało rannych.

Powyższe wskazuje, że wciąż duża liczba kierujących pojazdami po spożyciu alkoholu oraz liczba i skutki wypadków drogowych powodowanych przez tych kierujących przyczyniają się do niezadowalającego stanu brd w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 23-92)

W NPBRD określono następujące narzędzia monitoringu:

1. Roczne sprawozdania ze stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce zawierające głównie:

¹⁸ Przyjęty 11 czerwca 2013 r.

¹⁹ Przyjęty 27 marca 2014 r.

²⁰ Przyjęty 6 maja 2013 r., zmieniony 3 czerwca 2015 r.

²¹ Przyjęty 5 kwietnia 2018 r.

²² Przyjęty 28 lipca 2020 r.

²³ Coroczne Raporty KGP Biura Ruchu Drogowego pt. *Wypadki drogowe w Polsce w 2017 roku* (opracowanie z 2018 r.), *Wypadki drogowe w Polsce w 2018 r.* (opracowanie z 2019 r.), *Wypadki drogowe w Polsce w 2019 r.* (opracowanie z 2020 r.).

- a) fakty dotyczące wypadków w roku poprzedzającym,
 - b) konkretne wskaźniki realizacji działań ujętych w programach realizacyjnych na rok poprzedzający.
2. Sprawozdania okresowe z wdrażania Programu zawierające ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań, skorelowane z celami etapowymi:
- a) I-sze sprawozdanie okresowe w roku 2015, obejmujące lata 2012-2014,
 - b) II-gie sprawozdanie okresowe w roku 2018, obejmujące lata 2012-2017.

Roczne sprawozdania pt. „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie” w swej treści odnosiły się do aktualnej sytuacji brd w Polsce oraz do zrealizowanych zadań zmierzających do osiągnięcia celów określonych w NPBRD w sprawozdawczym roku. Sprawozdania zawierały informacje dotyczące wypadkowości z udziałem nietrzeźwych oraz ich konsekwencji (liczby zabitych i rannych), opis podejmowanych działań w ciągu roku przez realizatorów Programów Realizacyjnych do NPBRD – mających wpływ na brd, w tym odnoszących się do problematyki alkoholowej – działania edukacyjne, działalność badawcza i publikacje, kontrole drogowe, itp. Jednakże, żadne z tych działań nie było działaniami Ministerstwa Infrastruktury, lecz pozostałych realizatorów NPBRD, jak np. Policja, Inspekcja Transportu Drogowego, Straż Graniczna, czy też Instytut Transportu Samochodowego.

Powyższe sprawozdania sporządzał Sekretariat KRBRD, a źródłem danych do ich opracowania były: dane gromadzone przez Komendę Główną Policji w bazie SEWiK²⁴ (Minister nie posiadał bezpośredniego dostępu do tej bazy danych), dane pochodzące z Głównego Urzędu Statystycznego oraz dane tematyczne pochodzące z innych instytucji, np. badań Instytutu Transportu Samochodowego, Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego SAMAR, itp. – wskazane w tych sprawozdaniach.

W Ministerstwie nie opracowano innych mechanizmów monitorowania, analiz i ocen działań wdrażanych w ramach NPBRD.

(dowód: akta kontroli str. 2-92, 120-199, 356-361, 462)

Minister, jako Przewodniczący KRBRD i kierujący jej pracami nie zapewnił sporządzenia w 2015 r. sprawozdania okresowego z wdrażania NPBRD zawierającego ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań, skorelowanego z celami etapowymi Programu. Powyższy obowiązek określono w Rozdziale 10 NPBRD pt. „Zasady wdrażania Programu”.

Dyrektor Sekretariatu KRBRD wyjaśnił²⁵: *Na przełomie roku 2015 oraz 2016 SKRBRD zwrócił się do Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, członków KRBRD oraz instytucji o charakterze doradczym, a także krajowych przedstawicieli środowiska naukowego i ekspertów zajmujących się tematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego o przekazanie opinii na temat polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego realizowanej w latach 2011-2015. Wnioski płynące z ankiet zawarte zostały w raporcie KRBRD dotyczącym stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działań realizowanych w tym zakresie w 2015 r. W ww. raporcie zawarto także rekomendacje oparte na wyniku ankiet ewaluacyjnych rozesłanych do członków KRBRD, WRBRD oraz ekspertów na przełomie roku 2015/2016, dotychczasowych doświadczeń Sekretariatu KRBRD i wniosków z raportów szeregu instytucji opisujących w Polsce stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w ostatnich latach (m.in. Bank Światowy czy Najwyższa Izba Kontroli). Celem prac było zebranie wszystkich istotnych informacji dotyczących*

²⁴ System Ewidencji Wypadków i Kolizji.

²⁵ Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 1 Regulaminu wewnętrznego Sekretariatu KRBRD (komórki organizacyjnej Ministerstwa), do zadań Sekretariatu należało m.in. monitorowanie realizacji programów dotyczących poprawy stanu brd w Polsce oraz prowadzenie sprawozdawczości.

skuteczności działań wykonawczych podjętych w ramach NPBRD. Dokument stanowi narzędzie monitoringu NPBRD. Zawiera on ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań, skorelowaną z celami etapowymi NPBRD. Zakres badania obejmuje funkcjonowanie w latach 2013-2016 samego NPBRD jak również jego programów wykonawczych (programów realizacyjnych). Dodatkowo badanie służy wypracowaniu wniosków i rekomendacji dotyczących działań podejmowanych na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego we wszystkich filarach określonych w NPBRD, w celu przyspieszenia dynamiki zmian jakie zachodzą w tym obszarze.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Informacja „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2015 r.” nie zawiera oceny efektywności zastosowanych rozwiązań skorelowanej z celami etapowymi NPBRD. Co prawda, w Informacji tej pojawił się rozdział pt. „Wstępna ocena dotychczasowej polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego”, to jednak dane w nim zawarte nie odnosiły się do celów etapowych NPBRD i nie obejmowały analizy efektywności zastosowanych do tej pory rozwiązań. W rozdziale tym wskazano jedynie najważniejsze wyniki ankiet ewaluacyjnych Programu skierowanych do Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, członków KRBRD oraz instytucji o charakterze doradczym, a także krajowych przedstawicieli środowiska naukowego i ekspertów zajmujących się tematyką brd. W ocenie NIK prowadzenie tego typu sprawozdawczości, poza oczywistym obowiązkiem wynikającym z zapisów w NPBRD miało służyć ocenie efektywności stosowanych rozwiązań i podejmowanych działań. Opis zawarty w rozdziale pt. „Wstępna ocena dotychczasowej polityki państwa w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego” w żaden sposób nie wskazywał czy i w jakim stopniu podejmowane w ramach NPBRD działania – a wynikające z Programów Realizacyjnych – były efektywne.

