

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

Nr ewid. 5/2011/P/10/061/KKT
KKT-4101-01/2010

Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce

Warszawa luty 2011 r.

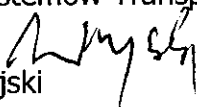
Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce

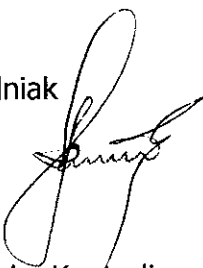
Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski



Akceptuję:

Jacek Kościelniak

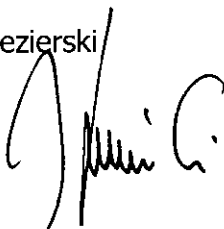


Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski



Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia: 2.03.2011

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. WPROWADZENIE	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	18
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	23
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	23
3.1.1. Stan prawny.....	23
3.1.1.1. Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami	24
3.1.1.2. Zarządzanie drogami i ruchem drogowym	26
3.1.1.3. Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego	29
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	31
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	40
3.2.1. Poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym	40
3.2.2. Nadawanie uprawnień i podnoszenie kwalifikacji kierowców	44
3.2.3. Stan techniczny pojazdów.....	52
3.2.4. Sieć drogowa i jej jakość	56
3.2.5. Zarządzanie organizacją ruchu drogowego.....	72
3.2.6. Działanie systemu ratownictwa drogowego.....	81
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	84
4.1. Przygotowanie kontroli.....	84
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	84
5. ZAŁĄCZNIKI.....	86
5.1. Wykaz skontrolowanych w 2010 r. podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	86

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	87
5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	87
5.4. Wykaz wykorzystanych informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w latach 2000- 2010 (I półrocze)	89
5.5. Słowniczek ważniejszych pojęć używanych w Informacji	91
5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	95
5.7. Zestawienie jednostek administracji publicznej, których działania dotyczą bezpieczeństwa ruchu drogowego	96

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: „*Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce*”

Nr kontroli: *P/10/061*

Bezpieczeństwo ruchu drogowego oznacza taką jego właściwość, która ukierunkowana jest na eliminowanie zagrożeń kolizją lub wypadkiem, a w konsekwencji na eliminowanie groźby utraty mienia, zdrowia bądź życia przez uczestników ruchu drogowego w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji czy wypadku¹.

Wypadki drogowe w Polsce są bardzo poważnym zjawiskiem i każdego roku pochłaniają tysiące ofiar rannych i zabitych. Wynikają z tego nie tylko wielkie tragedie ludzi, ale i ogromne straty materialne. Dlatego zwiększenie bezpieczeństwa na drogach jest dużym wyzwaniem dla państwa i dla społeczeństwa. Najwyższa Izby Kontroli od wielu lat przeprowadza kontrole dotyczące różnych aspektów bezpieczeństwa na drogach, a w ramach tych kontroli diagnozuje zagrożenia i przedstawia wnioski w sprawie ich usunięcia. Wiele wniosków sformułowanych przez NIK, dotyczących np. działań policji, administracji drogowej, czy funkcjonowania systemu szkolenia kierowców, miało na celu poprawę bezpieczeństwa na polskich drogach. W latach 2000 - 2010 mimo znacznego wzrostu liczby pojazdów, liczba wypadków drogowych, w tym liczba wypadków śmiertelnych, zmniejszyła się prawie o jedną czwartą i niewątpliwie jest w tym zmniejszeniu także skutek realizacji wielu wniosków NIK. Generalnie jednak, stan bezpieczeństwa na polskich drogach jest ciągle zły i wymaga wielu działań zmierzających do jego poprawy.

Według danych GUS oraz CARE², Polska jest krajem o najwyższym wskaźniku liczby ofiar śmiertelnych w UE. Roczne straty z tytułu wypadków drogowych w Polsce wynoszą ok. 30 mld zł. Prawie 94% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach komunikacyjnych było następstwem zdarzeń zaistniałych podczas przewozów drogowych. Wypadki drogowe były też najczęstszą przyczyną śmierci młodych ludzi, tj. do 25 roku życia. Mimo tak dramatycznej sytuacji, do niedawna nie przykładano odpowiedniej wagi do działań skutecznie przeciwdziałających istniejącym zagrożeniom.

¹ Por.: „Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu” (pod redakcją R. Krystka). Politechnika Gdańska, Gdańsk 2009.

² Baza danych o wypadkach drogowych w UE.

Mając na uwadze złą sytuację w zakresie bezpieczeństwa ruchu na drogach publicznych, Najwyższa Izba Kontroli podjęła inicjatywę zebrania wieloletniego dorobku prowadzonych wieloaspektowo badań kontrolnych w postaci podsumowującego opracowania – Informacji sporządzonej na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych w latach 2000 - 2010³. Ponadto wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonej w 2010 r. pn. *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce* (Nr P/10/061), stanowiące weryfikację ustaleń wcześniejszych badań kontrolnych NIK⁴

Zawarte w treści niniejszej Informacji oceny uwagi i wnioski dotyczą realizacji zadań przez administrację drogową w zakresie zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego sieci dróg publicznych (poprzez ich budowę, modernizację i bieżące utrzymanie), nadawania uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi, podnoszenia kwalifikacji zawodowych kierowców, dopuszczania pojazdów do ruchu po drogach publicznych (w tym do przewozu materiałów niebezpiecznych) oraz zarządzania ruchem drogowym, w tym na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi. Natomiast zamieszczone dane statystyczne pochodzą ze źródeł zewnętrznych (m.in. GUS, CARE, KG Policji, GDDKiA) i stanowią ogólne tło dla przedstawianych wyników kontroli.

Celem niniejszej Informacji jest krytyczna analiza i ocena stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, wskazująca właściwym organom administracji publicznej wady, błędy i nieprawidłowości, które nadal obniżają poziom tego bezpieczeństwa i utrudniają jego istotną poprawę, a także sprzyjają powstawaniu ryzyka korupcyjnego w tym obszarze. Potrzeba takiej Informacji wiąże się z powszechnie stawianym pytaniem, co utrudnia stworzenie dobrego i całościowego, konsekwentnie realizowanego, spójnego pod względem prawnym, organizacyjnym i finansowym systemu, gwarantującego poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Informacja ta jest rezultatem poszukiwania odpowiedzi na to pytanie.

³ Wykaz wykorzystanych informacji o wynikach kontroli z lat 2000 - 2010 zawiera załącznik 5.4.

⁴ Kontrolą tą objęto 16 podmiotów wykonujących zadania z zakresu zarządzania ruchem na drogach oraz 8 jednostek przeprowadzających egzaminy państwowe dla osób ubiegających się o prawo jazdy (Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego). Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik Nr 5.1..

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wyniki kontroli NIK w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, przeprowadzonych w latach 2000 – 2010, dały podstawę do negatywnej oceny dotychczasowej działalności organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za wykonywanie zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ocenę taką uzasadniają przede wszystkim skutki, jakie dla społeczeństwa i gospodarki narodowej wynikają z konsekwencji wysokiego, trudnego do zaakceptowania poziomu zagrożenia wypadkami komunikacyjnymi na polskich drogach. W latach 2000 - 2009 zdarzyło się w Polsce 504.598 wypadków drogowych, w których zginęło 55.286 osób (ok. 14% ogólnej liczby zabitych w wypadkach drogowych w całej zjednoczonej Europie), a 637.572 osób zostało rannych. Dziennie w wypadkach ginęło średnio 15 osób, a 175 - zostawało rannych. Szacunkowe straty materialne z tytułu tych wypadków stanowiły w każdym roku ok. 2,5% wytworzonego PKB.

Z ustaleń kontroli wynika, że główną przyczyną powyższego stanu był brak lub niezadowalająca skuteczność działań administracji publicznej na rzecz eliminacji bądź łagodzenia potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zagrożenia wypadkami komunikacyjnymi na polskich drogach były w szczególności skutkiem:

- niedostosowania infrastruktury drogowej do standardów europejskich⁵, a także do szybko wzrastającej liczby pojazdów silnikowych. Niedostosowanie to występuje pod względem struktury rodzajowej dróg publicznych (udziału autostrad i dróg ekspresowych), gęstości sieci tych dróg oraz stanu technicznego ich nawierzchni;
- niewypracowania systemu szkolenia kierowców, skutecznie przygotowującego ich do bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym, zarówno w zakresie nabywania uprawnień do kierowania pojazdami, jak i doskonalenia umiejętności zawodowych;

⁵ Polska zobowiązała się do dostosowania infrastruktury drogowej do standardów europejskich zarówno w umowach międzynarodowych, jak i w Traktacie Akcesyjnym.

- wadliwie funkcjonującego systemu dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego, umożliwiającego użytkowanie pojazdów o złym stanie technicznym;
- niewłaściwego wypełniania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie organizacji tego ruchu, w tym przy przewożeniu materiałów niebezpiecznych oraz na skrzyżowaniach dróg z liniami kolejowymi.

Ustalenia kontroli NIK, przeprowadzonych w latach 2000 – 2010, wskazują – bezpośrednio lub pośrednio – na wciąż nierozwiązane problemy pozostające w związku z bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce. Problemy te dotyczą w szczególności:

- 1) utrzymywania się względnie wysokiego poziomu zagrożenia wypadkami drogowymi, mimo spadku w ostatnich latach zarówno liczby tych wypadków, jak i ofiar śmiertelnych⁶. Według danych GUS oraz CARE⁷ w ponad 44 tys. wypadków na polskich drogach w 2009 r. zginęło 4.572 osoby, najwięcej wśród państw UE. Przeciętna liczba śmiertelnych ofiar wypadków na 100 tys. mieszkańców wyniosła 14 (w UE – 11), a w 100 wypadkach ginęło średnio 11 osób (w UE – 5 osób). Należy przy tym nadmienić, że szacunkowy koszt ofiary śmiertelnej wynosił w 2009 r. ok. 1,5 mln zł⁸;
- 2) dużego i corocznie zwiększającego się obciążenia gospodarki narodowej skutkami wypadków. Straty materialne, jakie ponosiło społeczeństwo z tytułu wypadków drogowych przewyższały wielkość wydatków z budżetu państwa na opiekę zdrowotną i pomoc społeczną. W badanym okresie, szacunkowe straty z tytułu wypadków drogowych wzrosły z ok. 17 mld zł w 2000 r. do ok. 30 mld zł w 2009 r.⁹;
- 3) niedostatecznego tempa wzrostu nakładów inwestycyjnych oraz braku

⁶ Według danych Komendy Głównej Policji liczba ofiar śmiertelnych wyniosła: 5437 w 2008 r., 4572 w 2009 r. i - według wstępnych danych - 3902 w 2010 r.

⁷ Baza danych o wypadkach drogowych w UE.

⁸ Zob. program badawczy ZEUS (Politechnika Gdańska). Przy szacowaniu przedmiotowego kosztu uwzględnia się straty w produkcji spowodowane utratą pracownika, koszty służb specjalnych (policji, pogotowia ratunkowego, straży pożarnej, sądownictwa) oraz straty materialne.

⁹ Obliczono na podstawie szacunkowego wskaźnika udziału strat materialnych z tytułu wypadków drogowych w wytworzonym PKB oraz danych GUS, dotyczących PKB w 2000 i w 2009 roku.

stabilnych rozwiązań systemowych, sprzyjających budowie dróg wysokiej klasy, tj. autostrad i dróg ekspresowych. W konsekwencji udział takich dróg w krajowej sieci dróg publicznych o twardej nawierzchni wynosił na koniec 2009 r. zaledwie ok. 0,5%;

- 4) braku racjonalnego systemu opłat z tytułu korzystania z autostrad przez użytkowników samochodów ciężarowych, co powoduje wzrost natężenia ruchu na drogach niższych klas (alternatywnych), a w rezultacie - obniżenie poziomu bezpieczeństwa na tych drogach;
- 5) ryzyka niewykonania do 2013 r. zobowiązania do 50% redukcji liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych - określonego w Krajowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Gambit 2005 w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej;
- 6) braku stabilnego finansowania inwestycji sprzyjających poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego (finansowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce w znacznym stopniu oparte jest na pomocy instytucji międzynarodowych¹⁰), w tym dotyczących rozwoju transportu intermodalnego (kombinowanego);
- 7) trudności w zorganizowaniu sprawnie funkcjonującego systemu ratownictwa na drogach (dotyczy to zwłaszcza sieci centrów powiadamiania ratunkowego);
- 8) instytucjonalnego rozproszenia działań na rzecz poprawy brd (działania takie podejmowane są bezpośrednio przez 3 resorty, tj. Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Policję, Straż Pożarną oraz inne podmioty i organizacje społeczne, np.: Instytut Badawczy Dróg i Mostów, Instytut Transportu Samochodowego, Polski Związek Motorowy)¹¹;

Stwierdzona w toku kontroli NIK słaba skuteczność działań administracji

¹⁰ Wg Sprawozdania Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, działania realizowane w tym zakresie w 2009 r. oraz rekomendacje na 2010 r.” na realizację Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na Drogach w latach 2005-2009 wydatkowano 167 mln zł otrzymanych z Banku Światowego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, co stanowiło 40% całości nakładów.

¹¹ Zestawienie jednostek administracji publicznej, których działania dotyczą bezpieczeństwa ruchu drogowego przedstawia załącznik Nr 5.5.

publicznej na rzecz rozwiązywania wyżej wyszczególnionych problemów wynikała głównie z niekonsekwentnego wdrażania opracowywanych programów sprzyjających poprawie sytuacji w ruchu drogowym, braku ciągłości polityki transportowej państwa (polegającej na odstępowaniu przez kolejne rządy od polityki transportowej swoich poprzedników) oraz z niewystarczającego wsparcia finansowego inwestycji w bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego negatywny wpływ miało niewystarczające (zwłaszcza w latach 2000 – 2004) finansowanie ze środków publicznych zadań dotyczących budowy nowych dróg. Nakłady na inwestycje drogowe powinny stanowić (według standardów UE¹²) od 1 do 1,5% PKB. Tymczasem w Polsce były one znacznie mniejsze i do 2004 r. nie przekraczały 0,4% PKB. Po tym roku nakłady o charakterze inwestycyjnym na budowę dróg systematycznie się zwiększały i w 2009 r. stanowiły prawie 0,8% PKB¹³. Niekorzystnie na bezpieczeństwo ruchu drogowego wpływał również brak tzw. zintegrowanego systemu bezpieczeństwa w transporcie. Wypadki drogowe, mimo że dominują w ogólnej liczbie wypadków komunikacyjnych (99% wszystkich wypadków i 94% ofiar śmiertelnych w transporcie), jako jedyne nie są przedmiotem dochodzenia ich przyczyn przez niezależne komisje badania wypadków, tak jak to ma miejsce w transporcie lotniczym, kolejowym czy morskim.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Z ustaleń przeprowadzonych kontroli wynika, że w Polsce utrzymuje się niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego (zwanego dalej brd), mimo podejmowanych przez administrację rządową i samorządową różnych działań zmierzających do jego poprawy¹⁴. Według danych GUS liczba wypadków w ruchu drogowym zmniejszała się w latach 2000 – 2009 jedynie o 2,3% średniorocznie. Działania podejmowane na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego przyniosły

¹² Zob. Decision No884/2004/Ec Of The European Parliament And Of The Council Amending Decision No 1692/96/Ec On Community Guidelines For The Development Of The Trans-European Transport Network (29 April 2004) Official Journal Of The European Union L 201/17.6.2004.

¹³ Obliczono na podstawie danych GUS: „Mały rocznik statystyczny”, Warszawa 2010 oraz „Budownictwo – wyniki działalności w 2009 r.”, Warszawa 2010.

¹⁴ Np. w ramach wdrażania programów: GAMBIT 2000, GAMBIT 2005, Europejski Program Działań Na Rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

wprawdzie poprawę, to jednak Polska pod względem stanu brd znajduje się na jednym z ostatnich miejsc wśród państw Unii Europejskiej. Świadczy o tym zarówno liczba wypadków ogółem, jak i skutki tych wypadków. W okresie ostatnich 10 lat w wypadkach drogowych ginęło co roku ok. pięciu tysięcy osób, a prawie sześćdziesiąt tysięcy – zostawało poważnie rannych. Na relatywnie duży udział ofiar śmiertelnych w ogólnej liczbie ofiar, tj. zabitych i rannych w wypadkach drogowych w Polsce (w poszczególnych latach badanego okresu wynosił on ok. 8%) istotny wpływ miał również brak skutecznych działań ratowniczych. Właściwe organy administracji publicznej (wojewodowie i starostowie) nie stworzyły na swoim terenie spójnie działającego systemu ratownictwa medycznego. Utworzone zaś szpitalne oddziały ratunkowe (przez 63% zakładów opieki zdrowotnej) nie spełniały wymagań pod względem strukturalno-organizacyjnym oraz wyposażenia w sprzęt i aparaturę medyczną. W wyniku wypadków Polska traci każdego roku ok. 2,5% PKB (w 2009 r. stanowiło to ok. 30 mld zł). Poza stratami ekonomicznymi, wypadki w transporcie drogowym przyczyniają się do pogorszenia bezpieczeństwa publicznego, a w konsekwencji – jakości warunków życia społeczeństwa. Przystępując do Unii Europejskiej i przyjmując Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Gambit 2005, Rząd Polski zobowiązał się do realizacji unijnego celu zmniejszenia liczby zabitych w wypadkach drogowych o 50% i przyjął ten cel, jako cel krajowy do zrealizowania do 2013 roku. Tymczasem na koniec zbadanego okresu¹⁵ liczba zabitych w wypadkach drogowych zmniejszyła się o 33,5%. [s. 31 - 36, 40 – 43, 81 - 83]¹⁶

2. Jednym z podstawowych zagrożeń dla brd i istotną przyczyną wypadków komunikacyjnych jest zły stan techniczny dróg. Sytuacja ta dotyczy zarówno nawierzchni drogowych, jak i obiektów inżynierskich wbudowanych w sieć ciągów komunikacyjnych. Niezadowalający stan dróg publicznych był w dużej mierze – w świetle wyników kontroli - skutkiem nierzetelnego wywiązywania się organów administracji drogowej (tj. ministrów właściwych do spraw transportu, w zakresie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad oraz

¹⁵ Według danych Komendy Głównej Policji w I półroczu 2010 r. w wypadkach drogowych zginęło 1487 osób. Procentowe zmniejszenie zabitych ustalono w odniesieniu do liczby 2236 osób zabitych na drogach w I półroczu 2003 r.

¹⁶ Strony podane w nawiasach kwadratowych oznaczają miejsca w rozdziale „Ważniejsze wyniki kontroli” niniejszej informacji, w których szerzej omówiono poszczególne zagadnienia.

zarządców i zarządów poszczególnych kategorii dróg publicznych) z ciążących na nich obowiązków w zakresie utrzymania, remontów, budowy i ochrony dróg oraz nadzoru nad odbiorem robót drogowych. W toku przeprowadzanych kontroli stwierdzano m.in., że większość zarządów dróg:

- nie prowadziła w ogóle ewidencji dróg będących w ich zarządzie, bądź dysponowała niepełną ewidencją;
- nie dokonywała corocznych przeglądów stanu technicznego nawierzchni drogowych i obiektów mostowych;
- nie opracowywała projektów planów rozwoju sieci drogowej;
- podejmowała realizację zadań inwestycyjnych bez właściwego ich przygotowania, w tym także pod względem zapewnienia środków na ich finansowanie (np. bez posiadania prawa własności do terenu, bądź kompletu pozwoleń na budowę, braku określenia rzeczowego zakresu inwestycji lub w sytuacji nieprawidłowego udzielania zamówień publicznych na wykonanie robót drogowych);
- nie dokonywała kontroli jakości wykonywanych robót drogowych.[s. 56 - 72]

Ponadto, w okresie objętym kontrolą ministrowie właściwi do spraw transportu nie wydawali lub wydawali ze znacznym opóźnieniem część aktów wykonawczych do ustaw.

3. Zagrożeniem dla brd jest także znikomy udział w sieci drogowej, dróg o najwyższej jakości, tj. autostrad i dróg ekspresowych. Na koniec 2009 r. w strukturze dróg publicznych o twardej nawierzchni autostrady stanowiły zaledwie 0,31% (849 km¹⁷), tj. kilkakrotnie mniej niż w krajach UE, natomiast drogi ekspresowe – ok. 0,18% (521 km)¹⁸. W latach 2000 – 2009 wybudowano 491 km nowych odcinków autostrad, zapewniających lepsze warunki dla brd. Z ustaleń kontroli wynika, iż niezadowalający postęp w budowie autostrad był przede wszystkim skutkiem nierozwiązanego problemu stworzenia jednolitej i wewnętrznie spójnej koncepcji ich budowy i finansowania. W okresie objętym kontrolą, kolejne rządy oraz ich ministrowie właściwi do spraw transportu głównie

¹⁷ W latach 1990 – 2010 oddano do eksploatacji 849 km odcinków autostrad (łącznie ze zmodernizowanymi odcinkami autostrad wcześniej istniejących), z czego 186 km w okresie ostatnich trzech lat.

¹⁸ Dane przedstawione przez Generalną Dyрекcję Dróg i Autostrad.

tworzyli i ciągle modyfikowali niewykonalne plany i programy budowy autostrad, powołując przy tym do realizacji tych programów nowe urzędy, w miejsce już istniejących. W rezultacie, administracja drogowa do spraw budowy autostrad nie miała niezbędnej stabilności oraz ciągłości kadrowej i organizacyjnej.

Należy także nadmienić, iż zarówno autostrady, jak i drogi ekspresowe nie tworzą w Polsce zwartych ciągów komunikacyjnych (składają się one bowiem z nielączących się ze sobą odcinków), co znacząco ogranicza ich praktyczne znaczenie dla funkcjonowania transportu oraz brd. Ponadto wyniki kontroli wykonywania umownych obowiązków przez koncesjonariusza autostrady A 4 na odcinku Katowice – Kraków m.in. wykazały, że ruch na tej autostradzie był prowadzony niezgodnie z obowiązującym projektem jego organizacji. Zły stan urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz nawierzchni drogi na tym odcinku autostrady miał negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ustalono również, że koncesjonariusz nie wdrożył w pełni kompleksowego planu ratownictwa drogowego oraz niewłaściwie realizował obowiązek umożliwienia użytkownikom autostrady korzystania w miejscach obsługi podróżnych ze wszystkich wymaganych na autostradzie urządzeń technicznych, sanitarnych i socjalnych. [s. 68 - 71]

4. Negatywny wpływ na poziom brd mają koleiny na drogach publicznych, powstałe na skutek nieutworzenia sprawnego systemu ochrony tych dróg przed niszczeniem przez przeciążone i ponadgabarytowe pojazdy¹⁹. Skontrolowane zarządy dróg tylko sporadycznie przeprowadzały kontrole ruchu drogowego w zakresie sprawdzania wymiarów, masy i nacisków osi w pojazdach ciężarowych znajdujących się na drogach publicznych. Wskutek przemieszczania się przeciążonych pojazdów, na co drugim kilometrze dróg publicznych powstały koleiny o głębokości powyżej 2 cm, w tym na co czwartym – powyżej 3 cm. W krajach UE takie drogi – z powodu grożącego niebezpieczeństwa dla użytkowników - wyłączane są z użytkowania. Stosowanie tego rodzaju kryteriów w Polsce, spowodowałoby jednak zamknięcie dla ruchu połowy dróg. Dlatego też

¹⁹ Przejazd jednego ciężarowego samochodu o nacisku 100 kN/oś znaczy tyle dla nawierzchni drogi, co przejazd 160 tys. samochodów osobowych. Natomiast pojazd o nacisku dwukrotnie większym (200 kN/oś) powoduje szesnastokrotnie większe zniszczenie nawierzchni drogi niż samochód osobowy.

w Polsce klasyfikuje się takie drogi jako znajdujące się w złym stanie technicznym i stawia znaki ograniczające prędkość.

Istotną przyczyną niszczenia dróg publicznych w Polsce jest również niewystarczający stopień rozwoju transportu kombinowanego (intermodalnego), który odciążałby drogi od ciężkiego transportu samochodowego. [s. 65]

5. Bezpieczeństwu ruchu drogowego nie sprzyjał stan techniczny dużej części obiektów mostowych (w sieci dróg publicznych jest ich ok. 29 tys.)²⁰. Co czwarty skontrolowany obiekt mostowy, eksploatowany dłużej niż 5 lat, znajdował się w złym stanie technicznym, a przez to ograniczał sprawność ruchu drogowego oraz stwarzał niebezpieczeństwo dla jego uczestników. [s. 66 - 67]

6. Ważnym czynnikiem wpływającym na poziom brd jest właściwe szkolenie kandydatów na kierowców. W okresie objętym kontrolą niesprawnie funkcjonował system szkolenia oraz egzaminowania kandydatów na kierowców. W rezultacie dopuszczane były do kierowania pojazdami mechanicznymi osoby nieprzygotowane do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Wprowadzane zmiany w tym systemie nie doprowadziły do zmniejszenia liczby wypadków przez osoby o krótkim stażu kierowcy.²¹ Najslabiej funkcjonującym ogniwem w systemie szkolenia były ośrodki nauki jazdy, które w niepełnym zakresie realizowały program szkolenia. Nie były one również organizacyjnie i sprzętowo przygotowane do prowadzenia zajęć z kursantami. Ponadto stwierdzono, że starostowie nierzetelnie sprawowali nadzór nad działalnością przedmiotowych ośrodków. Starostowie nie przeprowadzali kontroli prawidłowości szkoleń oraz nie sprawdzali rzetelności danych zamieszczanych we wnioskach o uruchomienie ośrodków (przed udzieleniem zezwolenia na ich działalność). [s. 44 - 46]

Niezgodnie z obowiązującymi przepisami funkcjonowały ośrodki egzaminowania (WORD-y), ponieważ egzaminatorzy jednocześnie prowadzili szkolenie kandydatów na kierowców. Odnotowano też przypadki zatrudniania w charakterze egzaminatorów osób karanych za rażące naruszenie przepisów ruchu drogowego,

²⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymania obiektów mostowych i tuneli. NIK, Warszawa, czerwiec 2005 r., Nr ewid. 138/2005/P/04/072/KKT.

²¹ Według danych KG Policji osoby w wieku do 24 lat były w 2009 r. sprawcami 24,6% ogólnej liczby wypadków.

bądź osób podejrzanych o przyjęcie korzyści materialnej za umożliwienie zdania egzaminu. [45 - 47] Administracja rządowa nie stworzyła również warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy, a tym samym warunków do poprawy bezpieczeństwa na drogach. Nie wdrożono bowiem szkoleń w zakresie uzyskiwania tzw. świadectw kwalifikacji zawodowej. Bez tych uprawnień przewozy osób wykonywało około 10% kierowców, zaś przewozy rzeczy ponad 17%. [s. 48 - 51]

7. Negatywny wpływ na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego miało nienależyte wykonywanie obowiązków przez stacje kontroli pojazdów oraz nierzetelny nadzór nad tymi stacjami, sprawowany przez starostów. Pracownicy stacji kontroli pojazdów nie byli merytorycznie przygotowani do badań specjalistycznych, badania wykonywali powierzchownie i nierzetelnie, co skutkowało – w powiązaniu z niedostatecznym wyposażeniem stacji w niezbędne urządzenia do przeprowadzania badań diagnostycznych - dopuszczaniem do ruchu pojazdów w złym stanie technicznym.

