

Kontrola i audyt

Bezpieczeństwo ruchu drogowego

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

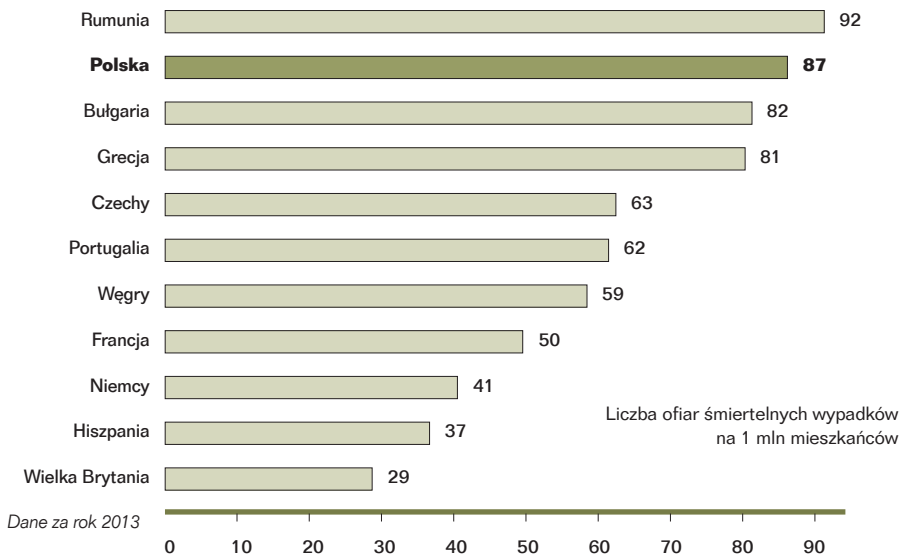
Na plenarnym posiedzeniu Sejmu 27 listopada 2014 r. prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski przedstawił raport podsumowujący wyniki siedmiu kontroli na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzonych w latach 2012–2014. Najwyższa Izba Kontroli wskazała najważniejsze problemy i wysunęła wnioski oraz propozycje zmian, które pomogą w koordynowaniu i egzekwowaniu działań na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa na polskich drogach.

Wysoki Sejmie! Panie i Panowie Posłowie!

W latach 2004–2013 wypadki drogowe w Polsce pochłonęły życie ponad 47 tysięcy osób. Dalsze ponad pół miliona osób zostało rannych. Koszty ekonomiczne zdarzeń drogowych wynoszą ponad 28 mld zł rocznie.

Choć liczba zabitych i rannych w ostatnich latach spada, to Polska w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej jest krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zajmuje drugie miejsce pod względem liczby zabitych w przeliczeniu na milion mieszkańców. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli zdecydowała się przeprowadzić

Rysunek 1. Bezpieczeństwo na drogach w Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Komisji Europejskiej.

kompleksową kontrolę dotyczącą bezpieczeństwa na drogach. Chcieliśmy zbadać, co wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa, co ogranicza oczekiwany postęp w tej dziedzinie i co warto zrobić, aby te ograniczenia usunąć.

Wysoka Izbo!

Stan bezpieczeństwa na polskich drogach w ciągu ostatnich dziesięciu lat poprawił się.

Jest to niewątpliwie efektem szeregu działań podejmowanych przez organy państwa, samorządy terytorialne, instytucje naukowe, organizacje pozarządowe, przedstawiciele mediów, a także osoby prywatne. Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat liczba śmiertelnych ofiar wypadków zmniejszyła się o 41%, a liczba osób rannych o 31%. Tendencja spadkowa utrzymuje się w całym tym okresie i to pomimo stałego wzrostu liczby pojazdów poruszających się po polskich drogach.

Do wyraźnego spadku liczby ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach przyczyniły się, w ocenie NIK, przede wszystkim:

Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej

Budowa nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych powoduje przeniesienie sporej części ruchu pojazdów z niebezpiecznych dróg jednojezdniowych na drogi dwujezdniowe. Sprzyja to ograniczeniu liczby najgroźniejszych w skutkach wypadków, zwłaszcza zderzeń czołowych i bocznych.

Modernizacja dróg lokalnych

Powstanie nowych odcinków dróg samorządowych i modernizacja dotychczasowych poprawiły infrastrukturę dróg lokalnych służącą bezpieczeństwu ruchu drogowego. W wielu małych miejscowościach wzdłuż jezdni wybudowano chodniki, a skrzyżowania zostały poprzedzone wysepkami rozdzielającymi pasy ruchu. W miejscach szczególnie niebezpiecznych powstały ronda. Oznakowano przejścia dla pieszych, w ich pobliżu stanęły fotoradary i niekiedy sygnalizacja świetlna. Załatanie zostały niebezpieczne dziury, zlikwidowane głębokie koleiny. Wszystko to, zdaniem NIK, w istotny sposób wpłynęło na ograniczenie liczby wypadków, ofiar śmiertelnych i rannych.