Uniemożliwiło to podjęcie skutecznych interwencji odnoszących się do NPBRD i Programów Realizacyjnych, zmierzających do osiągnięcia w 2020 r. celu głównego NPBRD.

Powyższe mogło mieć wpływ na rewizję dotychczasowych priorytetów i kierunków działań i przyczynić się do poświęcenia większej uwagi np. przeciwdziałaniu kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 2-92, 100-102, 356-361, 462, 464-500)

Kolejnym programem, ujmującym zagadnienia profilaktyki przeciwalkoholowej, w tym prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu był Narodowy Program Zdrowia na lata 2016-2020²⁶ określony na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016-2020²⁷. Zgodnie z ww. programem, minister właściwy ds. transportu był jednym z realizatorów następujących zadań w ramach Krajowego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych:

- prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych, w tym kampanii edukacyjnych, dotyczących ryzyka szkód wynikających ze spożywania alkoholu dla konsumentów i ich otoczenia (punkt 3.1.1. Edukacja zdrowotna);
- prowadzenie i upowszechnienie programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych, w tym w szczególności w miejscu nauki lub pracy (punkt 3.2.1. Profilaktyka uniwersalna),

²⁶ Zwany dalej: „NPZ”.

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1492.

- reedukacja osób, które prowadziły pojazdy, będąc pod wpływem alkoholu (punkt 3.3. Redukcja szkód, rehabilitacja (readaptacja, reintegracja) zdrowotna, społeczna i zawodowa).

(dowód: akta kontroli str. 86-92)

W okresie objętym kontrolą, minister właściwy ds. transportu nie realizował zadań wynikających z NPZ, a także z art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przepis ten stanowi m.in., że organy administracji rządowej są obowiązane do podejmowania działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 86-102, 120-199)

W okresie objętym kontrolą, Minister nie prowadził akcji/kampanii społecznych, działań edukacyjnych, których celem byłoby uświadomienie społeczeństwa o niebezpieczeństwach wynikających z prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 93-102)

Analizy zjawiska udziału w ruchu drogowym osób po spożyciu alkoholu lub środków odurzających były w Ministerstwie ograniczone do analizy danych z policyjnej bazy SEWiK oraz publikowania statystyk takich zdarzeń w corocznym sprawozdaniu „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce oraz działania realizowane w tym zakresie”. Ponadto, w 2018 roku na zlecenie Sekretariatu KRBRD przeprowadzono badanie postaw i opinii społeczeństwa względem brd, w którym zawarto także kwestię kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu. Wyniki tego badania wskazują m.in., że 95% respondentów²⁸ opowiedziało się za surowszymi karami za jazdę pod wpływem alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 93-102, 120-199, 356-361, 462)

Minister właściwy ds. transportu, na mocy art. 122 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami²⁹ otrzymywał od wojewodów zbiorcze sprawozdania z wykonywania zadań określonych ustawą (do końca marca każdego roku). Zakres informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu oraz jego wzór zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewody³⁰. W części II sprawozdania pt. „Zadania wynikające z wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami” ujmowano m.in. dane dotyczące liczby wydanych praw jazdy, cofnięć i zatrzymań tych dokumentów, skierowań na kursy reedukacyjne, na badania lekarskie i na badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu.

W treści sprawozdań wynika m.in., że liczba wydanych decyzji administracyjnych o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami zmniejszyła się z 86 760 w 2016 r. do 68 618 w 2019 r. W przypadku decyzji o zatrzymaniu uprawnień liczba ta zwiększyła się ze 104 927 w 2016 r. do 121 001 w 2019 r. Wyraźną tendencję wzrostową odnotowano w skierowaniach na kurs reedukacyjny – wzrost z 3298 w 2016 r. do

²⁸ Próba ogólnopolska: 1010 osób w wieku powyżej 15 roku życia.

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1268 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o kierujących pojazdami”.

³⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 973. Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewodów”.

44 891 w 2019 r.³¹. Liczba skierowań na badania lekarskie spadła z 63 524 w 2016 r. do 49 846 w 2019 r., zaś liczba skierowań na badania psychologiczne spadła z 69 036 w 2016 r. do 56 812 w 2019 r. W sprawozdaniach nie wskazywano podstaw prawnych decyzji o cofnięciu lub zatrzymaniu uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na kurs reedukacyjny, badania lekarskie lub badania psychologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 103-119, 362-367, 394-396)

