



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA. 410.016.02.2017

P/17/030

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/030 – Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Mariusz Podolski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LKA/187/2017 z dnia 3 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach, ul. Jagiellońska 25, 40-038 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wieczorek, Wojewoda Śląski ² (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia ³ pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Wojewody w latach 2015-2017 (I półrocze) dotyczące realizowania zadań związanych z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych na terenie województwa śląskiego.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W wyniku kontroli stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą Wojewoda nie korzystał z uprawnień przyznanych w ustawie z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴ do inicjowania wobec jednostek administracji rządowej i samorządowej działań kontrolnych w zakresie drogowego przewozu towarów niebezpiecznych⁵. Taki sam brak aktywności wykazany został w odniesieniu do dokonywania ocen organizacji ruchu drogowego związanego z uczestnictwem w nim pojazdów przewożących towary niebezpieczne (pomimo uprawnienia nadanego mu art. 10 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶ oraz § 3 pkt 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷). Tłumacząc powody braku aktywności w ww. obszarach, Wojewoda powoływał się na zmianę przepisów, w szczególności nową treść art. 97 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych⁸. W ocenie NIK, dane charakteryzujące zjawisko drogowych przewozów TN na terenie województwa śląskiego (znaczna liczba zakładów przemysłowych tzw. wysokiego ryzyka, skala przewozów takich towarów na terenie województwa

¹ Zwany dalej *Urzędem* lub *ŚUW*.

² Zwany dalej *Wojewodą*, który pełni funkcję od 8 grudnia 2015 r., wcześniej (od 12 marca 2014 r.) funkcję tę pełnił Piotr Litwa.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna oraz ocenę opisową, jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według 3-stopniowej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania jednostki w zakresie objętym kontrolą.

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 525 ze zm., zwana dalej *uow*.

⁵ Zwanych dalej *TN*.

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 128 ze zm., zwana dalej *pord*.

⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 784.

⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1834 ze zm., zwana dalej *uoptn*.

oraz skala naruszeń ADR stwierdzana corocznie w toku kontroli przewozów przeprowadzanych przez Wojewódzką Inspekcję Transportu Drogowego⁹) w pełni uzasadniają aktywność we wskazanych obszarach, w szczególności potrzebę prowadzenia kontroli działań podległych Wojewodzie służb (Policji, WITD, Państwowej Straży Pożarnej¹⁰) oraz jednostek samorządu terytorialnego, służących ograniczeniu ryzyk związanych z transportem TN, zwłaszcza poprzez obszary wysoce zurbanizowane. Tymczasem aktywność Wojewody w obszarze poprawy bezpieczeństwa przewozów TN ograniczyła się w latach 2015-2017 (I półrocze) do ruchu w tunelu *Emilia* w Lalikach.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że w wojewódzkich Planach Zarządzania Kryzysowego uwzględnione zostały zagrożenia wynikające z przewozu TN, a Wojewoda dysponował bieżącą wiedzą na temat zagrożeń/sytuacji niebezpiecznych występujących na terenie województwa śląskiego oraz działań służb odpowiedzialnych za usuwanie skutków takich zdarzeń.

Wojewoda uczestniczył aktywnie w pracach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹¹, dla której istotną przesłanką w określaniu priorytetów działań był zakres zagrożeń bezpieczeństwa ruchu na terenie województwa śląskiego wskazany przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Jakkolwiek żadne z ww. zagrożeń nie było związane z transportem drogowym TN, to - w ocenie NIK - uzasadnione było zainteresowanie Rady przez Wojewodę zagadnieniami dotyczącymi bezpieczeństwa przewozów towarów niebezpiecznych.

III. Wyniki kontroli

1. Koordynacja i kontrola służb i inspekcji, których zadania związane są z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Wydział Kontroli Urzędu nie przeprowadzał w organach administracji zespolonej kontroli dotyczących realizacji przez nią zadań związanych z przewozem drogowym TN. Wojewoda wyjaśnił, że nie podejmował takich działań, gdyż art. 97 *uoptn* stanowi, że nadzór nad przewozem towarów niebezpiecznych oraz nad jednostkami realizującymi zadania związane z tymi przewozami drogami lub koleją, sprawuje minister właściwy do spraw transportu, który w ramach sprawowanego nadzoru ma obowiązek sprawdzać m.in. prawidłowość działań podejmowanych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. Wskazał przy tym również, że komentarze do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹² wskazują, iż (...) *dwa organy nie mogą posiadać jednocześnie takiej samej kompetencji do działania w danej sprawie*.

