



Źródło: Materiały PSP.

Realizacja przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych Lata 2015–2017 (I półrocze)

Najwyższa Izba Kontroli

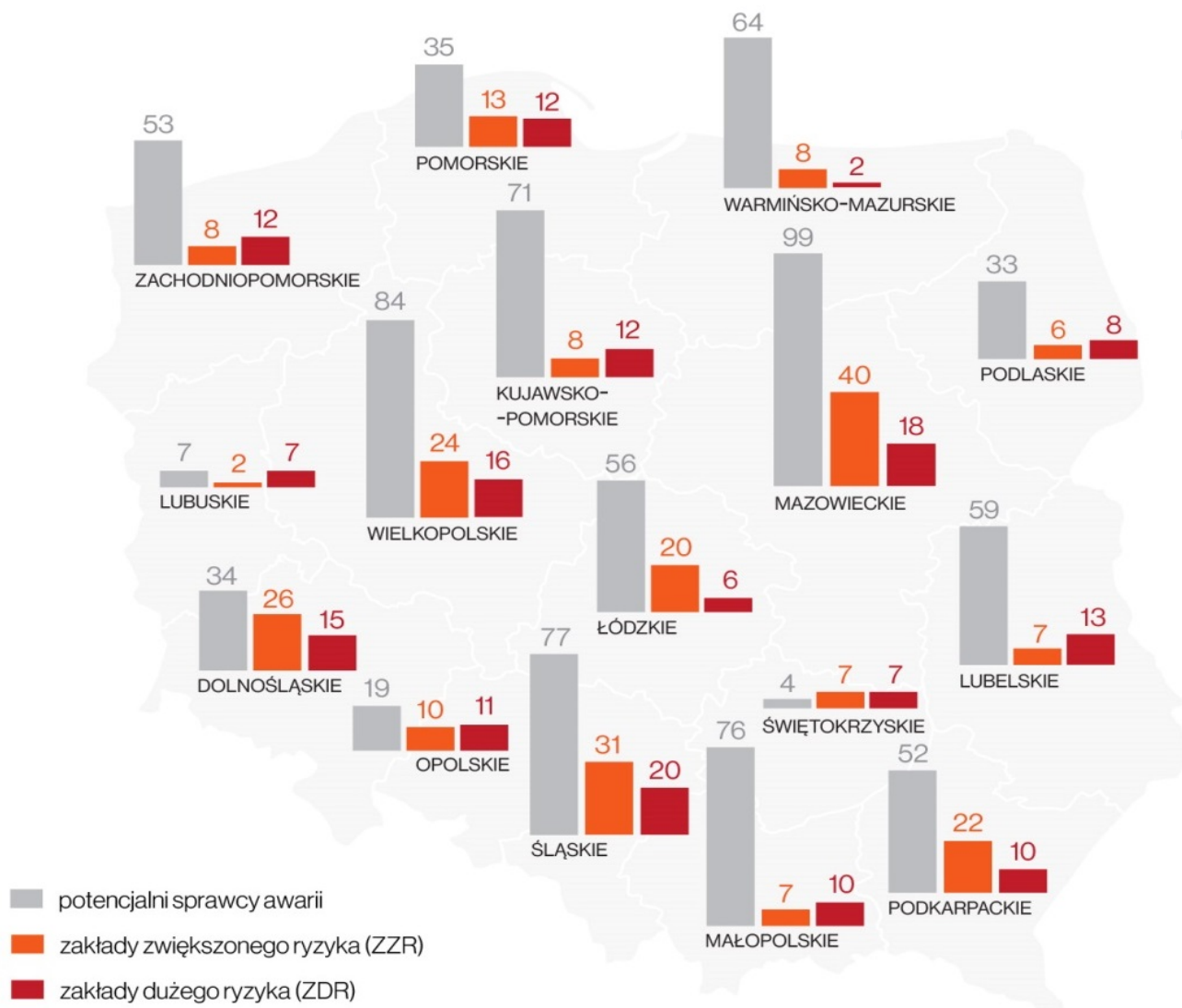
Warszawa, wrzesień 2018 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Od zmiany przepisów dot. organizacji i nadzoru nad przewozem TN (w 2012 r.):
 - ponad dwukrotny wzrost nieprawidłowości ujawnianych przez ITD,
 - wzrost liczby zdarzeń na drogach z udziałem TN, w tym liczby ofiar,
 - 1/3 interwencji PSP dotyczyła TN stwarzających szczególne zagrożenie.
- W 2012 r. ograniczono liczbę organów uprawnionych do kontroli przewozu TN.
- Główne szlaki przewozu TN nadal przechodzą przez aglomeracje miejskie.
- Rocznie transportem drogowym przewozi się w Polsce ok. 150 mln ton TN.
- Wzrost tranzytu TN przez terytorium Polski.
- Możliwość wykorzystania TN do przeprowadzenia zamachów terrorystycznych.

02 Dlaczego podjęliśmy kontrolę

Zakłady stwarzające zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej



- Uznanie zakładu stwarzającego zagrożenie wystąpienia awarii przemysłowej za zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (ZZR) albo zakład o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej (ZDR) zależne jest od rodzaju, kategorii i ilości substancji niebezpiecznej znajdującej się w zakładzie.

03 Co kontrolowaliśmy?

Skuteczność eliminowania przez organy administracji publicznej oraz jednostki odpowiedzialne za organizację i nadzór nad przewozem drogowym TN zagrożeń wynikających z transportu tych towarów, w tym:

- Czy działania organów właściwych w sprawach przewozu drogowego TN przyczyniały się do jego realizacji w sposób bezpieczny i zgodny z postanowieniami umowy ADR?
- Czy organy uprawnione do wydawania uprawnień związanych z przewozem drogowym TN wykonywały swoje zadania w sposób rzetelny i zgodny z odpowiednimi przepisami prawa?
- Czy służby ratownictwa technicznego oraz chemiczno-ekologicznego były odpowiednio przygotowane i prawidłowo realizowały zadania związane z przeciwdziałaniem oraz usuwaniem zagrożeń wynikających z przewozu drogowego TN?

04 Kogo kontrolowaliśmy?

- Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
- Transportowy Dozór Techniczny
- urzędy wojewódzkie
- urzędy marszałkowskie
- Komendy Wojewódzkie Państwowej Straży Pożarnej

05 Kogo kontrolowaliśmy?

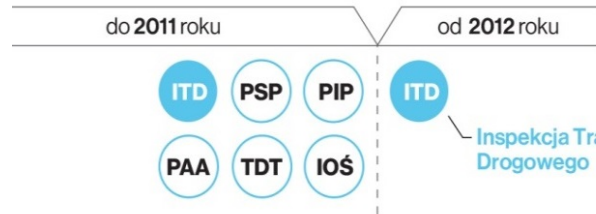
- Wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego (na obszarze każdego z województw), na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, przeprowadziły kontrole doraźne u 59 uczestników przewozu drogowego TN, tj. przewoźników oraz nadawców przesyłek.
- Inspektoraty PIP, na podstawie zawartego Porozumienia, przeprowadziły kontrole przestrzegania przez 13 pracodawców wymagań związanych z bezpieczeństwem przewozu TN.
- Ponadto, w trybie art. 29 ustawy o NIK, pozyskano informacje od 22 jednostek:
 - KG Policji (Biuro Ruchu Drogowego),
 - KG PSP (Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności),
 - Krajowej Administracji Skarbowej (Departament Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej),
 - KG Straży Granicznej (Zarząd Graniczny),
 - GDDKiA,
 - GITD (Biuro Nadzoru Inspekcyjnego) oraz witd,
 - Marszałków województw.

06 Stwierdzony stan

Informacje dotyczące jednostek oraz ich uprawnień do kontroli przewozu TN,
określone w ustawach z 2002 r. i 2011 r.

ustawa o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych z 2002 r.	ustawa o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych z 2011 r.
  	   
	
 	  
 	  
	
nie określono	 
 	
 	
 	
	

ITD – Inspekcja Transportu Drogowego
PSP – Państwowa Straż Pożarna
P – Policja
SG – Straż Graniczna
PIP – Państwowa Inspekcja Pracy
SC – Służba Celna
PAA – Państwowa Agencja Atomistyki
TDT – Transportowy Dozór Techniczny
IOŚ – Inspekcja Ochrony Środowiska
ZD – Zarząd Dróg



Inspekcja Transportu Drogowego

ITD – Inspekcja Transportu Drogowego
PSP – Państwowa Straż Pożarna
PIP – Państwowa Inspekcja Pracy
PAA – Państwowa Agencja Atomistyki
TDT – Transportowy Dozór Techniczny
IOŚ – Inspekcja Ochrony Środowiska



Źródło: Opracowanie własne NIK.