Wzrost aktywności Policji

NIK w swoich kontrolach pozytywnie oceniła nasilenie działań podjętych przez Policję, zwłaszcza zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drogach. Szczególnie istotne znaczenie mają działania zmierzające do eliminowania z ruchu kierowców prowadzących pojazdy pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Liczba wypadków z udziałem nietrzeźwych kierowców zmniejszyła się o blisko 40% w ciągu ostatnich pięciu lat. NIK doceniła też wzrost aktywności policjantów w eliminowaniu z ruchu piratów drogowych. Z naszych kontroli wynika, że radiowozy oznakowane i nieoznakowane z wideorejestratorami dokumentującymi różnego rodzaju wykroczenia, w tym przekroczenia prędkości, były przez Policję dyslokowane na odcinki dróg rzeczywiście niebezpieczne, na których wcześniej dochodziło do groźnych zdarzeń.

Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W ocenie NIK, działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie wykorzystania i rozbudowy sieci fotoradarów stacjonarnych były prawidłowe. NIK poświadczają, że maszty fotoradarów Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD) stanęły w miejscach, w których rzeczywiście wcześniej dochodziło do niebezpiecznych wypadków. Z bazy danych prowadzonej w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym wynika, że w 2013 r. w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne fotoradary, w porównaniu z 2012 r. odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Rozwój służb ratowniczych

Działania ratownicze w stosunku do ofiar wypadków drogowych podejmowane były przez jednostki działające w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego. Stale wzrastała liczba tych jednostek, dzięki czemu w ciągu ostatnich dziesięciu lat skrócił się czas dojazdu do miejsc wypadków. W 2004 r. w ciągu 15 minut jednostki ratowników docierały do 85% zdarzeń, obecnie do ponad 92%. Strażacy – zazwyczaj pierwsi na miejscu wypadku – w kompetentny sposób udzielali pomocy medycznej osobom poszkodowanym do czasu dotarcia jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Rysunek 2. Ofiary wypadków drogowych w Polsce w latach 2004–2013

440 tysięcy wypadków

554 tysiące rannych ↓ spadek o 31%

47 tysięcy zabitych ↓ spadek o 41%



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Policji.

System ratownictwa medycznego w Polsce zapewniał szybkie udzielenie pomocy na miejscu zdarzenia osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowia oraz transport i leczenie w szpitalnych oddziałach ratunkowych. Stworzono ponadto 12 specjalistycznych centrów urazowych służących leczeniu osób, które doznały ciężkich obrażeń ciała, a zakup nowoczesnych śmigłowców w znaczący sposób poprawił operacyjny zasięg Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego oraz wpłynął na zwiększenie liczby lotów, w tym lotów w nocy.

Wysoki Sejmie!

Niestety, mimo podjęcia w ostatnich dziesięciu latach szeregu działań, polskie drogi wciąż należą do jednych z najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej.

Wśród najistotniejszych czynników, które przyczyniają się do dużej liczby wypadków, mają istotny wpływ na ich skutki lub też utrudniają poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy wymienić stan techniczny i sposób oznakowania dróg.

Mimo systematycznej poprawy, stan polskich dróg wciąż stanowi jeden z podstawowych progów ograniczających poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Sieć dróg publicznych nadal nie jest w całości przystosowana do coraz intensywniejszego ruchu samochodowego. Zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami, w ramach tak zwanej koncepcji bezpiecznego systemu, infrastruktura drogowa powinna być projektowana i wykonywana w taki sposób, aby ograniczać ryzyko wypadku oraz minimalizować jego skutki. Tymczasem w Polsce wciąż za mało jest dróg dwujezdniowych, redukujących możliwość wystąpienia wypadków najgroźniejszych.

Na drogach jednojezdniowych o dużym natężeniu ruchu brakuje dodatkowych pasów, które umożliwiają na pewnych odcinkach bezpieczne wyprzedzanie, brakuje bezkolidyjnych skrzyżowań, rond lub tak zwanych lewoskrętów z osobnymi światłami, brakuje

też świateł na przejściach w miejscach gdzie występuje duże natężenie ruchu, chodników dla pieszych wzdłuż dróg wiodących przez wsie i małe miasta, odseparowania ruchu pieszych i rowerzystów od ruchu samochodów w dużych miastach i tym podobnych rozwiązaniach poprawiających bezpieczeństwo. Najwyższa Izba Kontroli uważa, że niedostateczna infrastruktura drogowa jest główną przyczyną najgroźniejszych wypadków. Na nic zdadzą się apele Policji, fotoradary i wideorejestratory, jeśli wyprzedzanie na polskich drogach będzie obciążone tak wielkim, jak obecnie, ryzykiem zderzenia czołowego ze względu na małą liczbę dróg dwujezdniowych lub brak poboczy i dodatkowych pasów do wyprzedzania na drogach jednojezdniowych. Na nic zdadzą się apele o ostrożność, gdy nie zainwestujemy w bezpieczne skrzyżowania eliminujące zderzenia boczne, oznaczone światłami lewoskręty i przejścia dla pieszych w miejscach natężonego ruchu, w chodniki i ścieżki rowerowe.

Najwyższa Izba Kontroli nie polemizuje z Policją, która wskazuje, że to jazda z niedozwoloną prędkością, niedostosowaną do warunków na jezdni, jest najczęstszą przyczyną wypadków. Zwracamy jednak uwagę, że ta wskazywana przyczyna dotyczy istniejącej obecnie infrastruktury drogowej, zdaniem NIK – dalece niewystarczającej do osiągnięcia realnej poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Opinię NIK podzielili także ankietowani przez Izbę policjanci z pionu ruchu drogowego oraz większość ekspertów zewnętrznych.