Z wyjaśnień Sekretarza Stanu w Ministerstwie (działającego z upoważnienia Ministra) wynika, że dane dotyczące zatrzymania i cofania uprawnień do kierowania pojazdami, a także dotyczące skierowań na kursy reedukacyjne są danymi statystycznymi pomagającymi w podejmowaniu decyzji między innymi w sprawach reorganizacji pracy wydziałów komunikacji odpowiedzialnych za te postępowania – z analizy danych ze sprawozdań wojewodów wynika, że w skali roku prowadzonych jest około 135 tys. postępowań związanych ze skierowaniami na badania lekarskie, psychologiczne i kursy reedukacyjne. Sygnały z wydziałów komunikacji urzędów o problemach z realizacją zadań wynikających z przepisów ustawy o kierujących pojazdami skutkowały zainicjowaniem prac legislacyjnych w tym zakresie. W projekcie ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowych oraz niektórych innych ustaw (Druk UC18) zaproponowano odstąpienie od konieczności wydawania skierowań przez starostów w trybie decyzji administracyjnej pozostawiając obowiązek wykonywania badań lekarskich i psychologicznych oraz kursów reedukacyjnych. Informację o obowiązku poddania się badaniom czy odbycia szkoleń starosta albo prezydent miasta na prawach powiatu wysłał do osoby zainteresowanej lub umieścił w decyzji o cofnięciu uprawnień. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w punkcie 2 „Opracowanie i wdrożenie przepisów uniemożliwiających dopuszczenie do ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu oraz innych substancji działających podobnie do alkoholu”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, NIK podkreśla, że zakres informacji sprawozdawanych w zbiorczych sprawozdaniach wojewodów w części II sprawozdania pt. „Zadania wynikające z wydawania dokumentów stwierdzających uprawnienia do kierowania pojazdami”, a określony w rozporządzeniu w sprawie informacji zawartych w zbiorczym sprawozdaniu wojewodów nie pozwalał na prowadzenie przekrojowych analiz dotyczących przyczyn zatrzymania i cofania uprawnień do kierowania pojazdami, wydawania skierowań na badania lekarskie, badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu i kursy reedukacyjne. Wskazać należy, że ustawa o kierujących pojazdami reguluje w jakich przypadkach starosta cofa uprawnienie do kierowania pojazdami, kieruje na badania lekarskie, psychologiczne, czy też kursy reedukacyjne. Przykładowo, zgodnie z art. 99 ustawy o kierujących pojazdami starosta kieruje na odpowiednie badania lekarskie, psychologiczne i kurs reedukacyjny kierowcę, który m.in. kierował pojazdem w stanie nietrzeźwości, w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu. Ponadto, art. 103 ust. 1 pkt 4) ww. ustawy wskazuje, że starosta wydaje decyzję administracyjną o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami w przypadku orzeczenia zakazu prowadzenia pojazdów. Tym samym, w ocenie NIK gromadzenie przez ministra właściwego ds. transportu szczegółowych danych dotyczących przyczyn cofnięcia uprawnień do kierowania pojazdami, skierowania na badania lekarskie, psychologiczne w zakresie psychologii transportu lub też kurs reedukacyjny mogłoby stanowić cenne źródło informacji do analizy

³¹ W wyniku zmiany treści art. 135a ustawy o kierujących pojazdami, starosta kierował na kurs reedukacyjny na podstawie odpisu wyroku skazującego kierowcę za jazdę w stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (art. 1 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. z 2016 r. poz. 2001).

zmian w powyższym zakresie w poszczególnych sprawozdawanych latach, a związanych z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 103-119, 362-367)

Z danych, którymi dysponowało Ministerstwo wynika, że liczba ujawnionych przypadków kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu spadła z 115 635 w 2016 r. do 110 971 w 2019 r. Jednakże, w 2019 r. odnotowano wzrost tej liczby względem lat 2017-2018. Liczba ujawnionych przypadków kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu wyniosła 109 405 w 2017 r. i 104 601 w 2018 r.³² Analogiczne spadki i wzrosty odnotowano w przypadku liczby wypadków spowodowanych przez kierujących pod wpływem alkoholu. Liczba tych wypadków spadła z 1686 w 2016 r. do 1655 w 2019 r. Także i w tym przypadku odnotowano wzrost tej liczby w 2019 r. względem lat 2017-2018. Liczba wypadków spowodowanych przez kierujących po alkoholu wyniosła 1603 w 2017 r. i 1614 w 2018 r. Również problem związany z kierowaniem pojazdem pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu staje się coraz powszechniejszy. Liczba wypadków spowodowanych przez takich kierujących wzrosła z 48 w 2015 r. do 91 w 2019 r.

Dane te pokazują, że problem kierowania pojazdem po spożyciu alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu w ostatnim roku się nasilił. Jednak, minister właściwy ds. transportu nie podejmował działań zmierzających do odwrócenia tego trendu. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 86-92, 120-207)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, minister właściwy ds. transportu nie podejmował działań, które były mu przypisane w punkcie VI.3. NPZ „Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” oraz wynikających z art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działając z upoważnienia Ministra) w złożonych wyjaśnieniach wprost wskazał, że Minister nie realizował zadań wynikających z NPZ i art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wyjaśniając przyczyn tego zaniechania stwierdził, że w zakresie NPZ zadania te realizowane są pośrednio w ramach szkolenia kandydatów na kierowców, instruktorów, wykładowców, instruktorów techniki jazdy, a także egzaminatorów. Ponadto, w ramach kursów przygotowawczych dla kierowców zawodowych oraz szkoleń okresowych jednym z podstawowych elementów kształcenia jest przekazywanie wiedzy o negatywnych skutkach spożywania alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu.

Ponadto, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił: *Zadania 3.1 dotyczące Promocji zdrowia oraz 3.2 dotyczące Profilaktyki wynikające z Narodowego Programu Zdrowia realizowane były i są realizowane przez jedenastu realizatorów, a były MliB (obecny MI) był jednym z nich, a nie realizatorem wiodącym. Podobnie zadanie 3.3 dot. redukcji szkód i rehabilitacji (readaptacja, reintegracja) zdrowotnej, społecznej i zawodowej łącznie z zadaniem 8) reedukacja osób, które prowadziły pojazdy, będąc pod wpływem alkoholu – realizowane było przez wielu realizatorów, tj. PARPA, JST, Wojewódzkie Ośrodki*

³² Liczba kontroli drogowych na zawartość alkoholu: 17 942 523 w 2016 r., 17 833 241 w 2017 r., 16 468 116 w 2018 r. 16 844 530 w 2019 r.