Nienależyty był także nadzór starostów nad stacjami kontroli pojazdów. W aktualnej sytuacji organizacyjno – prawnej, ustawowo nałożone na starostów obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów przerastają możliwości organizacyjne i kadrowe starostw powiatowych. Starostowie wraz ze stacjami kontroli pojazdów byli najsłabszymi podmiotami funkcjonującymi w systemie badań technicznych pojazdów w Polsce. [s. 52 - 56]

8. Poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w istotnym stopniu zależny jest od właściwej organizacji tego ruchu. Wyniki kontroli przeprowadzonych w latach 2000 – 2010 wykazały m.in., że zarządy dróg oraz organy zarządzające ruchem nie wykonywały nawet podstawowych obowiązków, takich jak sporządzenie dla każdej drogi projektu organizacji ruchu i utrzymywanie w należytym stanie technicznym wszystkich znaków drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Niewystarczający był także nadzór nad zarządami dróg ze strony organów zarządzających ruchem. Organy te nie tylko nie korzystały ze swych uprawnień nadzorczych i nie przeprowadzały z tego punktu widzenia kontroli stanu bezpieczeństwa na drogach oraz nie wydawały zaleceń w sprawie poprawy organizacji ruchu, lecz często swe obowiązki – w sposób nieuprawniony –

przekazywały innym jednostkom. W części zarządów dróg, osoby nimi kierujące pełniły jednocześnie funkcje organu zarządzającego ruchem drogowym i zatwierdzały własne projekty organizacji ruchu. [s. 73 - 80]

9. Kolejnym czynnikiem wpływającym na brd jest przewóz materiałów niebezpiecznych pojazdami samochodowymi. Ustalenia kontroli w tym zakresie wykazały, że przewóz takich materiałów nie zapewniał – we wszystkich fazach transportu – użytkownikom dróg i środowisku naturalnemu ochrony przed skutkami wydostania się do atmosfery szkodliwych dla życia i zdrowia substancji. Stwierdzono m.in., że nagminnym zjawiskiem (w 60% skontrolowanych jednostek) było wykonywanie przewozów pojazdami samochodowymi, które nie zostały poddane badaniom technicznym w specjalistycznych stacjach diagnostycznych. Ustalono również, że przewoźnicy powierzali transport materiałów niebezpiecznych kierowcom, którzy nie mieli do tego stosownych uprawnień, ponadto w pojazdach niewłaściwie mocowano pojemniki z materiałami niebezpiecznymi, łamano zakaz ładowania materiałów niebezpiecznych o różnych właściwościach, przekraczano dopuszczalne normy napełniania zbiorników oraz nadawano przesyłki niewłaściwie opakowane.

Do głównych przyczyn występowania powyższych nieprawidłowości zaliczono m.in. nierzetelny nadzór ze strony:

- Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej nad zgłaszaniem do przewozu przesyłkami z materiałami niebezpiecznymi;
- marszałków województw nad prowadzeniem kursów doszkalających dla kierowców przewożących materiały niebezpieczne oraz wydawaniem świadectw kwalifikacyjnych;
- starostów powiatów (bądź prezydentów miast) nad stacjami kontroli pojazdów w zakresie dopuszczania pojazdów do przewozu materiałów niebezpiecznych.

Przesyłki z materiałami niebezpiecznymi nierzetelnie odprawiane były przez funkcjonariuszy Straży Granicznej. Stwierdzono przypadki pozwalania na wjazd do kraju pojazdom z materiałami niebezpiecznymi, mimo złego stanu technicznego pojazdów oraz niewłaściwego ich oznakowania i wyposażenia. [s. 52 - 53]

10. Bezpieczeństwo ruchu drogowego to również problem zagrożeń na przejazdach kolejowych. Na styku dróg kołowych z kolejowymi zbudowanych jest

ok. 18,5 tys. skrzyżowań jednopoziomowych²². Organy zarządzające ruchem nienależycie wykonywały zadania w zakresie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na skrzyżowaniach dróg z liniami kolejowymi. Jedną z podstawowych przyczyn tego stanu był brak współpracy między zarządcami dróg i linii kolejowych. W rezultacie, zarówno stan techniczny skrzyżowań, jak i ich oznakowanie były często niezgodne z obowiązującymi przepisami. [s. 80 -81]

11. Wyniki kontroli NIK wskazują, że niski poziom brd w Polsce pozostaje także w ścisłym związku z występowaniem mechanizmów korupcjogennych, takich jak dowolność postępowania urzędników, konflikt interesów, słabość systemu nadzoru i kontroli oraz brak określenia osobistej odpowiedzialności. Mechanizmy te były immanentną cechą systemu szkolenia oraz egzaminowania kandydatów na kierowców oraz działalności stacji kontroli pojazdów. Przejawiało się to m.in. w nadawaniu uprawnień do kierowania pojazdami osobom bez odpowiedniej wiedzy i umiejętności, bądź dopuszczaniu do ruchu pojazdów w złym stanie technicznym. [s. 39, 44 – 56]

²² Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., Nr ewid. I/2005/P/04/069/KKT

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli przeprowadzonych w latach 2000 – 2010 wskazują, że niski poziom brd w Polsce był głównie skutkiem niewydolności organów administracji publicznej, odpowiedzialnych za wykonywanie zadań na rzecz poprawy tego bezpieczeństwa. Doprowadziło to do jednoczesnego występowania wielu przyczyn niskiego poziomu brd, z których do najważniejszych należy zaliczyć:

- złą jakość dróg publicznych, tj. zły stan techniczny ich nawierzchni oraz niedostosowanie kategorii (rodzajów) tych dróg do natężenia ruchu²³;
- niewystarczające kwalifikacje i umiejętności kierowców pojazdów silnikowych, w tym przewożących materiały niebezpieczne;
- wadliwą organizację ruchu drogowego, w tym na przejazdach kolejowych oraz
- niezadawalający stan techniczny pojazdów, dopuszczanych do ruchu drogowego.

Sytuacja w powyższym zakresie nie uległa poprawie mimo że brd było jednym z tematów debaty sejmowej z 2006 r., która odbyła się na wniosek Kolegium NIK²⁴. W wyniku tej debaty, na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2006 r. Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie funkcjonowania transportu lądowego w Polsce²⁵.

²³ O związku poziomu brd z natężeniem ruchu świadczy udział wypadków na drogach krajowych i ich skutki w porównaniu z tym zjawiskiem w skali całego kraju. Na drogach krajowych wydarzyło się w 2009 r. 23,5% ogólnej liczby wypadków, zaś udział ofiar śmiertelnych wynosił 34,5%, a rannych – 25,4%. Tymczasem drogi krajowe stanowiły w tym roku tylko 6,8% ogólnej długości dróg publicznych o twardej nawierzchni. Jednocześnie większość dróg krajowych (99,5%) to były drogi jednojezdniowe dwukierunkowe, na których dodatkowo występuje wzmożony ruch tranzytowy (w 2009 r. przez zewnętrzne granice UE wjechało do Polski ponad 8,6 mln pojazdów, w tym ponad 7,2 mln samochodów osobowych, ok. 1,4 mln samochodów ciężarowych i prawie 108 tys. autobusów). Z liczb tych wynika, że w porównaniu do pozostałych dróg publicznych (tj. samorządowych), na drogach krajowych dochodziło – z powodu ich zatłoczenia i niewłaściwej kategorii - ponad 3 razy częściej do wypadków, w których prawie 5 razy częściej występowały ofiary śmiertelne. Podobne relacje w omawianym zakresie występowały także w latach 2007 – 2008 (odpowiednio: 24,1 i 23,5% wypadków oraz 37,6 i 37,5% zabitych).

²⁴ W związku z nienowoczesnym i niewydolnym systemem transportowym kraju i wynikającymi z tego stanu zagrożeniami, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uznało za wskazane przedłożenie Sejmowi RP wniosku o przeprowadzenie debaty parlamentarnej w sprawie rozpatrzenia problemów związanych z rozwojem transportu i jego infrastruktury oraz działalnością organów odpowiedzialnych za określenie strategii państwa w tym sektorze gospodarki. Debata taka została przeprowadzona w dniu 26 stycznia 2006 roku. Na posiedzeniu tym Prezes NIK przedstawił wyniki kontroli, które dotyczyły funkcjonowania transportu lądowego w Polsce w latach 1990 – 2006.

²⁵ M.P. Nr 15, poz. 193.

W punkcie 6 tej Uchwały Sejm RP zwrócił uwagę, że priorytetowym obowiązkiem Rządu RP oraz instytucji państwowych i samorządowych, odpowiedzialnych za funkcjonowanie transportu jest podjęcie niezbędnych działań prawnych, organizacyjnych i regulacyjnych, które w możliwie krótkim czasie skutkować będą poprawą bezpieczeństwa komunikacyjnego. Po upływie ponad czterech lat okazało się, że podejmowane w tym zakresie działania były niewystarczające, o czym świadczy utrzymujący się nadal wysoki poziom zagrożenia wypadkami drogowymi.

Biorąc pod uwagę niski poziom brd, który ogranicza sprawne funkcjonowanie krajowego transportu, Najwyższa Izba Kontroli dostrzega potrzebę podjęcia przez administrację drogową stosownych działań, zmierzających do:

- 1) przyspieszenia poprawy stanu technicznego sieci dróg publicznych poprzez dostosowanie parametrów tych dróg do standardów UE;
- 2) usprawnienia organizacji ruchu drogowego, zwłaszcza na skrzyżowaniach dróg z liniami kolejowymi oraz zwiększenia nadzoru nad działalnością organów zarządzających ruchem;
- 3) utworzenia skutecznego systemu szkolenia kierowców, przygotowującego ich do bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym, zarówno w zakresie nabywania uprawnień do kierowania pojazdami, jak i doskonalenia umiejętności zawodowych;
- 4) usprawnienie systemu dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego, mającego na celu wyeliminowanie z ruchu pojazdów o złym stanie technicznym, w tym przewożących materiały niebezpieczne;
- 5) przyspieszenia rozwoju tzw. transportu multimodalnego (kombinowanego), w celu zmniejszenia natężenia ruchu ciężkiego transportu samochodowego na drogach publicznych, zwłaszcza krajowych;
- 6) ewolucyjnego wdrażania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa ruchu drogowego²⁶, eliminującego instytucjonalne rozproszenie kompetencji i działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

²⁶ Tzn. systemu zarządzania bezpieczeństwem wszystkich rodzajów transportu (drogowego, kolejowego, lotniczego i wodnego) na wzór przodujących w tym zakresie krajów Unii Europejskiej (np. Holandia, Szwecja).

Niezależnie od powyższych wniosków, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż według stanu na dzień 1 września 2010 r., spośród 19 wniosków *de lege ferenda* o zmianę przepisów związanych z brd, sformułowanych przez NIK od 2006 r., zrealizowanych zostało tylko 4. Nadal aktualne pozostają – w ocenie NIK – wnioski o:

- 1) Uzupełnienie art. 28 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁷ o przepisy dopuszczające możliwość partycypowania - w kosztach budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony skrzyżowań dróg z liniami kolejowymi - innych podmiotów, szczególnie w działaniach mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa ruchu na tych skrzyżowaniach.
- 2) Nowelizację przepisów § 22 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie²⁸, mającą na celu ograniczenie możliwości odstępowania od strzeżenia przejazdów kategorii A i faktycznego ich przekwalifikowania na przejazdy niestrzeżone kategorii D.
- 3) Przyznanie - w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁹ - prawa do prowadzenia stacji kontroli pojazdów podmiotom, które nie są przedsiębiorcami (np. jednostki budżetowe, jednostki straży pożarnej).
- 4) Wprowadzenie w Prawie o ruchu drogowym obowiązku odbywania okresowych szkoleń przez diagnostów stacji kontroli pojazdów.
- 5) Ustanowienie w Prawie o ruchu drogowym nadzoru administracji publicznej nad ośrodkami szkolenia (w zakresie działalności szkoleniowej), które przygotowują diagnostów do egzaminu kwalifikacyjnego.
- 6) Nałożenie - w Prawie o ruchu drogowym - na przedsiębiorców, ubiegających się (w trybie art. 83a ust. 3 tej ustawy) o wpis do rejestru przedsiębiorców, prowadzących stacje kontroli pojazdów, obowiązku przedłożenia staroście wydawanego przez Transportowy Dozór Techniczny *Poświadczenia zgodności* (o którym mowa w wyżej przywołanym artykule) oraz informacji z Krajowego Rejestru Karnego na temat karalności zatrudnianych w stacji diagnostów.

²⁷ Dz.U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 33, poz. 144 ze zm..

²⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

- 7) Uregulowanie w Prawie o ruchu drogowym kwestii związanych z ważnością ww. *Poświadczenia zgodności*, w przypadkach zmiany przedsiębiorcy prowadzącego stację kontroli pojazdów.
- 8) Wprowadzenie w Prawie o ruchu drogowym przepisów umożliwiających nakładanie kar pieniężnych na przedsiębiorców i diagnostów za nieprawidłowe przeprowadzenie badań technicznych pojazdów.
- 9) Rozszerzenie, zawartego w art. 84 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym, katalogu przypadków, w których starosta cofa uprawnienia diagnostom, o przypadek wyroku sądowego, uznającego diagnostów winnych popełnienia przestępstwa przy wykonywaniu badań technicznych pojazdów.
- 10) Wprowadzenie do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie³⁰ – przepisów umożliwiających jednoznaczne określanie granic strefy oddziaływania skrzyżowania dróg na bezpieczeństwo ruchu drogowego.
- 11) Wprowadzenie do ww. rozporządzenia przepisów umożliwiających zaliczanie do publicznych zjazdów z dróg nie tylko zjazdów do nieruchomości, na terenie których prowadzona jest działalność gospodarcza, lecz także zjazdów do obiektów o charakterze użyteczności publicznej.
- 12) Usunięcie rozbieżności pomiędzy przepisami (zawartymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych³¹ oraz rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie), określającymi wymagania dla miejsc obsługi podróżnych, a treścią definicji w tym zakresie, zawartych w Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego³².
- 13) Uregulowanie - w ustawie o drogach publicznych - zasad zapewnienia przez zarządcę drogi dostępu do dróg publicznych z nieruchomości, które taki dostęp utracą w wyniku przebudowy drogi lub zmiany jej klasy technicznej.

³⁰ Dz.U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430.

³¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116 ze zm.

³² Umowa Europejska o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR), sporządzona w Genewie dnia 15 listopada 1975 r. - Dz.U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35.

- 14) Wprowadzenie - w Prawie o ruchu drogowym - obowiązku gromadzenia przez administratora Centralnej Ewidencji Kierowców danych i informacji o dokonaniu wpisu (bądź wykreśleniu) przedsiębiorcy do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia lub ośrodki doskonalenia techniki jazdy, wpisu do ewidencji ośrodków doskonalenia techniki jazdy jednostki wojskowej lub jednostki resortu spraw wewnętrznych, a także określenia zakresu tych danych oraz określenia sposobu przekazywania ww. danych i informacji do Centralnej Ewidencji Kierowców.
- 15) Określenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³³ sposobu postępowania wojewodów w przypadkach wskazania przez przedsiębiorcę - znajdujących się na terenie innego województwa - miejsc przeznaczonych do szkolenia w warunkach specjalnych.

³³ Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Podstawowe regulacje prawne dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego zawiera, wielokrotnie nowelizowana³⁴ ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym³⁵ (w dalszej treści „Prawo o ruchu drogowym”) oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Zadania organów administracji, związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz zasady ich wykonywania, uregulowane są również w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁶ (w dalszej treści „ustawa o drogach”) oraz w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁷ (w dalszej treści „ustawa o transporcie”) i w aktach wykonawczych do tych ustaw.

Działania administracji na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego od dnia 1 stycznia 2002 r. koordynowane są przez międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD). Rola tej Rady polega również na wytyczaniu kierunków działań administracji rządowej w tych sprawach. KRBRD działa przy ministrze właściwym do spraw transportu, a przy marszałku województwa działa Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jako wojewódzki zespół koordynacyjny w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego.³⁸

Czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie, zgodnie z przepisami art. 129 Prawa o ruchu drogowym należą do zadań Policji.³⁹

³⁴ Zmiany ustawy w większości przypadków uzasadniane były, poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ustawę zmieniano również po wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, uznających przepisy ustawy za niezgodne z Konstytucją (Wyrok TK z dnia 21.12.1999 K22/99, Wyrok TK z dnia 28.06.2000 K34/99, Wyrok TK z dnia 07.06.2005 K23/04, Wyrok TK z dnia 18.01.2006 K21/05, Wyrok TK z dnia 20.02.2008 K30/07 Wyrok TK z dnia 03.06.2008 P4/64, Wyrok TK z dnia 14.10.2009 Kp4/0).

³⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

³⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

³⁸ Działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego określają przepisy art. 140b – 140l Prawa o ruchu drogowym.

³⁹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.).

3.1.1.1. Nadawanie uprawnień do kierowania pojazdami

Zgodnie z definicją ustawową (art. 2 pkt. 21 Prawa o ruchu drogowym) kierowcą jest osoba uprawniona do kierowania pojazdem silnikowym. Dokumentem stwierdzającym uprawnienie do kierowania takim pojazdem jest prawo jazdy. W zależności od rodzaju i cech pojazdu, którego dotyczy uprawnienie do kierowania, wydawane są określone kategorie praw jazdy wyszczególnione w art. 88 Prawa o ruchu drogowym.

Prawo jazdy wydaje, za opłatą oraz po uiszczeniu opłaty ewidencyjnej, starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się – art. 97 Prawa o ruchu drogowym. Nadanie lub odmowa nadania uprawnień do kierowania pojazdem następuje w formie decyzji administracyjnej.⁴⁰

Prawo o ruchu drogowym w dziale IV, rozdziale 2 "Szkolenie i egzaminowanie" (art. 101- 115) reguluje zagadnienia szkolenia osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami. Szkolenie osoby ubiegającej się o wydanie uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym albo tramwajem jest prowadzone w formie kursu w ośrodku szkolenia kierowców oraz w formie zajęć szkolnych dla uczniów – przez szkołę, w której programie nauczania jest przewidziane uzyskanie umiejętności kierowania pojazdem silnikowym (art. 102 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym).

Nadzór nad szkoleniem - zgodnie z przepisami art. 108 Prawa o ruchu drogowym - sprawują:

- 1) starosta – w zakresie szkolenia prowadzonego przez przedsiębiorcę;
- 2) odpowiedni organ podległy Ministrowi Obrony Narodowej właściwy w sprawach transportu i ruchu wojsk (w zakresie szkolenia prowadzonego przez jednostkę wojskową);
- 3) odpowiedni organ resortu spraw wewnętrznych – w zakresie szkolenia prowadzonego przez jednostkę tego resortu;
- 4) organ właściwy do wykonywania nadzoru pedagogicznego – w zakresie szkolenia prowadzonego przez szkołę.

⁴⁰ Szczegółowe czynności organów w sprawach związanych z wydawaniem dokumentów, cofaniem i przywracaniem uprawnień do kierowania określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami (Dz.U. Nr 24, poz. 215 ze zm.)

Egzamin państwowy sprawdzający kwalifikacje osoby ubiegającej się o uprawnienie do kierowania pojazdem, przeprowadza egzaminator zatrudniony przez dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego (WORD) – art. 109 Prawa o ruchu drogowym. Ośrodki te, zgodnie z przepisami art. 116 ust.2 Prawa o ruchu drogowym są samorządowymi wojewódzkimi osobami prawnymi. Nadzór nad ośrodkiem sprawuje Zarząd województwa. Zarząd powołuje i odwołuje dyrektora WORD, ustala jego wynagrodzenie oraz wyraża zgodę na zaciąganie przez WORD kredytów (art. 116 ust. 3, art. 118 ust. 2 i 3, art. 119 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym).

Sposób przeprowadzania egzaminów określa szczegółowo rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów⁴¹. Nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych sprawuje marszałek województwa (art. 112 Prawa o ruchu drogowym). Zadaniem marszałka województwa jest też prowadzenie ewidencji egzaminatorów.

Doskonalenie umiejętności osób posiadających uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym, obowiązkowe dla kierowców wykonujących przewozy drogowe osób lub rzeczy, jest prowadzone w ośrodkach doskonalenia techniki jazdy (ODTJ) – art. 115f Prawa o ruchu drogowym. Szczegóły określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów⁴². Ćwiczenia praktyczne w zakresie doskonalenia techniki jazdy są prowadzone przez instruktorów, którzy muszą spełniać warunki określone w art. 115j ust. 2 pkt. 1-3 Prawa o ruchu drogowym. Jednym z tych warunków jest wpis do ewidencji instruktorów techniki jazdy, prowadzonej przez wojewodę. Zgodnie z przepisami art. 115k Prawa o ruchu drogowym, wojewoda sprawuje nadzór nad ODTJ.

⁴¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 217, poz.. 1834. W rozporządzeniu tym zostały wprowadzone istotne zmiany, które weszły w życie z dniem 9 czerwca 2009 r. oraz dniem 26 sierpnia 2009 r. (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów. Dz. U. z 2009 r. Nr 78, poz. 653).

⁴² Dz.U. z 2008 r. Nr 77, poz.458.

Kierowca zamierzający wykonywać transport drogowy musi spełnić wymagania związane z kwalifikacjami zawodowymi, które są określone w rozdziale 7a ustawy o transporcie drogowym (art. 39a- 39m)⁴³.

Kierowcy zawodowi uzyskują stosowne kwalifikacje poprzez odbycie kursu kwalifikacyjnego i szkolenia okresowego, w formie jednorazowego kursu okresowego lub cyklu szkoleń, rozłożonych w okresie pięciu lat. Kierowcy odbywają kurs kwalifikacyjny, kurs kwalifikacyjny uzupełniający oraz szkolenie okresowe w ośrodkach szkolenia. Szczegółowe warunki prowadzenia szkolenia w ramach kwalifikacji wstępnej, kwalifikacji wstępnej uzupełniającej i szkoleń okresowych określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy⁴⁴.

3.1.1.2. Zarządzanie drogami i ruchem drogowym

Zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na drogach wypełniają organy zarządzające ruchem na drogach. Organy te oraz organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem określają przepisy art. 10 ust. 3-8 Prawa o ruchu drogowym. Ruchem na drogach krajowych zarządza Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (ust. 3), który może te zadania powierzyć marszałkowi województwa (ust. 8). Marszałek województwa zarządza ruchem na drogach wojewódzkich (ust. 4), a starosta na drogach powiatowych i gminnych (ust. 5). Jednakże w miastach na prawach powiatu prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych. Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych należy do ministra właściwego do spraw transportu (ust. 1), natomiast wojewoda sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu (ust. 2).

⁴³ Obowiązujący obecnie system szkolenia i egzaminowania kierowców wykonujących przewóz drogowy, został wprowadzony do porządku prawnego poprzez implementację przepisów unijnych. Ustawa z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2006 r. Nr 235, poz.1701) ma na celu implementację do polskiego systemu prawnego postanowień dyrektywy 2003/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewożenia rzeczy lub osób, zmieniającej rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 oraz dyrektywę Rady 91/439/EWG i uchylającą dyrektywę Rady 76/914/EWG.

⁴⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 53, poz. 314.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 10 ust. 12 Prawa o ruchu drogowym, Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴⁵. Szczegółowe zadania organu zarządzającego ruchem zostały określone jako:

- 1) rozpatrywanie projektów organizacji ruchu⁴⁶ oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu;
- 2) opracowywanie lub zlecanie do opracowania projektów organizacji ruchu uwzględniających wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz organizacji i bezpieczeństwa ruchu;
- 3) zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów;
- 4) przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji;
- 5) przechowywanie projektów organizacji ruchu i prowadzenie ich ewidencji;
- 6) opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych;
- 7) prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu;
- 8) współpraca w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami.

Zatwierdzenie organizacji ruchu przez właściwy organ zarządzający ruchem stanowi podstawę do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej (§ 4 ust. 1). Zgodnie z § 4 ust. 3 powyższego rozporządzenia projekt organizacji organizacji ruchu na skrzyżowaniu dróg o różnych organach zarządzających ruchem zatwierdza organ zarządzający ruchem właściwy dla drogi wyższej kategorii (§ ust. 2). Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor lub osoba realizująca zamówienie tych jednostek (§4 ust. 3).

⁴⁵ Dz.U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729. Poprzednio - rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (weszło w życie z dniem 3 listopada 2000 r.).

⁴⁶ Organizacją ruchu jest mająca wpływ na ruch drogowy: a) geometria drogi i zakres dostępu do drogi, b) sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, c) zasady i sposób działania sygnalizacji, znaków świetlnych, znaków o zmiennej treści i innych zmiennych elementów.

Organ zarządzający ruchem obowiązany jest, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu, przeprowadzić kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu (§ 12 ust. 3). Niezależnie od takich kontroli, powinien również przeprowadzać co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych (§ 12 ust. 5).

Zasady zarządzania drogami publicznymi oraz właściwość organów w tym zakresie reguluje ustawa o drogach publicznych. Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1 ustawy o drogach). Zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca (art. 21 ust. 1 ustawy o drogach). Zgodnie z art. 21 ust. 1a tej ustawy, zarządca drogi może upoważnić pracowników odpowiednio: urzędu marszałkowskiego, starostwa, urzędu miasta lub gminy albo pracowników jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych.

Szczegółowe zadania zarządcy drogi zostały określone w art. 20 ustawy o drogach. Należą do nich:

- 1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- 3) pełnienie funkcji inwestora;
- 4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- 5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- 6) koordynacja robót w pasie drogowym;

- 7) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- 8) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 9) wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających;
- 10) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- 11) wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- 12) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- 13) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów.

W art. 4 ust. 1 pkt. 10 ustawy o drogach publicznych zdefiniowano, iż utrzymanie drogi polega na wykonywaniu robót remontowych, przywracających jej pierwotny stan, oraz robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu.

3.1.1.3. Dopuszczanie pojazdów do ruchu drogowego

Zgodnie z definicją ustawową (art. 2 pkt. 31 Prawa o ruchu drogowym) pojazd jest to środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszyna lub urządzenie do tego przystosowane. Pojazd uczestniczący w ruchu ma być tak zbudowany, wyposażony i utrzymany, aby korzystanie z niego:

- 1) nie zagrażało bezpieczeństwu osób nim jadących lub innych uczestników ruchu, nie naruszało porządku ruchu na drodze i nie narażało kogokolwiek na szkodę;
- 2) nie zakłócało spokoju publicznego przez powodowanie hałasu przekraczającego poziom określony w przepisach szczegółowych;
- 3) nie powodowało wydzielania szkodliwych substancji w stopniu przekraczającym wielkości określone w przepisach szczegółowych;
- 4) nie powodowało niszczenia drogi (art. 66 ust. 1 Prawa o ruchu drogowym).

Warunki dopuszczenia pojazdu do ruchu określają przepisy art. 71-80 Prawa o ruchu drogowym. Jeden z takich warunków stanowi, określony w art. 81 Prawa o ruchu drogowym, obowiązek dokonywania badań technicznych pojazdów samochodowych,

ciągników rolniczych, motorowerów i przyczep. Badanie techniczne jest przeprowadzane na koszt właściciela pojazdu w stacji kontroli pojazdów i ma na celu sprawdzenie pojazdu m.in. pod względem bezpieczeństwa użytkowania zarówno dla osób nim jadących, jak i innych uczestników ruchu, ochrony środowiska oraz obowiązkowego wyposażenia.

Badania techniczne polegają na sprawdzeniu, czy pojazd odpowiada warunkom technicznym, określonym w ustawie Prawo o ruchu drogowym, w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia⁴⁷, a także w przepisach o przewozie drogowym materiałów niebezpiecznych⁴⁸, jeżeli pojazd jest przystosowany do przewozu tych towarów. Badania techniczne dzieli się na badania okresowe i badania dodatkowe.

Do dnia 21 sierpnia 2004 r., czyli przed zmianą ustawy Prawo o ruchu drogowym, dokonaną przepisami ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁹, działalność w zakresie prowadzenia badań technicznych pojazdów była prowadzona na podstawie zezwoleń. Aktualnie obowiązujące zasady działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów (SKP) zostały określone przepisami Prawa o ruchu drogowym w brzmieniu ustalonym przez art. 22 pkt 1-5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Stację kontroli pojazdów może prowadzić przedsiębiorca, który spełnia warunki określone w art. 83 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym. Poświadczenie spełniania tych warunków wydaje za opłatą, w formie decyzji administracyjnej, Dyrektor Transportowego Dozoru Technicznego, po dokonaniu sprawdzenia stacji.

Badania techniczne pojazdów wykonuje, zatrudniony w stacji kontroli pojazdów, uprawniony diagnosta. Starosta wydaje uprawnienie do wykonywania badań technicznych. W przypadku cofnięcia diagnoście uprawnienia do wykonywania badań, ponowne uprawnienie nie może być wydane wcześniej niż po upływie 5 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna.

⁴⁷ Dz.U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262 ze zm.