Odnosząc się natomiast do kontroli zadań jednostek samorządu terytorialnego w ww. zakresie, Dyrektor Wydziału Kontroli w Urzędzie wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą na terenie województwa śląskiego nie było zdarzeń uzasadniających zastosowanie przez wojewodę, w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, prerogatyw przewidzianych w art. 25 ustawy o uow, jednakże kontrola działań podejmowanych przez samorząd województwa śląskiego na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego zastała zaplanowana na II półrocze 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 116-119, 130-133)

⁹ Zwana dalej WITD.

¹⁰ Zwana dalej PSP.

¹¹ Zwana dalej WRBRD.

¹² W tym miejscu wyjaśnień przywołano: Marek Zubik (red.), Wojciech Sokolewicz: *Komentarz do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe 2016 (stan prawny: 01.01.2016 r.).

W okresie objętym kontrolą *Wojewoda* nie inicjował wobec jednostek administracji rządowej i samorządowej działań kontrolnych w zakresie drogowego przewozu *TN*. Nie korzystał zatem w tym zakresie z uprawnień przyznanych w *uow*, co - w ocenie NIK - jest działaniem nierzetelnym w świetle liczby zakładów przemysłowych wysokiego ryzyka na terenie województwa śląskiego, skali przewozów takich towarów na terenie województwa oraz poziomu zagrożeń z tym związanych (co potwierdza skala naruszeń ADR stwierdzana corocznie w toku kontroli przewozów przeprowadzanych przez *WITD*).

1.2. W latach 2015-2017 (I półrocze) komendanci wojewódzcy policji oraz państwowej straży pożarnej przekazywali *Wojewodzie* codziennie informacje dotyczące wszelkich zdarzeń, które miały miejsce na terenie województwa śląskiego w układzie: liczba zdarzeń, analiza wg rodzajów zagrożeń, opis zdarzeń. W ww. okresie *Wojewoda* nie wydał żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego przewozu drogowego *TN*, przy czym wyjaśnił, że uprawnienia wskazane w art. 25 ust. 1 oraz 26 ust. 1 *uow* mają charakter ogólny, a poleceń nakazujących organom administracji rządowej podjęcie określonego działania w zakresie przewozu *TN* nie wydawał, gdyż nie wystąpiły przypadki szczególnego zagrożenia, które uzasadniały by tego typu działania. Wskazał też, że *przewóz drogowy towarów niebezpiecznych regulują przepisy szczególne określone w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych. Przywołana ustawa określa organy i jednostki realizujące zadania związane z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych, a także zakres, formę i tryb działania tych jednostek. W tym miejscu przywołać należy regulacje art. 97, która wskazuje wprost organy właściwe do wydawania wiążących poleceń kierownikom jednostek organizacyjnych w sprawach przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, a także gromadzenia informacji dotyczących działalności tych jednostek.*

(dowód: akta kontroli, str. 116-120, 137-139, 364, 408-460)

Według statystyk KW Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach, udział zdarzeń związanych z przewozem substancji niebezpiecznych w całości zdarzeń drogowych wymagających interwencji w 2011 r. na terenie województwa śląskiego wyniósł 0,16% (dziewięć zdarzeń z udziałem *TN* na 5 721 zdarzeń w całym roku). Według danych KW Policji w Katowicach, w latach 2015-2017 (I półrocze) naruszenia przepisów ADR stwierdzono w 1,6% poddanych kontroli pojazdów (16 pojazdów na 998 kontrolowanych pod względem zawartości, ładunku i przestrzegania przepisów ADR). Według danych Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Katowicach w 2015 r. naruszenia przepisów ADR stwierdzono w 11,5% kontrolowanych pojazdów, a w 2016 r. odsetek ten wyniósł 16,1%.