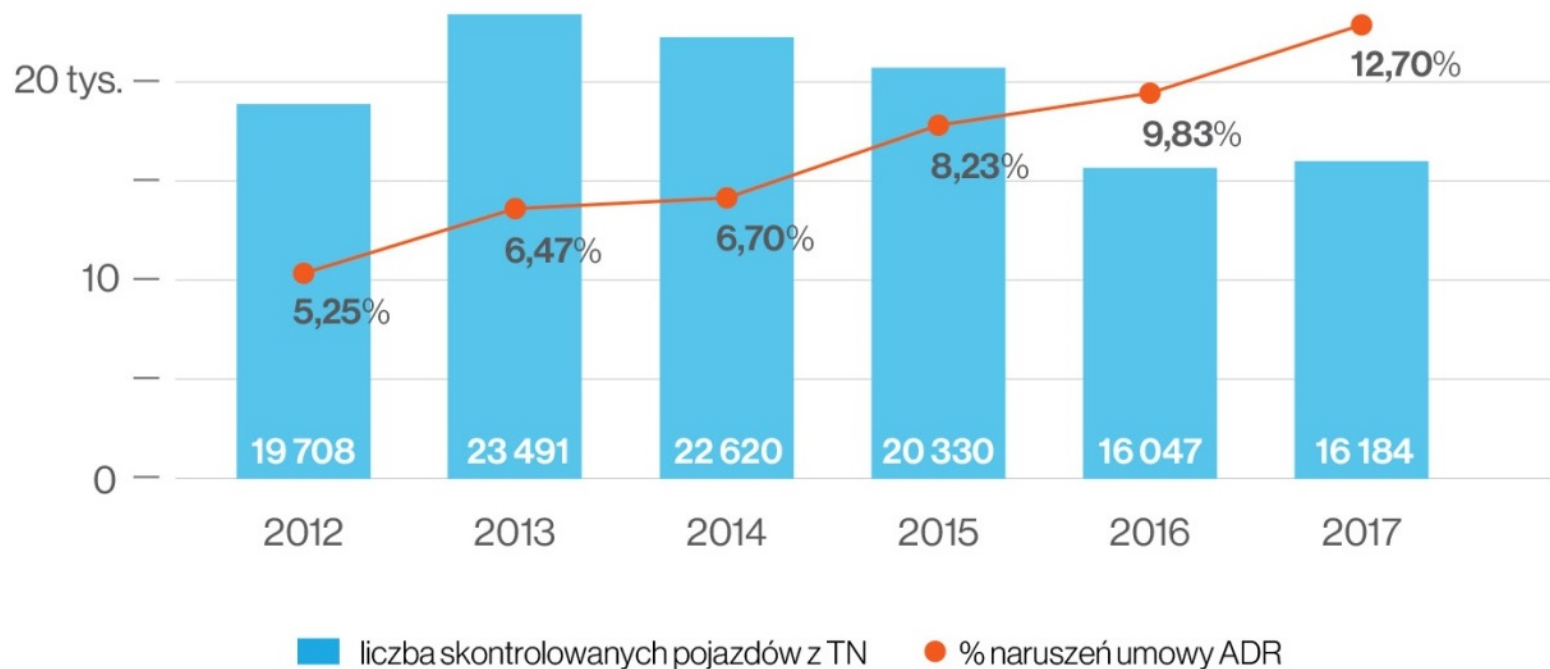


www.nik.gov.pl

07 Stwierdzony stan

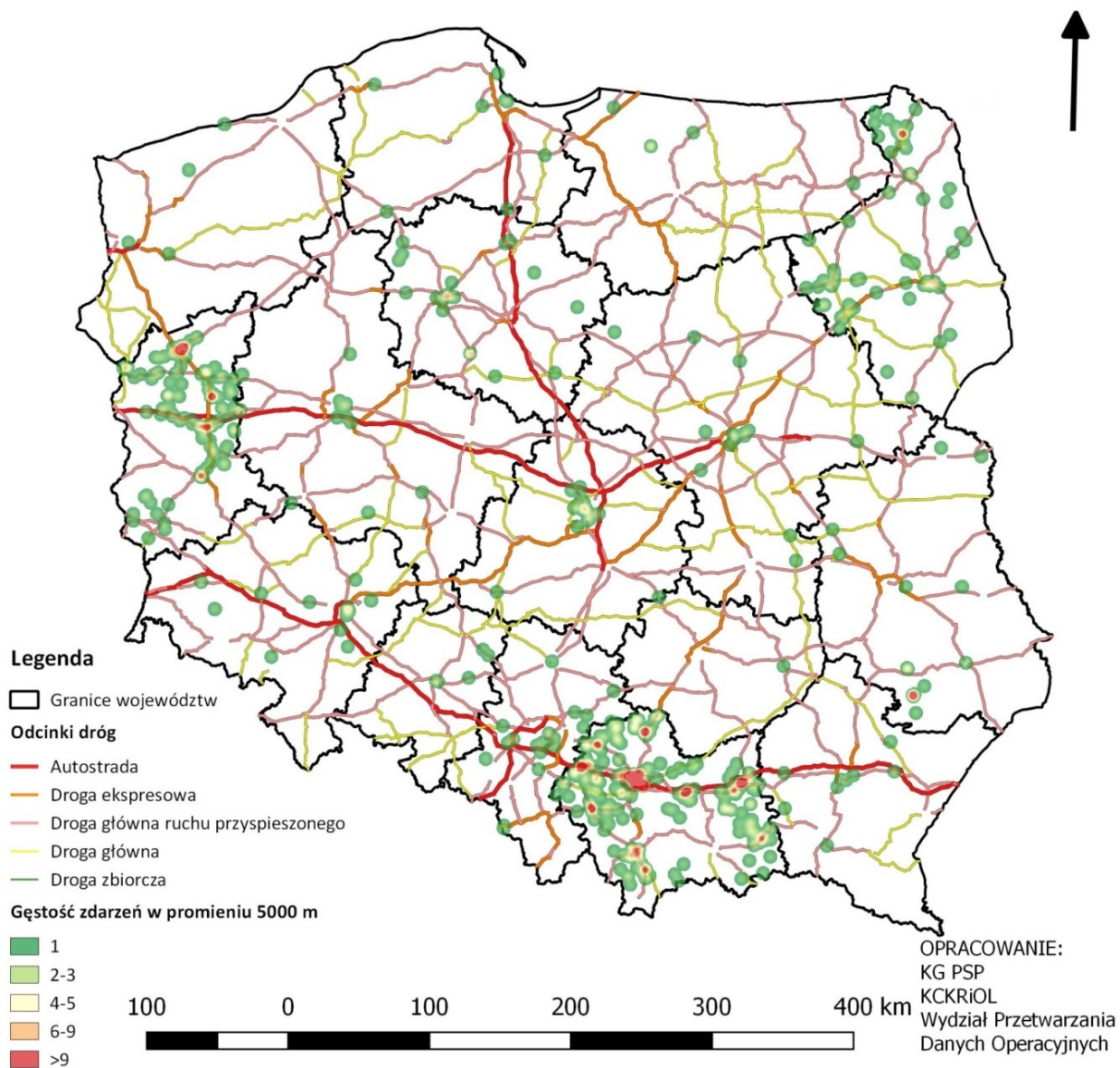
- **Minister** od 2012 r. nie wdrożył systemu nadzoru nad przewozem drogowym TN.
- **Minister** nie dokonywał sformalizowanej oceny funkcjonowania jednostek podległych lub nadzorowanych.