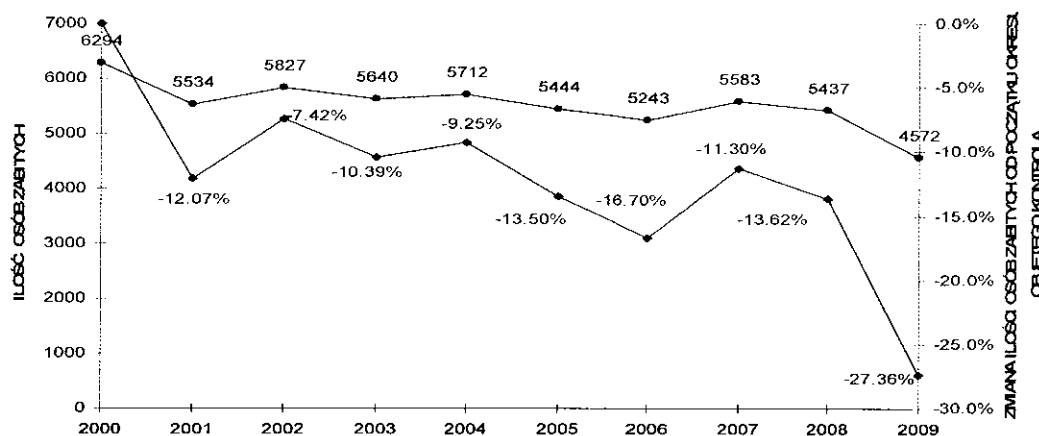
⁴⁸ Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym materiałów niebezpiecznych (Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1671 ze zm.).

⁴⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808 ze zm.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Negatywne cechy współczesnego transportu, jak katastrofy i wypadki oraz skutki niesprawności środków transportowych, takie jak emisja spalin, wibracja i hałas, wywołane wzrostem zapotrzebowania na mobilność, stały się jedną z najważniejszych przyczyn strat społecznych, gospodarczych i ekologicznych, z którymi społeczeństwo musi się szybko uporać⁵⁰. Rozwój ruchu drogowego przynosi, obok korzyści gospodarczych i społecznych wiele zagrożeń i zjawisk niekorzystnych, z których najpoważniejsze to wypadkowość. I dlatego, w opublikowanej w 2001 r. przez Komisję Europejską „Białej Księdze Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje”⁵¹ znaczną uwagę poświęcono bezpieczeństwu transportu. W przyjętym następnie Europejskim Programie Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego Wspólnota postawiła sobie za cel zmniejszenie o 50% liczby zabitych w wypadkach drogowych do 2010 roku. Polski Rząd w przyjętej Strategii Rozwoju Transportu na lata 2007 - 2013⁵², jako jeden z głównych celów założył zmniejszenie do 2013 r. o 50% liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w stosunku do 2003 r., tj. do nie więcej niż 2800 zabitych w 2013 roku.

Rys. 1. Liczba zabitych w wypadkach drogowych oraz tendencja w stosunku do 2000 r.



Źródło: Opracowano na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

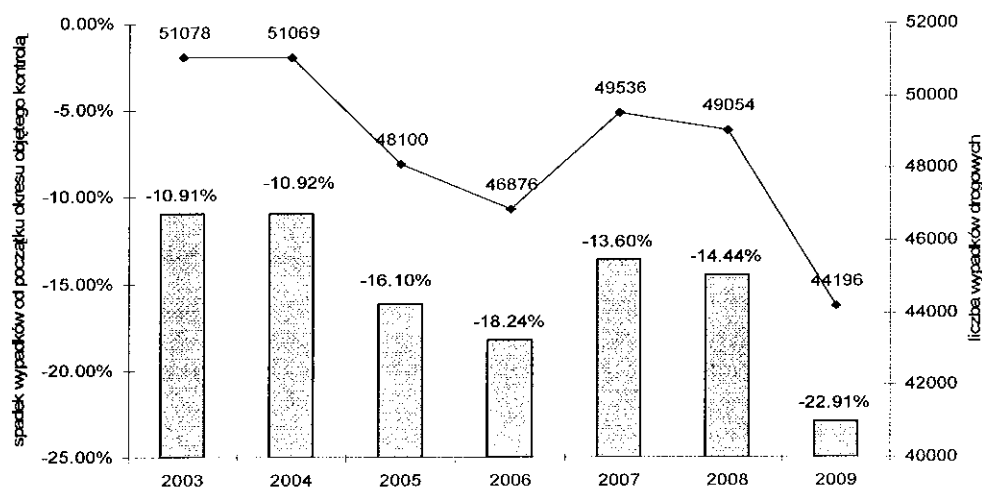
⁵⁰ Ryszard Krystek: „Zintegrowany System Bezpieczeństwa Transportu”, Tom I „Diagnoza bezpieczeństwa transportu w Polsce”. Szacunkowe koszty wypadków drogowych w Polsce stanowią w każdym roku od 2,5 do 3% produktu krajowego brutto (PKB).

⁵¹ „Europejska polityka transportowa do roku 2010: Czas na decyzje” (COM(2001) 370 final, 12 September 2001).

⁵² Przyjęty przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 19 kwietnia 2005 r. „Krajowy Program Bezpieczeństwa ruchu drogowego 2005 – 2007 – 2013 Gambit 2005”.

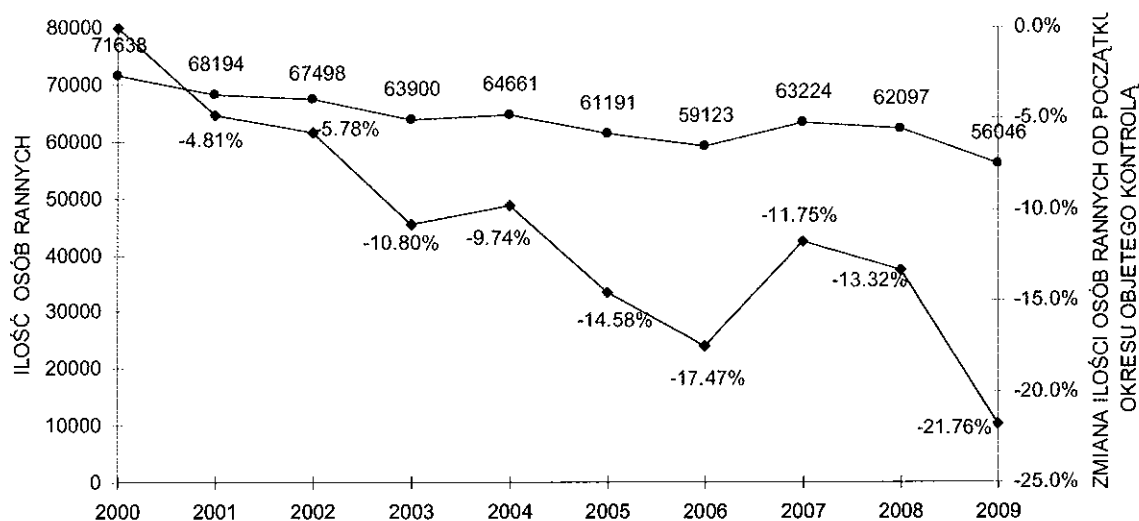
Stan bezpieczeństwa na polskich drogach (pod względem statystycznym) obrazują rysunki 2. i 3.

Rys. 2. Liczba wypadków drogowych w Polsce oraz tendencja w stosunku do 2000 roku



Źródło: Opracowano na podstawie danych Rocznika statystycznego GUS.

Rys. 3. Liczba osób rannych w wypadkach drogowych oraz tendencja w stosunku do 2000 roku

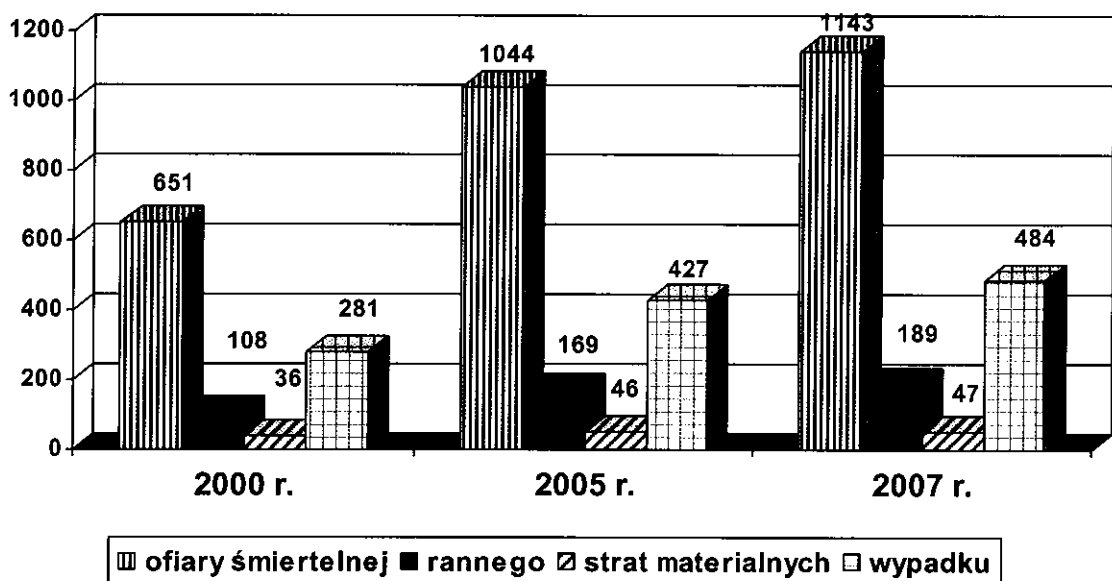


Źródło: Opracowano na podstawie danych Rocznika statystycznego GUS.

Na poziom bezpieczeństwa ruchu na polskich drogach ma przede wszystkim wpływ jakość infrastruktury drogowej, w tym dostosowanie jej do potrzeb wynikających m.in. z położenia Polski na szlaku tranzytowym wschód – zachód, generującym

bardzo duży ruch tranzytowy, oraz szybki rozwoju krajowej motoryzacji. Nieprzystosowanie infrastruktury do rosnących potrzeb, brak możliwości sprawowania efektywnej kontroli nad ruchem, duże zróżnicowanie parku pojazdów, mieszana struktura ruchu, brak skutecznie wdrażanych programów ograniczających negatywne skutki rozwoju motoryzacji, lekceważenie doświadczeń krajów zachodnich sprzed kilkudziesięciu lat - powodują że koszty (zewnętrzne i wewnętrzne)⁵³ wypadków drogowych, ponoszone są przez całość społeczeństwa. Szacunkowe koszty jednostkowego wypadku drogowego ilustrują dane na rys. 4.

Rys. 4. Szacunkowy koszt jednostkowego wypadku drogowego (średnio w tys. zł na obszarze zabudowanym i niezabudowanym)



Źródło: Obliczono na podstawie danych IBDiM.

Ze względu na fakt, że system ruchu drogowego obejmuje trzy nierozzerwalne elementy, którymi są **człowiek - pojazd - droga**⁵⁴, to wypadki drogowe są konsekwencją ułomności tego systemu, w ramach którego jednocześnie naruszenie kilku lub nawet jednego z warunków bezpiecznego poruszania się prowadzić może do

⁵³ Dr Barbara Pawłowska: „Doświadczenia europejskie w zakresie Metodologii szacowania kosztów zewnętrznych wypadków drogowych”. Politechnika Gdańska. W skład kosztów zewnętrznych wchodzi: koszty świadczeń medycznych i rehabilitacji ofiar wypadków, straty w produkcji spowodowane wypadkami, koszty służb specjalnych, tj. policji, pogotowia ratunkowego, straży pożarnej, sądownictwa itp. oraz straty materialne, niepokryte przez ubezpieczenie (straty w sferze własności publicznej). Koszty wewnętrzne (prywatne) wypadków - pokrywane przez firmy ubezpieczeniowe - w ramach wypłaty odszkodowań, to – poza cierpieniem - koszty strat materialnych, koszty medyczne, koszty związane ze stratami w produkcji, koszty zastąpienia pracownika na czas rekonwalescencji.

⁵⁴ Jadwiga Bąk, Dorota Bąk-Gajda: „Psychologiczne czynniki bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

wypadku, ofiar w ludziach i do strat materialnych⁵⁵. W analizie układu **człowiek - pojazd - droga**, każdy element należy rozpatrywać w powiązaniu z pozostałymi, ponieważ w relacjach ruchu drogowego zawsze występują razem, mimo że są samoistne.

W systemie bezpieczeństwa ruchu drogowego decydującym czynnikiem sprawczym jest człowiek. Z sondażu przeprowadzonego w 2004 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej wynikało⁵⁶, że polscy kierowcy nie cieszą się w społeczeństwie najlepszą opinią. Prawie połowa respondentów (48%) była przekonana, że obniża się poziom kultury jazdy.

Do najbardziej irytujących zachowań kierowców należały - w opinii ankietowanych - zbyt szybka jazda (34%), zajeżdżanie drogi (19%), wymuszanie pierwszeństwa i agresja na drodze (po 15%), nieprzepuszczanie pieszych na pasach (14%), jazda po spożyciu alkoholu (13%) oraz używanie wulgaryzmów i przekleństw (11%). Ponad połowa badanych prowadzących samochód (58%) przyznała, że zdarza im się łamać przepisy drogowe.

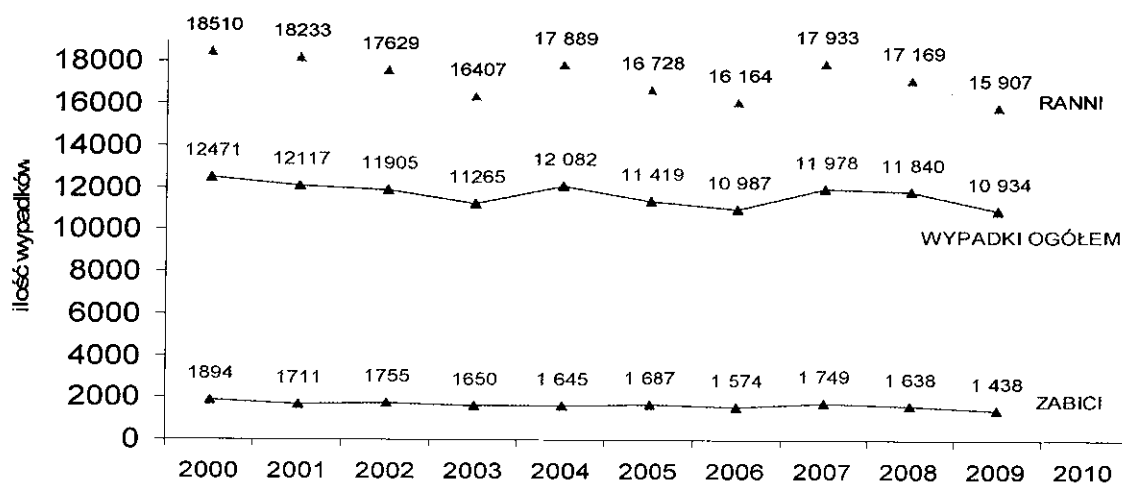
Wśród przyczyn wykroczeń najczęściej wymieniano pośpiech (46%) oraz niedostosowanie przepisów do panujących na drodze realiów (20%). Połowa ankietowanych miała wśród znajomych lub rodziny kogoś, kto miał wypadek drogowy. Co szósty Polak (16%) stracił w wypadku kogoś bliskiego, co siódmy (14%) sam był ofiarą wypadku, a co szesnasty (6%) - sprawcą.

Skutki najczęściej popełnianych błędów i wykroczeń kierowców obrazują wykresy na poniższych rysunkach.:

⁵⁵ Stanisław Gaca: „Inżynieria ruchu drogowego”. System ten powinien być poszerzony o inne elementy obejmujące szeroko rozumiane otoczenie drogi, nadzór nad ruchem i porządek prawny, ratownictwo oraz warunki pogodowe.

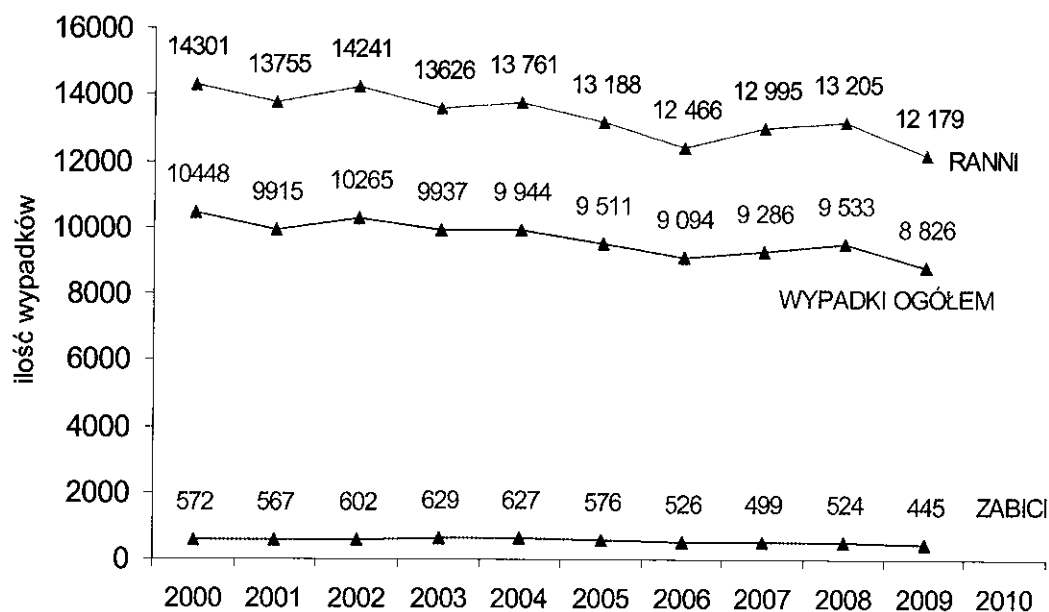
⁵⁶ „Styl i kultura jazdy polskich kierowców”, Centrum Badania Opinii Społecznej, komunikat z badań, Październik 2004 r.

Rys. 5. Niedostosowanie prędkości do warunków ruchu



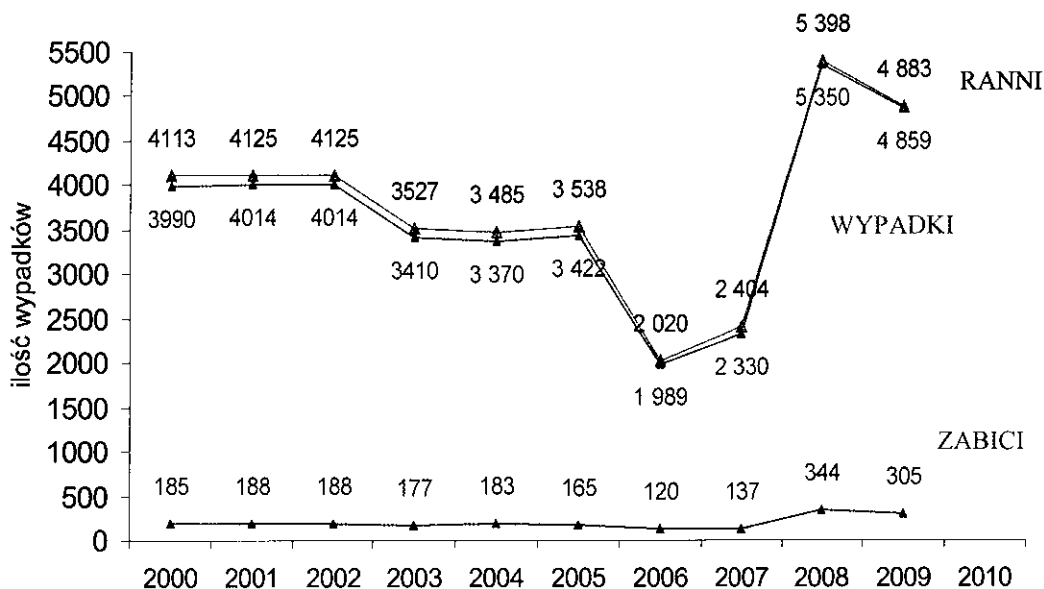
Źródło: Opracowano na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Rys. 6. Nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu



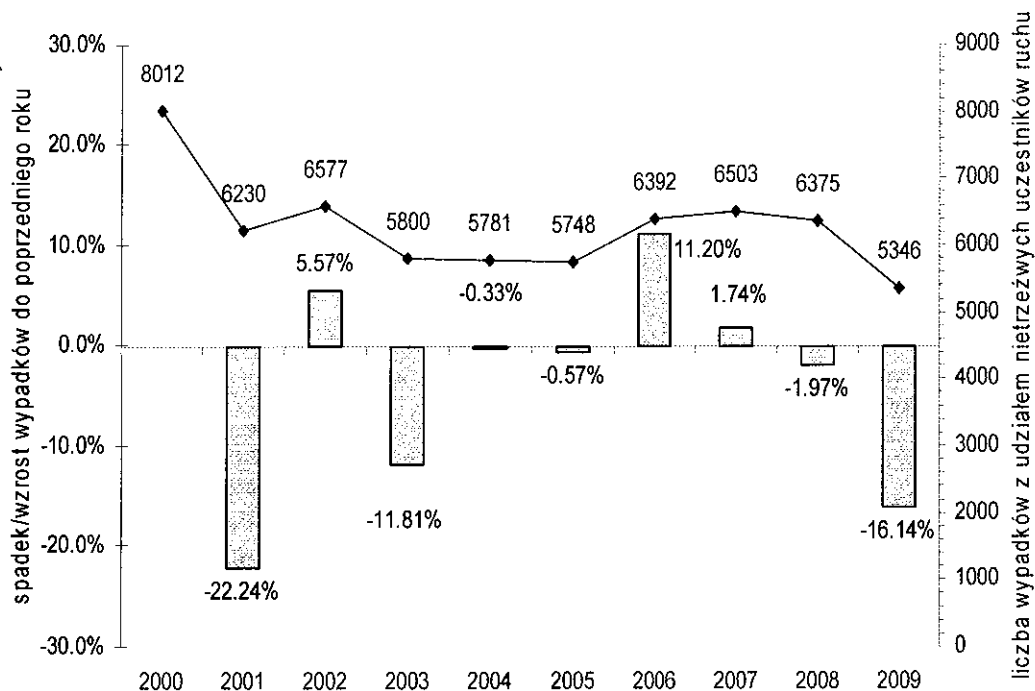
Źródło: Opracowano na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Rys. 7. Nieprawidłowe zachowanie się kierującego względem pieszego



Źródło: Opracowano na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Rys. 8. Wypadki spowodowane przez nietrzeźwych uczestników ruchu



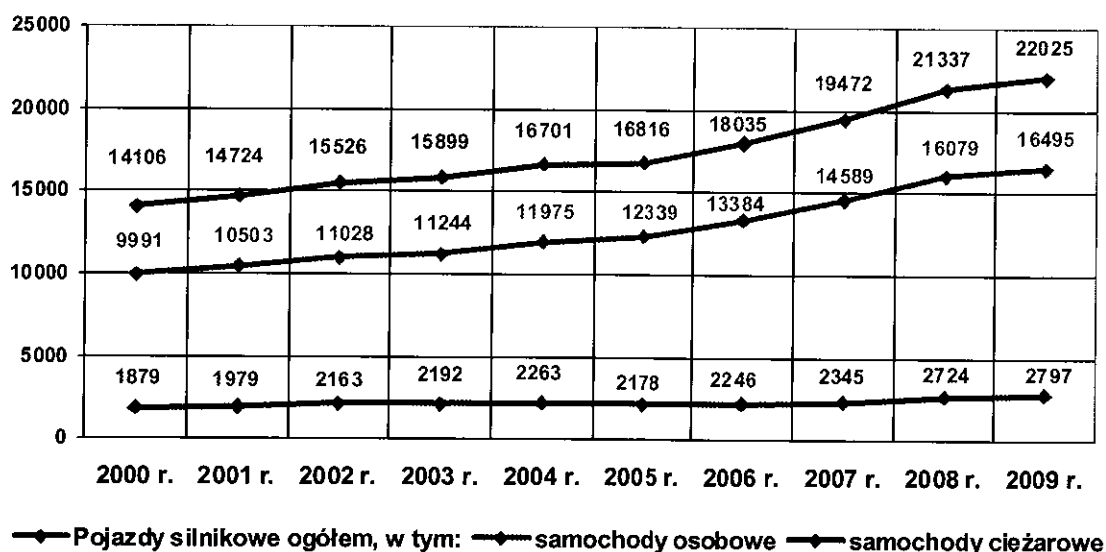
Źródło: Opracowano na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Ważnym elementem bezpieczeństwa ruchu drogowego jest stan techniczny eksploatowanych pojazdów silnikowych. Systematycznemu powiększaniu parku pojazdów w Polsce nie towarzyszy jednak jednoczesna poprawa jego jakości. Użytkowane w naszym kraju auta są względnie stare, przez to mniej bezpieczne i mało przyjazne dla środowiska⁵⁷.

Badania stanu technicznego pojazdów⁵⁸, jakości i rodzaju prowadzonych napraw oraz jakości procedur dopuszczających pojazdy do ruchu przeprowadzone na losowej próbie 659 pojazdów samochodowych, skontrolowanych w 97 stacjach serwisowych wykazały, że 24% z tych pojazdów nie powinno być dopuszczonych do ruchu. Badając natomiast poprawność i profesjonalizm wykonania napraw powypadkowych 451 samochodów stwierdzono, że poprawnie naprawiono tylko 296 pojazdów, co stanowiło 45% ogółu naprawianych samochodów osobowych. Podobnie badania prowadzone przez TÜV⁵⁹ w Polsce wskazują, że stan techniczny 14% zbadanych pojazdów nie kwalifikował ich do dopuszczenia do ruchu.

Zmiany w liczbie pojazdów silnikowych w Polsce przedstawiono na rys. 9., natomiast liczbę wypadków drogowych z udziałem niesprawnych pojazdów – na rys. 10.

Rys. 9. Liczba zarejestrowanych pojazdów silnikowych w latach 2000 - 2009 (w tys. sztuk)



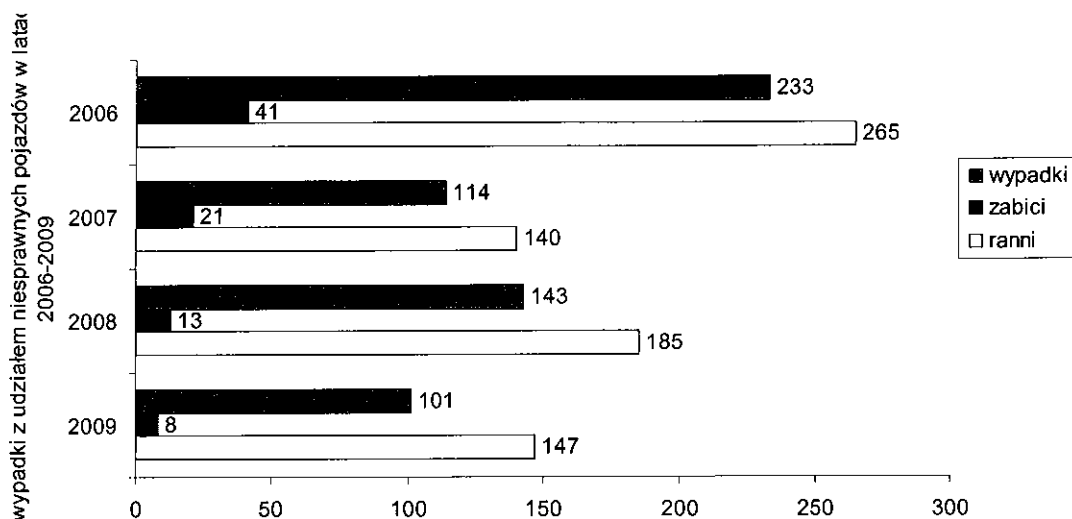
Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS.

⁵⁷ Zob. Raport Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego z 2008 r.

⁵⁸ Dr hab. inż. Andrzej Pięta: „Badania techniczne samochodów, a bezpieczeństwo ruchu drogowego”.

⁵⁹ TÜV Technischer ÜberwachungsVerein w dosłownym tłumaczeniu to Stowarzyszenie Nadzoru Technicznego. TÜV tworzył procedury kontrolne dla coraz to nowych dziedzin przemysłu, wyznaczając tym samym uznane powszechnie standardy bezpieczeństwa i jakości..