Z naszych kontroli wynika, że oprócz nowych inwestycji niezbędna jest też modernizacja istniejącej sieci dróg. Jedna piąta długości dróg krajowych wymaga podjęcia niezbędnych prac remontowych, a na pewnych odcinkach, obejmujących 12% długości dróg, prace te powinny być przeprowadzone w trybie pilnym.

Kontrole NIK wykazały, że zarządcy dróg w większości nie wywiązywali się z obowiązku utrzymania nadzorowanego zasobu w należytym stanie technicznym. Nie dokonano obligatoryjnych przeglądów technicznych budowli drogowych, nie zapewniono też odpowiedniego poziomu finansowania napraw.

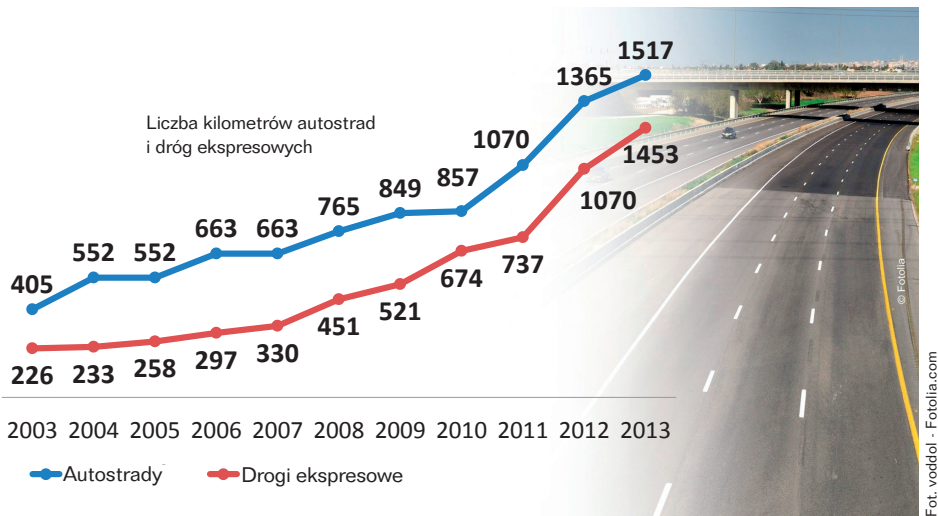
Od wielu lat nakłady na prace remontowe na drogach krajowych są niewystarczające w stosunku do potrzeb i utrzymują się na zbliżonym poziomie około 8 mld zł. Tymczasem same tylko koleiny wymagające natychmiastowych napraw występują na około 3 tys. km, czyli blisko 15% długości dróg krajowych.

U ponad 80% zarządców dróg stwierdziliśmy braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg. Jak w takim razie sensownie można zaplanować remonty dróg, skoro nie dokonuje się ich obowiązkowych przeglądów?

Jeszcze gorzej w naszych kontrolach wypadła organizacja ruchu drogowego.

Nagminnie nie były sporządzane plany organizacji ruchu, będące podstawą sytuowania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu. Kontrolerzy stwierdzali też niejednokrotnie, że oznakowanie istniejące na drodze nie jest dostosowane do przyjętej organizacji. W efekcie w wielu miejscach nadmiar znaków utrudniał odczytanie ich

Rysunek 3. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej



Źródło: Dane NIK i Głównego Urzędu Statystycznego.

znaczenia, w innych zaś brakowało znaków wymaganych organizacją ruchu bądź były one niewidoczne dla kierowców. Nierzadko oznakowanie było przysłonięte gałęziami drzew albo tablicami reklamowymi, wszechobecnymi na poboczach, zwłaszcza w pobliżu dużych miast.

NIK poświęca w swoich kontrolach wiele uwagi infrastrukturze drogowej, w przekonaniu, że jest ona najistotniejszym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Oprócz odpowiedniej infrastruktury drogowej ważnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa jest system nadzoru nad ruchem drogowym.

Obok niewątpliwego wzrostu aktywności policji drogowej, który przyczynił się do zmniejszenia liczby wypadków, Najwyższa Izba Kontroli odnotowała, że ponad 40% policjantów z drogówki nie ukończyło wymaganego specjalistycznego przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego.

Taki stan rzeczy może mieć wpływ na rzetelność dokonywanych przez policjantów ustaleń dotyczących zdarzeń na drodze, oceny uczestników ruchu, decyzji o nałożeniu mandatu, zwłaszcza w skomplikowanych sytuacjach, a także na zdolność do pomagania kierowcom na przykład przez ręczne kierowanie ruchem na dużych skrzyżowaniach. NIK zwraca uwagę, że działania naprawcze w tym zakresie zostały przez Policję podjęte jeszcze w czasie trwania naszej kontroli.