Ruchu Drogowego, MliB, MSWiA, MZ, MS. Zadania opisane w pkt. 3 Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych Narodowego Programu Zdrowia składające się m. in. z pkt. 3.1, 3.2 oraz 3.3 realizowane były przez podmioty nadzorowane przez MI przy pośrednim współudziale MI, co zostało wykazane w Informacji o zrealizowanych lub podjętych zadaniach z zakresu zdrowia publicznego w roku 2016 i 2017, opracowanej przez Ministerstwo Zdrowia (...). Sekretarz Stanu w złożonych wyjaśnieniach powoływał się na działania podejmowane przez Polskie Koleje Państwowe, Instytut Transportu Drogowego, a także Głównego Inspektora Transportu Samochodowego.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił również: Innym działaniem Ministerstwa wpisującym się w realizację NPZ oraz upowszechnianiem wiedzy nt. szkodliwości działania alkoholu na organizm człowieka i jego negatywny wpływ na osoby kierujące pojazdami było zatwierdzanie programów szkoleń na prawo jazdy, dla egzaminatorów, instruktorów i instruktorów techniki jazdy, obejmujące zagadnienia związane z bezpieczeństwem kierowców. Wiedza w tym zakresie jest obowiązkowa podczas egzaminów państwowych na prawo jazdy, dla egzaminatorów, instruktorów i instruktorów techniki jazdy.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Zgodnie z NPZ to bezpośrednio Minister (jako jeden z realizatorów) był zobowiązany do:

- prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych, w tym kampanii edukacyjnych, dotyczących ryzyka szkód wynikających ze spożywania alkoholu dla konsumentów i ich otoczenia;
- prowadzenia i upowszechniania programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych, w tym w szczególności w miejscu nauki lub pracy.

Ustalenia kontroli bezpośrednio wskazują, że takich działań nie realizowano, co Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działający z upoważnienia Ministra) potwierdził w złożonych wyjaśnieniach. Ponadto, w ocenie NIK minister właściwy ds. transportu nie może uznać działań realizowanych przez samorządy lub ośrodki szkolenia kierowców³³, a nawet bezpośrednio nadzorowane przez Ministra instytucje (Instytut Transportu Samochodowego, Główny Inspektorat Transportu Drogowego) jako działania jakkolwiek realizowane przez Ministra w ramach NPZ czy też wynikające z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Wskazane przez Ministra w wyjaśnieniach działania były działaniami własnymi tych podmiotów wynikającymi ze statutu lub odrębnych przepisów prawa, jak ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami czy też ustawa z dnia 6 września 2001 r. w transporcie drogowym. Należy mieć również na uwadze, że minister właściwy ds. transportu nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad samorządami czy też OSK. Wskazać przy tym należy, że treść art. 1 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wprost odnosi się do organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego – rozdzielając je od siebie.

Istotnym pozostaje również, że zgodnie z punktem „III. Tryb i wysokość finansowania zadań” NPZ, zadania określone w ramach celów operacyjnych NPZ – jeżeli w NPZ nie wskazano, iż będą to zadania koordynacyjne lub zadania powierzane przez odpowiedniego ministra będącego dysponentem środków – są zadaniami, które uznaje się za zadania własne podmiotów uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, finansowane ze środków pozostających w ich dyspozycji. Zadania własne nie wymagają pozyskiwania

³³ Zwane dalej: „OSK”.

dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa. Zgodnie z zapisami NPZ, ww. zadania Ministra określone w punkcie VI.3 NPZ „Krajowy program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych” nie były zadaniami wskazanymi jako koordynacyjne lub powierzane przez ministra będącego dysponentem środków.

NIK zauważa przy tym, że w 2015 r. Ministerstwo i Sekretariat KRBRD realizowało projekt „Kampania społeczna dotycząca prowadzenia pojazdów po spożyciu alkoholu” (w ramach NPBRD). Celem kampanii był wzrost świadomości kierujących oraz pasażerów/świadków spożywania alkoholu dotyczący skutków prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu oraz konsekwencji z tego wynikających, zmiana niebezpiecznych zachowań kierujących oraz pasażerów/świadków spożywania alkoholu prowadząca do ograniczenia liczby wypadków, propagowanie idei bezpiecznego poruszania się po drogach oraz respektowani obowiązujących przepisów ruchu drogowego. Powyższe dowodzi, że Minister jest w stanie bezpośrednio realizować działania wynikające zarówno z NPZ jak i ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

(dowód: akta kontroli str. 86-92, 93-102, 120-199, 378-385)

2. Minister właściwy ds. transportu, mimo wzrostu w 2019 r. liczby ujawnionych przypadków kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu oraz wzrostu liczby wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących pod wpływem innych substancji działających podobnie do alkoholu w latach 2016-2019 nie diagnozował możliwych przyczyn tego stanu i nie ustalił oraz nie proponował działań zaradczych w celu odwrócenia trendu wzrostowego w kolejnych latach, co było działaniem nierzetelnym.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działający z upoważnienia Ministra) wyjaśnił m.in.: *Minister Infrastruktury, Przewodniczący KRBRD systematycznie otrzymuje dane z policyjnej bazy SEWiK dotyczące statystyk wypadków i kolizji oraz ich skutków, także w zakresie zdarzeń z udziałem kierujących będących pod działaniem alkoholu lub innych substancji, a następnie analizuje te dane pod kątem programowania właściwie ukierunkowanych działań Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Ponadto, Sekretarz Stanu wyjaśnił, że KRBRD analizuje dane statystyczne i w oparciu o nie wskazuje rekomendowane działania i trendy w poszczególnych kategoriach przyczyn. W corocznych sprawozdaniach „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie” publikowana jest szczegółowa informacja statystyczna na temat wypadków i ich skutków i informacja ta stanowi analizę m.in. zjawiska kierowania pod wpływem alkoholu i innych substancji. W części drugiej sprawozdania zamieszczona jest natomiast informacja na temat działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego przez członków KRBRD.*

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że tak jak Sekretarz Stanu wyjaśnił, informacje w pierwszej części corocznej informacji o stanie brd i działaniach podejmowanych w tym zakresie są danymi statystycznymi. Analiza tych sprawozdań wykazała, że nie zawierały one diagnozy w zakresie przyczyn wzrostów i spadków poszczególnych wskaźników dotyczących np. kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. W sprawozdaniach wskazywano dane dotyczące liczby wypadków i ich skutków, z informacją o ewentualnych spadkach lub wzrostach w stosunku do roku poprzedniego, jednak nie podawano przyczyn tych zmian. Tym samym nie znajdują potwierdzenia w stanie faktycznym wyjaśnienia Sekretarza Stanu wskazujące (w odniesieniu do corocznych sprawozdań), że KRBRD analizuje dane statystyczne i w oparciu

o nie wskazuje rekomendowane działania i trendy w poszczególnych kategoriach przyczyn.