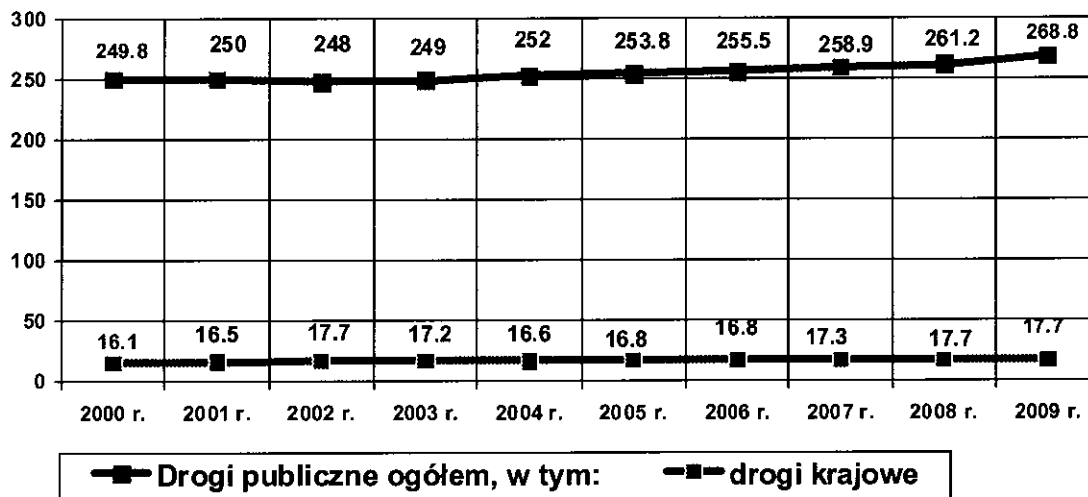
Rys. 10. Liczba wypadków z udziałem niesprawnych pojazdów



Źródło: Opracowano na podstawie danych Rocznika statystycznego GUS.

Trzecim ważnym elementem systemu bezpieczeństwa ruchu drogowego jest długość i struktura sieci drogowej oraz jej jakość. Zmiany w długości dróg publicznych⁶⁰ w latach 2000 – 2009 przedstawiono na rys. 11.

Rys. 11. Długość dróg publicznych o twardej nawierzchni w latach 2000 – 2009 (w tys. km)



Źródło: Opracowano na podstawie danych GUS oraz GDDKiA.

⁶⁰ Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się - według przepisów ustawy o drogach publicznych - na drogi: krajowe (w 2009 r. ich udział w ogólnej sieci drogowej o twardej nawierzchni wynosił 6,8%) oraz drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne (tzw. drogi samorządowe), których łączna długość wynosiła w 2009 r. ponad 251 tys. km.

Według danych GUS, długość sieci dróg publicznych w latach 2000 – 2009 wzrosła o 7,6% (tj. o ponad 20 tys. km). Istotne zmiany nie wystąpiły jednak w strukturze jakościowej tych dróg pod względem udziału autostrad i dróg ekspresowych oraz pozostałych dróg jednokierunkowych. Na koniec 2009 r. długość autostrad wynosiła ok. 849 km, dróg ekspresowych – ok. 521 km, a pozostałych dróg o dwóch jezdniach jednokierunkowych (w tym z ulice jednokierunkowe) – 851 km. Drogi tej klasy i rodzaju stanowiły zatem niecałe 0,8% ogólnej długości dróg publicznych o twardej nawierzchni. Pozostałe 99,2% tych dróg stanowiły jednojezdniowe drogi dwukierunkowe o różnym stanie technicznym ich nawierzchni. Tymczasem w okresie tym liczba pojazdów silnikowych ogółem wzrosła średnio o 56,1%, w tym samochodów osobowych o 65,1%, a samochodów ciężarowych o 23,5%. Oznacza to, iż tylko z tego powodu – pomijając ruch tranzytowy – natężenie ruchu na polskich drogach publicznych zwiększyło się ponad siedmiokrotnie, co z pewnością obniżało poziom bezpieczeństwa na tych drogach.

O wpływie nasilenia (natężenia) ruchu drogowego na jego bezpieczeństwo może świadczyć liczba wypadków na drogach krajowych, gdzie ma miejsce największy ruch pojazdów, w tym z powodu ruchu tranzytowego⁶¹. W 2009 r. na tych drogach wydarzyło się 23,5% ogólnej liczby wypadków, w których ofiary śmiertelne stanowiły aż 34,5% ogółu zabitych we wszystkich wypadkach drogowych, natomiast udział rannych wynosił 25,4%. Tak więc, w porównaniu do pozostałych dróg publicznych (tj. samorządowych), na drogach krajowych dochodziło – z powodu ich zatłoczenia i niewłaściwej jakości, zwłaszcza nawierzchni⁶² - ponad 3 razy częściej do wypadków, w których prawie 5 razy częściej występowały ofiary śmiertelne⁶³.

W celu dostosowania sieci drogowej do standardów Unii Europejskiej Ministerstwo Infrastruktury opracowało w 2001 r. „Program dostosowania podstawowej sieci drogowej w Polsce do standardów Unii Europejskiej do 2015 roku”⁶⁴. Program

⁶¹ W 2009 r. przez zewnętrzne granice UE wjechało do Polski ponad 8,6 mln pojazdów, w tym ponad 7,2 mln samochodów osobowych, ok. 1,4 mln samochodów ciężarowych i prawie 108 tys. autobusów.

⁶² Według danych GDDKiA - w 2009 r. zły stan techniczny nawierzchni miało prawie 19% dróg krajowych, natomiast stan niezadowalający nawierzchni dotyczył 21,5% tych dróg.

⁶³ Podobne relacje w omawianym zakresie występowały w latach 2007 – 2008. Na drogach krajowych doszło wtedy do 24,1 i 23,5 % wypadków, w których ofiary śmiertelne stanowiły odpowiednio: 37,6 oraz 37,5% ogółu zabitych w wypadkach drogowych.

⁶⁴ Opracowanie Kancelarii Sejmu RP, Biuro Studiów i Ekspertyz, pt: „Dostosowanie podstawowej sieci drogowej w Polsce do standardów unijnych do 2015 r.” (zob.: www.sejm.gov.pl).

dotyczy ok. 15 tys. km dróg, w tym ok. 5 tys. km sieci dróg ekspresowych TINA⁶⁵ oraz dostosowania do 2015 r. nawierzchni tych dróg do wymogów dotyczących nośności, wzmocnienia mostów i poprawy funkcjonalności oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Mimo podejmowanych przez administrację rządową i samorządową różnych działań⁶⁶ bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce w okresie ostatnich 10 lat nie uległo istotnej poprawie. W tym okresie, według danych GUS, liczba wypadków w ruchu drogowym zmniejszała się o ok. 2,3% średniorocznie. W rezultacie w 2009 r. – w stosunku do 2000 r. - miało miejsce o 13.135 (22,9%) mniej wypadków, w których zginęło o 1.722 mniej osób oraz zostało o 15.592 mniej rannych. Jednocześnie w okresie tym wzrósł o ponad 1% udział kierujących pojazdami w ogólnej liczbie sprawców wypadków drogowych⁶⁷, natomiast zmniejszył się udział pieszych jako sprawców wypadków drogowych. Wskazują na to dane zamieszczone w tabeli 1.

⁶⁵ Transport Infrastructure Needs Assessment. Sieć ta obejmuje całość Transeuropejskich Korytarzy Transportowych, przyjętych w ramach Konferencji na Krecie (1994 r.) i w Helsinkach (1997 r.).

⁶⁶ Np.: Program GAMBIT 2000, Krajowy program bezpieczeństwa ruchu drogowego 2005 – 2007 - 2013 GAMBIT 2005, Europejski Program Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

⁶⁷ W tym kontekście powstaje problem skuteczności poprawiania bezpieczeństwa na drogach poprzez zaostrzanie kar, nakładanych na uczestników ruchu drogowego, zwłaszcza na kierowców przekraczających dozwoloną szybkość. Podkreślenia wymaga fakt, że np. w Niemczech nie ma ograniczeń prędkości na większości autostrad, a liczba wypadków spowodowanych nadmierną szybkością nie jest w tym kraju wyższa niż w krajach, gdzie prędkość na autostradach jest ograniczona (pod sankcją utraty prawa jazdy lub/i zapłacenia kary pieniężnej). Aktualnie obowiązujący w Polsce tzw. system prewencyjno-represyjny wobec kierowców zaczyna pełnić funkcję bardziej fiskalną niż zwiększającą bezpieczeństwo na drogach. Liczba wypadków w Polsce i ich skutki nie zmniejszają się w pożądanym stopniu, bo w ruchu drogowym uczestniczy coraz więcej pojazdów silnikowych, a nie przybywa (w dostatecznym tempie) dobrych dróg. Do wad systemu prewencyjno-represyjnego należy zaliczyć m.in. niewielką skuteczność (szacuje się, że ok. 99% kierowców zachowuje się racjonalnie i nie potrzebuje żadnych profilaktycznych sankcji), wysokie koszty (np. zakup radarów i koszty ich eksploatacji oraz obsługi), a także fakt, że odciąga on dużą liczbę policjantów i funkcjonariuszy innych służb od ich właściwych obowiązków. System ten jest również korupcyjogenny, albowiem – w przypadku samorządów - pozwala ustalającemu oznakowanie na drogach inkasować kary za nieprzestrzeganie ustawionych znaków. Przytoczone powyżej uwagi i oceny wynikają z ustaleń obecnie prowadzonej przez NIK kontroli (IV kwartał 2010 r./I kwartał 2011 r.) pn. „Działalność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym” (Nr kontroli I/10/006).

Tab. 1. Główni sprawcy wypadków drogowych w latach 2000 i 2009

Rok	Wyszczególnienie	Ogółem	Z winy kierujących	4/3	Z winy pieszych	6/3
1	2	3	4	5	6	7
2000	Wypadki	57.331	44.835	78,2%	10.776	18,8%
	Zabici	6.294	4.650	73,9%	1.315	20,9%
	Ranni	71.638	59.970	83,7%	9.822	13,7%
2009	Wypadki	44.196	35.044	79,3%	5.015	11,3%
	Zabici	4.572	3.139	68,7%	771	16,9%
	Ranni	56.046	46.710	83,3%	4.361	7,8%

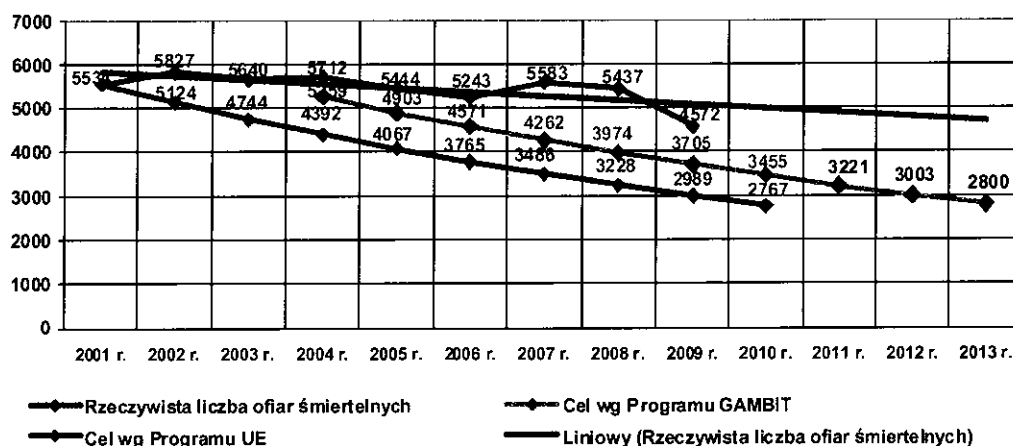
Źródło: Opracowanie NIK na podstawie danych KG Policji

Od 10 lat Polska znajduje się na czołowym miejscu w Unii Europejskiej zarówno pod względem liczby ofiar śmiertelnych, jak i kosztów, jakie ponosi państwo z powodu tragedii na drogach. W 2009 r. w krajach UE wypadki drogowe w % PKB kosztowały: we Francji - 1,0; w Danii - 1,1; w Niemczech - 1,3; średnio w UE - 1,6; a w Polsce - 2,5.

Realizacja przez Polskę zarówno celów UE⁶⁸, jak i celów krajowych (program GAMBIT), polegających na zmniejszeniu liczby ofiar wypadków śmiertelnych do poziomu określonego w stosownych dokumentach na 2010 i 2013 rok wskazuje jednak na występowanie znacznych różnic pomiędzy prognozą a stanem faktycznym. Aby osiągnąć założone cele, Polska powinna zmniejszyć liczbę wypadków śmiertelnych o ok. 35 - 40% w stosunku do rzeczywistego poziomu. Rozbieżności pomiędzy stanem prognozowanym a rzeczywistym obrazuje rysunek12.

⁶⁸ Europejska polityka transportowa do roku 2010: Czas na decyzje (COM(2001) 370 final, 12 September 2001).

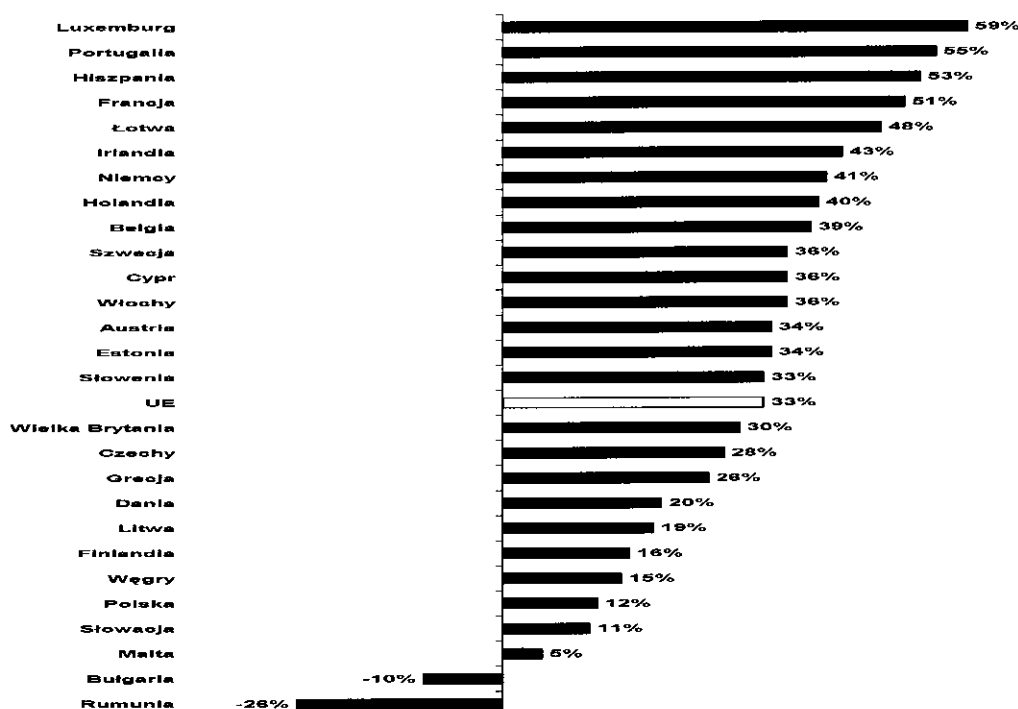
Rys. 12. Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych w Polsce w latach 2001-2013 – wartości rzeczywiste i oczekiwane



Źródło: Opracowanie INK na podstawie danych KRD.

Z danych przedstawionych na rys. 12 wynika, że wyniki Polski stanowią istotne zagrożenie dla uzyskania w skali Europy 50% redukcji liczby zabitych do 2010 roku. Potwierdzają to także dane z lat 2000 – 2008, zaprezentowane przez Komisję Europejską, które wskazują, że inne kraje znacznie lepiej realizowały zadania w rozpatrywanym zakresie, co przedstawiono na rysunku 13.

Rys. 13. Redukcja liczby zabitych na drogach w latach 2000 - 2008 w krajach Unii Europejskiej

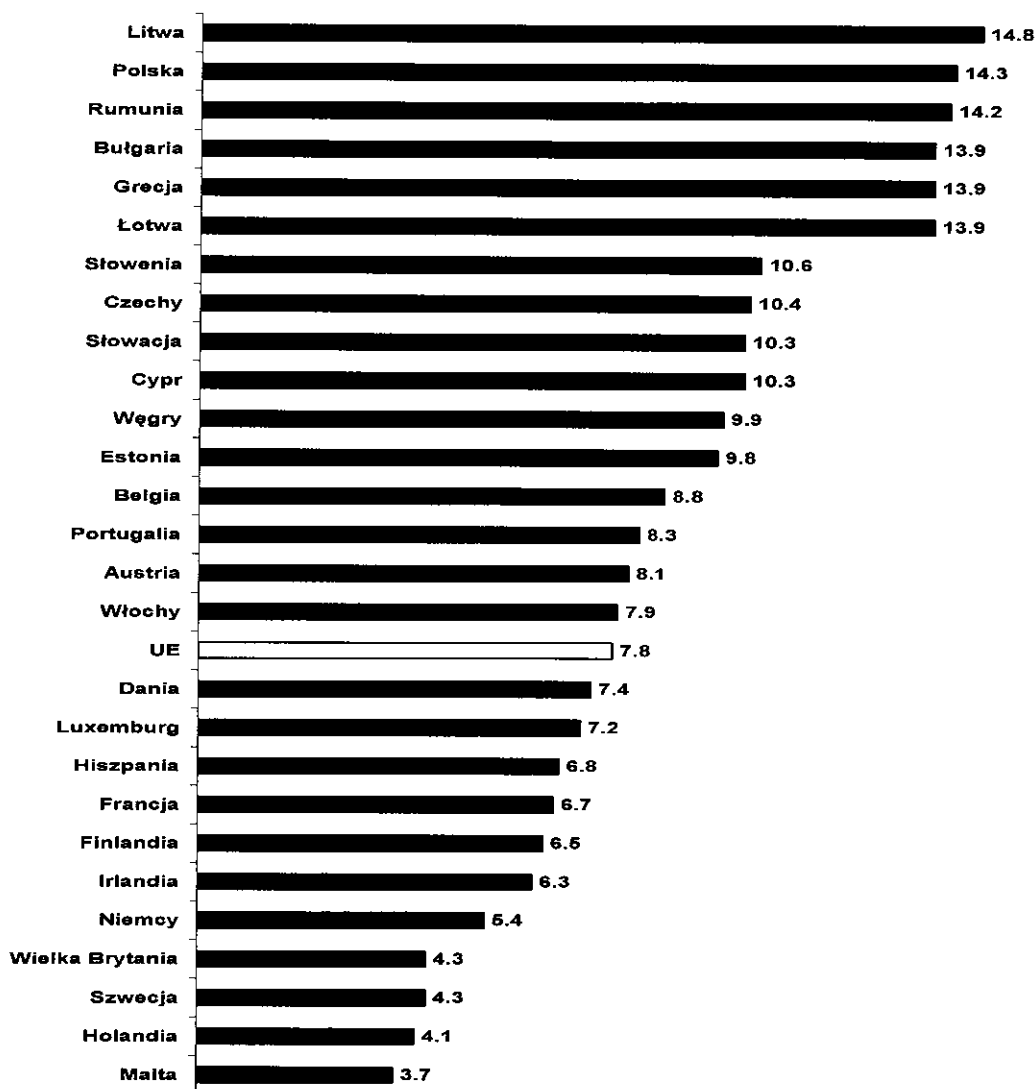


Źródło: Według danych CARE⁶⁹

⁶⁹ CARE – baza danych o wypadkach drogowych w UE utworzona Decyzją Rady nr 93/704/EC z dnia 30 listopada 1993 r. w sprawie utworzenia wspólnotowej bazy danych o wypadkach drogowych (OJ L 329, 30.12.1993, str. 63).

Niski poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce sprawia, że zagrożenie osób podróżujących po polskich drogach nadal jest bardzo wysokie i dużo wyższe niż w pozostałych krajach UE. Świadczą o tym dane o ofiarach śmiertelnych wypadków drogowych na 100 tys. mieszkańców w 2008 r., przedstawione na rysunku 14. Wynika z nich, że w Polsce użytkownicy dróg narażeni byli na ryzyko poniesienia śmierci w wypadku, czasami aż o 3,5 razy wyższym niż w krajach zachodnich UE.

Rys. 14. Ofiary śmiertelne wypadków drogowych na 100 tys. mieszkańców w krajach Unii Europejskiej w 2008 r.



Źródło: Według danych CARE

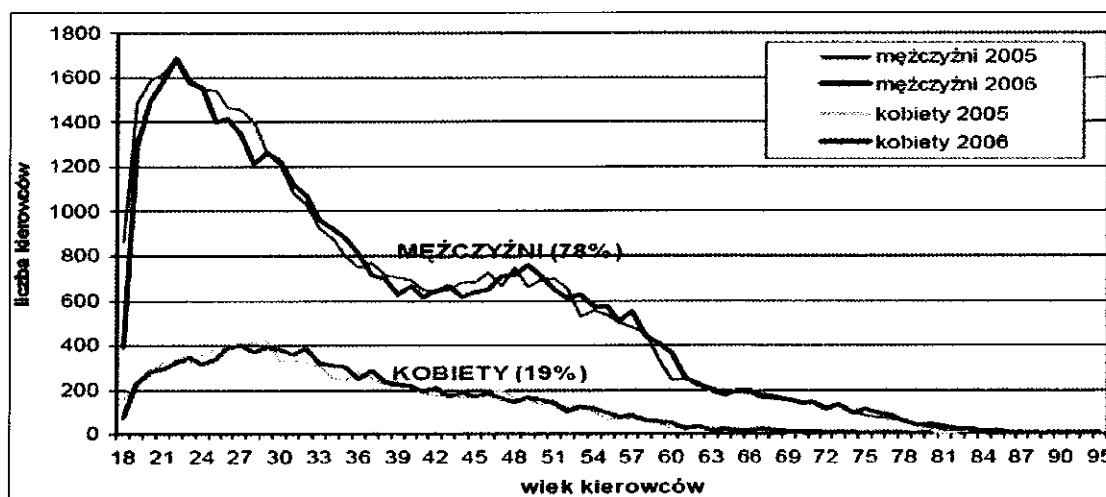
Sytuacja w rozpatrywanym zakresie nie zmieniła się również w 2009 roku. W przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców ginęło w Polsce w tym roku 12 osób, podczas gdy średnio w UE – ok. 7 osób, a np. w Niemczech – 5 osób.

3.2.2. Nadawanie uprawnień i podnoszenie kwalifikacji kierowców

Wyniki kontroli NIK wskazują, że duży i wzrastający udział kierujących pojazdami wśród sprawców wypadków drogowych pozostaje w związku z niewłaściwym – w ocenie NIK – przebiegiem procesu szkolenia i egzaminowania, poprzedzającym dopuszczenie kierowcy do uczestnictwa w ruchu drogowym. Szkolenie i egzaminowanie nie przygotowuje kierowców do bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym. Z danych KG Policji wynika, że nadal osoby o krótkim stażu (wkrótce po zdaniu egzaminu) powodują ok. 35% wypadków. Stan ten potwierdzają także wyniki kolejnych kontroli NIK.

W toku kontroli prawidłowości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców⁷⁰, dotyczącej początku okresu objętego niniejszą kontrolą, tj. lata 1999 - 2001 stwierdzono, że szkolenie i egzaminowanie kandydatów na kierowców w obowiązującym wówczas kształcie organizacyjnym - nie przygotowywało ich do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Wśród przyczyn wypadków spowodowanych przez osoby o krótkim stażu w kierowaniu pojazdami (w wieku od 18 do 24 lat), 78,3% miało związek z niewystarczającymi umiejętnościami kierowców.

Rys. 15. Kierowcy samochodów osobowych uczestniczący w wypadkach drogowych w Polsce w 2005 i 2006 r. wg wieku



Źródło: Informacja Instytutu Transportu Samochodowego

⁷⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy. NIK, Warszawa, grudzień 2001 r., Nr ewid.: 192/2001/P/01/122/KKT.

Ustalenia wspomnianej kontroli wykazały, że w procesie przygotowania kierowców najsłabszym ogniwem były ośrodki szkolenia. Stwierdzono bowiem przypadki, że:

- ośrodki nie dysponowały bazą materialną, adekwatną do charakteru prowadzonej działalności, w tym pojazdami szkoleniowymi, pomieszczeniami dydaktycznymi i placami manewrowymi (taka sytuacja miała miejsce w 72,7% skontrolowanych ośrodków);
- instruktorzy wydawali zaświadczenia o ukończeniu kursu kandydatom, którzy nie odbyli zajęć w pełnym wymiarze czasu i zakresie tematycznym;
- dopuszczano kursantów do udziału w części praktycznej szkolenia, przed ukończeniem części teoretycznej z zakresu techniki prowadzenia pojazdu i znajomości przepisów ruchu drogowego;
- w szkoleniu uczestniczyły osoby, które nie złożyły przed rozpoczęciem kursu wymaganych dokumentów, w tym orzeczeń lekarskich o braku przeciwwskazań do kierowania pojazdami; Ujawniono także przypadki prowadzenia szkoleń bez wymaganych prawem zezwoleń.

O słabym przygotowaniu kandydatów świadczyły wyniki państwowych egzaminów na prawo jazdy (w badanym okresie w pierwszym terminie egzamin zdało zaledwie 32,7% kursantów). Obok nierzetelnej pracy ośrodków nauki jazdy, niezadowalający poziom przygotowania kandydatów na kierowców miał związek z powszechnie stwierdzanym niewykonywaniem przez starostów skutecznego nadzoru nad działalnością ośrodków. W 71,4% skontrolowanych ośrodków w ogóle nie była przeprowadzana kontrola ich działalności szkoleniowej. Nie sprawdzano także, przy udzielaniu zezwoleń, prawdziwości danych zamieszczonych we wnioskach o uruchomienie ośrodków (aż 35% zezwoleń wydano z naruszeniem przepisów prawa). Zezwolenia te wydawano, mimo nieposiadania przez wnioskodawcę pojazdu do szkolenia na deklarowaną kategorię prawa jazdy, bądź niedysponowania pomieszczeniami dydaktycznymi i placami manewrowymi o wymaganych wymiarach i wyposażeniu.

Niewłaściwe przygotowanie placów manewrowych oraz brak pojazdów do egzaminowania na określone kategorie prawa jazdy ujawniono także w niektórych wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego (WORD), uprawnionych do przeprowadzania państwowych egzaminów na prawo jazdy. Nieprawidłową działalność tych ośrodków, związaną z egzaminowaniem, stwierdzono natomiast

w 85% skontrolowanych jednostek. Do najpoważniejszych nieprawidłowości należało nierzetelne sprawdzanie testów oraz nieprawidłowe dokumentowanie przebiegu egzaminu (w co trzecim ośrodku). Ponadto zdarzały się przypadki niesprawdzania tożsamości osób przystępujących do egzaminu, pobieżnego omawiania zasad egzaminowania i kryteriów oceny, nieinformowania egzaminowanych o istniejącej możliwości korekty błędów (popelnionych na placu manewrowym), dopuszczania do kontynuowania egzaminu przez osoby, które przy wykonywaniu manewrów popełniły więcej niż 2 błędy.

Nie zadbano również o powołanie w pełni niezależnej, zawodowej kadry egzaminatorów. Wyniki badań przeprowadzonych w 20 ośrodkach wskazywały, że jedynie 38,2% tej kadry pracowało w pełnym wymiarze czasu pracy. W 15% skontrolowanych ośrodków egzaminatorami były osoby zatrudnione w organach, które zobowiązane były do wykonywania bezpośredniego nadzoru nad tymi jednostkami. Niepokojące były także, stwierdzone w 10% ośrodków, przypadki zatrudniania w charakterze egzaminatorów osób ukaranych za rażące naruszenie przepisów ruchu drogowego, a także zatrudniania w charakterze egzaminatorów osób oskarżonych o przyjęcie korzyści materialnej za umożliwienie zdania egzaminu.