(dowód: akta kontroli, str. 364, 408-460)

1.3. W okresie objętym kontrolą, za zadania wynikające z ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹³ odpowiadał w Urzędzie Wydział Infrastruktury¹⁴, a za zadania wynikające z ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁵ odpowiadały wspólnie *WI* oraz Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego¹⁶. *WBiZK* odpowiadał także za realizację zadań

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm., zwana dalej *Prd*.

¹⁴ Zwany dalej *WI*.

¹⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm., zwana dalej *uodp*.

¹⁶ Zwany dalej *WBiZK*.

związanych z utrzymaniem i poprawą stanu bezpieczeństwa oraz porządku publicznego na obszarze województwa (opracowanie analiz i ocen w tym zakresie, podejmowanie inicjatyw zmierzających do poprawy stanu bezpieczeństwa i porządku). Zgodnie z postanowieniami obowiązujących w latach 2015-2017 (I półrocze) regulaminów organizacyjnych obydwu wymienionych wydziałów, zobowiązane były one do utrzymywania - w związku z realizacją ww. zadań - bieżącej współpracy z organami administracji zespolonej i niezespolonej szczebla wojewódzkiego, a także organami samorządu terytorialnego i strażami gminnymi. Ponadto w Regulaminie Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazano¹⁷, że *WI* utrzymuje współpracę z *WITD*, a *WBiZK* także z Komendą Wojewódzką *PSP* oraz Komendą Wojewódzką Policji.

(dowód: akta kontroli, str. 140-284)

Poza realizacją bieżącej współpracy wynikającej z ww. regulacji organizacyjnych, której efektem było opracowanie i udostępnianie dziennych raportów o sytuacji w województwie śląskim (zagadnienie opisane w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia), obydwa wydziały brały czynny udział w posiedzeniach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (zagadnienie opisane w pkt 4.1 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli, str. 317-341, 364-407)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania *Wojewody* w zakresie objętym kontrolą.

2. Działania w zakresie zarządzania kryzysowego związane z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych

Opis stanu faktycznego

2.1 W sporządzonych w 2014 r. i 2016 r. aktualizacjach raportu częściowego, opracowanego przez Wojewodę w 2010 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie raportu o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego¹⁸, uwzględniono zagrożenie związane z transportem drogowym *TN*, oceniając ryzyko takich zdarzeń jako średnie. Sformułowano też opinię o konieczności wprowadzenia rygorystycznych przepisów w zakresie dotyczącym tras transportu *TN*. W ww. aktualizacjach uwzględniono możliwość działań o charakterze terrorystycznym, w tym także związanych z transportem lub infrastrukturą transportową, przy czym nie wskazywano na możliwość wykorzystania transportowanych *TN* do działań o charakterze terrorystycznym.

Jednym z elementów raportu częściowego była sporządzona od 1992 r. analiza zdarzeń katastrofalnych o zasięgu wojewódzkim, zgodnie z którą tego typu zdarzenia – w związku z transportem *TN* – na terenie województwa nie wystąpiły. Wojewoda wyjaśnił, że: *Zagrożenie związane z możliwością użycia towarów niebezpiecznych w zamachach terrorystycznych zawarte jest w pkt 10 „Charakterystyki zagrożeń...” Wojewódzkiego Planu Zarządzania Kryzysowego, gdzie opisano zagrożenie „zakłócenia porządku publicznego i terroryzm”. Jako jedną z przyczyn wskazano akty terroru, nie różnicując ich ze względu na sposób działania sprawców. Dla zagrożenia oszacowano wartość ryzyka oraz opracowano mapę ryzyka, rozumianą jako syntetyczne zobrazowanie wpływu jaki wystąpienie danego rodzaju zagrożenia może mieć na ludzi, środowisko, mienie, infrastrukturę.*