Niewielu funkcjonariuszy drogówki ukończyło też nieobowiązkowe szkolenia w zakresie istotnych zagadnień bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na przykład, kurs dotyczący czynności na miejscu zdarzenia drogowego odbyło niecałe 7% policjantów, obsługi wideorejestratorów – 8,5%, kontroli tachografów cyfrowych – niecałe 15%. Policja drogowa ma w wyposażeniu ponad 700 motocykli, jednak przeszkolonych w jeździe było tylko 530 policjantów, a kurs doskonalenia techniki jazdy samochodem ukończyło zaledwie 15% policjantów.

Większość skontrolowanych jednostek Policji nie miała wystarczającej liczby pojazdów, sprzętu technicznego oraz umundurowania w stosunku do obowiązujących norm wyposażenia. Zwracamy uwagę, że ponad jedna trzecia policyjnych pojazdów jest zużyta i kwalifikuje się do wymiany.

Zauważyliśmy też, że policjanci błędnie rejestrowali dane o wypadkach i kolizjach w kartach zdarzenia drogowego i w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). W policyjnym systemie obejmującym zdarzenia drogowe brakuje skutecznych mechanizmów weryfikujących wiarygodność rejestrowanych danych. Przykładowo, system ewidencji wypadków pozwalał na rejestrowanie nieprawidłowych numerów PESEL.

Wysoka Izbo!

Chcemy zwrócić uwagę, że publikowane przez Policję dane statystyczne o liczbie zdarzeń drogowych i ich przyczynach nie są w pełni rzetelne. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, błędy i niedostatki systemu SEWiK mogą mieć wpływ na rzetelność analiz bezpieczeństwa na drogach. Dotyczy to na przykład liczby kolizji. W Polsce nie ma obowiązku wzywania Policji na miejsce wszystkich zdarzeń drogowych. W 2012 roku Policja odnotowała prawie 340 tys. kolizji na drogach publicznych, podczas gdy firmom ubezpieczeniowym w tym samym czasie zgłoszono prawie 400 tys. kolizji.

Wysoki Sejmie!

W ocenie NIK, choć fotoradary będące w dyspozycji Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego usytuowano we właściwych miejscach, to jednak cały system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie był w pełni skuteczny, gdyż nie zapewniał w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń podjęcia działań wymaganych na podstawie przepisów prawa.

Istnieje prawny obowiązek rejestracji pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 i więcej kilometrów na godzinę. Inspektorzy transportu drogowego nie byli jednak do tego ani technicznie, ani kadrowo przygotowani – mimo wielokrotnego sygnalizowania potrzeb w tym zakresie, nie otrzymali wystarczających środków. NIK ustaliła w trakcie kontroli, że progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary ustawiono na moment, w którym prędkość pojazdu przekraczała dopuszczalną prędkość o 25 km/h, a niekiedy nawet o 30-35 km/h, podczas gdy maksymalnie tolerowany prawem błąd wynosił 10 km/h.

Tolerancja w ustawieniach fotoradaru wyzwalającego zdjęcie przy prędkościach większych od dopuszczalnej o 25 do 35 km/h jest nie tylko niezgodna z obowiązującymi przepisami, ale także utrwała niebezpieczny zwyczaj przekraczania przez wielu kierowców prędkości dozwolonej, a tym samym wydłuża drogę hamowania i co za tym idzie – zwiększa ryzyko wypadków w miejscach szczególnie niebezpiecznych.

Wysoki Sejmie!

Zwracamy uwagę, że wciąż nie wszystkie zdjęcia z fotoradarów są przetwarzane.

Z naszych wyliczeń wynika na przykład, że tylko od czerwca 2011 r. do września 2013 r. Inspektorat nie nałożył 72 tys. kar o szacunkowej wartości około 19,5 mln zł. Szczególną trudność, ze względu na brak odpowiednich regulacji, stanowiły zdjęcia samochodów z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi. Niedostateczne zasoby kadrowe Inspekcji Transportu Drogowego oraz problemy ze statusem pracowników sprawiają, że inspektorzy transportu drogowego w ograniczony sposób pełnią służbę w dni wolne od pracy oraz w porze nocnej. Wiedzą o tym dobrze kierowcy ciężarówek, którzy z różnych przyczyn chcą uniknąć kontroli.

Wysoka Izbo!

NIK ustaliła w trakcie badań kontrolnych, że ponad 30% sprawców ujawnionych przez Inspekcję przypadków niestosowania się do ograniczeń prędkości nie zostaje ukaranych grzywną za to wykroczenie, czyli za jazdę z nadmierną prędkością (tym samym nie dostaje też punktów karnych i unika innych konsekwencji, takich jak np. zatrzymanie prawa jazdy), gdyż właściciele pojazdów odmawiają wskazania kierującego pojazdem. Tym samym piraci drogowi unikają najpoważniejszych konsekwencji swoich czynów.

W ocenie NIK, tak duży odsetek odmów dowodzi, że obecne rozwiązania nie funkcjonują prawidłowo. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz to, że przy występującej skali ich naruszeń możliwość skutecznego ścigania osób popełniających wykroczenia jest ograniczona, NIK uważa, że należy zmienić tryb odpowiedzialności w tym zakresie.

Wysoki Sejmie!

Ważnym ogniwem nadzoru nad ruchem drogowych chcą być straże gminne i miejskie.