Występowaniu nieprawidłowości w procesie egzaminowania kandydatów na kierowców sprzyjał nieskuteczny nadzór nad działalnością WORD ze strony wojewodów. Ustalono, że w 30% skontrolowanych urzędów wojewódzkich nie zaplanowano i nie przeprowadzono w ogóle tego rodzaju kontroli, a w połowie urzędów nie uwzględniano problematyki identyfikowania obszarów ryzyka korupcji. Około 70% kontroli zakończono bez wniosków. Dodać ponadto należy, że w 80% skontrolowanych urzędów wojewódzkich, w ewidencji egzaminatorów brakowało m.in. potwierdzeń odbycia przez nich corocznych szkoleń organizowanych przez dyrektorów wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego, a także aktualnych wyników badań lekarskich oraz potwierdzeń o niekaralności.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej przez NIK w 2010 r. kontroli *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce* wskazują, że nadal największym problemem związanym z bezpieczeństwem ruchu drogowego jest mało skuteczny sposób szkolenia kandydatów na kierowców⁷¹. Świadczy o tym fakt, że w latach 2009 - 2010

⁷¹ Kontrola nr P/10/061 *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce*.

(I kwartał) egzamin praktyczny „za pierwszym podejściem” zdawało średnio od 26% kandydatów na kierowców (WORD w Częstochowie i Piotrkowie Tryb.) do 48% (WORD w Warszawie)⁷².

Z ustaleń kontroli w 8 urzędach marszałkowskich wynika, iż tylko połowa z nich posiadała opracowane procedury wykonywania nadzoru nad działalnością WORD ów, a w co czwartym urzędzie w procedurach tych nie zostały uwzględnione zmiany w przepisach, dotyczących przeprowadzania egzaminów na prawo jazdy. Skontrolowane WORD-y przekazywały marszałkom województw pisemne informacje o uzyskanych - przez osoby egzaminowane - wynikach egzaminów (w odniesieniu do egzaminatorów będących w ich ewidencji), a starostom powiatów - w odniesieniu do instruktorów i jednostek szkolących kandydatów na kierowców, będących w ich ewidencji i rejestrze⁷³. Jednak żaden WORD nie potrafił wskazać wpływu przekazywania tych informacji na jakość szkolenia kandydatów na kierowców lub na podjęcie adekwatnych działań ze strony starostów wobec nadzorowanych ośrodków szkolenia kierowców.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego stwarza nie tylko niewłaściwe szkolenie kandydatów na kierowców, ale także występowanie nieprawidłowości w procesie doszkalania i podnoszenia kwalifikacji kierowców. Świadczą o tym wyniki kontroli przewozu materiałów niebezpiecznych w latach 2000 – 2002⁷⁴. W toku tej kontroli ustalono, iż 4% kierowców przewożących materiały niebezpieczne nie odbyła wymaganych szkoleń specjalistycznych. Tym samym kierowcy ci nie zostali zapoznani z zagrożeniami występującymi podczas przewozu takich materiałów oraz nie uzyskali informacji niezbędnych do zminimalizowania prawdopodobieństwa powstania wypadku. Nie przygotowano ich również do podejmowania działań mających na celu ograniczenie skutków wypadków. Krańcowymi przypadkami nieodpowiedzialności byli nietrzeźwi kierowcy przewożący materiały niebezpieczne. Ponadto stwierdzono nieskuteczność nadzoru

⁷² W WORD we Wrocławiu wskaźnik tzw. zdawalności zmalał z 28,3% w 2009 r. do 20,8% w I kwartale 2010 r., a osoby, które po raz czwarty nie zdały takiego egzaminu stanowiły w I kwartale 2010 r. – 27,5% ogółu zdających.

⁷³ Realizując zadania wynikające z § 30 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów.

⁷⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa, luty 2003 r., Nr ewid. 6/2003/P/02/118/KKT.

marszałków województw nad prowadzeniem przez przedsiębiorców kursów dokształcających dla kierowców przewożących materiały niebezpieczne oraz wydawaniem świadectw kwalifikacyjnych. W 6 spośród 11 skontrolowanych urzędów marszałkowskich nie sprawdzano, czy podmiot ubiegający się o upoważnienie do prowadzenia kursu spełnia wymagane prawem warunki. W 5 urzędach nielegalnie wydawano upoważnienia w przypadku, gdy wnioskodawca nie spełniał określonych przepisami prawa wymagań. Niedostatki w sprawowaniu nadzoru przejawiały się m.in. w ograniczeniu liczby kontroli w jednostkach szkolących, w zakresie prawidłowości szkolenia. Wspomnianych kontroli w ogóle nie przeprowadzono w 8 urzędach marszałkowskich. Zaniechanie kontroli uniemożliwiało marszałkom korzystanie z prawa cofania upoważnień.

Nieprawidłowości dotyczące funkcjonowania administracji rządowej stwierdzono również podczas kontroli tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością⁷⁵. Ustalono, że w latach 2007 – 2009 znaczna część przewozów była wykonywana przez osoby nieposiadające stosownych uprawnień. Bez kwalifikacji wstępnej przewozy osób wykonywało około 10% kierowców, zaś przewozy rzeczy ponad 17%. Podstawową przyczyną takiego stanu był brak sprawowania, wymaganego przepisami, nadzoru wojewodów nad zarejestrowanymi ośrodkami szkolenia i ośrodkami doskonalenia techniki jazdy. W rezultacie funkcjonowały ośrodki, które nie spełniały wszystkich wymaganych prawem warunków.

Powyższa sytuacja w znaczącym stopniu została spowodowana nieprzygotowaniem przez Ministra Infrastruktury (tj. do dnia 10 września 2006 r.) przepisów regulujących wprowadzenie – według wzoru obowiązującego wszystkie kraje Unii Europejskiej – nowego systemu szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe⁷⁶. Proces ten zakończony został dopiero w dniu 14 lipca 2008 r., tj. wraz z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia

⁷⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością. NIK, Warszawa, styczeń 2010 r., Nr ewid.: 159/2009/P/09060/KKT.

⁷⁶ Obowiązek wprowadzenia tych przepisów wynikał z postanowień Dyrektywy w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców.

kierowców wykonujących przewóz drogowy⁷⁷. Wskutek zwłoki opóźnione zostało podjęcie działań na rzecz podniesienia umiejętności kierowców, m.in. poprzez wprowadzenie uzyskiwania kwalifikacji wstępnej, czyli odbycia zajęć teoretycznych i praktycznych oraz zdania testów kwalifikacyjnych, bądź wprowadzenie okresowego szkolenia⁷⁸.

Ponadto Minister Infrastruktury zatwierdził katalog pytań testowych do kwalifikacji wstępnej kierowców, który zawierał błędne odpowiedzi. Spośród 412 pytań testowych dla 35 sformułowano odpowiedzi z błędami. Przy wykorzystaniu nierzetelnie przygotowanego katalogu pytań przeprowadzono testy kwalifikacyjne, na podstawie których świadectwo kwalifikacji uzyskało 78 osób.

Nie zostały również skorelowane z faktycznymi możliwościami realizacji przepisy regulujące nowe zasady szkolenia kierowców, którzy wykonują przewozy drogowe (wprowadzone ustawą z dnia 17 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym⁷⁹ i w przepisach wykonawczych do tej ustawy). Przyjęto bowiem bezpodstawnie, że istnieją odpowiednie warunki do praktycznego funkcjonowania tych regulacji. Tymczasem barierami ich stosowania było: czasochłonne szkolenie w ramach kwalifikacji wstępnej (280 godzin zajęć, w tym 260 godzin zajęć teoretycznych), wysokie koszty szkolenia ponoszone przez kierowców (6-8 tys. zł) oraz brak możliwości odbycia tzw. przyspieszonej kwalifikacji wstępnej. W rezultacie system funkcjonował w ograniczonym zakresie i umożliwił przeszkolenie (przez 9 miesięcy jego obowiązywania) tylko 78 kierowców (przy potrzebach szacowanych na ok. 8 tys. rocznie). W konsekwencji od 5,4% do 17,3% kierowców (w zależności od kategorii prawa jazdy) wykonywało przewozy bez wymaganych ustawą świadectw kwalifikacji wstępnej lub szkolenia okresowego. Wskutek nieterminowego wydania przepisów i niedostosowania ich do rzeczywistych warunków i potrzeb, Minister Infrastruktury spowodował opóźnienie o trzy lata (tj. do 13 lipca 2011 r.) realizację obowiązku spełniania przez przedsiębiorców wymagań co do wyposażenia Ośrodków

⁷⁷ Dz.U. Nr 124, poz. 805.

⁷⁸ Nieterminowe wprowadzenie omawianych przepisów opóźniło podejmowanie działalności w zakresie prowadzenia ośrodków szkolenia i ośrodków doskonalenia techniki jazdy, a także uzyskiwanie przez kierowców świadectw kwalifikacji zawodowej, w tym przez kierowców autobusów – posiadających prawo jazdy kategorii D i od 10 września 2009 r. przez kierowców samochodów ciężarowych – prawo jazdy kategorii C.

⁷⁹ Dz.U. Nr 235, poz. 1701.

Doskonalenia Techniki Jazdy (ODTJ) we wszystkie elementy infrastruktury technicznej. Dotyczyło to przede wszystkim miejsc przeznaczonych do jazdy w warunkach specjalnych⁸⁰. Sytuacja ta w poważnym stopniu ograniczyła zakres szkolenia praktycznego.

Wojewodowie nierzetelnie prowadzili rejestr przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia i ośrodki doskonalenia techniki jazdy. Podstawową nieprawidłowością było nieterminowe, przewlekłe rozpatrywanie wniosków przedsiębiorców o dokonanie wpisu do rejestru. Konsekwencją przewlekłego rozpatrywania spraw były przypadki rozpoczynania przez przedsiębiorców działalności polegającej na prowadzeniu ośrodków szkolenia lub ODTJ bez uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej. Kolejną nieprawidłowością w zakresie prowadzenia tego rejestru było umieszczanie w rejestrze przedsiębiorców, którzy nie spełniali wszystkich wymaganych prawem warunków do prowadzenia tego typu działalności. W urzędach nie przestrzegano również obowiązku przekazywania do Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK) informacji o dokonaniu wpisów do rejestru przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia.

We wszystkich 8 skontrolowanych urzędach wojewódzkich wpisów do ewidencji instruktorów techniki jazdy dokonano z naruszeniem przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, gdyż do ewidencji wpisywano osoby, które nie spełniały warunków przewidzianych wspomnianą ustawą, tj. nie złożyły egzaminów, o których mowa w art. 115j ust. 2 pkt 3 wymienionej ustawy. Do powstania przedstawionego stanu w znacznej mierze przyczyniło się błędne stanowisko Ministerstwa Infrastruktury przedstawione wojewodom w interpretacji nieprecyzyjnych przepisów dotyczących wpisywania instruktorów do ewidencji.

W 5 urzędach (62,5%) wojewodowie nie powołali komisji egzaminacyjnych (o których mowa w art. 39 b¹ ust. 3 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym) dla potwierdzenia kwalifikacji zawodowych kierowców, którzy po 10 września 2008 r. uzyskali prawo jazdy kategorii D. Osoby te nie mogły więc uzyskać kwalifikacji wstępnej i nie powinny wykonywać przewozów drogowych rzeczy i osób.

⁸⁰ Por. § 26 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy (Dz.U. Nr 124, poz. 805).

W 7 urzędach (87,5%) wojewodowie nie powołali komisji egzaminacyjnych dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy. Nie zostały także opracowane pytania egzaminacyjne wymagane do przeprowadzenia egzaminu. Nie opracowano również zasad postępowania z otrzymanymi z Ministerstwa Infrastruktury katalogami testów kwalifikacyjnych kierowców i z pytaniami egzaminacyjnymi dla kandydatów na instruktorów techniki jazdy, w celu zabezpieczenia ich przed dostępem osób trzecich.

Spośród skontrolowanych urzędów wojewódzkich 5 (tj. 62,5%) nie było należycie przygotowanych do realizacji zadań związanych z nowym systemem szkolenia kierowców. Do wykonywania tych zadań nie zostali bowiem przeszkoleni pracownicy. Zadania te nie zostały ujęte w regulaminach organizacyjnych jednostek, nie sprecyzowano ich w zakresach czynności służbowych pracowników i nie ustanowiono szczegółowych procedur postępowania w sprawach prowadzenia rejestrów: przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia, przedsiębiorców prowadzących ODTJ oraz ewidencji instruktorów techniki jazdy i ewidencji ODTJ, prowadzonych przez jednostki wojskowe lub jednostki resortu spraw wewnętrznych.

Nierzetelnie sprawowany był przez wojewodów obowiązek nadzoru nad ośrodkami szkolenia oraz ośrodkami doskonalenia techniki jazdy. Nie został opracowany zakres planowanych działań kontrolnych, a w szczególności nie opracowano metod kontroli spełniania wymagań przez ośrodki szkolenia. Nie opracowano również metod pozyskiwania informacji o ewentualnym naruszaniu przez instruktorów techniki jazdy – w trakcie prowadzenia szkolenia – zasad bezpieczeństwa i spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa osób biorących udział w szkoleniu oraz zaistnieniu innych przypadków, których wystąpienie zobowiązuje wojewodę do wydania decyzji o wykreśleniu instruktora techniki jazdy z ewidencji instruktorów techniki jazdy. Nie przeprowadzano (poza Mazowieckim Urzędem Wojewódzkim, i to dopiero w związku z wynikami kontroli NIK) kontroli ODTJ. W 3 skontrolowanych urzędach problematyka dotycząca szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe nie była przedmiotem wewnętrznej kontroli lub audytu.

Centralna Ewidencja Kierowców zawierała niepełne lub niewiarygodne dane dot. osób przeszkolonych, ośrodków szkolenia oraz ośrodków doskonalenia techniki jazdy. Przyczyną tego stanu były nieprecyzyjne przepisy regulujące te kwestie skutkiem czego wojewodowie mogli przekazywać do ewidencji niepełne dane i informacje.

3.2.3. Stan techniczny pojazdów

Istotne zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym stwarza niewłaściwy stan techniczny pojazdów uczestniczących w tym ruchu, zwłaszcza że dotyczy to również pojazdów przewożących materiały niebezpieczne. Z ustaleń kontroli przewozów materiałów niebezpiecznych w latach 2000 – 2002 wynikało⁸¹, iż skutkiem złego stanu technicznym środków transportowych używanych do takich przewozów dochodziło rocznie do prawie 100 wypadków w transporcie drogowym z udziałem substancji toksycznych lub wybuchowych. Prawie w co trzecim wypadku dochodziło do wycieku lub wydostania się materiałów, głównie ciekłych zapalnych bądź samozapalnych.

W 60% skontrolowanych samochodów przewożących materiały niebezpieczne stwierdzono nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów. Pojazdy nie były bowiem wyposażone w środki do gaszenia pożaru lub inny niezbędny sprzęt awaryjny, taki jak kliny do podkładania pod koła w celu zabezpieczenia pojazdu podczas postoju na spadku, znaki ostrzegawcze do oznakowania miejsca awarii, kamizelki ostrzegawcze dla każdego członka załogi, latarki zbudowane z elementów nie wywołujących iskry oraz maski gazowe. Przy przewozie 16% przesyłek z materiałami niebezpiecznymi nie był zapewniony podstawowy element systemu bezpieczeństwa, jakim jest prawidłowe oznakowanie ostrzegawczo – informacyjne takich przesyłek. Nieprawidłowe napisy, które uniemożliwiały pełną identyfikację produktu oraz nie dawały wymaganej przepisami wiedzy o właściwościach poszczególnych grup materiałów niebezpiecznych miało 8% przesyłek samochodowych. Spośród skontrolowanych samochodów – cystern 9% nie było w ogóle oznakowanych tablicami i nalepkami ostrzegawczymi (lub źle oznakowanych) wskazującymi na rodzaj zagrożenia dla środowiska i ludzi oraz o sposobie postępowania w transporcie z daną przesyłką. Przede wszystkim brakowało tablic, zawierających numer rozpoznawczy zagrożenia i numer rozpoznawczy materiału.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu stanowiły pojazdy używane do przewożenia szczególnie groźnych substancji chemicznych, które nie zostały zbadane przez stacje

⁸¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa, luty 2003 r., Nr ewid. 6/2003/P/02/118/KKT.

kontroli pojazdów w zakresie spełniania specjalnych wymagań technicznych. Stwierdzono, że 4% skontrolowanych samochodów poruszających się po drogach nie miało tzw. „świadectw dopuszczenia pojazdu do przewozu niektórych materiałów niebezpiecznych”. Takie samo zagrożenie stanowiły zbiorniki (cysterny) używane do przewozu materiałów niebezpiecznych, które nie posiadały świadectw dopuszczenia do przewozów, które wydają – po przeprowadzeniu stosownych badań – jednostki Transportowego Dozoru Technicznego.

Używanie do przewozów materiałów niebezpiecznych nieodpowiednich lub niesprawnych pojazdów umożliwiał nierzetelny nadzór starostów powiatów (prezydentów miast) nad stacjami kontroli pojazdów w zakresie dopuszczania pojazdów do przewozu materiałów niebezpiecznych. Spośród 14 zbadanych urzędów powiatowych, aż w 11 stwierdzono nieprawidłowości. W co drugim urzędzie wydawano zezwolenia na prowadzenie stacji kontroli pojazdów, mimo niespełnienia przez wnioskodawców wymaganych warunków techniczno - organizacyjnych⁸². W 7 nie dopełniano obowiązku⁸³ przeprowadzenia corocznej kontroli każdej stacji. Niedopełnienie tego obowiązku uniemożliwiało starostom i prezydentom miast ocenę wypełniania przez stacje warunków ustawowych oraz podejmowanie decyzji w zakresie ewentualnego cofnięcia stacjom zezwolenia na prowadzenie badań technicznych⁸⁴. W rezultacie do przewozów materiałów niebezpiecznych używano pojazdów, które nie zostały poddane wszystkim specjalistycznym badaniom, a mimo to zostały dopuszczone do ruchu drogowego.

W aktualnej sytuacji organizacyjno – prawnej ustawowo nałożone na starostów obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru nad stacjami kontroli pojazdów przerastają możliwości organizacyjne i kadrowe starostw powiatowych. Starostowie wraz ze stacjami kontroli pojazdów są najsłabszymi podmiotami funkcjonującymi w systemie badań technicznych pojazdów w Polsce. Do takiej oceny upoważniają NIK ustalenia - obejmującej lata 2006 – 2008 (I kwartał) - kontroli sprawowania nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy

⁸² Określonych przepisami art. 83 ust. 2 Prawa o ruchu drogowym.

⁸³ Określonego przepisami art. 83 ust. 6 Prawa o ruchu drogowym.

⁸⁴ W przypadkach określonych w art. 83 ust. 7 Prawa o ruchu drogowym.

samochodowe do ruchu drogowego⁸⁵. Ustalono bowiem, iż:

- starostowie nie kontrolowali - przynajmniej raz w roku - każdej stacji kontroli pojazdów (SKP), w zakresie wymaganym przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym. Tym samym poza kontrolnym zainteresowaniem starostw znajdowały się podstawowe zagadnienia dot. wykonywania przez SKP zadań związanych z dopuszczaniem pojazdów do ruchu drogowego, takich jak: prawidłowość wykonywania badań technicznych pojazdów, prawidłowość prowadzenia dokumentacji z wykonanych badań oraz zgodność działania stacji z wymaganiami określonymi w art. 83 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Kontroli nie podejmowano nawet w sytuacjach drastycznego łamania prawa przez niektóre SKP;
- nierzetelnie sprawowany był nadzór nad stacjami kontroli pojazdów w zakresie ich przygotowania pod względem lokalowym i wyposażenia w sprzęt do przeprowadzania badań technicznych pojazdów. Starostowie nie sprawdzali, czy stacje spełniały formalne warunki do prowadzenia badań pojazdów. W rezultacie tych zaniedbań funkcjonowały SKP, które nie zostały dopuszczone do działalności przez Transportowy Dozór Techniczny (TDT) i tym samym nie spełniały wymagań określonych w art. 83 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W tej sytuacji działały one nielegalnie. Nielegalnie pracujące stacje w skontrolowanych starostwach przeprowadziły w latach 2006 – 2008 (I kwartał) badania i dopuściły do ruchu 185.939 pojazdów samochodowych. Powyższe nieprawidłowości stwierdzono w 38 starostwach (73,1% skontrolowanych);
- przeprowadzane przez starostów kontrole SKP nie obejmowały pełnego zakresu badań, wymaganego przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym. Przede wszystkim nie obejmowano kontrolą najistotniejszych zagadnień związanych z dopuszczaniem pojazdów do ruchu, tj. prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów przez diagnostów oraz organizacyjnego przygotowania przedsiębiorców do prowadzenia stacji. Nierzetelnie dokumentowano także wyniki kontroli w protokołach, z których nie wynikało jakie czynności kontrolne zostały przeprowadzone oraz co w ich wyniku ustalono. W szczególności nie

⁸⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego. NIK, Warszawa, marzec 2009 r., Nr ewid.: 20/2009/P/08/063/KKT.

dokumentowano, czy skontrolowane stacje spełniają wymogi zawarte w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym i w przepisach rozporządzeń określających szczegółowe wymagania w stosunku do stacji przeprowadzających badanie techniczne pojazdów⁸⁶. Nieprawidłowości takie ujawniono w 39 skontrolowanych starostwach;

- po przeprowadzeniu przez starostwa kontroli w SKP, kończących się ujawnieniem nieprawidłowości, nie formułowano wniosków pokontrolnych oraz nie wyznaczano terminów usunięcia stwierdzonych uchybień. Naruszano tym samym przepisy art. 83b ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Sytuacje te miały miejsce w 17 skontrolowanych starostwach;
- nierzetelnie przeprowadzano postępowania administracyjne o cofnięcie uprawnień nieuczciwym diagnostom lub o wykreślenie z rejestru przedsiębiorców prowadzących SKP, tj. stacji niespełniających warunków do wykonywania badań. Z reguły ograniczano się jedynie do udzielania ostrzeżeń. Przyczyniało się to do dalszego nieprawidłowego przeprowadzania badań i dopuszczania do ruchu pojazdów znajdujących się w złym stanie technicznym;
- występowały przypadki, że zatrzymywane przez organy kontroli ruchu drogowego dowody rejestracyjne pojazdów (z powodu złego stanu technicznego), nawet tego samego dnia uzyskiwały w SKP potwierdzenie badania technicznego. Również kontrole przeprowadzane w SKP przez TDT oraz pracowników nadzoru metrologicznego Głównego Urzędu Miar ujawniały szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu SKP;
- z naruszeniem prawa nadawano i cofano uprawnienia diagnostom do wykonywania badań technicznych pojazdów. W co trzecim ze skontrolowanych starostw nadano uprawnienia diagnostom (lub je rozszerzono), którzy nie udokumentowali, iż spełniają wymogi określone w art. 84 ust. 2 i 2a ustawy Prawo o ruchu drogowym. Łącznie, w okresie objętym kontrolą NIK, w sposób niezgodny z prawem w skontrolowanych jednostkach uprawnienia uzyskało 37 diagnostów;

⁸⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań w stosunku do stacji przeprowadzających badania techniczne pojazdów (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 209). Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie szczegółowych wymagań w stosunku do stacji przeprowadzających badanie techniczne pojazdów (Dz.U. z 2006 r. Nr 40, poz. 275).

- starostowie nie podejmowali działań określonych w art. 84 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. nie cofali uprawnień w przypadkach przeprowadzenia przez diagnostę badania technicznego niezgodnie z przepisami lub wydania zaświadczenia albo dokonania wpisu do dowodu rejestracyjnego pojazdu, w sposób niezgodny ze stanem faktycznym;
- sprawne funkcjonowanie systemu badań technicznych pojazdów ograniczały także bariery prawne. Istotnym był brak możliwości sprawdzenia przez starostów osób ubiegających się o uzyskanie uprawnienia diagnosty lub rozszerzenie zakresu uprawnienia, co do ich karalności, w sytuacji braku obowiązku złożenia zaświadczenia o niekaralności. Dlatego odnotowywane były przypadki zatrudniania diagnostów karanych przez sądy. Do barier prawnych zaliczyć należy brak przepisów dot. obowiązku okresowych szkoleń diagnostów (w ślad za zmieniającym się prawem i postępem w technice motoryzacyjnej) oraz brak regulacji w kwestii nadzoru nad ośrodkami szkolącymi diagnostów do egzaminów kwalifikacyjnych.
- w ograniczonym stopniu wykorzystywane były przez starostów przepisy dot. podejmowania decyzji o cofnięciu uprawnień nieuczciwym diagnostom, którzy naruszali przepisy art. 84 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Postępowanie w tych sprawach (również w sytuacjach rażącego naruszenia prawa) ograniczało się głównie do wydawania pouczeń i ostrzeżeń. Tolerancyjne i niezgodne z prawem postępowanie wobec diagnostów powodowało poczucie bezkarności takich osób. O skali nieprawidłowości świadczy fakt, że w okresie objętym kontrolą, postępowania karne wobec pracowników SKP prowadzone były na terenie 23 starostw (na 52 objęte kontrolą).

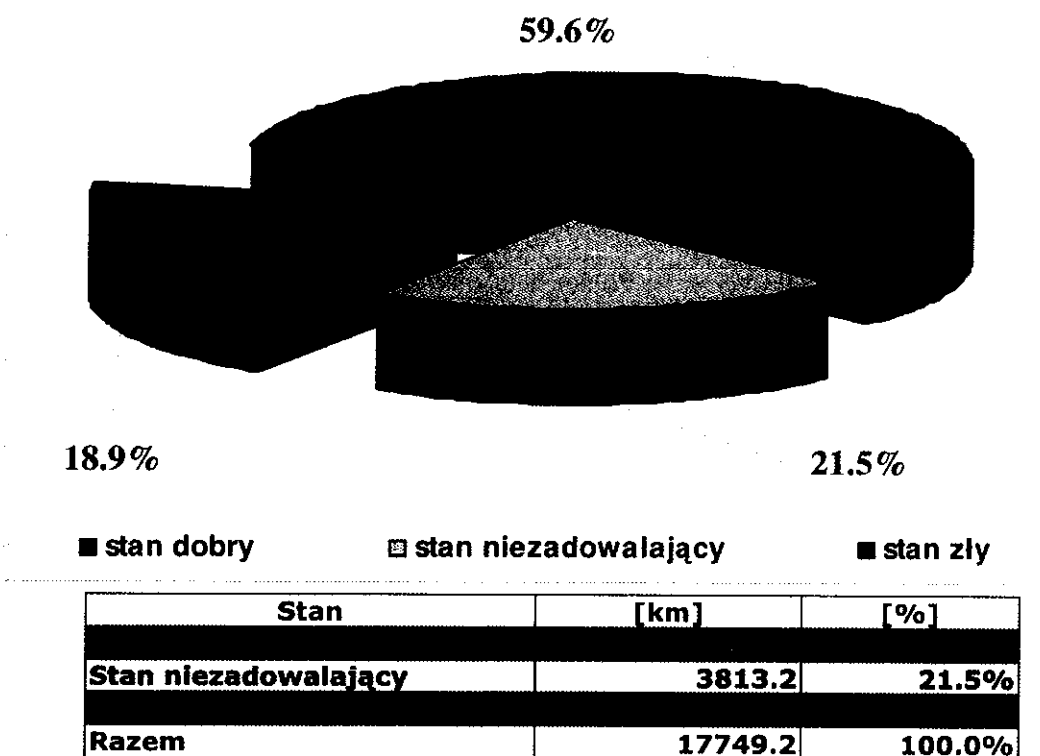
3.2.4. Sieć drogowa i jej jakość

Stan techniczny dróg publicznych w Polsce jest niezadowalający i nie ulega poprawie w wystarczającym stopniu. Zasadniczą tego przyczyną jest zbyt wolne odbudowywanie szybko zużywających się dróg, szczególnie zaprojektowanych w latach 70-tych. Wówczas bowiem okres zużycia dróg projektowano na 20 lat.