¹⁷ Załącznik nr 3

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 83, poz. 540

Wskazano także zagrożenie skażenia chemicznego, gdzie jedną z przyczyn zagrożenia jest katastrofa komunikacyjna. Rozpatrując natomiast zagadnienie będące przedmiotem zapytania, pod kątem skutków jego wystąpienia, uznać należy, że w tym zakresie wpływ katastrofy komunikacyjnej na ludność, środowisko, mienie oraz infrastrukturę, jest tożsamy ze skutkami użycia środków chemicznych w zamachach terrorystycznych (np. zajęcie i użycie pojazdu przewożącego substancje chemiczne). Analogicznie przedstawia się sytuacja w przypadku ujętego w Wojewódzkim Planie Zarządzania Kryzysowego zagrożenia skażenia radiacyjnego. Tutaj także, jako jedną z przyczyn zdarzenia, przedstawiono katastrofę komunikacyjną, i tak jak to ma miejsce w przypadku skażeń chemicznych określono wpływ zdarzenia na ludzi, środowisko, mienie, infrastrukturę. Skutki jakie wywoła potencjalne zdarzenie terrorystyczne z udziałem substancji radioaktywnych będą w wysokim stopniu zbliżone do skutków wywołanych przez katastrofę komunikacyjną pojazdu przewożącego takowe substancje.

(dowód: akta kontroli str. 116, 121-122, 275-316)

2.2 Funkcjonujące w Urzędzie Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego¹⁹ na bieżąco pozyskiwało od organów administracji rządowej (w tym Policji, PSP i WIDT) i samorządowej informacje na temat zdarzeń do jakich doszło na terenie województwa i zagrożeń z nimi związanych. Dane te były podstawą do bieżących analiz i prognoz poziomu bezpieczeństwa w województwie oraz do sporządzania i zamieszczania w okresie objętym kontrolą przez WBiZK na stronie internetowej Urzędu²⁰ dziennych raportów o sytuacji w województwie śląskim, w których podawano informacje dotyczące wszelkich zdarzeń mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia mieszkańców, a także o działaniach podejmowanych w związku z nimi (w tym przez Policję oraz PSP). Analiza 90 dziennych raportów z okresu objętego kontrolą wykazała, że mimo iż zagrożenia dot. przewozów drogowych TN nie były w tych raportach wyodrębnione jako osobna kategoria zdarzeń, to zdarzenia drogowe z udziałem TN były w nich odnotowywane i monitorowane do chwili usunięcia zagrożenia²¹.

(dowód: akta kontroli str. 317-341)

Na stronie internetowej Urzędu znajdowały się także wskazówki dla obywateli dotyczące zachowania w przypadkach zaistnienia zdarzeń z udziałem substancji niebezpiecznych oraz zagrożenia terrorystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 342-347)

2.3 W Planie Zarządzania Kryzysowego Województwa Śląskiego z 2012 r. oraz 2016 r. uwzględnione zostały zagrożenia związane z możliwością wystąpienia, w przypadku katastrofy komunikacyjnej, skażenia chemicznego (ryzyko oceniono jako średnie) lub radiacyjnego (ryzyko oceniono jako małe). Uwzględniono także procedury postępowania w przypadku zaistnienia działań terrorystycznych, przy czym nie rozpatrywano możliwości wykorzystania do nich transportowanych TN. Podstawą do tworzenia powyższych planów była analiza danych dotyczących stanu zasobów pozostających w dyspozycji Wojewody (wskazują na możliwości działania) oraz skali i skutków zdarzeń/zjawisk występujących na terenie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 279-316)

¹⁹ Zwane dalej WCZK.

²⁰ Strona: www.katowice.uw.gov.pl/wdzbizk/raporty.

²¹ W badanych raportach odnotowano dwa takie zdarzenia, do których doszło w grudniu 2015 r.

3. Nadzór nad zarządzaniem ruchem drogowym

Opis stanu
faktycznego

3.1 W okresie objętym kontrolą *Wojewoda* nie dokonywał ocen organizacji ruchu, nie występował do jednostek i organów kontroli ruchu drogowego i uczestników przewozu *TN* na temat przyjętych tras przewozu takich towarów, a także nie przeprowadzał kontroli jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przewozów drogowych *TN*.