NIK uważa jednak, że zaangażowanie strażników gminnych i miejskich w obsługę fotoradarów, zwłaszcza przenośnych, jest w wielu wypadkach podyktowane raczej chęcią podreperowania gminnego budżetu. Bezpieczeństwo ruchu drogowego schodzi wówczas na plan dalszy. W kolejnej kontroli stwierdziliśmy, że strażnicy dokonują kontroli tak jak tego wymaga prawo, w miejscach uzgodnionych z Policją, ale dzieje się tak tylko na początku i na końcu służby. W trakcie wykonywania zadań strażnicy z fotoradarem mobilnym przenoszą się w miejsca nieuzgodnione z Policją, za to przynoszące większe wpływy do budżetu gminy. Aktywność prewencyjna i represyjna niektórych straży gminnych czy miejskich niemal w całości koncentruje się na obsłudze fotoradarów.

Nie budziła natomiast zastrzeżeń lokalizacja większości samorządowych fotoradarów stacjonarnych. Ich maszty stawały najczęściej w miejscach, gdzie wcześniej dochodziło do niebezpiecznych wypadków. NIK zwróciła jednak uwagę, że część analiz poprzedzających ustawienie masztu fotoradaru samorządowego sporządzana została w sposób ogólnikowy, często na podstawie niedokładnych i niepełnych danych.

Pieniądze z fotoradarów stacjonarnych i przenośnych samorządy mają przeznaczać na poprawę infrastruktury i inne działania związane z podnoszeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Tymczasem ewidencja księgową prowadzona w gminach skontrolowanych przez NIK przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów, a tym samym na ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wysoki Sejmie!

Niewątpliwie ważnym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo na drogach jest poziom przygotowania uczestników ruchu drogowego.

Młodzi kierowcy (do 24 roku życia) z krótkim stażem (do 2 lat) są sprawcami około 20% wszystkich wypadków drogowych. W ostatnich dziesięciu latach udział tej grupy sprawców wypadków wzrósł o 10%. Dlatego właśnie NIK przeprowadza kontrole w ośrodkach szkolenia kierowców oraz ośrodkach egzaminacyjnych. Sprawdzamy, czy nowy system szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców funkcjonuje prawidłowo i oddziałuje pozytywnie na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Chcemy ocenić funkcjonowanie tego systemu również za pomocą badania ankietowego. Ankietę dostępną na stronach internetowych NIK wypełniło już ponad 3000 osób, które w ostatnich pięciu latach przeszły szkolenie i egzaminy dla kierowców. Wyniki kontroli wraz z wynikami ankiety już wkrótce przedstawimy paniom i panom posłom oraz opinii publicznej.

Jest jeszcze kilka istotnych czynników wpływających na stan bezpieczeństwa na drogach, które objęliśmy naszymi kontrolami. Szczegółowo zostały one omówione w dostarczonym paniom i panom posłom komplecie raportów.

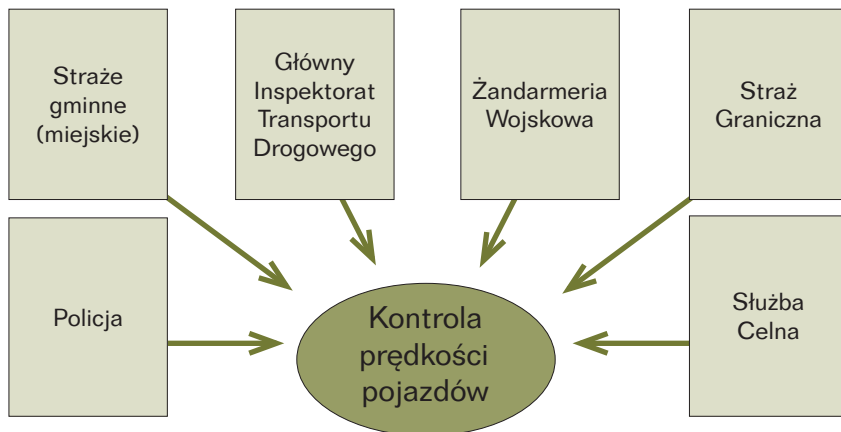
Wysoka Izbo!

Chciałbym wskazać jeszcze dwa istotne czynniki utrudniające poprawę stanu bezpieczeństwa na drogach.

W Polsce w istocie nie funkcjonuje powszechny, spójny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

Na zbyt małą skuteczność podejmowanych działań ma wpływ przede wszystkim rozproszona odpowiedzialność za zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego. Przykładowo, za prowadzenie działań edukacyjnych odpowiada osiem różnych podmiotów, a za kontrolę

Rysunek 4. Podmioty odpowiedzialne za kontrolę prędkości pojazdów



Źródło: Opracowanie własne NIK.

prędkości sześć. Skutkiem tego, działania poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za realizację polityki państwa dotyczącej bezpieczeństwa ruchu drogowego były niespójne, a przez to ich efektywność była znacznie niższa, niż wynikałoby to z zaangażowanych sił i środków.

Nie ma w Polsce jednego organu władzy publicznej, którego kompetencje pozwoliłyby na skuteczną koordynację działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz, co szczególnie istotne, egzekwowanie ich wykonywania. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jak pokazuje doświadczenie lat ubiegłych, nie była w stanie skutecznie wypełniać tej funkcji.