Szczególne znaczenie dla sprawnej i bezpiecznej komunikacji mają drogi krajowe. Mimo że stanowią tylko ok.7% długości całej sieci drogowej, to ginie na nich prawie 40% wszystkich ofiar wypadków. Z danych GDDKiA o stanie technicznym

nawierzchni dróg administrowanych przez Dyрекcję⁸⁷ wynika, że w 2009 r. ponad 40% sieci dróg krajowych wymaga przeprowadzenia różnego rodzaju remontów - od wzmocnień (grupa zabiegów poprawiających wszystkie oceniane cechy techniczno-eksploatacyjne nawierzchni) poprzez wyrównania (grupa zabiegów poprawiających równość podłużną, likwidującą koleiny, polepszającą stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe), po zabiegi powierzchniowe (grupa zabiegów polepszającą stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe).

Rys. 16 Stan techniczny nawierzchni sieci dróg krajowych na koniec 2009 r.



Źródło: Dane GDDKiA

Wymogów technicznych nie spełnia część nawierzchni dróg krajowych. Znajdują się bowiem w stanie niezadowalającym bądź złym. Na 13,3% ich długości odnotowano pęknięcia nawierzchni, 11,2% miała nierówną nawierzchnię, 23,7% koleiny, a na 21,9% dróg stwierdzono złe właściwości przeciwpoślizgowe.

⁸⁷ W prowadzonym w GDDKiA systemie SOSN oraz SOSN-B co roku gromadzone są dane o następujących cechach eksploatacyjnych nawierzchni: stanie spękań, równości podłużnej, głębokości kolein, stanie powierzchni, właściwościach przeciwpoślizgowych. Poszczególne parametry stanu nawierzchni wyznaczane są na podstawie pomiarów automatycznych oraz półautomatycznej oceny wizualnej i odnoszone do czterostopniowej klasyfikacji: A - stan dobry, B - stan zadowalający, C - stan niezadowalający, D - stan zły.

Dane GDDKiA wskazują, że tendencja poprawy stanu nawierzchni obserwowana w ciągu ostatnich lat, w 2010 r. zostanie zatrzymana. Zaniechanie remontów może bowiem spowodować pogorszenie się złego stanu nawierzchni o ok. 5%. Długość odcinków znajdujących się na poziomie krytycznym, a więc wymagających wzmocnień, wynosi łącznie ponad 850 km. Niespełna 2 040 km dróg potrzebuje wyrównań, a ponad 460 km zabiegów powierzchniowych. W sumie daje to zakres dróg do natychmiastowego remontu, wynoszący ponad 3 350 km. Wśród rodzajów robót do natychmiastowego wykonania, przeważają zabiegi typu wyrównanie (11,5%), natomiast szacowany zakres wzmocnień sięga 4,8% długości sieci dróg krajowych. Wśród zabiegów na poziomie ostrzegawczym, które obejmują prace planowane i konieczne, przeważają także wyrównania. Łącznie oba te typy zabiegów (stosunkowo najbardziej kosztowne), należy wykonać na sieci dróg o długości niespełna 5 500 km.

Liczba wypadków drogowych w Polsce i ich skutki, pozostają w ścisłym związku z rodzajem dróg⁸⁸, a także - w pewnym stopniu - z gęstością sieci drogowej⁸⁹. Wskazują na to dane statystyczne zawarte w tabeli 2.

Tab. 2. Wypadki drogowe i ich skutki na poszczególnych rodzajach dróg

Rodzaj drogi	Rok	Wypadki		Zabici		Ranni	
		Liczba	Udział w %	Liczba	Udział w %	Liczba	Udział w %
Autostrada	2009	237	0,6	43	1,0	383	0,7
	2006	300	0,6	55	1,0	449	0,8
Ekspresowa	2009	127	0,3	23	0,5	166	0,3
	2006	113	0,2	31	0,6	175	0,3
O dwóch jezdniach jednokierunkowych	2009	5.383	12,2	384	8,4	6.739	12,0
	2006	6.215	13,3	485	9,3	7.704	13,0
Jednokierunkowa	2009	1.345	3,0	59	1,3	1.583	2,8
	2006	1.407	3,0	60	1,1	1.617	2,7
Dwukierunkowa, jednojezdniowa	2009	37.097	83,9	4.062	88,8	47.168	84,2
	2006	38.841	82,9	4.612	88,0	49.178	83,2

Źródło: Roczne raporty KG Policji o wypadkach drogowych.

⁸⁸ Samodzielna Pracownia Ekonomiki Instytutu Badawczego Dróg i Mostów wyliczyła, że 1 tys. km autostrady może rocznie pomniejszyć liczbę zabitych na polskich drogach o 200 osób, a rannych o 1300. Wynika to stąd, że na autostradach ruch jest lepiej uporządkowany i dzięki temu dochodzi do mniejszej liczby wypadków. Te tendencje potwierdzają krajowe dane z lat 2005 – 2007. Z raportu Fundacji Rozwoju Obywatelskiego opracowanego wspólnie z PricewaterhouseCoopers sp. z o. o. wynika, że na polskich autostradach do wypadku dochodzi trzy razy rzadziej, niż na drogach krajowych. Ginie w nich trzy razy mniej osób, a dwa razy mniej odnosi w nich rany.

⁸⁹ W 2009 r. średnia gęstość sieci drogowej w Polsce wynosiła 89,6 km na 100 km². Wskaźnik ten wahał się od 51,6 w woj. warmińsko-mazurskim do 170,2 w woj. śląskim.

Z danych tabeli nr 2 wynika, że do zdecydowanej większości wypadków dochodzi na jednojezdniowych drogach dwukierunkowych, które dominują w strukturze krajowej sieci drogowej (ponad 99%). Na tego rodzaju drogach groźniejsze są też skutki wypadków, o czym świadczy wyższy wskaźnik zabitych (prawie 89% w 2009 r.) od udziału wypadków na tych drogach w ogólnej liczbie wypadków drogowych (ok. 84% w 2009 r.). Koncentracja większości wypadków na drogach jednojezdniowych - dwukierunkowych wskazuje zatem na niedostosowanie polskiej infrastruktury drogowej do wzrastającego natężenia ruchu, a brak postępu w tej dziedzinie jest jednym z czynników wpływających na utrzymywanie się niskiego stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Tymczasem z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w minionych 10 latach wynika, że występowały i nadal występują poważne opóźnienia w realizacji przedsięwzięć drogowych oraz niepełne wykorzystywanie środków finansowych przewidzianych na te przedsięwzięcia. I tak, w trakcie kontroli finansowania wydatków na drogi publiczne w 2002 r.⁹⁰ ustalono, że:

- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) wydatkowała tylko 83,9% zaplanowanych środków finansowych. Miało to miejsce w sytuacji, gdy 29,6% sieci dróg krajowych (tj. 5070 km) wymagało natychmiastowych zabiegów remontowych, a spośród 571 mostów wymagających odnowy – wyremontowano w 2002 r. tylko 47, tj. 8,2%;
- w zarządach dróg wojewódzkich plan wydatków zrealizowano w 94,5%, mimo potrzeb remontowo – inwestycyjnych 16-krotnie wyższych od zaplanowanych środków;
- w zarządach dróg powiatowych plan wydatków został zrealizowany w 97,7%, a potrzeby były 19-krotnie wyższe od zaplanowanych;
- skontrolowane urzędy gmin wykonały plan wydatków bieżących na cele drogowe w 87,6%. Miało to miejsce w sytuacji, gdy ich potrzeby w 2002 r. zostały zaspokojone w 3,6% - w zakresie budowy nowych dróg oraz w ok. 28% – w zakresie pozostałych robót drogowych.

⁹⁰ Zob. Informacja o wynikach kontroli finansowania wydatków na drogi publiczne w 2002 r. NIK, Warszawa, maj 2003 r., Nr ewid. 136/2003/P/02/175/KKT.

Efekty rzeczowe zadań zrealizowanych w 2002 r. przez skontrolowane jednostki zaspokoili istniejące potrzeby w zakresie:

- budowy nowych dróg: w 5,5% dróg krajowych, w 8% dróg wojewódzkich, w 1,2% dróg powiatowych, w 9% dróg zarządzanych przez miasta na prawach powiatu i w 3,6% dróg gminnych;
- odnowy nawierzchni dróg: w 6% dróg krajowych, w 3,5% dróg wojewódzkich, w 5,6% dróg powiatowych, w 5,4% dróg w miastach na prawach powiatu i w 28,2% dróg gminnych;
- odnowy obiektów mostowych: w 8,2% na drogach krajowych, w 3,1% na drogach wojewódzkich, w 20,5% na drogach powiatowych, w 21,8% na drogach w miastach na prawach powiatu i w 24,1% na drogach gminnych.

W skontrolowanych jednostkach nie wybudowano w 2002 r. żadnego nowego obiektu mostowego, mimo że istniejące potrzeby w tym zakresie określano łącznie na 380 takich obiektów, z tego 200 dotyczyło dróg krajowych.

Z ustaleń kontroli finansowania i utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie pomorskim w latach 2001 – 2003 (I półrocze) wynikało m.in., że⁹¹:

- zarządy dróg nie miały danych o rzeczywistym stanie technicznym zarządzanych przez nie dróg;
- prawie połowa skontrolowanych zarządów dróg nie opracowała projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, utrzymania i ochrony dróg oraz obiektów mostowych;
- stan techniczny 20% skontrolowanych dróg oceniono jako zły i bardzo zły, zagrażający bezpieczeństwu użytkowników dróg.

Zarządcy dróg nie w pełni wykorzystywali na budowę i poprawę stanu technicznego dróg zarówno środki budżetowe, jak i środki z pozostałych źródeł. Na przykład,

⁹¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli finansowania i utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie pomorskim. NIK, Gdańsk, lipiec 2004 r., Nr ewid. 14/2004/P/03/136/LGD.

kontrole wykonania budżetu państwa w części 39 - Transport⁹² wykazały, iż w 2003 r. GDDKiA zrealizowała plan wydatków ze wszystkich źródeł finansowania (tj. budżetu państwa, środków specjalnych, Krajowego Funduszu Drogowego, funduszu PHARE, środków ISPA, Banku Światowego i innych) w 85,0%. Niski stopień wykonania przez GDDKiA analogicznego planu wydatków odnotowano również w 2004 r. oraz w 2005 r. (odpowiednio: 84,4% i 87%). W latach 2006 – 2009 GDDKiA nadal nie wykonywała planów wydatków ze wszystkich źródeł finansowania, w tym z funduszy Unii Europejskiej⁹³. Przyczynami niewykonania przez GDDKiA planów finansowania budownictwa drogowego było niedostateczne przygotowanie inwestycji.

Podstawę do negatywnej oceny dały również wyniki kontroli finansowania dróg krajowych ze środków specjalnych w latach 2000 – 2003 (I kwartał)⁹⁴. Udział pozyskanych środków specjalnych w ogólnym budżecie b. Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP) i GDDKiA wynosił średnio ok. 14% i stanowił drugą co do wielkości pozycję. Z ustaleń tej kontroli wynikało m.in., że:

- oddziały b. GDDP nie wszczynały postępowań administracyjnych wobec ujawnionych przypadków przejazdów pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia, w skutek czego w 2000 r. nie zostały naliczone opłaty podwyższone, szacowane na ok. 2.150 tys. zł;
- uszczuplenia przychodów środków specjalnych były skutkiem stwierdzonych przypadków niezgodnego z obowiązującymi przepisami zaniżania należnej opłaty za zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych, bądź nierzetelnego sporządzania protokołów z kontroli takich pojazdów;

⁹² Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 roku część 39 – Transport. NIK, Warszawa, maj 2004 r., Nr ewid. 84/2004/P/03/073/KKT; Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 roku część 39 – Transport. NIK, Warszawa, maj 2005 r., Nr ewid. 95/2005/P/04/074/KKT oraz Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2005 roku część 39 – Transport. NIK, Warszawa, 2006 r., Nr ewid. 116/2006/P/05/069/KKT.

⁹³ Zob. Informacja o wynikach kontroli sprawności instytucjonalnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji zadań ustawowych. NIK, Warszawa, sierpień 2008 r., Nr ewid. 147/2008/P/07/069/KKT oraz Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 39-Transport. NIK, Warszawa, 2010r., Nr ewid. 74/2010/P/09/066/KKT.

⁹⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli finansowania utrzymania dróg krajowych ze środków specjalnych. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 186/2003/P/03/067/KKT.

- na skutek nieprawidłowości w zakresie windykacji kar pieniężnych za przejazdy pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia –nie wpłynęło na rachunek środków specjalnych w okresie objętym kontrolą 4.654,2 tys. zł. Do głównych przyczyn niezadowalającej skuteczności windykacji należności w oddziałach należało nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez ich pracowników oraz nieprzestrzeganie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jeszcze mniejsze efekty z tych samych przyczyn uzyskano w przypadku windykacji kar za zajęcie pasa drogowego bez zezwolenia. W okresie objętym kontrolą naliczono z tego tytułu 3.515,2 tys. zł, a wyegzekwowano tylko 1.197,8 tys. zł, tj. 34,1%, co oznacza, iż na rachunek środków specjalnych nie wpłynęło 2.317,4 tys. zł;
- na rachunek środków specjalnych nie wpłynęły należności – m.in. z powodu niegospodarności polegającej na zwłoce w podejmowaniu działań windykacyjnych przez Biuro Obsługi Transportu Międzynarodowego (BOTM) - w łącznej kwocie 1.387,9 tys. zł z tytułu nieuregulowania przez przewoźników części lub całości drugiej raty opłat za udzielone koncesje w latach 1993 – 1995, a część tych należności uległa przedawnieniu.

Do uszczuplenia środków na finansowanie robót drogowych przyczyniały się również działania kolejnych ministrów właściwych ds. transportu oraz Generalnych Dyrektorów Dróg Krajowych i Autostrad. Swoimi działaniami - prowadzonymi w sposób naruszający zasady legalności, gospodarności, celowości i rzetelności - dopuścili oni do wypłacenia w latach 2007 – 2009 koncesjonariuszom autostrad A2 i A4 rekompensat za bezpłatne przejazdy autostradami pojazdów samochodowych z tzw. „winetami” o ok. 200 mln zł wyższych niż należne⁹⁵. Działania te spowodowały istotne zmniejszenie środków Krajowego Funduszu Drogowego, które mogłyby być przeznaczone na budowę nowych bądź modernizację już istniejących dróg.

Obok niepełnego wykorzystywania środków finansowych, nienależycie dbano o jakość wykonywanych robót na drogach. W trakcie kontroli egzekwowania przez zarządców dróg wymogów zabezpieczających jakość wykonywanych robót

⁹⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli rozliczeń budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami. NIK, Warszawa lipiec 2010 r.

drogowych w latach 1999 (II półrocze) - 2002⁹⁶ ustalono m.in., że:

- programy i projekty programów dostosowania nośności głównych dróg krajowych, zarządzanych przez GDDKiA, w tym dróg leżących w transeuropejskich korytarzach transportowych (sieci TINA) do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej nie były konsekwentnie realizowane, pomimo posiadania przez GDDKiA środków na ten cel;
- zarządcy rzadko egzekwowali uprawnienia do gwarancji wynikające z zawartych umów – jedynie 13 spośród 37 wykorzystało uprawnienia z tytułu gwarancji. Tymczasem oględziny przeprowadzone u wszystkich 37 skontrolowanych zarządców dróg wykazały, iż rzeczywista jakość robót drogowych była znacznie niższa, niż wynikałoby to z dokumentacji inwestycji i częstotliwości wykorzystywania gwarancji udzielonych przez wykonawców. Na poddanych oględzinom 309 zakończonych zadaniach usterki i wady ujawniono u 30 na 37 skontrolowanych zarządców dróg;
- u 5 zarządców stwierdzono wady, usterki i uszkodzenia na wszystkich wyremontowanych odcinkach dróg. Skala stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie wskazywała na istnienie praktyki tolerowania przez zarządców dróg niskiej jakości robót drogowych;
- zarządcy dróg nie wykorzystywali przepisów dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy w przypadku 117 przedsięwzięć (u 21 spośród 37 skontrolowanych zarządców dróg). Do najczęściej spotykanych nieprawidłowości w tym zakresie należało zaniechanie ustalenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w zawieranych umowach, pobieranie zabezpieczenia w zaniżonej wysokości bądź rezygnacja z pobrania zabezpieczenia ustalonego w umowie;
- u 6 zarządców dróg odbioru wykonanych robót drogowych dokonywały osoby nie dysponujące odpowiednimi kwalifikacjami, a u 10 zarządców dróg nierzetelnie sporządzono protokoły odbioru robót, ponieważ nie zamieszczono w nich zakresu rzeczywiście wykonanych prac;

⁹⁶ Zob. Informacja o wynikach kontroli ustalanie i egzekwowanie przez jednostki zobowiązane do utrzymania dróg publicznych wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonania robót drogowych. NIK, Katowice, wrzesień 2003 r., Nr ewid. 168/2003/P02/140/LKA.

- kontrolne ważenia pojazdów przeprowadzało tylko 11 spośród 37 skontrolowanych zarządców dróg. Pozostali nie wykorzystywali tej możliwości przeciwdziałania niszczeniu dróg i pozyskiwania dodatkowych środków finansowych z opłat i kar za przejazdy przeciążonych i ponadgabarytowych pojazdów;
- pomimo obowiązku wynikającego z art. 20 pkt 9 ustawy o drogach publicznych 27 z 37 skontrolowanych zarządców dróg nie prowadziło w należyty sposób ewidencji dróg, stanowiącej podstawowy zbiór i źródło informacji o sieci drogowej na terenie działania każdego zarządcy drogi.

W związku z niszczeniem dróg publicznych przez samochody ciężarowe, zwłaszcza o większym nacisku na oś od standardu przewidzianego dla danej drogi (maksymalnie 115 kN/oś), co ma negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego - należy zwrócić uwagę na niedostateczne wykorzystanie w Polsce możliwości przeciwdziałania temu zjawisku poprzez rozwój transportu intermodalnego (kombinowanego)⁹⁷. Z ustaleń kontroli w tym zakresie wynikało, że:

- nie został przygotowany stosowny akt prawny, kompleksowo regulujący problematykę transportu kombinowanego;
- niewystarczające było finansowe wspomaganie transportu kombinowanego z budżetu państwa;
- polski system transportowy nie nadąża za światowymi tendencjami w zakresie rozwoju technologii transportu intermodalnego. Rola transportu kombinowanego w Polsce jest kilkakrotnie niższa, niż w większości krajów UE, a przyczyną tego był fakt, iż nie stworzono warunków do jego funkcjonowania ponieważ żaden z kolejowych ciągów transportowych nie odpowiadała międzynarodowym wymaganiom dotyczącym m.in. prędkości kursowania pociągów i dopuszczalnych nacisków na oś wagonu oraz parametrom tzw. skrajni ładunkowej, umożliwiającym przewozy wielkogabarytowych jednostek ładunkowych, występował brak wystarczającej liczby terminali i centrów

⁹⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 – 2004. NIK, Warszawa, listopad 2005 r., Nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT. Transport intermodalny (kombinowany) – jest to przewóz ładunków wykorzystujący więcej niż jedną gałąź transportu. Najważniejszą regułą jest wykorzystanie tylko jednej jednostki ładunkowej, np. kontenera lub nadwozia wymiennego, na całej trasie przewozów.

- logistycznych, większość terminali lądowych miało niewielką i przestarzałą powierzchnię składową, a środki transportowe (pozostające w dyspozycji przewoźników morskich oraz PKP) były niewystarczające pod względem ilości i jakości w stosunku do wymagań stawianych przez omawiany rodzaj transportu;
- nie zostały zharmonizowane warunki konkurencji na rynku transportowym pomiędzy przewoźnikami kolejowymi (np. wysokie stawki opłat za udostępnienie linii kolejowych), a przewoźnikami samochodowymi;
 - występował i nadal występuje utrudniony dostęp do portów morskich dla transportu lądowego (z powodu niezadowalającego stanu technicznego dróg i linii kolejowych).

Niewystarczającemu zakresowi budowy nowych dróg oraz modernizacji i remontów dróg istniejących towarzyszyła niedostateczna dbałość zarządców dróg o bieżące ich utrzymanie. Największe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego stwarzał w szczególności niezadowalający stan mostów i wiaduktów. W trakcie kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymania obiektów mostowych⁹⁸ NIK ustaliła, że w latach 2003 – 2005 r. (do stycznia) obiekty mostowe w Polsce znajdowały się w stanie technicznym gorszym niż niepokojący. W trakcie kontroli, ich stan oceniono średnio na „2,96” (według skali ocen od 0 do 5)⁹⁹. Natomiast stan 393 obiektów, tj. 23,8% spośród poddanych oględzinom przez kontrolerów NIK, został oceniony nie wyżej niż „2”, w tym stan 50 obiektów (3%) został oceniony jako przedawaryjny - „1”, a ocena trzech obiektów zawierała się w przedziale 0-0,5. Niezadowalający stan techniczny 148 obiektów mostowych był przyczyną wprowadzenia na nich ograniczeń w ruchu pojazdów. Stan techniczny 88 obiektów mostowych, tj. 5,3% poddanych oględzinom, stanowił bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu. W związku z tym, kontrolerzy zmuszeni byli podać natychmiastowe działania mające na celu zapobieżenie niebezpieczeństwu i na podstawie przepisu art. 51 ust 1 ustawy o NIK spowodowali wyłączenie z eksploatacji niektórych z tych obiektów.

⁹⁸ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymania obiektów mostowych i tuneli. NIK, Warszawa, czerwiec 2005 r., Nr ewid. 138/2005/P/04/072/KKT.

⁹⁹ Ustalonej przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych, poszczególne oceny oznaczają stan obiektu: 5 – odpowiedni, 4 – zadowalający, 3 – niepokojący, 2 – niedostateczny, 1 – przedawaryjny, 0 – awaryjny.

Podstawową przyczyną nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów mostowych było niewykonywanie lub niewłaściwe wykonywanie zadań przez administrację drogową. I tak, spośród 112 skontrolowanych jednostek administracji drogowej tylko 9 (tj. 8%) wykonywało prawidłowo nałożone na nie przepisami prawa zadania w zakresie bieżącego utrzymania oraz remontów i modernizacji obiektów mostowych¹⁰⁰. Natomiast aż 57 jednostek, tj. 50,9%, zostało ocenionych przez NIK negatywnie pod względem legalności i rzetelności, a w pozostałych jednostkach również miały miejsce nieprawidłowości, ale nie tak istotne, aby działalność ich została oceniona negatywnie. W szczególności 32 zarządy dróg (tj. 28,6% skontrolowanych) nie wykonywały w ogóle okresowych przeglądów stanu technicznego obiektów mostowych. Z kolei 50 zarządów (tj. 44,6%) wprowadzi takie przeglądy wykonywało, ale nierzetelnie i z takimi nieprawidłowościami, że dokonana w wyniku tych czynności ocena stanu technicznego obiektów mostowych nie była wiarygodna i rzetelna. Ponadto tylko niektórzy zarządcy dróg uwzględniali wyniki przeglądów w działaniach zapobiegających degradacji stanu technicznego tych obiektów. Spośród 80 zarządów dróg przeprowadzających przeglądy tylko w 28, tj. 35%, wyniki przeglądów były w pełni uwzględniane podczas planowania robót na obiektach mostowych. Natomiast u 9 zarządców dróg, tj. 11%, ustalony w wyniku przeglądów zły stan techniczny obiektów mostowych w ogóle nie powodował podjęcia żadnych prac ukierunkowanych na poprawę sytuacji.

Należy jednak zaznaczyć, że istotną przyczyną niewłaściwego stanu technicznego obiektów mostowych było niedysponowanie przez zarządców dróg środkami finansowym adekwatnymi do potrzeb wynikających ze złego stanu technicznego obiektów mostowych objętych ich zarządem. Tylko 9 ze skontrolowanych jednostek, tj. 8%, dysponowało wystarczającymi środkami finansowymi na utrzymanie, remonty lub modernizację takich obiektów. Żadnego rozeznania o potrzebach finansowych na utrzymanie właściwego stanu technicznego obiektów mostowych nie posiadało aż 29, tj. 25,9%, zarządców dróg.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz.115, ze zm.) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118, ze zm.) Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430 ze zm.), Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).

Wyniki przeprowadzonych kontroli NIK stanowiły przesłankę do poinformowania Sejmu RP o warunkach funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w Polsce w latach 1990 - 2004¹⁰¹. W informacji tej m.in. podano, że:

- na koniec 2004 r. tylko ok. 0,25% długości dróg o twardej nawierzchni spełniała wymagania UE, dotyczące standardów naciskowych, tj. 115 kN/oś; a stan techniczny ok. 30% dróg oceniony został jako zły, tj. wymagający niezwłocznego podjęcia prac remontowych. Stan ten był w dużej mierze skutkiem nierzetelnego wywiązywania się organów administracji drogowej (tj. ministrów właściwych do spraw transportu oraz zarządców i zarządów poszczególnych kategorii dróg publicznych) z ustawowych obowiązków w zakresie utrzymania, remontów, budowy i ochrony dróg;
- ministrowie właściwi do spraw transportu nie wydawali lub wydawali ze znacznym opóźnieniem niektóre akty wykonawcze do ustaw;
- większość zarządów dróg publicznych m.in. nie prowadziła w ogóle bądź dysponowała niepełną ewidencją dróg, nie dokonywała corocznych przeglądów stanu technicznego nawierzchni drogowych i obiektów mostowych, tylko sporadycznie przeprowadzała kontrole ruchu drogowego w zakresie sprawdzania wymiarów, masy i nacisków osi w pojazdach ciężarowych, nie opracowywała projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz nie dokonywała kontroli jakości wykonywanych robót drogowych.

Sejm, po przeprowadzeniu plenarnej debaty nad wspomnianą Informacją NIK, podjął w dniu 24 lutego 2006 r. uchwałę w sprawie funkcjonowania transportu lądowego w Polsce, stwierdzając w niej, że priorytetowym obowiązkiem Rządu RP oraz instytucji państwowych i samorządowych, odpowiedzialnych za funkcjonowanie transportu jest podjęcie niezbędnych działań prawnych, organizacyjnych i regulacyjnych, które w możliwie krótkim czasie będą skutkować, m.in.: dostosowaniem stanu technicznego infrastruktury transportu do standardów UE, szybkim wzrostem udziału dróg najwyższej jakości w sieci drogowej oraz poprawą bezpieczeństwa komunikacyjnego.

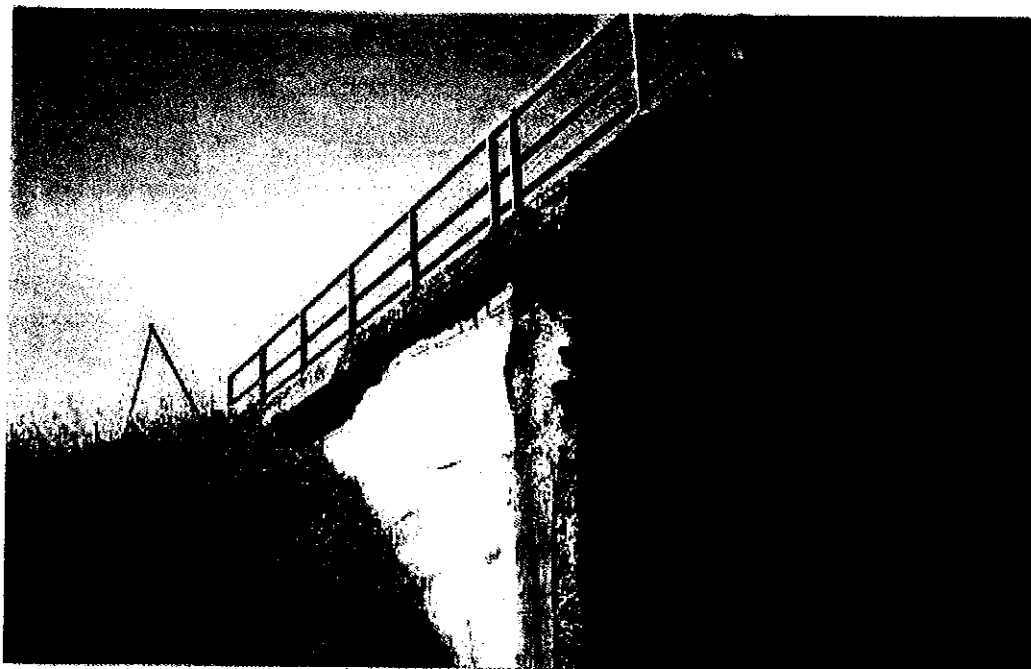
¹⁰¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 – 2004. NIK, Warszawa, listopad 2005 r., Nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT.

Z ustaleń kontroli NIK, przeprowadzonych po 2004 r. wynika, że powyższa uchwała Sejmu RP nie spowodowała podjęcia działań, które wprowadziłyby zmiany w sposobie funkcjonowania jednostek odpowiedzialnych za rozbudowę sieci dróg publicznych oraz utrzymanie ich stanu technicznego. Nadal stwierdzano występowanie nieprawidłowości, nawet przy budowie bądź eksploatacji autostrad, co ujawniła kontrola wykonywania postanowień umowy koncesyjnej na budowę autostrady A-4¹⁰². W toku tej kontroli ustalono m.in., że koncesjonariusz:

- nie utrzymywał drogi, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz obiektów infrastruktury autostradowej w odpowiednim stanie technicznym, zapewniającym bezpieczeństwo uczestnikom ruchu drogowego. Z wymaganego zakresu prac eksploatacyjnych nie wykonywał on przede wszystkim obowiązków dotyczących bieżącego utrzymania obiektów mostowych. W rezultacie obiekty te ulegały degradacji technicznej, w tym poprzez rozmywanie fundamentów, korozję betonu i stali zbrojeniowej, a także korozję balustrad i niszczenie koryt kablowych. Obiekty mostowe – ze względu na stan barier i balustrad, słupów, filarów i przyczółków oraz gzymsów – stanowiły zagrożenie dla użytkowników autostrady. Stan techniczny 60, z ogółem 81 obiektów mostowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na całej długości autostrady, a także nawierzchni drogi wymagał pilnego podjęcia stosownych prac;
- wg obowiązkowego, corocznego, podstawowego przeglądu stanu technicznego obiektów drogowych w 2002 r. z istniejących 81 obiektów mostowych 21 stwarzało zagrożenie bezpieczeństwa osób i ruchu drogowego, w tym 7 wymagało natychmiastowego remontu. W 2003 r. przegląd podstawowy obiektów mostowych nie został w ogóle wykonany. Natomiast przegląd w 2004 r. wykazał, że zagrożenie bezpieczeństwa stwarzał stan już 27 obiektów mostowych, z których 15 wymagało remontu w możliwie najbliższych terminach. Ponadto nie zostało poddanych okresowej kontroli 44 z 56 obiektów mostowych (tj. wymaganej co najmniej raz na 5 lat i polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania).

¹⁰² Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania postanowień umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice – Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatację. NIK, Warszawa, sierpień 2006 r., Nr ewid. 79/2006/P/05/065/KKT.

Poniższe przykładowe fotografie obrazują stan techniczny wybranych obiektów mostowych na autostradzie A-4:



Fot. 1.



Fot. 2.

Na powyższych fotografiach obiekt mostowy Nr 45 (zlokalizowany w ciągu autostrady – w rejonie miejscowości Zalas-Podlesie) – widok w czerwcu 2005 r. Zdjęcie górne - widok na przyczółek od strony Katowic (nitka prawa). Zniszczony beton narożnika przyczółka, odsłonięte i skorodowane zbrojenie, zniszczony gzyms).

Zdjęcie dolne – bliższe ujęcie zniszczeń betonu narożnika i gzymsu.

Stan obiektu uległ pogorszeniu. Ocena średnia ogólna: 45L (nitka lewa) - z przeglądu w 2002 r. - 2,80, z przeglądu w 2004 r. - 2,70, ocena biegłego – czerwiec 2005 r. - 2,50; 45P (nitka prawa) – 2002 r. - 2,89, 2004 r. - 2,67, czerwiec 2005 r. - 2,44. Zdecydowanemu

pogorszeniu uległ stan izolacji pomostu - z oceny 4,00 (2002 r.) na 2,00 (2004 r.) – tj. stan niedostateczny; ocena gzymsów - 1,00 (stan przedawaryjny); ocena przyczółków - 2,00.

Koncesjonariusz nie wykonał zaleceń z przeglądu w 2002 r. - mimo oceny gzymsów równej 1, nie przystąpił do ich naprawy. Obiekt zaliczono do grupy obiektów stwarzających ponadto zagrożenie – ze względu na stan mocowania balustrad i barier.

- nie wykonał właściwego wygradzenia autostrady. Brak ogrodzenia bądź jego niewłaściwie posadowienie umożliwiało przedostawanie się ludzi oraz zwierząt na jezdnię autostrady na całym jej odcinku koncesyjnym. Istniejące zaś urządzenia służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. bariery ochronne i ogrodzenie autostrady, były niewłaściwie utrzymywane, przez co nie spełniały podstawowej funkcji, polegającej na stworzeniu bezpiecznych warunków przejazdu autostradą. Bariery posiadały niezgodną z przepisami wysokość, a ich usytuowanie było często nieprawidłowe. Znaczna część tych urządzeń była zniszczona i zdekompletowana. Według stanu na koniec maja 2005 r., bariery ochronne zdekompletowane były w 38 lokalizacjach, a w 210 lokalizacjach ich elementy były niewłaściwie utrzymane (skorodowane, rozkręcone);
- nie podjął budowy stanowiska awaryjnego dla pojazdów przewożących ładunki niebezpieczne;
- nie rozpoczął wymaganych umową koncesyjną robót budowlanych związanych z odwodnieniem autostrady, niezbędnych dla likwidacji występujących na niektórych odcinkach zastoisk wód opadowych, zagrażających bezpieczeństwu ruchu na tej autostradzie;
- nie utrzymywał nawierzchni drogi w należyтым stanie technicznym. Według stanu na czerwiec 2004 r. na 7% długości autostrady występowały nierówności, zaś na 2,3% stwierdzono niedostateczne własności przeciwpoślizgowe. Nawierzchnia posiadała za małą nośność, szczególnie w ważnych miejscach, tj. w rejonach zjazdów i wjazdów na autostradę, tworzących węzły autostradowe, stanowiących 41% długości układu drogowego autostrady;
- nie wywiązał się z ważnego, ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, obowiązku wdrożenia kompleksowego planu ratownictwa drogowego na autostradzie.

Niedostateczny stan techniczny dróg krajowych był również skutkiem nierzetelnego wykonywania przez GDDKiA obowiązków w zakresie kontrolowania stanu technicznego dróg i obiektów mostowych. W trakcie kontroli dot. sprawności

instytucjonalnej GDDKiA w zakresie realizacji jej zadań ustawowych ustalono¹⁰³ m.in., że GDDKiA nie posiadała wewnętrznych procedur realizacji obowiązku dokonywania kontroli stanu technicznego dróg. Procedury takie zostały wprowadzone określone w listopadzie 2007 r. zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA, które wprowadziło obowiązek przeprowadzania w okresie całego roku kontrolnych objazdów dróg krajowych z częstotliwością minimum 2 razy dziennie na autostradach i drogach ekspresowych, minimum 1 raz dziennie na drogach głównych oraz na pozostałych drogach krajowych (minimum 2 razy w tygodniu), lecz obowiązki te nie były w rzetelnie realizowane, w tym z powodu niezatrudnienia odpowiednich pracowników. Ponadto część obiektów mostowych była kontrolowana przez pracowników nie posiadających stosownych uprawnień do ich wykonywania. Działanie takie (stanowiące również naruszenie przepisów art. 62 ust. 4 ustawy Prawo budowlane) mogło prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Kontrola dotycząca działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych (obejmująca lata 2006 –2008 - I półrocze) wykazała, iż roboty drogowe były nadal niewłaściwie wykonywane, a administracja publiczna właściwa do spraw drogownictwa temu nie przeciwdziałała¹⁰⁴. Podstawę do sformułowania negatywnej oceny działalności tej administracji stanowiły stwierdzone nieprawidłowości w działalności większości skontrolowanych podmiotów (79,4%), przede wszystkim na etapie wykonywania oraz odbioru drogowych robót budowlanych. Nieprawidłowości te, skutkujące obniżeniem jakości robót, wystąpiły w przypadku 53,5% wszystkich zbadanych (260) zadań drogowych¹⁰⁵.

Na skutek niewłaściwej jakości robót, już po upływie ok. dwóch lat od odbioru końcowego wykonanych zadań drogowych - występowała znaczna liczba usterek

¹⁰³ Zob. Informacja o wynikach kontroli sprawności instytucjonalnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji zadań ustawowych. NIK, Warszawa, sierpień 2008 r., Nr ewid. 147/2008/P/07/069/KKT.

¹⁰⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych. NIK, Warszawa, styczeń 2009 r., Nr ewid. 2/2009/P/08/064/KKT.

¹⁰⁵ Skala występowania nieprawidłowości przy wykonywaniu i odbiorze robót drogowych była podobna we wszystkich grupach skontrolowanych zarządów dróg publicznych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono: w 50,8% zadań realizowanych przez zarządy dróg wojewódzkich, w 52,9% zadań realizowanych przez zarządy dróg powiatowych, w 53,1% zadań realizowanych przez oddziały GDDKiA i w 57,1% zadań realizowanych przez zarządy dróg w miastach na prawach powiatu.

i wad na drogach, których trwałość nawierzchni projektowana była przynajmniej na 20 lat. Miało to miejsce w 50 spośród 63 jednostek objętych kontrolą (tj. 79,4%) oraz w przypadku 139 zadań drogowych spośród 260 zbadanych (tj. 53,5%). Stwierdzone wady, usterki bądź niedoróbki polegały głównie na występowaniu lokalnych zaniżeń poboczy i chodników, kolein, nierówności poprzecznych, nierówno osadzonych kratek ściekowych, spękań siatkowych nawierzchni oraz miejscowych braków warstwy ścieralnej. Nienależytą jakość robót drogowych stwierdzono także w odniesieniu do robót realizowanych w latach poprzednich. Wyniki kontroli 39 zadań inwestycyjnych, odebranych w latach 2000 - 2005 wykazały, że w 21 przypadkach drogi te kwalifikowały się do ponownego remontu lub były już tym remontom poddane.

3.2.5. Zarządzanie organizacją ruchu drogowego

Przedstawiając w 2000 r. informację o wynikach kontroli działalności organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁰⁶ - NIK negatywnie oceniła system funkcjonowania organizacji ruchu drogowego i nadzoru nad zarządzaniem tym ruchem. Ocena ta wynikała z faktu, że jedynie 8% skontrolowanych zarządów dróg posiadało zatwierdzone projekty organizacji ruchu drogowego, tj. dokumenty stanowiące podstawę legalnego i racjonalnego działania w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu na drogach, gdyż tylko na podstawie wspomnianych projektów mogą być wbudowywane znaki drogowe, sygnalizacja świetlna i dźwiękowa, urządzenia bezpieczeństwa ruchu oraz podejmowane działania systemowe w zakresie organizacji ruchu (w szczególności polegające na ustalaniu granic obszarów zabudowanych, wyznaczaniu miejsc postoju i zatrzymywania, przejść dla pieszych itd.).

Mimo upływu czasu, w ocenie NIK, nadal zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego powstają na skutek niezgodnych z obowiązującymi przepisami oraz nierzetelnych działań organów zarządzających ruchem drogowym bądź sprawujących nadzór nad tym zarządzaniem. Zostało to potwierdzone w wynikach następnej

¹⁰⁶ NIK, Warszawa, marzec 2000 r., Nr ewid. 14/2000/P99/054/DTL.

kontroli z omawianego zakresu¹⁰⁷. W toku tej kontroli ustalono bowiem, że w latach 2000 – 2002 (I półrocze) organy zarządzające ruchem drogowym nierzetelnie wykonywały obowiązek zarządzania ruchem, określony w art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym oraz – w mniejszym lub większym stopniu – nie wykonywały zadań określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach¹⁰⁸. I tak:

- spośród 50 skontrolowanych organów zarządzających ruchem, tylko na obszarze działania jednej organizacja ruchu na wszystkich drogach została ustalona na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Pozostali zarządzający ruchem posiadali takie projekty tylko dla niektórych dróg. Najmniej projektów opracowano dla dróg gminnych;
- jedynie 26% skontrolowanych podmiotów posługiwało się projektami organizacji ruchu spełniającymi wszystkie wymogi określone w § 3 ust. 3, 4 i 7 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. W pozostałych podmiotach, gdzie analizie poddano 2.719 projektów organizacji ruchu, stwierdzono 4.001 nieprawidłowości;
- tylko 32% skontrolowanych organów przeprowadzało kontrolę realizacji zadań technicznych, określonych w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu. Kontroli takich w ogóle nie przeprowadzało 38% podmiotów zarządzających ruchem, a pozostałe (30%) skontrolowały realizację tylko niektórych projektów;
- kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu umieszczonych na wszystkich im podległych drogach przeprowadzało, w obowiązującym w rozporządzeniu terminie (tj. co najmniej raz na 6 miesięcy), tylko 14% organów zarządzających ruchem. Żadnych kontroli nie przeprowadziło 32%

¹⁰⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych. NIK, Warszawa, luty 2003 r., Nr ewid. 5/2003/P/02/117/KKT.

¹⁰⁸ Dz.U. Nr 90, poz. 1006.

podmiotów. Pozostałe, dokonywały tych kontroli z częstotliwością mniejszą od określonej w rozporządzeniu lub obejmowały nimi tylko niektóre drogi;

- na terenie działania 62% organów zarządzających ruchem, istniejąca organizacja ruchu odbiegała od ustalonej w zatwierdzonych projektach lub/i jej elementy nie odpowiadały przepisom Prawa o ruchu drogowym bądź rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie znaków i sygnałów drogowych;
- jedynie 36% skontrolowanych podmiotów wypełniało obowiązek ustalony w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, tj. dokonywało analiz istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego skuteczności (na podstawie wykorzystywanych w tym celu danych policji i przeprowadzanych kontroli) i tylko 38% organów zarządzających ruchem przestrzegało procedury oraz terminy rozpatrywania przedstawianych im do zatwierdzania projektów organizacji ruchu;
- tylko 1 spośród 13 skontrolowanych wojewodów, nadzorujących zarządzanie ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, wykonywał swój obowiązek rzetelnie i dokonywał okresowych ocen organizacji ruchu na drogach w zakresie jego bezpieczeństwa, konieczności zapewnienia ruchu tranzytowego oraz zgodności z obowiązującymi przepisami. Mimo iż dokonywanie takich ocen stanowiło jedyne zadanie organów nadzorujących zarządzanie ruchem, 8 wojewodów takich ocen w ogóle nie dokonywało;
- minister właściwy do spraw transportu nie podejmował działań nadzorczych z własnej inicjatywy. Sporządzane przez niego oceny organizacji ruchu opierały się na informacjach przekazywanych przez organy zarządzające ruchem i analizach sporządzanych przez inne jednostki;
- stan prawny w zakresie przepisów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie był wtedy do końca uregulowany¹⁰⁹. Minister właściwy do spraw transportu nie wydał bowiem rozporządzenia określającego

¹⁰⁹ Tj. od 2 lipca 1999 r., w którym to dniu utraciło moc zarządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie szczegółowych przepisów określających znaki i sygnały drogowe oraz urządzenia bezpieczeństwa ruchu.

szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach. Tym samym minister właściwy do spraw transportu nie zapewnił warunków prawnych dla rzetelnego wykonywania zadań zarówno przez organy zarządzające ruchem na drogach, jak i organy sprawujące nadzór nad tym zarządzaniem;

- tylko 42% organów zarządzających ruchem na drogach wykonywało zadania związane z tym zarządzaniem przy pomocy własnego aparatu wykonawczego, natomiast 32% podmiotów upoważniło do wykonywania zadań związanych z zarządzaniem ruchem na drogach kierowników (dyrektorów) zarządów dróg. Skutkowało to łączeniem w tej samej jednostce organizacyjnej kompetencji organu zarządzającego drogami i organu zarządzającego ruchem, mimo że ustawodawca nie przewiduje łącznego wykonywania tych zadań.

Z dokonanych ustaleń w ramach przeprowadzonej w 2010 r. kontroli *Bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce*¹¹⁰ - obejmującej 16 organów zarządzających ruchem (kontrole przeprowadzono w 8 Urzędach Marszałkowskich, 4 urzędach miast na prawach powiatów i 4 starostwach powiatowych) - wynika, że nadal znaczna ich część nie wykonuje prawidłowo swych obowiązków, czym może przyczyniać się do powstania zagrożeń w bezpieczeństwie ruchu drogowego. I tak:

- tylko 18,7% skontrolowanych zarządców ruchem posiadało zatwierdzoną organizację ruchu dla wszystkich dróg. Co czwarty zarządca nie posiadał informacji, jaka część podległych jemu dróg posiada zatwierdzoną organizację ruchu, zaś na obszarze działania pozostałych zarządców ruchem zatwierdzona organizacja ruchu obejmowała od 1,3% do 98,8% długości podległych im dróg;
- co czwarty zarządca rozpatrywał projekty organizacji ruchu zgodnie z przepisami, a u 18,7% z nich - osoby zatwierdzające organizację ruchu nie posiadały stosownych do tego upoważnień, co skutkowało prawną nieważnością zatwierdzonych projektów, a jedynie co 5 zarządca prowadził prawidłowo ewidencję zatwierdzonych projektów organizacji ruchu;
- co czwarty zarządca, mimo istniejącego obowiązku, nie kontrolował sposobu

¹¹⁰ Kontrola nr P/10/061.

realizacji zadań technicznych związanych z wprowadzeniem stałej organizacji ruchu, a co drugi kontrolował tylko niektóre miejsca;

- 31,2% zarządców nie przeprowadzało w ogóle obowiązkowych (co najmniej raz na 6 miesięcy) kontroli istniejącej organizacji ruchu;
- żadnych analiz bezpieczeństwa ruchu nie prowadziło 37,5% skontrolowanych zarządców dróg.

Powyższe nieprawidłowości w organizacji ruchu drogowego potwierdziły wyniki przeprowadzonych przez kontrolerów NIK oględzin, obejmujących od 1% do 20% długości dróg nadzorowanych przez poszczególnych zarządców. W toku tych oględzin tylko u 2 zarządców dróg nie ujawniono żadnych nieprawidłowości w organizacji ruchu drogowego.

- *Fotografie nr 3 i 4 (materiały z kontroli) przedstawiają rażący przykład nieodpowiedzialności organu zarządzającego ruchem. Działający w imieniu Prezydenta miasta Torunia Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta zezwolił na prowadzenie ruchu na oddanym po remoncie odcinku (ok. 300 m) ul. Tarnowskiej gdzie pozostawiono w pasie jezdni słupy energetyczne – bez jakiegokolwiek zabezpieczenia i oznakowania:*



Fot. 3.



Fot. 4.

Nieprawidłowości w zarządzaniu ruchem na drogach, skutkujące zagrożeniem jego bezpieczeństwa, miały także miejsce na autostradach. I tak, na autostradzie A-4 koncesjonariusz nie wprowadził organizacji ruchu zgodnej z zatwierdzonym w 2000 r. - przez organ zarządzający ruchem drogowym - projektem organizacji ruchu.¹¹¹ Stan oznakowania pionowego i poziomego w 10 lokalizacjach był w marcu 2004 r. niezgodny z zatwierdzoną organizacją ruchu, tj. istniejące znaki drogowe i tablice informacyjne nie były przewidziane w obowiązującym projekcie bądź znajdowały się w niewłaściwym miejscu. W 3 lokalizacjach brakowało oznakowania poziomego, a w 26 innych nie było wymaganych pionowych znaków drogowych. W 14 miejscach nie zostały usunięte - po zakończonych pracach remontowych - zbędne znaki drogowe. W 2 lokalizacjach koncesjonariusz dopuścił do niekonsekwencji w oznakowaniu autostrady, powodującej dezinformację kierujących pojazdami (w jednym przypadku nieprawidłowość ta występowała od połowy 2001 r.). Niedostateczny był także stan techniczny znaków drogowych.

Do powstania powyżej opisanych nieprawidłowości na autostradzie A-4 przyczynił się w znaczący sposób Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, który nie realizował należycie obowiązków organu zarządzającego ruchem na

¹¹¹ Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania postanowień umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice – Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatację. NIK, Warszawa, sierpień 2006 r., Nr ewid. 79/2006/P/05/065/KKT.

koncesjonowanym odcinku autostrady, a przede wszystkim – nie zapewnił rzetelnego przeprowadzania przez GDDKiA, co najmniej raz na sześć miesięcy, okresowych kontroli przestrzegania przez koncesjonariusza organizacji ruchu na autostradzie. Ponadto Generalny Dyrektor – mimo otrzymywanych informacji o zaistniałych na autostradzie kolizjach i wypadkach – nie prowadził rzetelnej analizy w tym zakresie oraz nie podejmował skutecznych działań, zmierzających do wyeliminowania występujących zagrożeń. Sprzyjało to zaniedbaniom i dowolności postępowania koncesjonariusza w zakresie należytego zorganizowania ruchu na autostradzie.

Generalny Dyrektor DKiA nierzetelnie realizował również niektóre zadania z zakresu zarządzania ruchem drogowym zarówno na innych drogach, jak i w następnych latach¹¹². Ustalono bowiem, że w latach 2006 – 2007 w oddziałach GDDKiA projekty organizacji ruchu na drogach krajowych nie zawsze były rozpatrywane przy udziale osób z uprawnieniami do wykonywania audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, co wpływało na obniżenie jakości zatwierdzanej organizacji ruchu. W 3 Oddziałach GDDKiA, spośród 9 skontrolowanych, nie był wykonywany określony w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem - obowiązek przeprowadzania (przynajmniej raz na 6 miesięcy) cyklicznych kontroli w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania elementów oznakowania dróg i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Skutkiem braku rzetelnej kontroli organizacji ruchu było niewykrycie i nieusunięcie wielu przypadków niewłaściwego oznakowania dróg. Niektóre z nieprawidłowości zostały ujawnione dopiero w trakcie oględzin dróg, przeprowadzonych przez kontrolerów NIK. W centrali GDDKiA i jej oddziałach nie realizowano prawidłowo - określonego w § 12 ust. 3 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury - obowiązku przeprowadzania w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Obowiązek dokonywania takich kontroli nie został ujęty zarówno w *Regulaminie organizacyjnym* centrali GDDKiA, jak i jej oddziałach.

¹¹² Zob. Informacja o wynikach kontroli sprawności instytucjonalnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji zadań ustawowych. NIK, Warszawa, sierpień 2008 r., Nr ewid. 147/2008/P/07/069/KKT.

Istotną przyczyną występowania nieprawidłowości w zakresie zarządzania ruchem drogowym było niedostosowanie zatrudnienia w komórkach organizacyjnych centrali i w oddziałach GDDKiA, zajmujących się sprawami organizacji ruchu drogowego, do zakresu realizowanych zadań. Sprawami związanymi z zarządzaniem ruchem i bezpieczeństwem ruchu drogowego, rozpatrywaniem projektów organizacji ruchu oraz liczną korespondencją w tym zakresie, zajmował się w Wydziale Ruchu Centrali GDDKiA tylko jeden pracownik merytoryczny. Podobna sytuacja miała miejsce w części oddziałów GDDKiA.

Barierą sprawnego zarządzania przez GDDKiA ruchem na drogach było również opieszałe znowelizowanie rozporządzenia 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. Prowadzone w Ministerstwie od października 2005 r. prace nad zmianą tego aktu prawnego zostały - bez uzasadnionej przyczyny - przerwane na okres 9 miesięcy, tj. od 1 lutego do 24 września 2007 roku.

NIK szczególnie krytycznie ocenia nierzetelną realizację (przez zarządy dróg oraz organy zarządzające ruchem drogowym) zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu na przejazdach kolejowych.¹¹³ Ustalono bowiem, że w latach 2003 – 2004 (I kwartał) zatwierdzone projekty organizacji ruchu miało średnio 63% skrzyżowań dróg publicznych z liniami kolejowymi, znajdujących się w ciągach zbadanych dróg, w tym 57,7% skrzyżowań na drogach wojewódzkich oraz 53,4% - na drogach powiatowych i gminnych.

Organy zarządzające ruchem na drogach nie wykonywały należycie zadań w zakresie kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na skrzyżowaniach dróg z liniami kolejowymi. Najmniej uwagi tym zadaniom poświęcali starostowie, bowiem kontrole przeprowadzano tylko na części dróg powiatowych i gminnych i to w odstępach dłuższych od określonych przepisami (co najmniej raz na 6 miesięcy). Żaden z organów nie przeprowadzał natomiast

¹¹³ Zob. Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., Nr ewid. 1/2005/P/04/069/KKT.

kontroli wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu, w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu.

Jedną z podstawowych przyczyn niepodjęcia powyższych kontroli była niewystarczająca współpraca między zarządcami dróg i linii kolejowych. Jej brak powodował, że zarówno stan techniczny skrzyżowań, jak i ich oznakowanie było często niezgodne z obowiązującymi przepisami. Spośród skontrolowanych jednostek, pełniących funkcję zarządców dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, tylko 40% współpracowało z jednostkami PKP PLK SA na poziomie wspomagającym utrzymanie skrzyżowań we właściwym stanie technicznym. Organy zarządzające ruchem sporadycznie występowały do zarządców linii kolejowych o usunięcie nieprawidłowości, stwierdzonych w toku przeprowadzonych kontroli. Większą inicjatywę w tym zakresie przejawiali zarządcy linii kolejowych, którzy z reguły po przeprowadzanych kontrolach przejazdów, zgłaszali zarządcom dróg stwierdzone usterki, w celu ich usunięcia. Dotyczyło to najczęściej uzupełnienia brakujących znaków drogowych oraz naprawy nawierzchni dróg na dojazdach do przejazdów.

Poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i kolejowego wynikały również z niewłaściwego stanu technicznego przejazdów kolejowych. Prawie 60% przejazdów wymagało całkowitych lub częściowych napraw nawierzchni. Ponadto stwierdzono przypadki niewłaściwego oznakowania skrzyżowań (było ono niepełne lub usytuowanie znaków drogowych wprowadzało użytkowników dróg w błąd). Do drastycznych sytuacji w tym zakresie należały przypadki niepełnego wyposażenia przejazdów w urządzenia zabezpieczenia ruchu drogowego (wymagane dla poszczególnych kategorii przejazdów) lub niesprawne działanie takich urządzeń (nieczynne roгатki na przejazdach kat. A, brak sygnalizacji świetlnej lub akustycznej, włączanie się sygnalizatorów w niewłaściwym czasie), a także sygnalizowanie skrzyżowania znakiem A-9 („przejazd z zaporami”) w sytuacji, gdy zapory były zdemontowane.

Stwierdzono ponadto, że z powodu niezadowalającego stanu było wyłączonych z ruchu lub było użytkowanych z ograniczeniami eksploatacyjnymi ponad 14,2% wiaduktów kolejowych nad drogami publicznymi. Zły stan techniczny przejazdów i wiaduktów kolejowych wynikał głównie z zaniedbań w ich bieżącym utrzymaniu i remontach, spowodowanych złą sytuacją finansową PKP PLK SA (z tego też

powodu, np. w 2003 r. potrzeby w zakresie prac utrzymaniowo – naprawczych zaspokojone były w 5,2%).

Istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu na skrzyżowaniach dróg z liniami kolejowymi wynikały również z niedostosowania zabezpieczenia przejazdu do występujących warunków lokalnych, a zwłaszcza natężenia ruchu drogowego. Przejawiało się to zwłaszcza w stosowanej przez zarządców linii kolejowych nielegalnej praktyce - naruszającej obowiązujące przepisy - zawieszania strzeżenia przejazdów kategorii A. W rezultacie przejazdy te nie były wyposażone w żadne urządzenia zabezpieczenia ruchu drogowego. W latach 2002 – 2003 na liniach kolejowych, których zarządcą była spółka PKP PLK S.A. funkcjonowało 287 przejazdów, które zakwalifikowano jako „przejazdy kategorii A z zawieszoną obsługą”.

W 2009 r. na przejazdach kolejowych miało miejsce 95 wypadków drogowych w których zginęło 45 osób, a 109 zostało rannych.

O niewłaściwym wykonywaniu obowiązków przez zarządy dróg w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ruchu drogowego świadczą również wyniki kontroli działalności zarządzających drogami (w latach 2007 – 2009 - I półrocze) na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego¹¹⁴. W toku tej kontroli stwierdzono, że większość jednostek będących zarządami dróg nie podejmowała działań zapewniających właściwy poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego lub działania te wykonywała nieprawidłowo, a zwłaszcza nie zapewniła właściwej identyfikacji zagrożeń oraz ich usuwania, a także nie wykonywała prawidłowo obowiązków związanych z utrzymaniem dróg i obiektów mostowych w należyтым stanie techniczno-użytkowym. W związku z tym, na 12 skontrolowanych pod tym względem zarządów dróg, działalność dziewięciu została oceniona negatywnie.

3.2.6. Działanie systemu ratownictwa drogowego

Niezadowalający poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce, wyrażający się przede wszystkim dużą śmiertelnością osób poszkodowanych w wypadkach drogowych, wynikał również z braku skutecznych działań ratowniczych. W trakcie

¹¹⁴ Zob. Informacja o wynikach kontroli działalności zarządzających drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego. NIK, Lublin, maj 2010 r., Nr ewid.: 11/2010/P09150/LLU.

kontroli działań administracji rządowej i samorządowej w tworzeniu i organizacji systemu ratownictwa medycznego w Polsce¹¹⁵ ustalono, że w latach 2003 – 2006 Minister Zdrowia nie koordynował i w niedostatecznym stopniu kontrolował proces organizowania systemu ratownictwa medycznego, mimo iż w okresie od 1999 r. do 2006 r. wydatkował na ten cel łącznie 647,0 mln zł (m.in. na wyposażenie 210 szpitalnych oddziałów ratunkowych, 136 centrów powiadamiania ratunkowego i 1.229 Zespołów Ratownictwa Medycznego). Właściwe organy administracji publicznej (wojewodowie i starostowie) nie stworzyły na swoim terenie spójnie działającego systemu, a zakłady opieki zdrowotnej – mimo iż utworzyły szpitalne oddziały ratunkowe (210), to jednak w 131 przypadkach (63%) nie zapewniły spełnienia przez nie wymagań w zakresie strukturalno-organizacyjnym oraz wyposażenia w sprzęt i aparaturę medyczną.

Skuteczności działań ratunkowych ofiar wypadków drogowych nie sprzyja również brak wdrożonego i sprawnie funkcjonującego systemu powiadamiania ratunkowego¹¹⁶. Uruchomione w połowie 2008 r. przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zastępcze rozwiązanie techniczne ma charakter tymczasowy i nie zapewnia odpowiednich warunków do sprawnego obsługiwanie wywołań kierowanych do numeru alarmowego 112 przez Państwową Straż Pożarną i Policję¹¹⁷. Główną przyczyną powstania takiej sytuacji było nieprzygotowanie we właściwym terminie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji - w ramach implementacji przepisów Unii Europejskiej - kompleksowych uregulowań prawnych, tworzących systemowe warunki do sprawnego wykorzystywania tego numeru w sytuacjach wymagających interwencji służb ustawowo powołanych do niesienia pomocy.

Istotnym problemem związanym z ratownictwem drogowym były trudności w ustalaniu przyczyn wypadków drogowych w ramach dochodzeń powypadkowych. Dochodzenia, jakie obecnie prowadzi wymiar sprawiedliwości lub towarzystwa

¹¹⁵ Zob. Informacja o wynikach kontroli działań administracji rządowej i samorządowej w tworzeniu i organizacji systemu ratownictwa medycznego w Polsce. NIK, Warszawa, sierpień, 2007 r., Nr ewid. 138/2007/P/06/091/KPZ.

¹¹⁶ Obowiązek taki został wprowadzony przez Unię Europejską. System ten ma umożliwić abonentom publicznych sieci telekomunikacyjnych korzystanie z jednego europejskiego numeru alarmowego 112 - w sytuacjach wymagających pomocy świadczonej przez służby ratunkowe, a służbom ratunkowym sprawny odbiór zgłoszeń kierowanych do tego numeru.

¹¹⁷ Zob. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski. NIK, Warszawa lipiec 2010 r., Nr ewid.: 144/2010/P/061/KKT.

ubezpieczeniowe, nastawione są przede wszystkim na zapewnienie poszkodowanym odszkodowań z tytułu strat poniesionych w wyniku wypadku i na ustalenie kto ponosi winę za spowodowanie wypadku w świetle obowiązujących przepisów. Dochodzenia te nie zaspokajają jednakże istniejącej potrzeby ustanowienia niezależnych dochodzeń technicznych, których wyniki pozwoliłyby na ustalenie rzeczywistych przyczyn wypadków i znalezienie sposobu na poprawienie obowiązujących uregulowań. Przepisy regulujące tego typu dochodzenia w UE obowiązują od szeregu lat w lotnictwie cywilnym¹¹⁸, transporcie kolejowym¹¹⁹ oraz transporcie morskim¹²⁰. W tej sytuacji, niezależne dochodzenia wypadkowe powinny być prowadzone również w zakresie transportu drogowego na szczeblu krajowym na podstawie wspólnej metodologii, systematycznie aktualizowanej w stosunku do obowiązujących przepisów i aktualnego poziomu rozwoju technologicznego. Wymaga to jednak ustanowienia instytucji o zakresie działania Krajowej Rady Bezpieczeństwa Transportowego.

¹¹⁸ Dyrektywa Rady 94/56/EC z 21 listopada 1994 r. o ustanowieniu fundamentalnych zasad dla dochodzeń prowadzonych w sprawie wypadków i zdarzeń w lotnictwie cywilnym (OJ L 319, 12.12.1994, str. 14). Dyrektywa ustanawia podstawowe zasady obowiązujące podczas prowadzenia dochodzeń w sprawie wypadków i zdarzeń w lotnictwie cywilnym.

¹¹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/12/EC z 26 lutego 2001 r. nowelizująca Dyrektywę Rady 91/440/EEC o rozwoju kolei na terytorium Wspólnoty stanowi element pakietu przepisów dotyczących kolejnictwa przyjętego w grudniu 2000 r. i zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia działań dla zapewnienia systematycznych dochodzeń w razie wystąpienia wypadku.

¹²⁰ Dyrektywa Rady 1999/35/EC z 29 kwietnia 1999 r. o systemie dokonywania obowiązkowych przeglądów na rejsowych promach typu ro-ro i szybkich jednostkach pasażerskich (OJ L 138, 1.6.1999, str.1). Nakłada począwszy od 1 grudnia 2000 r. obowiązek przeprowadzania obiektywnych dochodzeń powypadkowych na wszystkich tego typu promach i jednostkach wpływających i wypływających z portów położonych na terytorium Wspólnoty.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Punktem wyjścia do przygotowania niniejszej kontroli dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce¹²¹, a także określenia przedmiotowego i podmiotowego jej zakresu - była analiza ustaleń zawartych w 27 informacjach zbiorczych o wynikach kontroli, które NIK przeprowadziła w latach 2000 – 2009. Informacje te zawierały m.in. ustalenia dotyczące różnych aspektów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wyniki przeprowadzonej analizy wykazały zasadność uzupełnienia ustaleń z lat 2000 – 2009 o aktualne problemy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Problemy te dotyczyły zwłaszcza wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie organizacji ruchu drogowego oraz egzaminowania kandydatów na kierowców.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

We wszystkich 24 skontrolowanych w II kwartale 2010 r. jednostkach protokoły kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń. Żaden z kierowników skontrolowanych jednostek nie zgłosił zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków, zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK. Wnioski te dotyczyły w szczególności usprawnienia przez marszałków województw nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego w zakresie przeprowadzania egzaminów państwowych na prawo jazdy oraz przyspieszenia przez marszałków oraz starostów powiatów (tj. organy zarządzające ruchem drogowym) prac prowadzących do objęcia wszystkich dróg publicznych zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu drogowego.

W trakcie kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego oraz Starostwa w Tarnowskich Górach kontrolujący - wobec stwierdzenia nieprawidłowości w organizacji ruchu drogowego, stanowiących zagrożenia dla bezpieczeństwa tego ruchu - poinformowali kierowników kontrolowanych jednostek (na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK) o istniejącym zagrożeniu i wezwali ich do

¹²¹ Tj. przeprowadzonej w II kwartale 2010 r. na obszarze 8 województw (kontrola nr P/10/061).

podjęcia działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości. W wyniku podjętych działań stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte.

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o podjętych działaniach mających na celu realizację wniosków pokontrolnych NIK.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych w 2010 r. podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

L.p.	Skontrolowane podmioty	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrole
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego	Delegatura NIK w Białymstoku
2.	WORD w Łomży	
3.	Starostwo Powiatowe w Sokółce	
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Delegatura NIK w Bydgoszczy
5.	WORD w Toruniu	
6.	Urząd Miasta Toruń	
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Delegatura NIK w Katowicach
8.	WORD w Częstochowie	
9.	Starostwo Powiatowe w Tarnowskich Górach	
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Delegatura NIK w Łodzi
11.	WORD w Piotrkowie Trybunalskim	
12.	Starostwo Powiatowe w Piotrkowie Trybunalskim	
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Delegatura NIK w Poznaniu
14.	WORD w Poznaniu	
15.	Starostwo Powiatowe w Koninie	
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Delegatura NIK w Warszawie
17.	WORD w Warszawie	
18.	Urząd Miasta St. Warszawy	
19.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Delegatura NIK we Wrocławiu
20.	WORD we Wrocławiu	
21.	Starostwo Powiatowe w Kłodzku	
22.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego	Delegatura NIK w Zielonej Górze
23.	WORD w Gorzowie Wlkp.	
24.	Starostwo Powiatowe w Świebodzinie	

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Ministrowie właściwi do spraw transportu	Imię i Nazwisko	Okres sprawowania funkcji
Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	Tadeusz Syryjczyk	08.12.1998 r. – 08.06.2000 r.
Minister Transportu i Gospodarki Morskiej	Jerzy Widzyk	12.06.2000 r. – 19.10.2001 r.
Minister Infrastruktury	Marek Pol	19.10.2001 r. – 02.05.2004 r.
Minister Infrastruktury	Krzysztof Opawski	02.05.2004 r. – 31.10.2005 r.
Minister Transportu i Budownictwa Minister Transportu	Jerzy Polaczek	31.10.2005 r. – 04.05.2006 r. 05.05.2006 r. - 16.11.2007 r.
Minister Infrastruktury	Cezary Grabarczyk	od 16.11.2007 r.

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.),
4. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 199, poz. 1671 ze zm.).

10. Rozporządzenie 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.).
11. 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.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. Nr 177, poz.1729).
13. Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie szczegółowych wymagań w stosunku do stacji przeprowadzających badanie techniczne pojazdów (Dz.U. Nr 40, poz. 275).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych pojazdów oraz zakresu ich niezbędnego wyposażenia (Dz.U. z 2003 r. Nr 32, poz. 262 ze zm.,).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami (Dz.U. Nr 24, poz. 215 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów (Dz.U. Nr 217, poz. 1834 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie wymagań dotyczących prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy, egzaminowania kandydatów na instruktorów techniki jazdy, postępowania z dokumentacją związaną z prowadzeniem szkoleń oraz wzorów stosowanych dokumentów (Dz.U. z 2008 r. Nr 77, poz.458).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz.U. z 2005 r. Nr 67, poz. 583).
19. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116 ze zm.).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego (Dz.U. z 2007 r. Nr 28, poz. 188 ze zm.).¹²²
21. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 1 kwietnia 2010 r. w sprawie szkolenia kierowców wykonujących przewóz drogowy (Dz.U. z 2010 r. Nr 53, poz. 314).

¹²² Utraciło moc z dniem 31 grudnia 2007 r.

22. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430).
23. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).
24. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 33, poz. 144 ze zm.).
25. Umowa Europejska o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR), sporządzona w Genewie dnia 15 listopada 1975 r. (Dz.U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35).

5.4. Wykaz wykorzystanych informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych w latach 2000- 2010 (I półrocze)

1. Informacja o wynikach kontroli działalności organów zarządzających drogami w zakresie ograniczania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu. NIK, Warszawa, marzec 2000 r., Nr ewid. 14/20001P990541DTL.
2. Informacja o wynikach kontroli przygotowania organizacyjnego i technicznego krajowego systemu ratowniczo — gaśniczego do działań ratowniczych. NIK, Warszawa, sierpień 2000 r. Nr ewid. 200/I 9991P/980761DON.
3. Informacja o wynikach kontroli realizacji opłat za zajęcie pasa drogowego. NIK, Warszawa, sierpień 2000 r., Nr ewid. 157/2000P990561DTL.
4. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, maj 2001 r., Nr ewid. 23/2001/POO128IDTL.
5. Informacja o wynikach kontroli prawidłowości szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców oraz wydawania praw jazdy. NIK, Warszawa, styczeń 2002 r., Nr ewid. 192/200I/P/01/122/KKT.
6. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez organy zarządzające ruchem drogowym w zakresie bezpieczeństwa na drogach publicznych. NIK, Warszawa, luty 2003 r., Nr ewid. 5/2003/P/02/I 17/KKT.
7. Informacja o wynikach kontroli przewozów materiałów niebezpiecznych transportem drogowym i kolejowym. NIK, Warszawa, luty 2003 r., Nr ewid. 6/2003/P/02/I 1 8/KKT.
8. Informacja o wynikach kontroli finansowania wydatków na drogi publiczne w 2002 r. NIK, Warszawa, maj 2003, nr ewid. 136/2003/P/02/I 75/KKT.
9. Informacja o wynikach kontroli stalania i egzekwowania przez jednostki zobowiązane do utrzymania dróg publicznych wymogów zabezpieczających jakość i terminowość wykonania robót drogowych. NIK, Warszawa, wrzesień 2003 r. Nr ewid. 168/2003/P02/140/LKA.
10. Informacja o wynikach kontroli finansowania utrzymania dróg krajowych ze środków specjalnych. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 186/2003!P/03/067/KKT.

11. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 185/2003/P03/066/KKT.
12. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r., część 39 - Transport. NIK, Warszawa, maj 2004 r., Nr ewid. 84/2004/P/03/073/KKT.
13. Informacja o wynikach kontroli finansowania i utrzymania dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych w województwie pomorskim. NIK, Gdańsk, lipiec 2004 r., Nr ewid. 14/2004/P/03/136/LUD.
14. Informacja o wynikach kontroli zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi. NIK, Warszawa, styczeń 2005 r., Nr ewid. 1/2005/P/04/069/KKT.
15. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2004 r., część 39—Transport. NIK, Warszawa, maj 2005 r., Nr ewid. 95/2005/P/04/074/KKT.
16. Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację drogową w zakresie utrzymywania obiektów mostowych i tuneli. NIK, Warszawa, czerwiec 2005 r., Nr ewid. 138/2005/P/04/072/KKT.
17. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 - 2004. NIK, Warszawa, listopad 2005 r., Nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT.
18. Informacja o wynikach kontroli wykonywania postanowień umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice — Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatację, NIK, Warszawa, sierpień 2006 r. Nr ewid. 7912006/P/051065/KKT.
19. Informacja o wynikach kontroli działania administracji rządowej i samorządowej w tworzeniu i organizacji systemu ratownictwa medycznego w Polsce, Warszawa, październik 2007 r. Nr ewid. 138/2007/P/06/091/KPZ.
20. Informacja o wynikach kontroli sprawności instytucjonalnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji zadań ustawowych. NIK, Warszawa, wrzesień 2008 r., Nr ewid. 147/2008/P/069/KKT.
21. Informacja o wynikach kontroli działalności administracji publicznej w zakresie zapewnienia jakości robót wykonywanych na drogach publicznych. Warszawa, luty 2009 r. Nr ewid. 2/20081P1081064/KKT.
22. Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru przez starostów na stacjach diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy do ruchu drogowego. Warszawa, marzec 2009 r. Nr ewid. 20/2009/P/08/063/KKT.
23. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania organów administracji rządowej w zakresie tworzenia warunków prawno-organizacyjnych szkolenia kierowców wykonujących przewozy drogowe osób i rzeczy oraz sprawowania nadzoru nad tą działalnością. Warszawa, styczeń 2010 r. Nr ewid.: 159/2009/P/09060/KKT.
24. Informacja o wynikach kontroli działalności zarządzających drogami publicznymi w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie województw lubelskiego i podkarpackiego. Lublin, 2010 r. Nr ewid.: 11/2010/P09150/LLU.
25. Informacja o wynikach kontroli wydawania zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacji. NIK, Warszawa, kwiecień 2009 r., Nr ewid. 64/2009/Po8066/KKT.

26. Informacja o wynikach kontroli rozliczeń budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami. NIK, Warszawa, lipiec 2010 r., Nr ewid. 151/2010/P09062/KKT.

27. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania numeru alarmowego 112 na terenie Polski. NIK, Warszawa, lipiec 2010 r., Nr ewid. 144/2010/P/09/061/KKT.

5.5. Słowniczek ważniejszych pojęć używanych w Informacji

autobus - pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą.

autostrada - droga dwujezdniowa, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi, na której nie dopuszcza się ruchu poprzecznego, przeznaczona tylko do ruchu pojazdów samochodowych, które na równej, poziomej jezdni mogą rozwinąć prędkość co najmniej 40 km/h, w tym również w razie ciągnięcia przyczep.

chodnik - część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych.

droga - wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

droga ekspresowa - droga dwu lub jednojezdniowa, oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi, na której skrzyżowania występują wyjątkowo, przeznaczoną tylko do ruchu pojazdów samochodowych.

dopuszczalna ładowność - największa masa ładunku i osób, jaką może przewozić pojazd, która stanowi różnicę dopuszczalnej masy całkowitej i masy własnej pojazdu.

dopuszczalna masa całkowita - największa określona właściwymi warunkami technicznymi masa pojazdu obciążonego osobami i ładunkiem, dopuszczonego do poruszania się po drodze.

dostępność do drogi - cecha charakteryzująca zakres i częstość połączeń tej drogi z innymi drogami oraz zakres obsługi bezpośredniego otoczenia.

estakada - budowla lub obiekt inżynierski, którego głównym celem jest podniesienie niwelety ciągu komunikacyjnego ponad istniejący teren.

jezdnia - część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów; określenie to nie dotyczy torowisk wydzielonych z jezdni.

kierowca - osoba uprawniona do kierowania pojazdem silnikowym.

kierujący - osoba, która kieruje pojazdem lub zespołem pojazdów, a także osoba, która prowadzi kolumnę pieszych, jedzie wierzchem albo pędzi zwierzęta pojedynczo lub w stadzie.

klasa drogi - rozumie się przez to przyporządkowanie drodze odpowiednich parametrów technicznych, wynikających z jej cech funkcjonalnych. W celu określenia wymagań technicznych i użytkowych rozróżnia się następujące klasy dróg:

- 1) autostrady, oznaczone dalej symbolem "A",
- 2) ekspresowe, oznaczone dalej symbolem "S",
- 3) główne ruchu przyspieszonego, oznaczone dalej symbolem "GP",
- 4) główne, oznaczone dalej symbolem "G",
- 5) zbiorcze, oznaczone dalej symbolem "Z",

- 6) lokalne, oznaczone dalej symbolem "L",
- 7) dojazdowe, oznaczone dalej symbolem "D".

kolizja drogowa - zdarzenie w ruchu drogowym, w wyniku którego powstały tylko straty materialne przynajmniej u jednego z jego uczestników.

linie rozgraniczające drogę - granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w wypadku autostrady - w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady; w liniach rozgraniczających drogi na terenie zabudowy (ulicy) mogą znajdować się również urządzenia infrastruktury technicznej nie związane z funkcją komunikacyjną dróg.

masa własna - masa pojazdu z jego normalnym wyposażeniem, paliwem, olejami, smarami i cieczami w ilościach nominalnych, bez kierującego.

most - budowla lub obiekt inżynierski służący do przeprowadzenia ciągu komunikacyjnego ponad przeszkodą wodną.

nacisk osi - sumę nacisków, jaką na drogę wywierają koła znajdujące się na jednej osi.

naczepa - przyczepa, której część spoczywa na pojeździe silnikowym i obciąża ten pojazd.

obiekt mostowy - most, wiadukt, estakada, tunel, kładka dla pieszych, przejście podziemne, przepust.

obszar zabudowany - obszar oznaczony odpowiednimi znakami drogowymi.

ofiara śmiertelna — jest to osoba zmarła na miejscu wypadku lub w ciągu 30 dni, licząc od dnia wypadku, na skutek odniesionych obrażeń ciała.

osoba ciężko ranna — jest to osoba, która doznała w wyniku zdarzenia drogowego ciężkiego kalektwa, ciężkiej choroby nieuleczalnej lub długotrwałej choroby realnie zagrażającej życiu, trwałej choroby psychicznej, całkowitej lub znacznej niezdolności do pracy w zawodzie lub trwałego istotnego zeszpecenia lub zniekształcenia ciała oraz urazów w postaci np. złamań, uszkodzeń organów wewnętrznych, poważnych ran ciętych i szarpanych.

osoba lekko ranna - jest to osoba, która poniosła w wyniku zdarzenia drogowego uszczerbek na zdrowiu inny niż wymieniono w definicji osoby ciężko rannej, w szczególności doznała: zwichnięcia, potłuczenia, skaleczenia.

pas awaryjnego postoju (pas awaryjny) - część pobocza służąca do zatrzymywania się i postoju pojazdów unieruchomionych z przyczyn technicznych.

pas drogowy - wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

pas ruchu - każdy z podłużnych pasów jezdni wystarczający do ruchu jednego rzędu pojazdów wielośladowych, oznaczony lub nieoznaczony znakami drogowymi.

pieszy - osoba znajdująca się poza pojazdem na drodze i niewykonująca na niej robót lub czynności przewidzianych odrębnymi przepisami; za pieszego uważa się również osobę prowadzącą, ciągnącą lub pchającą rower, motorower, motocykl, wózek dziecięcy, podręczny lub inwalidzki, osobę poruszającą się w wózku inwalidzkim, a także osobę w wieku do 10 lat kierującą rowerem pod opieką osoby dorosłej.

pobocze - część drogi przyległa do jezdni, która może być przeznaczona do ruchu pieszych lub niektórych pojazdów, postoju pojazdów, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt.

pojazd - środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszynę lub urządzenie do tego przystosowane.

pojazd członowy - zespół pojazdów składający się z pojazdu silnikowego złączonego z naczepą.

pojazd samochodowy - pojazd silnikowy, którego konstrukcja umożliwia jazdę z prędkością przekraczającą 25 km/h; określenie to nie obejmuje ciągnika rolniczego.

pojazd silnikowy - pojazd wyposażony w silnik, z wyjątkiem motoroweru i pojazdu szynowego.

pojazd specjalny - pojazd samochodowy lub przyczepa przeznaczone do wykonywania specjalnej funkcji, która powoduje konieczność dostosowania nadwozia lub posiadania specjalnego wyposażenia; w pojeździe tym mogą być przewożone osoby i rzeczy związane z wykonywaniem tej funkcji.

pojazd uprzywilejowany - pojazd wysyłający sygnały świetlne w postaci niebieskich świateł błyskowych i jednocześnie sygnały dźwiękowe o zmiennym tonie, jadący z włączonymi światłami mijania lub drogowymi; określenie to obejmuje również pojazdy jadące w kolumnie, na której początku i na końcu znajdują się pojazdy uprzywilejowane wysyłające dodatkowo sygnały świetlne w postaci czerwonego światła błyskowego.

pojazd używany do celów specjalnych - pojazd samochodowy przystosowany w sposób szczególny do przewozu osób lub ładunków, używany przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, Policję, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Straż Graniczną, kontrolę skarbową, Służbę Celną, jednostki ochrony przeciwpożarowej, Inspekcję Transportu Drogowego i Służbę Więzienną.

przebudowa drogi - wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego.

przepust - niewielkich rozmiarów obiekt mostowy służący do przeprowadzenia cieku wodnego przez korpus nasypu bez przerywania jego ciągłości.

przejazd drogowy - krzyżowanie się dróg na różnych poziomach, nie umożliwiające wyboru kierunku jazdy.

przejście dla pieszych - powierzchnię jezdni, drogi dla rowerów lub torowiska przeznaczoną do przechodzenia przez pieszych, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi.

przystanek - miejsce zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi.

przejście dla pieszych - miejsce przekraczania drogi przez pieszych, oznaczone odpowiednimi znakami drogowymi.

remont drogi - wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym.

samochód ciężarowy - pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu ładunków; określenie to obejmuje również samochód ciężarowo-osobowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu ładunków i osób w liczbie od 4 do 9 łącznie z kierowcą.

samochód osobowy - pojazd samochodowy przeznaczony konstrukcyjnie do przewozu nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą oraz ich bagażu.

skrzyżowanie - przecięcie się w jednym poziomie dróg mających jezdnię, ich połączenie lub rozwidlenie, łącznie z powierzchniami utworzonymi przez takie przecięcia, połączenia lub rozwidlenia; określenie to nie dotyczy przecięcia, połączenia lub rozwidlenia drogi twardej z drogą gruntową lub stanowiącą dojazd do obiektu znajdującego się przy drodze; lub przecięcie lub połączenie dróg na jednym poziomie, zapewniające pełną lub częściową możliwość wyboru kierunku jazdy.

strefa zamieszkania - obszar obejmujący drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi.

sygnalizacja świetlna - zestaw urządzeń służących do sterowania ruchem, obejmujący: urządzenie sterujące (sterownik), urządzenia wykonawcze (sygnalizatory wraz z konstrukcjami wsporczymi i instalacją kablową) oraz urządzenia detekcyjne (detektory, przyciski), informacyjne (wyświetlacze prędkości), transmisji danych (modemy, linie kablowe, radiowe urządzenia nadawczo-odbiorcze) i pomocnicze (ekrany kontrastowe, sygnalizatory akustyczne i wibracyjne dla pieszych itp.).

tunel - budowla lub obiekt inżynierski, której celem jest prowadzenie ciągu komunikacyjnego pod lub przez przeszkodę.

uczestnik ruchu - pieszy, kierujący a także inne osoby przebywające w pojeździe lub na pojeździe znajdującym się na drodze.

ulica - pas terenu prawnie wydzielony liniami rozgraniczającymi przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, a ponadto do prowadzenia ciągów uzbrojenia inżynierskiego.

utrzymanie drogi - wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

węzeł - krzyżowanie się lub połączenie dróg na różnych poziomach, zapewniające pełną lub częściową możliwość wyboru kierunku jazdy.

wiadukt - budowla lub obiekt inżynierski służący do przeprowadzenia ciągu komunikacyjnego ponad przeszkodą lądową.

widoczność drogi - właściwość pozwalająca na wgląd użytkownikom dróg z odpowiedniej odległości w obręb korony drogi, a szczególnie w obręb jezdni, w celu rozpoznania na czas sytuacji ruchowej i dostosowania do niej reżimu jazdy.

wlot - część drogi (pasy ruchu lub jezdni w przypadku drogi dwujezdniowej), z której pojazdy wjeżdżają na skrzyżowanie.

wyjazd z drogi lub wjazd na drogę - część drogi stanowiąca połączenie jezdni tej drogi z łącznicą na węźle albo z obiektem lub urządzeniem obsługi uczestników ruchu.

wypadek drogowy - zdarzenie w ruchu drogowym, w wyniku którego nastąpiła utrata życia, zdrowia lub uszkodzenia ciała przynajmniej przez jednego z jego uczestników.

zdarzenie drogowe - zdarzenie w ruchu drogowym, w wyniku którego co najmniej jeden z jego uczestników poniósł określone szkody.

zespół pojazdów - pojazdy złączone ze sobą w celu poruszania się po drodze jako całość; nie dotyczy to pojazdów złączonych w celu holowania.

zielen przydrożna - roślinność umieszczoną w pasie drogowym, mającą na celu w szczególności ochronę użytkowników drogi przed oślepianiem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego, ochronę drogi przed zawiewaniem i zaśniewaniem, ochronę przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby.

zjazd - część drogi na połączeniu z drogą nie będącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi z dojazdem do nieruchomości przy drodze; zjazd nie jest skrzyżowaniem.

5.6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Infrastruktury
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Marszałkowie województw (wszyscy)
12. Wojewodowie (wszyscy)
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
15. Komendant Główny Policji
16. Główny Inspektor Transportu Drogowego

5.7. Zestawienie jednostek administracji publicznej, których działania dotyczą bezpieczeństwa ruchu drogowego