(dowód: akta kontroli str. 6, 77-113)

Dyrektor *WI* wyjaśniła, że aktualnie brak krajowych uregulowań i zaleceń umożliwiających ocenę związanych z przewozami *TN* ryzyk dla ludzi, środowiska i infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 6)

W latach 2015-2017 (I półrocze) *WI* przeprowadził dwie kontrole związane z transportem *TN*. Przedmiotem pierwszej był sposób poprowadzenia ruchu pojazdów przewożących *TN* tunelem drogowym *Emilia* w miejscowości Laliki (droga S-69), a drugiej ocena wzrostu poziomu ryzyka po zmianie natężenia ruchu w tunelu *Emilia* w Lalikach w wyniku planowanego oddania do eksploatacji autostrady D-3 po stronie słowackiej (na przedłużeniu drogi S-1). W obydwu przypadkach działania kontrolowanej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach²² ocenione zostały przez *Wojewodę* pozytywnie. Dyrektor *WI* wyjaśniła, że *Urząd* w styczniu 2013 r. stwierdził brak w krajowych uregulowaniach prawnych metodologii przeprowadzania analizy ryzyka w tunelach drogowych, uwzględniających parametry²³ określone w art. 13 Dyrektywy 2004/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla tuneli w transeuropejskiej sieci drogowej²⁴. Wobec powyższego *Wojewoda* wspólnie z Oddziałem GDDKiA w Katowicach wystąpił 24 stycznia 2013 r. do Ministra właściwego ds. transportu o wskazanie wytycznych, jakimi należy się kierować przy opracowywaniu analizy ryzyka dla tunelu *Emilia* w Lalikach. Minister w odpowiedzi stwierdził, że powodem braku ogólnokrajowych wytycznych do przeprowadzania analizy ryzyka dla tuneli w transeuropejskiej sieci drogowej o długości powyżej 500 m była ograniczona liczba takich tuneli (istnieje wyłącznie tunel *Emilia* w Lalikach), a w tej sytuacji (...) *wojewoda jako organ sprawujący nadzór nad zapewnieniem bezpieczeństwa tunelu, opracowując konkretną analizę ryzyka może kierować się doświadczeniami innych państw członkowskich Unii Europejskiej w tym zakresie*. Kierując się powyższym stanowiskiem, *WI* wspólnie z Oddziałem GDDKiA w Katowicach przeprowadzili analizę ryzyka z wykorzystaniem metodologii wypracowanej przez Ministerstwo Budownictwa, Transportu i Rozwoju Regionalnego Słowacji. Dnia 7 kwietnia 2016 r. *Wojewoda* przedstawił problematykę dokonywania analizy ryzyka dla tuneli sieci transeuropejskiej środowiskom naukowym²⁵, wskazując na potrzebę opracowania

²² Zwany dalej Oddział GDDKiA w Katowicach.

²³ Czynniki projektowe i warunki ruchu mające wpływ na bezpieczeństwo, zwłaszcza cechy charakterystyczne dla ruchu drogowego, długość tunelu i jego geometrię, jak również przewidywana liczbę samochodów ciężarowych na dzień.

²⁴ Dz. U. UE. L. 2004.167.39, ze zm.

²⁵ Na konferencji Silesia Transport w dniu 7 kwietnia 2016 r. w Katowicach, zaprezentowano materiał pn. *Wybrane zagadnienia oceny bezpieczeństwa oraz kalkulacji ryzyka zagrożeń uczestników ruchu drogowego w aspekcie działań nadzorczych Wojewody na terenie województwa śląskiego*.

krajowej metodologii przeprowadzania analiz ryzyka spełniających standardy europejskie. W ocenie Wojewody, w odniesieniu do przewozów drogowych towarów niebezpiecznych tunelem *Emilia (...)* możliwe jest stwierdzenie, że występujące ryzyko znajduje się na tzw. akceptowalnym poziomie.

(dowód: akta kontroli, str. 4-73, 116, 121)

Dnia 8 lipca 2016 r. Wojewoda wydał rozporządzenie nr 1/16 w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przewozu towarów niebezpiecznych oraz ruchu pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton po drogach na obszarze województwa śląskiego²⁶, którym ustanowił, między innymi, czasowy zakaz poruszania się po drogach województwa śląskiego pojazdów przewożących TN. Podstawą wydania rozporządzenia był art. 60 ust. 1 ustawy uow.