NIK wskazuje przy tym, że sprawozdania „Stan brd i działania podejmowane w tym zakresie” nie zawierały pełnych danych statystycznych, na które Sekretarz Stanu się powołuje, tj. np. w sprawozdaniu za 2017 r. nie wykazywano ogólnej liczby wypadków i ich skutków spowodowanych przez kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu. Tym samym sprawozdania te nie mogły stanowić narzędzia do całościowej analizy zjawiska kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu z uwagi na niejednorodność wykazywanych w nich danych. Ponadto, NIK wskazuje, że w corocznych sprawozdaniach nie wskazywano rekomendacji na kolejne lata w odniesieniu do kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu. W okresie objętym kontrolą działań takich nie planowano również w Programach Realizacyjnych do NPBRD.

(dowód: akta kontroli str. 86-92, 120-207, 389-393)

2. Opracowanie i wdrożenie przepisów uniemożliwiających dopuszczenie do ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu oraz innych substancji działających podobnie do alkoholu

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie bezpośrednio poprzedzającym, minister właściwy ds. transportu podejmował inicjatywy legislacyjne, których zakres obejmował zagadnienia związane z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu.

W dniu 18 maja 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw³⁴. Aktem tym minister właściwy ds. transportu został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia wymagań funkcjonalnych, wymogów technicznych oraz wzoru dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej, uwzględniając dostępność rynkową takich urządzeń oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

W wyniku powyższej regulacji, Minister właściwy ds. transportu w 2016 r. wydał cztery akty wykonawcze do ustawy prawo o ruchu drogowym dotyczące określenia wymagań funkcjonalnych i wymogów technicznych blokady alkoholowej oraz wzoru dokumentu potwierdzającego kalibrację blokady alkoholowej, a także dodatkowych badań technicznych pojazdów wyposażonych w blokadę alkoholową (w tym tramwajów i trolejbusów) i opłat z tym związanych.

Minister właściwy ds. transportu zainicjował również prace legislacyjne skutkujące uchaleniem ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw³⁵. Ustawa dokonała zmiany w art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁶ poprzez wprowadzenie obowiązku spełnienia wymogu niekaralności za przestępstwa wynikające z art. 59 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii³⁷ przy ubieganiu się o udzielenie licencji na przewóz osób taksówką. Takie rozwiązanie miało na celu zwiększenie bezpieczeństwa przewozu osób poprzez uniemożliwienie dostępu do zawodu taksówkarza osobom skazanym za niektóre przestępstwa określone w ww. ustawie.

Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie kursu kształcącego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz

³⁴ Dz. U. poz. 541.

³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1180.

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 2140 ze zm.

³⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 2050.

praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym³⁸. Szczegółowy program kursu dokształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, stanowiący załącznik do rozporządzenia, w punkcie 3) lit a) rozszerzono³⁹ o psychologiczne aspekty kierowania pojazdem i uczestnictwa w ruchu drogowym, w tym czynniki mające wpływ na funkcje percepcyjne, podejmowane decyzje, czas reakcji lub zmianę zachowania kierującego pojazdem, w szczególności alkohol lub środki działające podobnie do alkoholu.

W dniu 4 grudnia 2020 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴⁰. Przed skierowaniem projektu do Sejmu, projekt prowadzony był przez Ministra Infrastruktury wspólnie z Ministrem Cyfryzacji – wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD19. Do reprezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych upoważniony został Minister Infrastruktury. Zmiany dokonane w Rozdziale 3 ustawy, tj. w art. 135–139 i wprowadzone nowe art. 135a i art. 135b ustawy Prawo o ruchu drogowym stanowią konsekwencję zniesienia obowiązku posiadania przy sobie i okazywania na żądanie organu kontroli ruchu drogowego wydanego w kraju prawa jazdy lub pozwolenia na kierowanie tramwajem. Art. 135 w nowym brzmieniu reguluje przesłanki i kwestie związane z zatrzymaniem przez policjanta wydanego w kraju prawa jazdy. Wprowadzany art. 135b określa sposób, w jaki dokonuje się zatrzymania – zatrzymanie wydanego w kraju prawa jazdy, zgodnie z art. 135b ust. 1, następuje przez wprowadzenie informacji o zatrzymaniu do centralnej ewidencji kierowców niezwłocznie po wystąpieniu przesłanek do zatrzymania określonych w art. 135 ww. ustawy. Przepis ma na celu wyeliminowanie dotychczasowej sytuacji, w której mimo zaistnienia przesłanek do zatrzymania dokument nie jest zatrzymywany – w przypadku gdy kierowca nie ma dokumentu przy sobie. Zatrzymanie prawa jazdy wydanego przez państwo inne niż Rzeczpospolita Polska, zgodnie z art. 135b ust. 2, nastąpi przez zatrzymanie okazanego dokumentu. W przypadku przeprowadzenia badania krwi lub moczu dla oceny trzeźwości lub zawartości środka działającego podobnie do alkoholu, w przypadku elektronicznego zatrzymania dokumentu, informację o zatrzymaniu przekazuje się wraz z wynikiem badania. Jeżeli wynik ten nie został uzyskany w terminie 30 dni od zatrzymania dokumentu, dokument podlega zwrotowi – organ wprowadza do centralnej ewidencji kierowców informację o zwrocie.