Kontrole drogowe pojazdów przewożących TN z ujawnionymi naruszeniami umowy ADR



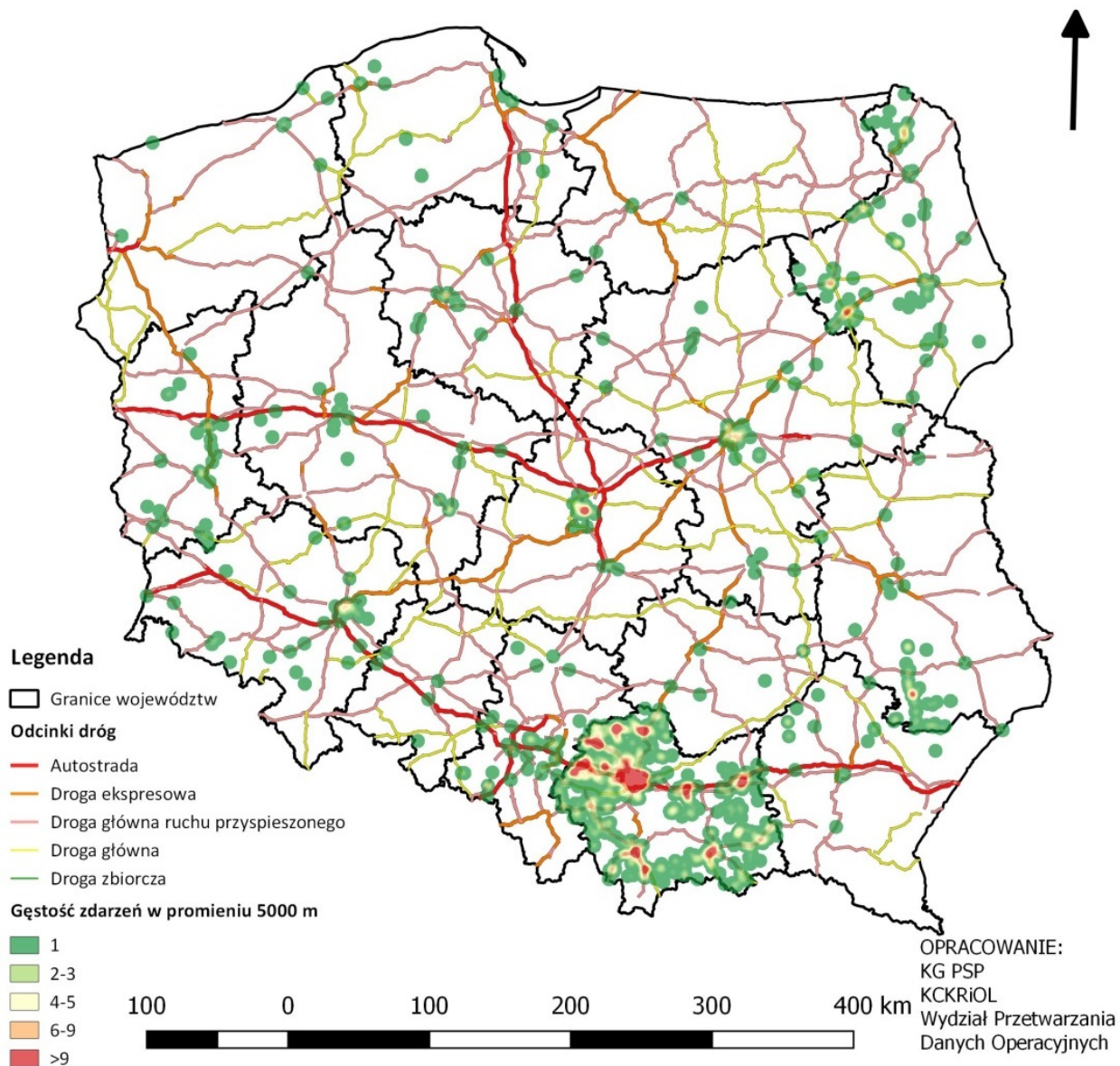
08 Stwierdzony stan

MAPA SKUPIEŃ DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZDARZENIAMI Z OBECNOŚCIĄ TN W 2012 R.



09 Stwierdzony stan

MAPA SKUPIEŃ DZIAŁAŃ ZWIĄZANYCH ZE ZDARZENIAMI Z OBECNOŚCIĄ TN W 2017 R.

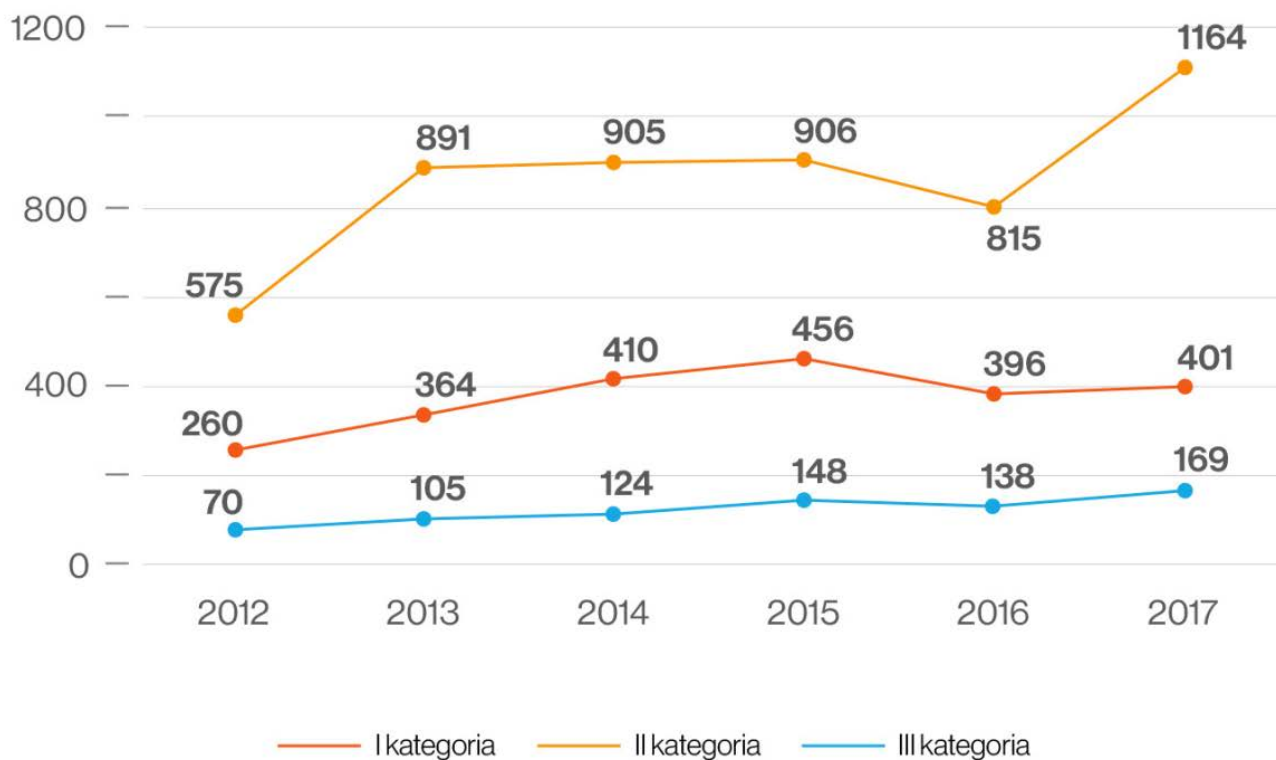


10 Stwierdzony stan – nadzór nad przewozem TN

- W ramach nadzoru **Minister** nie realizował obowiązków określonych w uoptn, w tym w szczególności nie sprawdzał prawidłowości wykonywania obowiązków przez ITD, Dyrektora TDT oraz marszałków województw.
- **Minister** nie wykorzystywał informacji przekazywanych przez organy kontroli ruchu drogowego w celu realizacji ustawowego obowiązku monitorowania:
 - zdarzeń z udziałem TN,
 - podejmowanych działań w związku z tymi zdarzeniami,
 - skali naruszeń przepisów,
 - procesu szkolenia w zakresie przewozu TN.