Istotnym problemem ograniczającym skuteczność i efektywność funkcjonującego systemu było niedostateczne finansowanie zadań.

Wydatki związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego są finansowane z budżetów poszczególnych instytucji wykonujących zadania z tego zakresu.

Szereg podmiotów wykonuje zadania zbliżone do siebie (np. Policja i GITD). To powoduje rozproszenie środków finansowych, a tym samym ich nieskuteczne i nieefektywne wykorzystywanie.

Tak naprawdę nie wiadomo, jakie środki wydawane były wprost na bezpieczeństwo ruchu drogowego, gdyż zabrakło w poszczególnych instytucjach mierników oceny skuteczności powiązanych z poniesionymi nakładami. Poszczególnym podmiotom trudno więc udowodnić, które działania i w jakim stopniu znacząco przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa, a które nie mają większego znaczenia. Niestety, kontrolowane

instytucje zamiast dowodów przedstawiają teoretyczne rozważania i przeczucia nieoparte rzetelnymi analizami.

Wysoki Sejmie!

Panie i Panowie Posłowie!

Wskazałem na szereg pozytywnych czynników wpływających na poprawę stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w ostatnich dziesięciu latach oraz na istotne problemy, które powodują, że polskie drogi należą wciąż do najmniej bezpiecznych w Unii Europejskiej. Jakie wnioski wynikają z naszych kontroli? Co należy zrobić?

Proponujemy rozważyć zdecydowane zwiększenie dynamiki działań państwa w obszarze bezpieczeństwa na polskich drogach. Dlatego też, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, należy:

1. Powołać na drodze ustawy krajowy system zarządzania i kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz powierzyć koordynację działań w ramach tego systemu jednemu organowi.

System byłby zespołem instytucji i działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

W ramach systemu ustawowy obowiązek koordynacji wszelkich działań służących bezpieczeństwu w ruchu drogowym należy przypisać jednemu organowi władzy publicznej, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – najlepiej ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych, wyposażając go równocześnie w odpowiednie prerogatywy względem wszystkich podmiotów wykonujących zadania specjalistyczne. Bezpieczeństwo na drodze jest bowiem fragmentem całego systemu ochrony bezpieczeństwa, należącego do działu, którym kieruje minister spraw wewnętrznych. Minister ten byłby upoważniony do koordynowania działań innych organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie bezpieczeństwa na drogach, w tym monitorowania oraz – co bardzo ważne – do egzekwowania realizacji tego rodzaju przedsięwzięć.

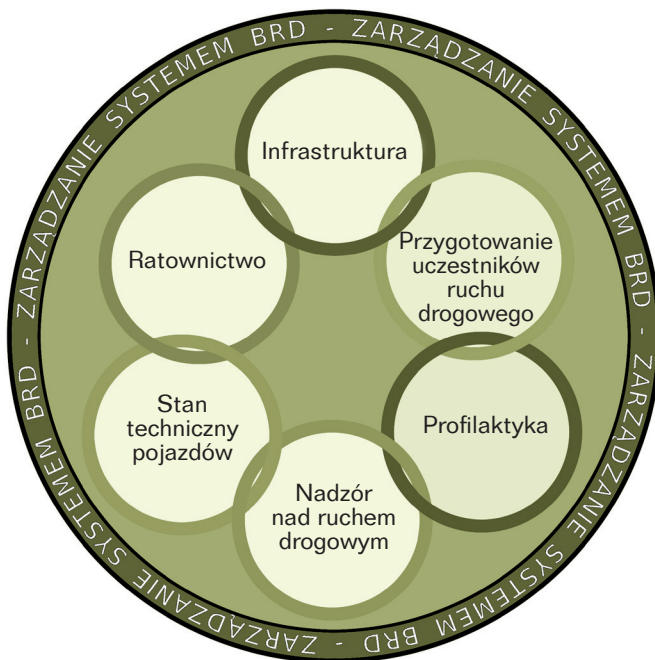
Zadania, jakie przypisano Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w art. 140c ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, powinny stać się zadaniami własnymi Ministra Spraw Wewnętrznych, a ustawa powinna określić jego kompetencje w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie wykonywania zadań w ramach systemu. Przy okazji warto też rozważyć przekazanie wojewodom, jako zadanie własne, obowiązków koordynowania i określania kierunków działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie.

Warto spojrzeć na działania w ramach proponowanego systemu jako na przedsięwzięcie, które powinno być finansowane z budżetu państwa kwotami rozpisanyymi na kolejne lata.