(dowód: akta kontroli, str. 134-136)

Ustalone
nieprawidłowości

W okresie objętym kontrolą Wojewoda nie dokonywał ocen organizacji ruchu drogowego związanego z uczestnictwem w nim pojazdów przewożących towary niebezpieczne, pomimo uprawnienia nadanego mu art. 10 *poro* oraz § 3 pkt 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁷. NIK ocenia powyższe jako brak rzetelności, przy uwzględnieniu liczby zakładów przemysłowych wysokiego ryzyka na terenie województwa śląskiego, skali przewozów takich towarów na terenie województwa oraz poziomu zagrożeń z tym związanych (co potwierdza skala naruszeń ADR stwierdzana corocznie w toku kontroli przewozów przeprowadzanych przez WITD).

3.2. W latach 2015-2017 (I półrocze) Wojewoda nie nałożył na pracowników WI obowiązków dotyczących terminów sporządzania ocen organizacji ruchu i przedkładania takich ocen właściwym organom zarządzającym ruchem/zarządcom dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 140-208)

Dnia 18 stycznia 2016 r. Dyrektor WI zatwierdził instrukcję przeprowadzania ocen organizacji ruchu przez podległych mu pracowników. Instrukcja wymagała m.in., aby pracownicy wydziału - poprzez wizje w terenie - dokonywali weryfikacji danych o organizacji ruchu, jakie przekazane były przez organ zarządzający ruchem, i na tej podstawie następnie ocenili organizację ruchu pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami. Wcześniej nie było w wydziale jednolitego dokumentu będącego podstawą do dokonywania oceny organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 348-354)

3.3. W latach 2015-2017 (I półrocze) do Wojewody nie zwracano się o rozstrzygnięcie spraw spornych w przedmiocie tras przewozu TN na terenie województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 355-356)

3.4. W latach 2015-2017 (I półrocze) do Wojewody nie wpłynęła żadna skarga dotycząca przewozu drogowego TN, a jedyne anonimowe doniesienie²⁸, które dotyczyło nieprawidłowości przy gospodarowaniu TN²⁹ przez jedną z firm na terenie

²⁶ Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2016 r., poz. 3964.

²⁷ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

²⁸ Z sierpnia 2016 r.

²⁹ Dotyczące załadunku i przeładunku paliw i olejów smarowych.

województwa śląskiego zostało - wg kompetencji - przekazane do *WITD*, celem załatwienia. Do *Urzędu* nie wpłynęła informacja zwrotna dotycząca sposobu załatwienia sprawy przez *WITD*.

(dowód: akta kontroli str. 357-363)

3.5. *Wojewoda* nie posiadał informacji dotyczących miejsc awaryjnego odstawiania na terenie województwa śląskiego pojazdów przewożących *TN*, które spełniają wymogi rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie warunków technicznych, na które usuwane są pojazdy przewożące towary niebezpieczne³⁰, przy czym zaznaczył, że urządzanie takich miejsc należy do zadań własnych starostów określonych w art. 130a *pard*. Według informacji przedstawionej przez *KW PSP* w latach objętych kontrolą nie wystąpił przypadek braku możliwości prawidłowej realizacji przez jednostki *PSP* obowiązków określonych w art. 102 ust. 1 pkt 2 *uoptn*.

(dowód: akta kontroli str. 364)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie objętym kontrolą *Wojewoda* nie podejmował działań mających na celu uzyskanie informacji o miejscach awaryjnego odstawiania pojazdów przewożących *TN* na terenie województwa śląskiego.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działania *Wojewody* w zakresie objętych kontrolą.

4. Działania Urzędu w ramach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa przewozu drogowego towarów niebezpiecznych

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2012-2014 *WRBRD* odbyła siedem posiedzeń (po dwa w latach 2012-2013 oraz trzy w 2014 r.). Pierwsze posiedzenie w 2012 r. było jedynym, na którym prezentowano dane dotyczące bezpieczeństwa przewozów drogowych towarów niebezpiecznych w województwie śląskim. W jego trakcie omówiono rozmieszczenie na terenie województwa sił i środków ratownictwa chemiczno-ekologicznego oraz technicznego, a także statystykę *KW PSP w Katowicach* dotyczącą udziału zdarzeń z przewozem substancji niebezpiecznych w całości zdarzeń drogowych odnotowanych w 2011 r., wskazującą że udział ten wynosił 0,16%³¹).

(dowód: akta kontroli str. 365-382)

W latach 2015-2017 (I półrocze) *WRBRD* odbyła sześć posiedzeń (dwa w 2015 r., trzy w 2016 r. oraz jedno w I półroczu 2017 r.), a w protokołach ze spotkań brak wpisów dotyczących oceny skuteczności rozwiązań prawnych wprowadzonych w 2012 r., dotyczących przewozu *TN* lub szczególnego zainteresowania ze strony *WRBRD* zagadnieniami transportu drogowego *TN*. Podczas posiedzeń *WRBRD* *Wojewoda* nie prezentował wyników kontroli przewozów *TN* oraz nie informował o trudnościach w realizacji przez *PSP* postanowień art. 102 ust. 1 pkt 2 *uoptn*. Według informacji przedłożonej przez *KW PSP w Katowicach*, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. jednostki organizacyjne *PSP* nie odnotowały trudności związanych z realizacją postanowień art. 102 ust. 1 pkt 2 *uoptn*.

(dowód: akta kontroli str. 364, 383-407)

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 1293.

³¹ Dziesięć zdarzeń z przewozem substancji niebezpiecznych na 5 721 zdarzeń w ruchu drogowym w 2011 r.

Według informacji Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego w Katowicach, w latach 2015-2016 udział stwierdzonych w trakcie kontroli pojazdów naruszeń postanowień umowy ADR wynosił od 11,5% (2015 r.) do 16,1% (2016 r.). Najliczniejszą grupę naruszeń według rodzaju (57-64%) stanowiły corocznie braki dotyczące środków transportu (np. gaśnice niespełniające wymagań lub ich brak, nieprawidłowe oznakowanie pojazdu), przy czym udział naruszeń I kategorii³² w całości naruszeń ADR utrzymywał się w latach 2015-2016 na poziomie 36,6%, a w I półroczu 2017 r. zmniejszył się do 28,6%.

(dowód: akta kontroli str. 408-457)

Według informacji Komendanta Wojewódzkiej Policji w Katowicach, w latach 2015-2017 (I półrocze) kontroli pod względem zawartości, ładunku i przestrzegania przepisów ADR poddanych zostało 998 pojazdów, przy czym naruszenia stwierdzono w przypadku 16 pojazdów (1,6%), z których trzy zostały unieruchomione. Ww. kontrole skutkowały nałożeniem 20 kar. Komendant wyjaśnił także, że w listopadzie 2016 r. przeprowadzono dla funkcjonariuszy ruchu drogowego komend miejskich/powiatowych woj. śląskiego dwukrotnie zajęcia doskonalenia zawodowego nt. *Przewozy drogowe towarów niebezpiecznych, czynności na miejscu zdarzenia drogowego z udziałem pojazdów typu ARD – doskonalenie metod i form kontroli drogowych*.

(dowód: akta kontroli str. 458-460)

4.2. Na posiedzenia WRBRD w latach 2015-2017 (I półrocze) Wojewoda nie wnosił spraw dotyczących braku przepisów określających zasady i kryteria wyboru bezpiecznych tras przewozu TN, rozwiązań prawnych związanych z egzekwowaniem rzetelnej pracy doradców ds. bezpieczeństwa przewozu drogowego TN oraz skutków prawnych zniesienia w 2012 r. wymogu zgłaszania Policji oraz PSP przewozu szczególnie niebezpiecznych substancji. W przyjmowanych przez WRBRD kolejnych programach dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu na drogach na lata 2015-2016 oraz 2017-2018 nie wyszczególniono zagadnień i działań dotyczących bezpośrednio zagrożeń związanych z przewozem TN na terenie województwa śląskiego. Wojewoda wyjaśnił, że *Opierając się (...) na regulacjach ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych należy podkreślić, iż ustawodawca wskazał jednoznacznie organy administracji rządowej oraz samorządowej realizujące zadania z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych, które zobowiązał do przekazywania właściwemu ministrowi określonych przepisami informacji na temat stanu bezpieczeństwa tego przewozu. Zgromadzone dane, w tym dane dotyczące zagrożeń związanych z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych przekładają się na określane przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, której przewodniczy minister właściwy do spraw transportu, kierunki działań administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. W raportach sporządzonych dla roku 2016 Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wskazywała następujące zagrożenia bezpieczeństwa ruchu dla województwa śląskiego³³:*