11 Stwierdzony stan – nadzór nad przewozem TN

Wyniki kontroli drogowych pojazdów przewożących TN przeprowadzonych przez ITD



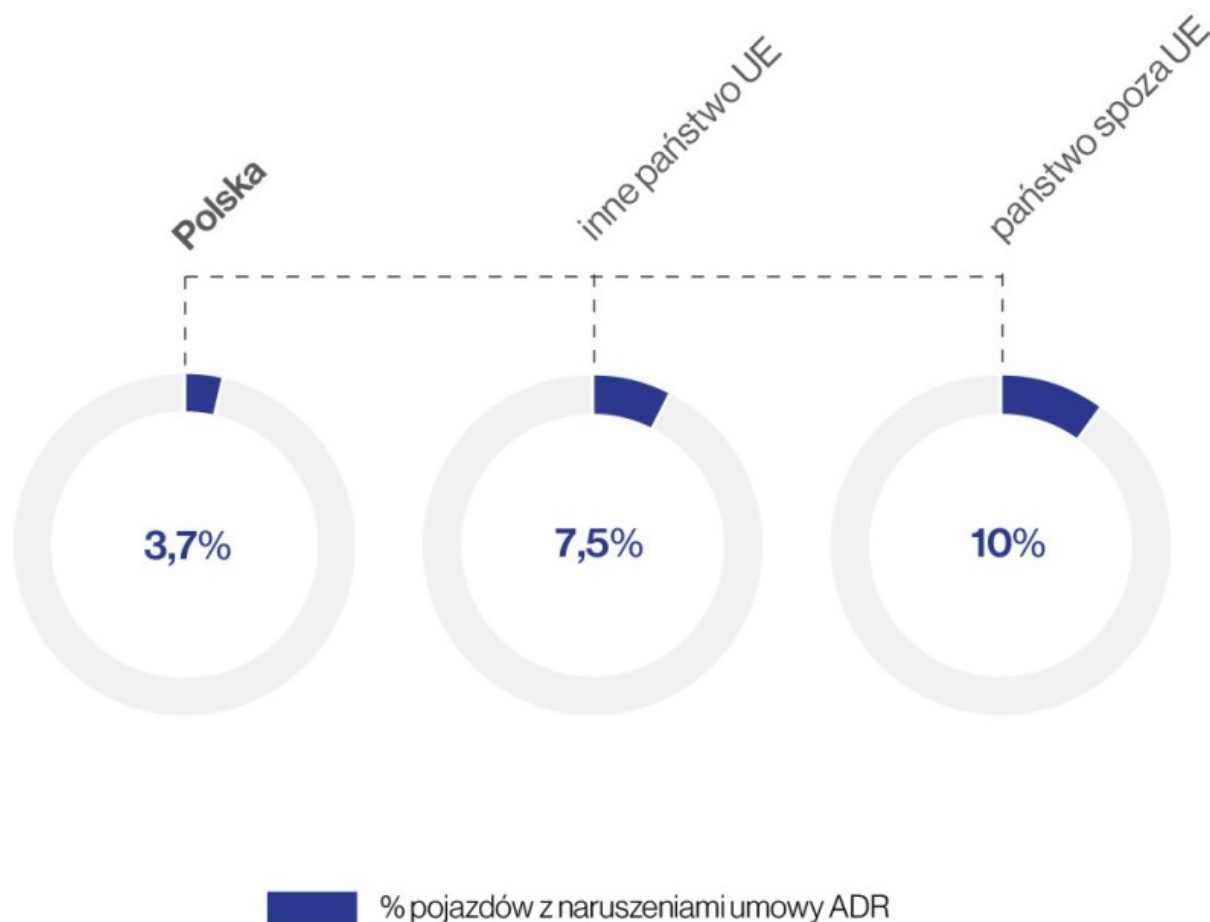
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez ITD.



www.nik.gov.pl

12 Stwierdzony stan

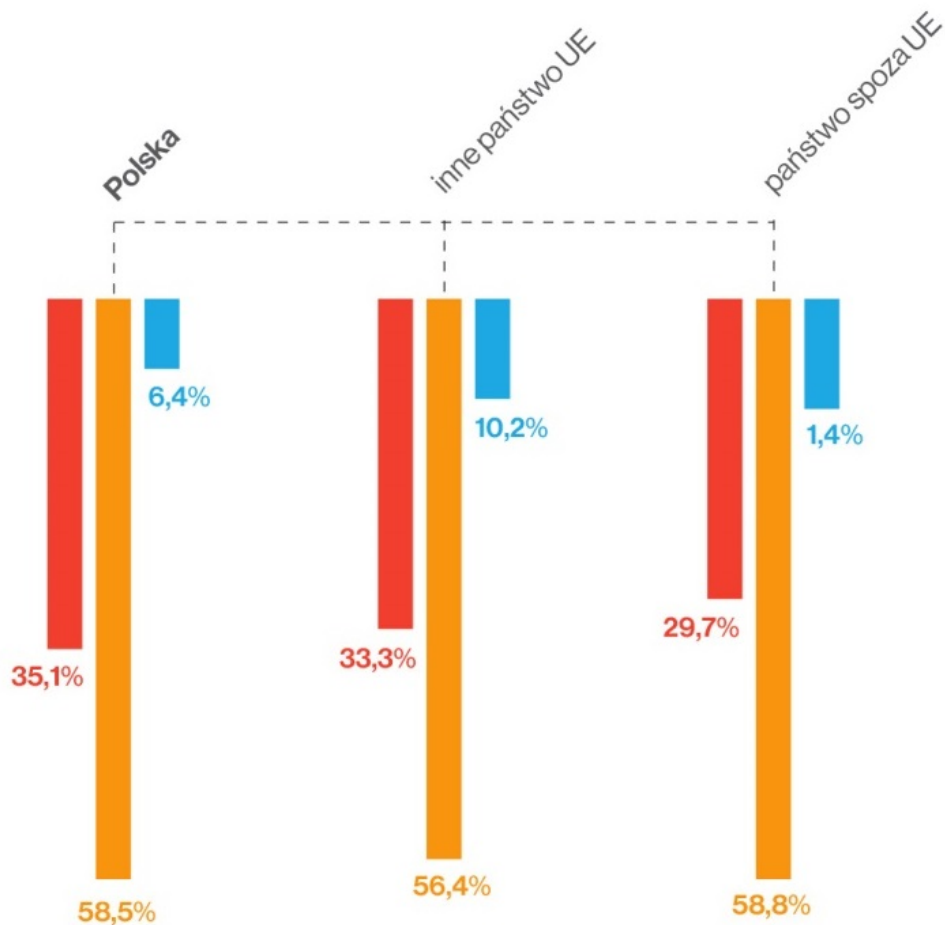
Procent skontrolowanych pojazdów, w których stwierdzono naruszenia



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji dotyczących wyników kontroli przewozu drogowego TN, przeprowadzonych w latach 2012-2016, przekazywanych przez GITD Komisji Europejskiej.

13 Stwierdzony stan

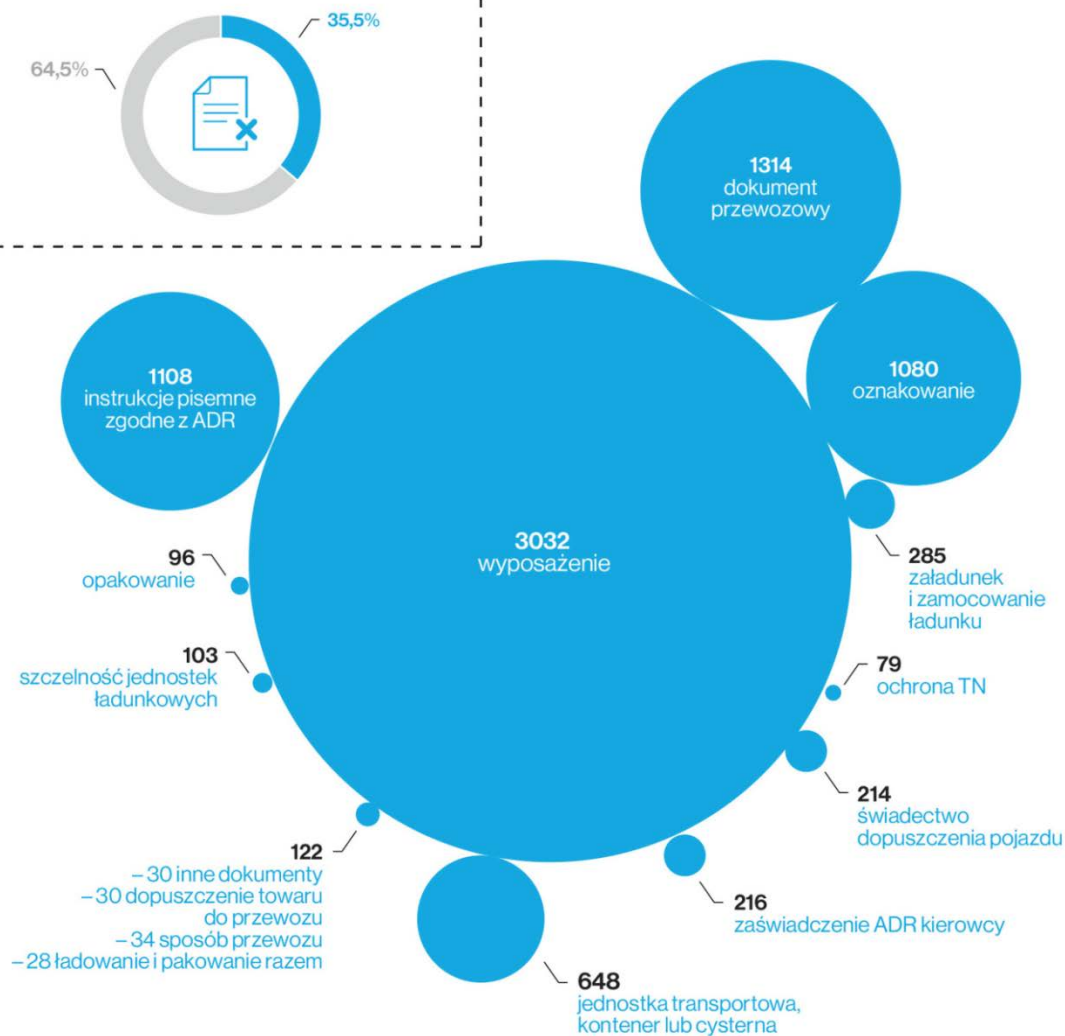
Naruszenia umowy ADR stwierdzone podczas kontroli przewozu drogowego TN



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji dotyczących wyników kontroli przewozu drogowego TN, przeprowadzonych w latach 2012-2016, przekazywanych przez GITD Komisji Europejskiej.