Ponadto, 7 lutego 2020 r. minister właściwy ds. transportu zainicjował prace legislacyjne nad Projektem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴¹. Projekt zakładał zmianę art. 99 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami i wprowadzenie przepisu art. 98a do ww. ustawy, która miała likwidować nadmiar czynności administracyjnych wykonywanych przez organy samorządowe w związku z postępowaniami w sprawie kierowców, którzy kierowali pod wpływem alkoholu⁴².

(dowód: akta kontroli str. 120-128, 208-213, 276-286, 297)

³⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2250. Akt oczekujący, wejdzie w życie 1 stycznia 2030 r.

³⁹ Według stanu na dzień zakończenia kontroli obowiązuje rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 17 czerwca 2013 r. w sprawie kursu dokształcającego w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz praktycznego szkolenia w zakresie zagrożeń w ruchu drogowym (Dz. U. poz. 809). Rozporządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r. Z dniem 1 stycznia 2030 r. zostanie zastąpione rozporządzeniem o którym mowa w przypisie numer 36.

⁴⁰ Dz. U. poz. 1517.

⁴¹ Pozycja w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UC18.

⁴² Zgodnie z obowiązującymi przepisami, osoba kierując pojazdem pod wpływem alkoholu, wobec której sąd orzekł zakaz kierowania pojazdami, ma cofnięte uprawnienia do kierowania pojazdami. Dodatkowo starosta wydaje skierowania na badania lekarskie i psychologiczne oraz na kurs reedukacyjny. Skierowania te są wydawane w formie decyzji administracyjnych i podlegają zaskarżeniu, pomimo, że przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami jednoznacznie wskazują, że ww. osoby są obowiązane odbyć te badania czy uczestniczyć w kursach. Przyjęta praktyka powoduje także, że osoby, które mają cofnięte uprawnienia do kierowania pojazdami, nie mają motywacji do odbywania badań lekarskich w terminach wskazanych w skierowaniach i ww. ustawie (odpowiednio 1 miesiąc i 3 miesiące). Niedostarczenie badań skutkuje wydaniem decyzji o zatrzymaniu prawa jazdy, ale mając na względzie, że uprawnienia do kierowania pojazdami zostały już cofnięte, to ich zatrzymanie jest już niezasadne. Przedstawiona zmiana służy uproszczeniu tej procedury poprzez rezygnację ze skierowań w formie decyzji.

Minister właściwy ds. transportu wnosił uwagi m.in. do następujących projektów aktów normatywnych przekazywanych Ministrowi przez naczelne i centralne organy administracji rządowej, których przedmiot regulacji związany był z brd w zakresie dotyczącym kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu:

- projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw⁴³ (uwagi z 4 października i 24 listopada 2016 r.),
- projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia zmieniającego rozporządzenie w sprawie kursu reedukacyjnego w zakresie problematyki przeciwalkoholowej i przeciwdziałania narkomanii oraz szczegółowych warunków i trybu kierowania na badania lekarskie lub badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu⁴⁴ (opinia z 11 lipca 2017 r.)⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 120-128, 208-213, 276-279, 287-296)

W okresie objętym kontrolą, minister właściwy ds. transportu nie prowadził analiz związanych z ustaleniem w krajowym porządku prawnym:

- dopuszczalnych limitów substancji działających podobnie do alkoholu, których obecność w organizmie kierowcy stanowi zagrożenie dla brd,
- mechanizmów weryfikacji tych limitów w celu maksymalnego ograniczenia wystąpienia potencjalnych zagrożeń w ruchu drogowym,
- możliwości unieruchomienia, przepadku lub konfiskaty pojazdu, którym poruszał się kierowca pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu, w tym kierowcy, który w tym stanie spowodował wypadek ze skutkiem śmiertelnym, bądź w wyniku którego ofiary zostały ciężko ranne, lub też kierowcy ponownie zatrzymanego za jazdę pod wpływem tych substancji mimo orzeczonego zakazu prowadzenia pojazdów.

Do Ministerstwa nie wpływały również projekty dokumentów rządowych zmierzających do uregulowania powyższych zagadnień.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działający z upoważnienia Ministra) wyjaśnił: *Ministerstwo nie zlecało podmiotom zewnętrznym analizy, które miałyby zawierać limity substancji działających podobnie do alkoholu, w tym dopalaczy i narkotyków. Ponadto Ministerstwo nie podejmowało działań związanych z ustaleniem dopuszczalnych limitów substancji działających podobnie do alkoholu – w tym dopalaczy i narkotyków, ponieważ te działania są w kompetencji resortów spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i zdrowia. Kwestię dopuszczalnych limitów jazdy pod wpływem narkotyków regulują bowiem przepisy kodeksu karnego (art.180a). (...) Prace dotyczące środków karnych (np. konfiskaty pojazdów) za kierowanie pod wpływem alkoholu czy środków odurzających są jednoznacznie w kompetencji Ministerstwa Sprawiedliwości. Stosowanie odpowiednich środków karnych a w szczególności analiza prawna możliwości ich zastosowania, skuteczności ich*

⁴³ Numer w wykazie prac legislacyjnych Ministra Sprawiedliwości: UD 130. Dz. U. z 2017 r. poz. 966. Projekt dotyczył zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, a także zapewnienia możliwości skutecznego i rzeczywistego stosowania przez organy procesowe reakcji karnej w sprawach o wykroczenia poprzez wydłużenie terminów przedawnienia karalności tych czynów, wprowadzenia nowego typu czynu zabronionego jako przestępstwo - ucieczkę przed pościgiem prowadzonym przez funkcjonariusza organu uprawnionego do kontroli ruchu drogowego (kara pozbawienia wolności do lat 5 oraz obligatoryjne orzeczenie zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych); podniesienia dolnej kary pozbawienia wolności do 2 lat w stosunku do sprawcy, który spowoduje w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego wypadek, następstwem którego jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu. Ówczesny Minister Infrastruktury i Budownictwa wnosił uwagi do projektowanych nowych przepisów i projektowanych zmian w dotychczas obowiązujących regulacjach. Jedną z pięciu uwag uznano za częściowo zasadną.