- a) *najwyższy w kraju wskaźnik wypadków z udziałem pieszych. Jednocześnie występuje jeden z najniższych wskaźników udziału w wypadkach młodych*

³² W przypadku takich naruszeń obowiązuje natychmiastowe podjęcie środków zaradczych, między innymi zakaz dalszej jazdy.

³³ Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w 2016 r. - Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

kierowców oraz najniższy wskaźnik wypadków powodowanych przez nadmierną prędkość,

- b) jeden z najniższych w kraju wskaźników liczby zabitych w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców, przy jednoczesnej dużej koncentracji wypadków w przeliczeniu na 100 km sieci drogowej,*
- c) jeden z najniższych wskaźników ryzyka zgonu,*
- d) spadek w 2016 roku liczby wypadków i rannych, choć liczba ofiar śmiertelnych utrzymuje się na poziomie podobnym do ubiegłorocznego.*

Odnosząc się natomiast do określonego w art. 140h ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym obszaru działania Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, która koordynuje i określa kierunki działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego należy podkreślić, iż obowiązujący stan prawny daje możliwość określenia analizowanych kierunków działań w oparciu o dwa podstawowe źródła informacji, tj.:

- a) dane historyczne o zaistniałych zdarzeniach drogowych – analiza wypadkowości o czym mowa wyżej,*
- b) analizy ryzyka oparte na czynnikach zwiększających ryzyko związane z przewozem towarów niebezpiecznych.*

Działania w zakresie identyfikacji czynników ryzyka mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo przewozu towarów niebezpiecznych są realizowane przez Wydział Infrastruktury w miejscach gdzie możliwe jest jednoznaczne stwierdzenie, które z nich i w jakim stopniu wpłyną na osiągnięcie akceptowalnego poziomu ryzyka przewozu tj. w tunelach drogowych położonych w transeuropejskiej sieci drogowej. Nadmieniam, iż przedmiotowe zagadnienia były też zgłaszane Wojewódzkiej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz konsekwentnie realizowane w latach 2015 – 2017 w ramach kontroli tunelu Emilia w miejscowości Laliki.

(dowód: akta kontroli str. 116, 122-129, 365-407)

Uwaga dotycząca badanej działalności

Według NIK, dane dotyczące skali naruszeń ARD w transporcie drogowym na terenie województwa śląskiego oraz ryzyko związane ze zdarzeniami z udziałem TN w pełni uzasadniają uwzględnienie tej problematyki w ramach określania przez WRBRD kierunków działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Wojewody w zakresie objętym kontrolą.

5. Realizacja wniosków pokontrolnych po kontroli P/11/061 Wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych

Opis stanu faktycznego

W wyniku przeprowadzonej w 2011 r. kontroli P/11/061 NIK Delegatura w Katowicach sformułowała sześć wniosków adresowanych do Wojewody. W latach 2012 - 2013 Wojewoda informował NIK o sposobie realizacji przedmiotowych wniosków.

W toku niniejszej kontroli ustalono, że w latach 2015-2017 (I półrocze) nie nastąpiły istotne postępy w realizacji przez *Wojewodę* nadzoru nad ruchem drogowym z udziałem *TN*, w stosunku do działań opisanych w wyniku kontroli z 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-477)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴ wnosi o:

- 1. Podjęcie działań mających na celu realizowanie kontroli wykonywania przez organy rządowej administracji zespolonej zadań dotyczących przewozu drogowego towarów niebezpiecznych na terenie województwa śląskiego z wykorzystaniem uprawnień wynikających z przepisów *uow*.**
- 2. Dokonywanie na terenie województwa śląskiego okresowych ocen organizacji ruchu, uwzględniających ryzyka związane z przewozami *TN*.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag

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

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

Katowice, dnia 27 października 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

³⁴ Dz. U. z 2017 r., poz.524, zwanej dalej *ustawą o NIK*.