14 Stwierdzony stan

Ujawnione przez ITD naruszenia przepisów umowy ADR (w poszczególnych grupach naruszeń)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych przez ITD.



liczba naruszeń umowy ADR



inne nieprawidłowości

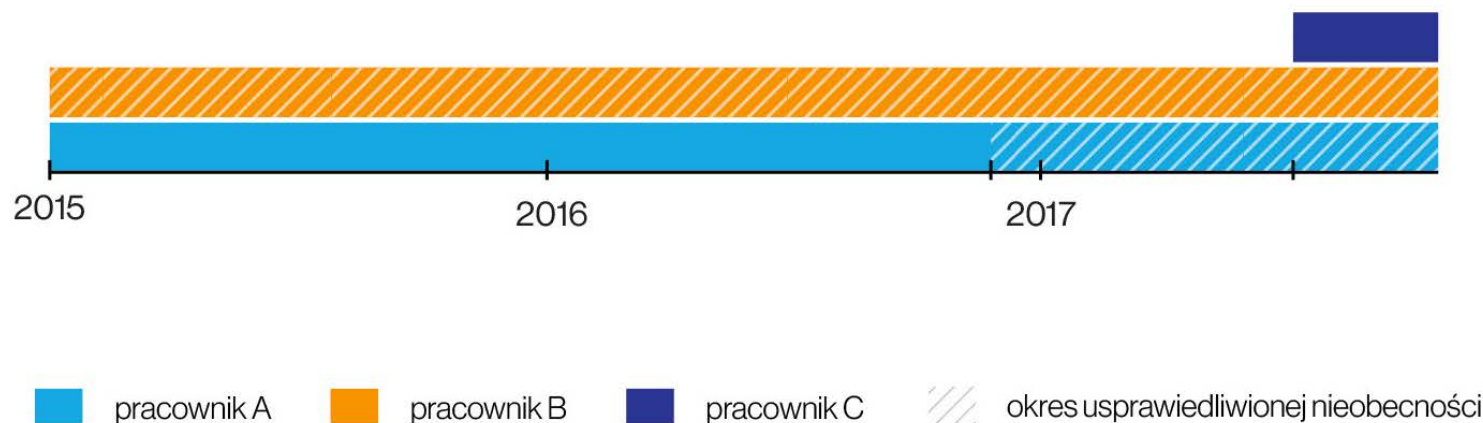


www.nik.gov.pl

15 Stwierdzony stan – nadzór nad przewozem TN

- Pomimo sygnałów o nieprawidłowościach nie podejmowano działań naprawczych.
- **Minister** nie wydał wytycznych i poleceń dla marszałków dot. ujednolicenia sposobu przekazywania wymaganych informacji.
- W **Ministerstwie** nie egzekwowano przekazywania wymaganych informacji od Szefa Służby Celnej.
- W **Ministerstwie** od 2012 r. nie wdrożono rozwiązań organizacyjnych i procedur.

Absencja pracowników, którym przypisano zadania z zakresu nadzoru nad przewozem TN



16 Stwierdzony stan

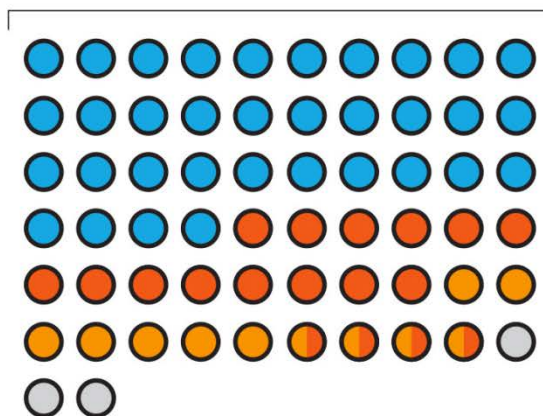
Wyniki kontroli w siedzibach uczestników przewozu drogowego TN zleconych przez NIK ITD



uoptn Naruszenia przepisów, które są wymienione w załączniku do ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych

uotd Naruszenia przepisów, które są wymienione w załącznikach do ustawy o transporcie drogowym

62 rozpoczęte procedury



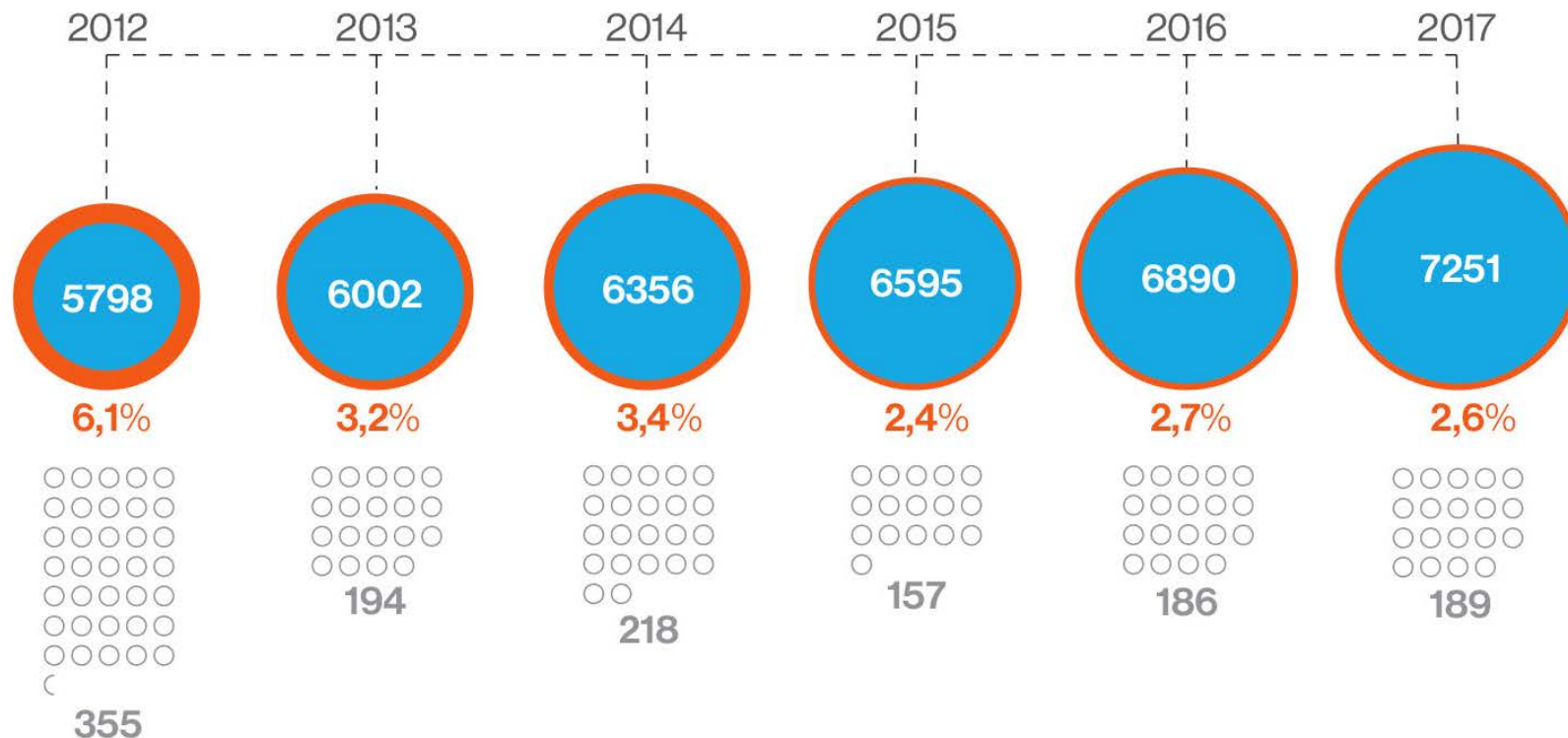
- liczba rozpoczętych procedur
- nie stwierdzono naruszeń
- liczba naruszeń uoptn
- liczba naruszeń uotd
- liczba naruszeń uoptn i uotd
- liczba wszczętych postępowań administracyjnych, lecz kontroli nie przeprowadzono