System zarządzania i kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego powinni tworzyć:

- minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz podległe mu: Policja, Straż Pożarna i jednostki systemu ratowniczo-gaśniczego oraz Straż Graniczna;

Rysunek 5. Propozycja zmian – konsolidacja systemu zarządzania

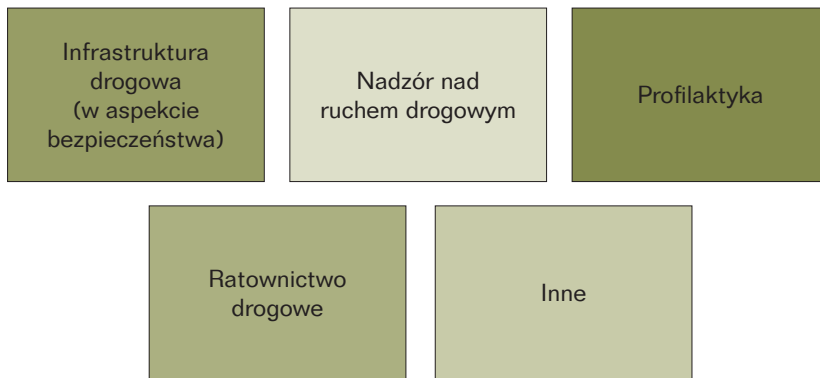


Źródło: Opracowanie własne NIK.

- minister właściwy do spraw infrastruktury oraz transportu i podległa mu Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
- minister właściwy do spraw zdrowia oraz podległe mu jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego;
- marszałkowie województw;
- wojewodowie;
- organy zarządzające ruchem na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
- zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych;
- jednostki organizacyjne oraz organizacje pozarządowe, których statutowy zakres działalności obejmuje sprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych byłby odpowiedzialny za koordynowanie działań organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych i innych instytucji w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Odpowiedzialny byłby również za prowadzenie polityki rozwoju systemu oraz współpracy z organami Unii Europejskiej na tym polu.

Rysunek 6. Propozycje zmian – finansowanie wieloletnie



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. Zapewnić stabilne finansowanie zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego w celu efektywnego funkcjonowania systemu.

Pierwszym krokiem powinno być rzetelne oszacowanie aktualnych wydatków państwa ponoszonych na zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, a następnie racjonalizacja tych wydatków oraz przypisanie całej ich kwoty do części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Byłyby to pieniądze przeznaczone na realizację projektu służącego zapewnieniu i poprawie bezpieczeństwa na drogach.

Pożądane więc byłoby finansowanie tych przedsięwzięć na podstawie wieloletniego programu, z konkretnie wskazanymi kwotami do wydania w poszczególnych latach.

3. Przeprowadzić gruntowną reorganizację struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym.

Po pierwsze – należy włączyć Główny Inspektorat Transportu Drogowego do Policji. Konsekwentne likwidowanie rozproszonej i rozmytej odpowiedzialności zakłada także włączenie GITD do Policji. Zmiana ta pozwoli skoncentrować siły i środki, którymi dysponują obie instytucje, lepiej zaplanować działania oraz wyeliminować dublowanie się zadań.

Włączenie GITD do Policji doprowadzi do powstania jednolitej, działającej przez całą dobę i siedem dni w tygodniu formacji kompleksowo zajmującej się bezpieczeństwem ruchu drogowego. Wzmocniona sprzętowo i etatowo policyjna drogówka

mogłaby kreować zasady kontroli ruchu wszystkich pojazdów, wykorzystując także w pełni budowany obecnie system fotoradarów stacjonarnych. Pieniądze podatnika byłby wydawane bardziej sensownie, bo odpowiedzialność za efekty wszystkich kontroli drogowych ponosiłaby jedna instytucja.

Po drugie – w kwestii reorganizacji zadań NIK proponuje ograniczyć kompetencje straży miejskich i gminnych do kontroli prędkości.

W praktyce oznaczałoby to zabranie strażom miejskim i gminnym uprawnień do używania przenośnych fotoradarów. Nie ma dowodów, że fotoradary mobilne używane przez strażników przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa. Są za to bezspornie narzędziem służącym w wielu wypadkach do zwiększenia dochodów gmin. W istocie odrywają strażników od innych zadań, ważniejszych niż pomiar prędkości (np. patrolowania osiedli, okolic szkół, reagowania na zakłócenia porządku). Kontrolowanie tego rodzaju urządzeniami powinno być zarezerwowane dla Policji, zwłaszcza po włączeniu do niej GITD. Umożliwiłoby to prowadzenie spójnej, kompleksowej polityki nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu drogowego w skali całego kraju. Równocześnie pozwoliłoby skoncentrować się strażom miejskim i gminnym na wykonywaniu innych zadań, ważnych dla mieszkańców lokalnych społeczności. Samorządy mogłyby jednak ustawić w miejscach niebezpiecznych fotoradary stacjonarne, oczywiście po wcześniejszym uzgodnieniu z Policją.

W ocenie NIK, konieczne jest także szersze wykorzystanie badań naukowych, w tym zwłaszcza w celu przygotowania i oceny skuteczności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa i wskazania źródeł zagrożeń uczestników ruchu drogowego. W tym kontekście należy rozważyć możliwość stworzenia nowoczesnego ośrodka badawczo-rozwojowego.

Wysoki Sejmie!

Przygotowaliśmy też w naszym raporcie propozycje zmian w obowiązujących przepisach.

Zmiany wymaga tryb nakładania mandatów za przekroczenie prędkości.

Doświadczenia Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, a także innych krajów wskazują, że procedura w sprawach o wykroczenia nie przystaje do skali rejestrowanych wykroczeń drogowych. W istocie tryb ten prowadzi do karania na masową skalę właścicieli pojazdów za odmowę wskazania kierującego, a nie za jazdę z niedozwoloną prędkością.