⁴⁴ Numer w wykazie prac legislacyjnych Ministra Zdrowia: MZ 542. Dz. U. z 2017 r. poz. 1538. Ówczesny Minister Infrastruktury i Budownictwa wniósł o uzupełnienie projektu rozporządzenia o kwestie zmian w druku zaświadczenia potwierdzającego odbycie kursu reedukacyjnego daty wystawienia tego zaświadczenia, terminu w jakim kurs był przeprowadzony, unikalnego numeru zaświadczenia oraz imienia, nazwiska i numeru wykładowcy, jeśli go posiada.

⁴⁵ NIK wskazuje przy tym, że do Ministerstwa wpływały inne projekty dokumentów rządowych, jednak Minister nie wnosił do nich uwag.

działania, a w szczególności ich zgodności z Konstytucją zawsze powinna być po stronie resortu odpowiedzialnego za wymiar sprawiedliwości.

(dowód: akta kontroli str. 120-135, 208-213, 276-279, 378-385)

W okresie objętym kontrolą, minister właściwy ds. transportu nie dokonywał oceny funkcjonowania aktów normatywnych lub ich części (z własnej inicjatywy lub w wyniku wystąpienia o taką ocenę uprawnionych organów i podmiotów), które odnosiły się do brd w zakresie dotyczących kierowania pojazdami pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu i które regulowały sprawy będące we właściwości Ministra – tzw. „OSR ex post”⁴⁶.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działający z upoważnienia Ministra) wyjaśnił przy tym: *W 2015 r. razem z wprowadzeniem przez Ministra Sprawiedliwości, ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, zaostrzenia przepisów dotyczących karania osób kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu wprowadzono zmianę w przepisach art. 12 ustawy o kierujących pojazdami polegającą na doprecyzowaniu brzmienia ust. 3 tego artykułu. Zauważonym przez Ministerstwo Infrastruktury problemem było wydawanie przez poszczególne sądy karne wyroków związanych z kierowaniem pojazdami pod wpływem alkoholu w taki sposób, że osoba skazana otrzymywała przykładowo zakaz kierowania pojazdami w zakresie prawa jazdy kategorii B (np. na 3 lata), a jednocześnie, z różnych względów (najczęściej ze względu na fakt bycia jedynym żywicielem rodziny) pozostawiano tej osobie uprawnienia do kierowania pojazdami kategorii C (ciężarówki) C+E a także D. Nieprecyzyjne brzmienie przepisu pozwalało na wydanie przez starostę prawa jazdy wyłącznie kategorii pozostawionej przez sąd, nie eliminując tym samym z ruchu drogowego kierowcy, który kierował pojazdem pod wpływem alkoholu. Wprowadzona zmiana pozwoliła na jednoznaczne wskazanie, że pomimo pozostawienia przez sąd uprawnień np. kat. C, prawo jazdy i tak nie może być wydane.*

Dodatkowo należy wskazać, że w zeszłym roku zauważono kolejną konieczność doprecyzowania przepisów w tym zakresie. W procedowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Druk UC18) zaproponowano zmianę art. 104a poprzez wskazanie, że w przypadku braku możliwości wydania prawa jazdy zgodnie z art. 12 ustawy o kierujących pojazdami, wszystkie uprawnienia do kierowania pojazdami pozostawione kierowcy np. przez sąd ulegają zawieszeniu do końca kary zakazu kierowania pojazdami. Rozwiązanie to pozwoli na skuteczną eliminację z ruchu drogowego kierujących pojazdami, którzy zostali skazani wyrokiem sądu za jazdę pod wpływem alkoholu lub narkotyków.

Ponadto, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił: (...) *nie wpływały do Ministerstwa informacje od Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (nadzór nad Policją), Ministerstwa Sprawiedliwości czy innych organów odpowiedzialnych za kontrolę ruchu drogowego wskazujące na konieczność podejmowania działań zmierzających do zmiany przepisów dotyczących zasad eliminowania z ruchu drogowego kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu.*

(dowód: akta kontroli str. 120-135, 378-385)

W latach 2017-2020 (a także w okresach wcześniejszych) organy centralne oraz organizacje zrzeszające podmioty działające na rynku przewozów kolejowych, pasażerskich, komunikacji publicznej występowały do ministra właściwego ds. transportu zwracając uwagę na problem prewencyjnego badania pracowników

⁴⁶ O czym mowa w § 152 Uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. M.P. z 2016 r. poz. 1006.

przez pracodawców na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu. W ocenie tych organizacji uniemożliwiono pracodawcom wykonywanie takich badań w wyniku m.in. zmiany w 2011 r. treści art. 17 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która to zmiana ograniczyła krąg osób/podmiotów mogących przeprowadzić takie badanie. Wątpliwości budziła również treść art. 22^{1b47} ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁸ (przepis obowiązujący od 4 maja 2019 r.). Pisma i wnioski w sprawie m.in. podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowej sprawie kierowane były do ministra właściwego ds. transportu od 2014 r.

Do lipca 2020 r.⁴⁹ minister właściwy ds. transportu nie podjął żadnych działań zmierzających do uregulowania przedmiotowej kwestii, a także nie przekazał sprawy do ministra właściwego ds. pracy, mimo iż uznał, że regulacje takie powinny być zawarte w ustawie – Kodeks pracy. Zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 86-92, 120-135, 298-355)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Minister nie udzielił odpowiedzi na skierowany do niego 17 lipca 2019 r.⁵⁰ (data wpływu do Ministerstwa) wniosek przez jedną z organizacji samorządu gospodarczego zrzeszającego przedsiębiorców z branży publicznego transportu zbiorowego o podjęcie prac legislacyjnych mających na celu umożliwienie pracodawcom prewencyjnego badania pracowników (w tym kierowców) na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu. Ponadto, Minister, mimo iż uznał, że nie jest podmiotem właściwym do uregulowania przedmiotowej kwestii w krajowym porządku prawnym, nie przekazał powyższej sprawy ministrowi właściwemu ds. pracy. Stanowiło to naruszenie art. 243 i 244 kpa. Wskazać przy tym należy, że zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵¹, minister kierujący określonym działem zobowiązany jest do współdziałania na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu m.in. z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie (działający z upoważnienia Ministra) wyjaśniając przyczyny nieudzielenia odpowiedzi na pismo kierowane przez jedną z organizacji samorządu gospodarczego stwierdził: *Przedmiotowe pismo wpłynęło do Ministerstwa Infrastruktury ale omyłkowo zostało skierowane do innego Wydziału w Departamencie Transportu Drogowego niż pozostałe tożsame pisma dotyczące tematu związanego z dostosowaniem przepisów o badaniu trzeźwości pracowników na potrzeby pracodawców (...).*

W odniesieniu do nieprzekazania według właściwości przedmiotowej sprawy do ministra właściwego ds. pracy, Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił: *Do czasu zainicjowania prac w tym zakresie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i przygotowania przez ww. resort w pierwszej połowie br. wstępnej, roboczej propozycji regulacji w zakresie problematyki przeprowadzania przez pracodawców kontroli pracowników na obecność alkoholu lub środków działających*

⁴⁷ Przepis dotyczy warunków przetwarzania przez pracodawcę innych danych osobowych.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.

⁴⁹ Prace na uregulowaniu przedmiotowej kwestii podjęto dopiero po 25 czerwca 2020 r., tj. po tragicznym w skutkach wypadku autobusu komunikacji miejskiej w Warszawie. Wtedy, Szef Kancelarii Prezes Rady Ministrów wskazał ówczesnego Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jako właściwego do przygotowania projektu kompleksowej regulacji w tym zakresie prosząc m.in. ministra właściwego ds. transportu o ścisłą współpracę.

⁵⁰ Pismo z datą 15 lipca 2019 r.

⁵¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1220.

podobnie do alkoholu w ich organizmach, Minister Infrastruktury nie przekazywał według właściwości korespondencji w przedmiotowym zakresie.

Ponadto, Sekretarz Stanu wyjaśnił: Podsumowując należy wskazać, że problematyka braku możliwości badania pracowników na zawartość alkoholu w organizmie dotyczy nie tylko branży transportowej, ale także pozostałych branż. Regulacje prawne nakładające na pracodawcę obowiązek niedopuszczania do pracy pracowników, którzy są pod wpływem alkoholu są znane od lat, a problem możliwości ich realizacji także. Dlatego też otrzymując sygnały dotyczące branży transportowej należało zakładać, że resort odpowiedzialny za zapewnienie możliwości realizacji przez pracodawców zasad wynikających zarówno z kodeksu pracy jak i innych przepisów zna już przedmiotowy problem i podejmuje stosowne działania w tym zakresie. Dlatego też część informacji przekazywanych do Ministerstwa Infrastruktury mogła być potraktowana jako informacja przekazana dodatkowo do wiadomości MI i ze względu na brak właściwości niewymagająca przekazania jej dalej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie w wyjaśnieniu w sprawie podejmowanych działań analitycznych i legislacyjnych w przedmiotowej kwestii wyjaśnił, że Minister analizował wszystkie pisma wpływające do Ministerstwa w tej sprawie, podkreślając jednak, że regulacja umożliwiająca pracodawcy badanie trzeźwości pracowników powinna być zawarta w ustawie – Kodeks pracy, która to ustawa stanowi prawo dotyczące uprawnień pracodawców i obowiązki pracowników.

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Należy wskazać, że przyjęte przez Ministra domniemanie, że kwestia umożliwienia pracodawcom przewencyjnego badania pracowników na obecność alkoholu w wydychanym powietrzu była powszechnie znana, nie dawała – w ocenie NIK – podstaw do nieprzekazania sprawy według właściwości ministrowi ds. pracy. Sposób procedowania z wnioskami uregulowany jest w obowiązujących przepisach prawa, w tym w kpa oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁶², które zobowiązują organ do podjęcia konkretnych działań.

Nieudzielenie odpowiedzi na pismo z 17 lipca 2019 r. z uwagi na skierowanie go do niewłaściwego wydziału w Departamencie Transportu Drogowego nie usprawiedliwia braku działań Ministra. Stwierdzona w tym zakresie nieprawidłowość wskazuje na niewłaściwie funkcjonujący system kontroli zarządczej w Ministerstwie.

(dowód: akta kontroli str. 86-92, 298-355, 397-461)

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Realizacja działań, do których minister właściwy ds. transportu jest zobowiązany przepisami prawa (art. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi) oraz które wynikają z przyjętych programów (NPZ), tj.:

- prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych, w tym kampanii edukacyjnych, dotyczących ryzyka szkód wynikających ze spożywania alkoholu,
- prowadzenie oraz upowszechnianie programów profilaktycznych w zakresie problemów alkoholowych wśród osób dorosłych,

⁶² Dz. U. z 2002 r. Nr 5 poz. 46.

- prowadzenie działań zmierzających do ograniczania spożycia napojów alkoholowych oraz zmiany struktury ich spożywania, inicjowania i wspierania przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, działania na rzecz trzeźwości w miejscu pracy, przeciwdziałania powstawaniu i usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania działalności w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy,
- 2. Zaplanowanie i podjęcie działań mających na celu ograniczenie liczby kierujących pod wpływem alkoholu lub innych substancji działających podobnie do alkoholu, co może mieć wpływ na poprawę stanu brd, a w efekcie zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych i ciężko rannych w wypadkach drogowych.
- 3. Usprawnienie funkcjonowania kontroli zarządczej w celu wyeliminowania przypadków kierowania pism i wniosków, w tym istotnych pod względem treści, do niewłaściwych komórek organizacyjnych w strukturze ministerstwa i pozostawianie ich bez odpowiedzi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 7. stycznia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marek Opiola



podpis