Źródło: Opracowanie własne NIK (PGI) na podstawie wyników zleconych ITD kontroli.



www.nik.gov.pl

Kontrole przeprowadzone przez ITD w siedzibach uczestników przewozu drogowego TN

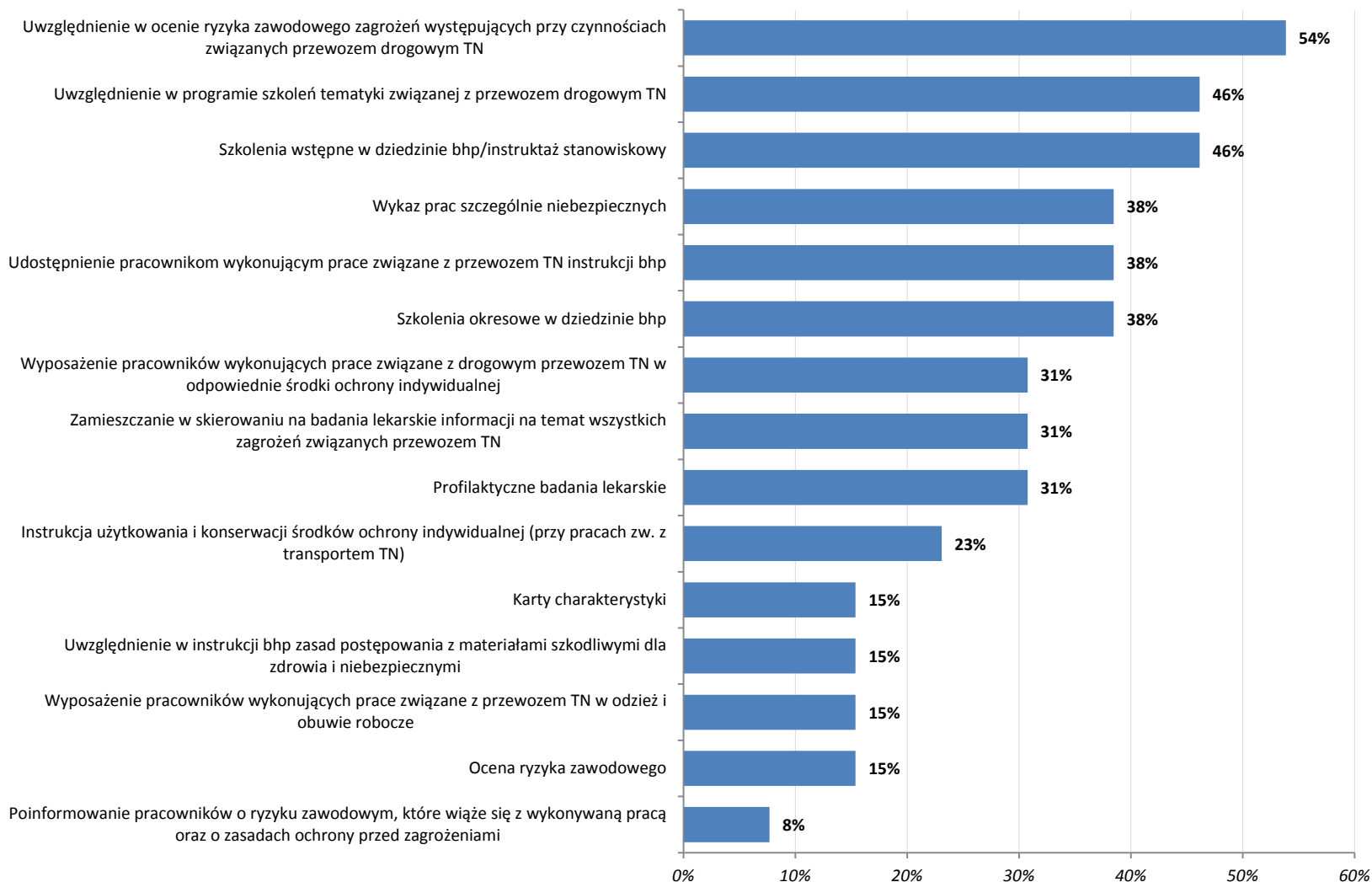


x liczba uczestników przewozu TN **○** liczba skontrolowanych uczestników przewozu TN

○ % skontrolowanych przedsiębiorstw wykonujących przewóz TN

18 Stwierdzony stan – wyniki kontroli PIP

Nieprawidłowości stwierdzone przez PIP w skontrolowanych zakładach w 2017 r.



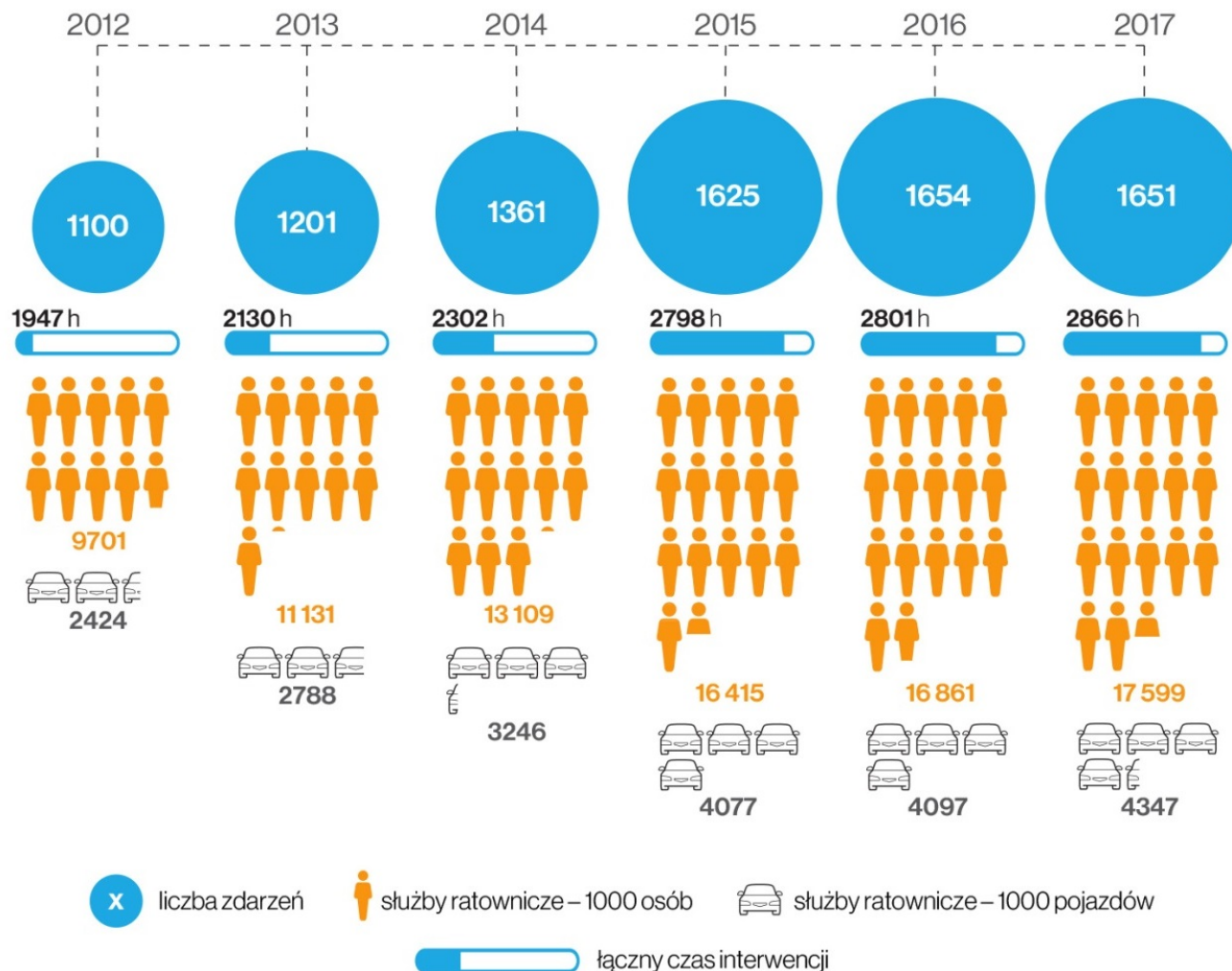
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników zleconych PIP kontroli.