W państwach takich, jak Austria, Holandia, Niemcy czy Włochy stosowane są różne formy mieszanej odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów drogowych. W modelach tych można zauważyć między innymi rozróżnienie trybu odpowiedzialności prawnokarnej i administracyjnoprawnej ze względu na wagę czynów stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego.

W ocenie NIK, wprowadzenie mieszanych trybów odpowiedzialności mogłoby pomóc organom państwa w skoncentrowaniu się na konsekwentnym identyfikowaniu, ściganiu i karaniu najgroźniejszych piratów drogowych. W przypadku pozostałych wykroczeń karanie w trybie administracyjnym właścicieli pojazdów może przyczynić się do osiągnięcia efektu prewencyjnego za pomocą nieuchronnej i szybko wymierzonej kary, od której jednak zawsze można się odwołać do sądu administracyjnego.

NIK składa tę propozycję i jest gotowa do społecznej debaty, która powinna uwzględnić zarówno potrzebę sprawnego ścigania piratów drogowych, jak i nieuchronnego i szybkiego karania setek tysięcy sprawców naruszeń przepisów – ujawnionych przez fotordary – oczywiście przy zachowaniu zasady proporcjonalności w stosunku do gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności obywatelskich.

Uregulowania wymaga karanie cudzoziemców dopuszczających się naruszeń przepisów ruchu drogowego.

Zwiększenie skuteczności w tym zakresie może być osiągnięte przez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawdzenie w systemie centralnym CANARD odprawianych na przejściach granicznych pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej i w przypadku pozytywnej weryfikacji – nałożenie mandatu.

Panie i Panowie Posłowie!

W naszym raporcie znajdują Państwo szereg innych propozycji zmian prawnych i organizacyjnych. Na zakończenie wróć jednak do rzeczy najważniejszej dla poprawy bezpieczeństwa na drogach.

Nie poprawimy znacząco bezpieczeństwa w ruchu drogowym bez:

- budowy dróg dwujezdniowych (autostrad i dróg ekspresowych) i przeniesienia na nie większości ruchu pozamiejskiego – ograniczy to znacznie najgroźniejsze wypadki drogowe powstałe wskutek zderzeń czołowych i bocznych;
- poszerzania dróg jednojezdniowych o pasy bezpiecznego wyprzedzania i pobocza;
- wyodrębnienia pasów i sygnalizacji świetlnej do bezpiecznego skrętu w lewo bez możliwego równocześnie ruchu pojazdów jadących prosto pasem w przeciwnym kierunku;
- rozwiązań chroniących pieszych (chodników, kładek, przejść podziemnych, zamkniętych dla ruchu pojazdów placów i deptaków, sygnalizacji świetlnej przy przejściach w miejscach o dużym natężeniu ruchu);
- rozwiązań chroniących rowerzystów (czyli wyodrębnionych ścieżek rowerowych);
- rozwoju i promowania komunikacji miejskiej;
- promowania właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego (wzajemnego poszanowania kierowców, pieszych, rowerzystów, świadomości konsekwencji naruszenia przepisów).

Wysoki Sejmie!

Przez ostatnie dziesięć lat zginęło na polskich drogach 47 tysięcy osób. To tak, jakby zniknęło z powierzchni ziemi jedno sporej wielkości miasto – pełne dzieci, licealistów, studentów, rodziców, osób samotnych, ludzi w podeszłym wieku. Co zrobimy, aby przerwać ten dramat na polskich drogach? Czy zdecydujemy się na kroki odważne, systemowe, kompleksowe? Najwyższa Izba Kontroli takie właśnie rozwiązania rekomenduje.

Powyższy raport został opracowany na podstawie megainformacji: *Bezpieczeństwo ruchu drogowego*, nr ew. 148/2014/KPB, sporządzonej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK na podstawie siedmiu kontroli przeprowadzonych w latach 2012–2014 przez następujące jednostki NIK:

- Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego (4 informacje): Informacja o wynikach kontroli P/13/100 *Działania policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*; Informacja o wynikach kontroli R/13/001 *Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*; Informacja o wynikach kontroli D/13/508 i D/13/504 *Prawidłowość realizacji zadań przez strażę miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*; Informacja o wynikach kontroli zleconej wojewodom na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK pt. *Organizacja ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich*.
- Departament Infrastruktury: Informacja o wynikach kontroli P/13/078 *Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym*.
- Delegaturę NIK w Poznaniu: Informacja o wynikach kontroli P/13/169 *Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych*.
- Delegaturę NIK w Katowicach: Informacja o wynikach kontroli P/13/145 *Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego*.
- Departament Zdrowia: fragment dotyczący ratownictwa medycznego, opracowany na podstawie materiałów uzyskanych z Ministerstwa Zdrowia oraz wcześniej przeprowadzonych kontroli przez Departament Zdrowia (poza projektem); informacje bezpośrednio przekazane przez dyrektora departamentu.

Wystąpienie prezesa NIK w Sejmie:

<<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=80&dzien=2&wyp=96&view=1>>.

Teksty informacji: <<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/raport-o-bezpieczenstwie-ruchu-w-sejmie.html>>.