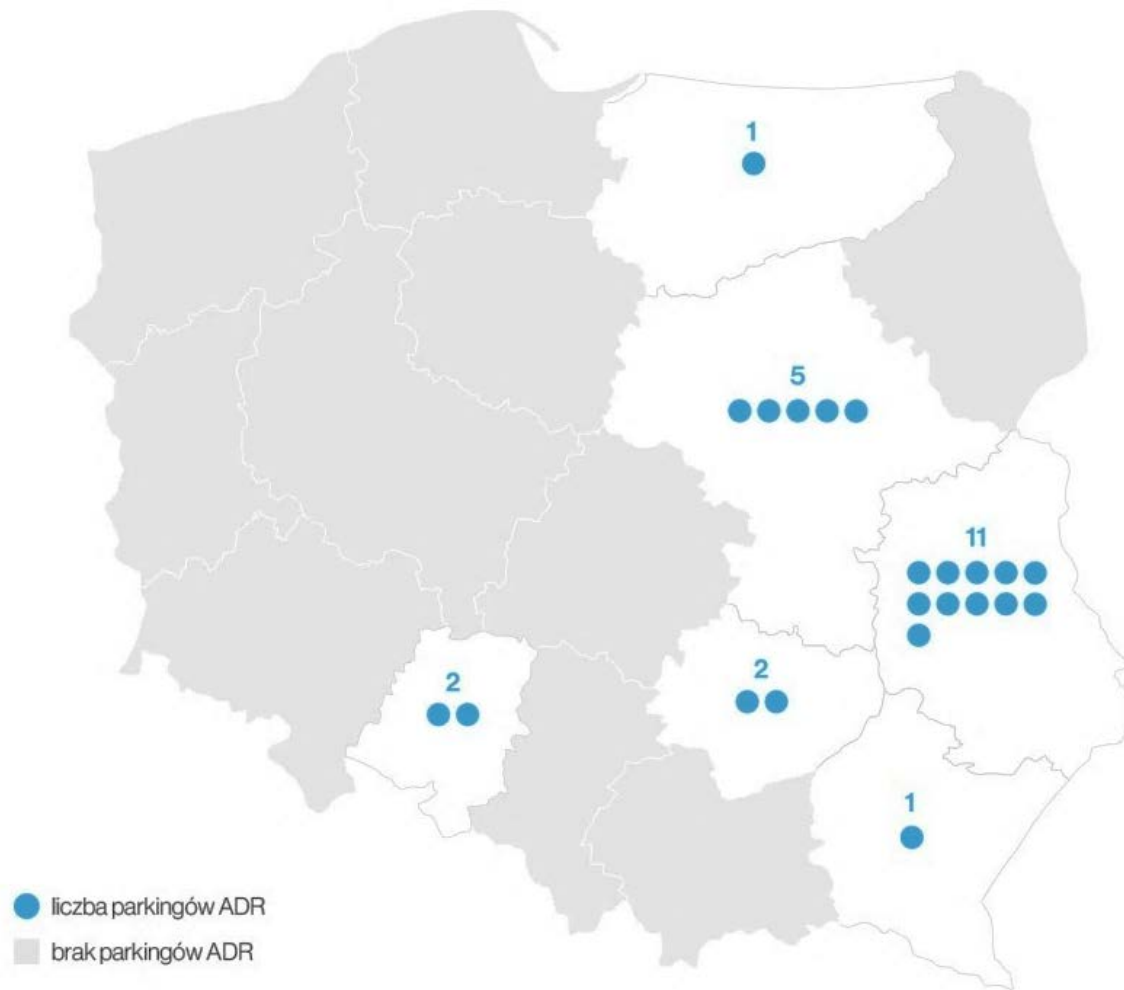
www.nik.gov.pl

19 Stwierdzony stan – interwencje PSP

Zaangażowanie służb ratowniczych PSP podczas interwencji z udziałem pojazdów przewożących TN



Stwierdzony stan – lokalizacja parkingów do awaryjnego odstawiania pojazdów z TN



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Według informacji GITD z 2017 roku (na podstawie przekazanych witd deklaracji samorządów, niepotwierdzonych oględzinami).

21 Stwierdzony stan

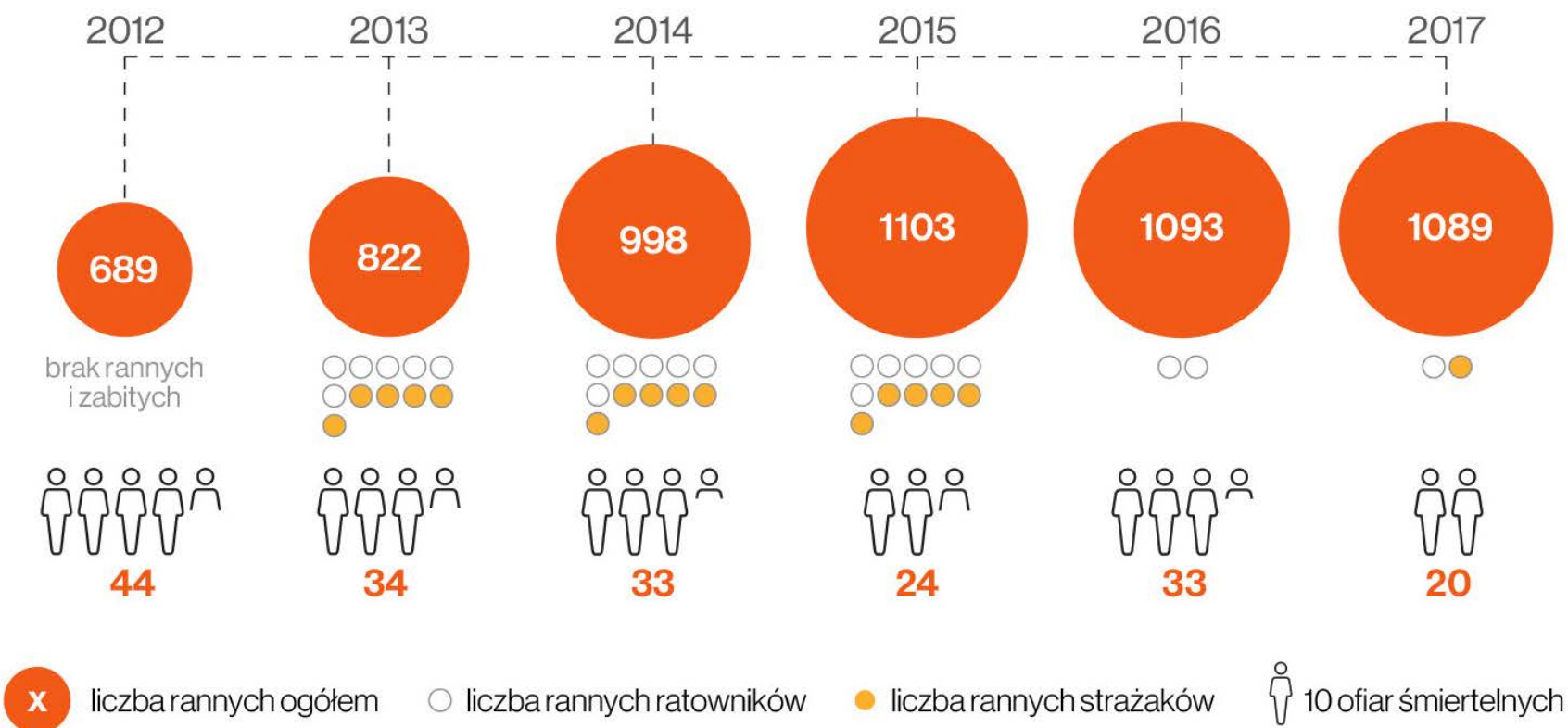
- W TDT pomimo posiadanych informacji o zdarzeniach zagrażających bezpieczeństwu przewozu TN nie wyjaśniano, czy zdarzenia te nie stanowiły przesłanki do obligatoryjnego cofnięcia świadectwa doradcy oraz podstawy odmowy przedłużenia świadectwa.
- Dyrektor TDT prawidłowo wydawał świadectw doradcy ds. bezpieczeństwa. (jednakże nie wydawał decyzji o odmowie wydania lub przedłużenia świadectwa dla osób, które złożyły z wynikiem negatywnym egzamin dla doradców).
- Dyrektor TDT prawidłowo wydawał świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR.
- Problem wykonywania zadań przez osoby, które uprawnienia doradcy uzyskali poza terytorium Polski.

22 Stwierdzony stan – działania WRBRD

- Zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa przewozu TN nie były przedmiotem posiedzeń [Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego](#) (WRBRD).
- [WRBRD](#) nie dokonywały okresowych ocen ryzyka wystąpienia zagrożeń związanych z przewozem TN.
- Od 2012 r. 5 982 ofiary zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów przewożących TN, w tym 188 zabitych.

23 Stwierdzony stan

Ofiary w zdarzeniach z udziałem pojazdów przewożących TN



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji przekazanych przez KG PSP.



www.nik.gov.pl

24 Stwierdzony stan

- W ramach sprawowania nadzoru nad zarządzaniem ruchem drogowym, [województwie](#) podczas dokonywania oceny organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie prowadzili analiz ryzyka związanego z uczestnictwem w ruchu pojazdów przewożących TN.
- Zakres ocen nie obejmował zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego w związku z przewozem TN nawet w przypadkach, gdy dotyczyły obszarów, na których terenie funkcjonowały ZDR i ZZR.
- W właściwych komórkach organizacyjnych [urzędów wojewódzkich](#) nie gromadzono informacji związanych z przewozem TN, w tym o lokalizacji zakładów produkujących lub wykorzystujących substancje niebezpieczne.

25 Stwierdzony stan

- **Marszałkowie województw**, jako organy zarządzające ruchem drogowym na drogach wojewódzkich, nie przeprowadzali kontroli wyznaczenia i stanu oznakowania tras pojazdów przewożących TN lub przeprowadzali takie kontrole w niewielkim zakresie.
- **Marszałkowie** nie wykorzystywali możliwości wprowadzania zmian organizacji ruchu na etapie zatwierdzania projektów organizacji ruchu poprzez wprowadzanie odpowiedniego oznakowania kierunkującego ruch pojazdów przewożących TN.
- W trakcie postępowań w sprawie zatwierdzenia przedkładanych projektów organizacji ruchu nie przeprowadzano analizy ewentualnych zagrożeń związanych z transportem TN.
- Nie gromadzono i nie uwzględniano na etapie rozpatrywania projektów, informacji o trasach przewozu TN i warunkach, na jakich miał się on odbywać.

26 Stwierdzony stan

- **Marszałkowie województw** niedostatecznie nadzorowali kursy doszkalające dla kierowców przewożących TN oraz kursy dla doradców ds. bezpieczeństwa.
- Kontrole prawidłowości przebiegu kursów i egzaminów ADR przeprowadzane były przez urzędy marszałkowskie rzadko.
- Nie objęto kontrolą od 40% do 66% podmiotów wpisanych do rejestru podmiotów prowadzących kursy ADR.
- Ustalenia kontroli przebiegu kursów i egzaminów ADR ujawniły istotne nieprawidłowości.
- W żadnym z urzędów nie funkcjonowały pisemne procedury dotyczące przechowywania i zabezpieczenia przed rozpowszechnianiem katalogu pytań egzaminacyjnych stosowanych podczas egzaminów kończących kurs ADR.
- Niedostatecznie sprawowany nadzór nie gwarantował rzetelnego przygotowania osób odpowiedzialnych za organizację i realizację przewozów TN.
- Wzrost o 73% zdarzeń drogowych z winy kierujących pojazdami z TN.

27 Stwierdzony stan

Wojewodowie:

- Nierzetelnie realizowali obowiązek kontroli i koordynacji wykonywania przez organy rządowej administracji zespolonej zadań związanych z bezpieczeństwem drogowego przewozu TN.
- Nie korzystali z prawa do żądania bieżących informacji i wyjaśnień o działalności m.in.: WITD, KWP i KW PSP, dotyczących zadań związanych z bezpieczeństwem drogowego przewozu TN.

28 Stwierdzony stan

- KW PSP, jako jednostki ratownictwa technicznego i chemiczno-ekologicznego, były odpowiednio przygotowane i prawidłowo realizowały zadania.

Zdarzenie drogowe z udziałem pojazdu do przewozu TN



29 Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania organów administracji publicznej oraz jednostek realizujących zadania związane z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych nie zapewniały skutecznej eliminacji zagrożeń wynikających z przewozu tych towarów.

- Brak poprawy bezpieczeństwa przewozu TN pomimo zmian przepisów w 2012 r., w tym w zakresie zmiany organu sprawującego nadzór nad przewozem TN.
- Wzrost liczby ujawnianych nieprawidłowości dot. organizacji i przewozu TN.
- Wzrost interwencji PSP związanych z likwidacją skutków zdarzeń drogowych z udziałem TN.
- Wzrost liczby ofiar w tych zdarzeniach.

31 Wnioski de lege ferenda

Do Ministra Infrastruktury

- dodanie w art. 48 ust. 11 *ustawy Prawo przedsiębiorców* przepisu stanowiącego, że zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie dokonuje się w przypadku, gdy kontrola jest przeprowadzana przez marszałka województwa na podstawie art. 54 ust. 1 *ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych* w siedzibach podmiotów prowadzących kursy w zakresie przewozu TN.
- wprowadzenie w *ustawie o przewozie towarów niebezpiecznych* przepisu nakładającego na uczestników przewozu TN obowiązek przesłania do Dyrektora TDT informacji (oraz każdorazowej jej aktualizacji) w sprawie wyznaczenia doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu TN, zawierającej dane określone w art. 48 ust. 1 ww. ustawy.
- wprowadzenie w *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* przepisu ustalającego okresy, w odniesieniu do których organy sprawujące nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach powinny dokonywać ocen organizacji ruchu.

32 Wnioski organizacyjne

Do Ministra Infrastruktury

- Utworzenie centralnego systemu monitorowania przewozów TN, zawierającego – dla odcinków dróg poszczególnych kategorii, po których realizowany jest przewóz tych towarów – informacje o ilości i rodzaju (numerów UN) przewożonych w skali roku TN.
- Wykonanie na poziomie wojewódzkim i krajowym oceny ryzyka, opracowanie rekomendacji mających na celu ograniczenie przewozu TN wysokiego ryzyka przez obszary o dużej gęstości zaludnienia oraz wyznaczenie – w celu wprowadzenie odpowiedniej organizacji ruchu – odpowiednich ograniczeń ruchu.
- Przywrócenie kompetencji PIP, TDT, IOŚ oraz PSP do przeprowadzania kontroli w miejscach prowadzenia działalności gospodarczej uczestników przewozu drogowego TN.
- W celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony środowiska, w tym zmniejszenia ryzyka związanego z przewozem drogowym TN ([w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji](#)) kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z zapewnieniem odpowiedniej liczby parkingów, na które powinny być usuwane pojazdy przewożące te towary.

33 Wnioski organizacyjne

Do Wojewodów

- jako organy sprawujące nadzór nad ruchem drogowym, powinni w ramach realizacji obowiązku dokonywania oceny organizacji ruchu w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego - uwzględniać zagrożenia związane z przewozem TN,
- a w szczególności dokonywać weryfikacji prawidłowości wykonywania przez organy zarządzające ruchem drogowym stosowania rozwiązań minimalizujących skutki zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów przewożących TN.

Do Marszałków województw

- powinni zwiększyć częstotliwość kontroli podmiotów prowadzących kursy w zakresie przewozu TN (kursy ADR oraz kursy dla doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu drogowego TN) oraz obejmować kontrolą pełny zakres zagadnień określonych w art. 54 ust. 2 *ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych*.

Do Głównego Inspektora Transportu Drogowego oraz Dyrektora Transportowego Dozoru Technicznego

- powinni podjąć wspólne działania w celu realizacji skutecznej współpracy inspektorów tych jednostek, prowadzonej na podstawie art. 99 ust. 2 pkt 2 i art. 100 ust. 4 *ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych*.



Źródło: Materiały PSP.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury