



KPB-4101-03-00/2013  
Nr ewid. 148/2014/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**BEZPIECZEŃSTWO RUCHU DROGOWEGO**

## MISJA

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

## WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:  
Marek Bieńkowski

### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Cichosz

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 24 lipca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

1. WPROWADZENIE.....	4
2. STAN BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO W POLSCE W ŚWIETLE KONTROLI NIK – aspekty pozytywne.....	5
1) Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej.....	5
2) Rozbudowa systemu nadzoru nad ruchem drogowym .....	7
3) Rozwój służb ratowniczych.....	10
4) Działania w zakresie zarządzania systemem brd.....	12
3. STAN BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO W POLSCE W ŚWIETLE KONTROLI NIK – wybrane problemy .....	13
1) Stan techniczny i sposób oznakowania dróg w Polsce .....	13
2) Funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym .....	17
3) Przygotowanie uczestników ruchu drogowego.....	22
4) Stan techniczny pojazdów .....	25
5) Brak powszechnego, spójnego systemu oddziaływania na brd.....	26
4. WNIOSKI Z PRZEPROWADZONYCH PRZEZ NIK KONTROLI .....	31
5. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	39
6. ZAŁĄCZNIKI FUNKCJONALNE DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI – w osobnym tomie	

Wypadki drogowe wciąż nie są postrzegane w Polsce jako dostatecznie ważny problem. Tymczasem w latach 2004–2013 pochłonęły one życie ponad 47 tysięcy osób, a dalsze 554 tysiące osób zostało rannych. Koszty ekonomiczne zdarzeń drogowych w Polsce to ponad 28 mld zł rocznie<sup>1</sup>. Choć dostrzec można poprawę sytuacji w tym zakresie w trakcie ostatniej dekady, to Polska, w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, nadal pozostaje krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W związku z powyższym, NIK podjęła decyzję o przeprowadzeniu kompleksowej kontroli w tym obszarze. Jako iż na kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego składa się szereg złożonych zagadnień, począwszy od stanu infrastruktury drogowej, organizacji ruchu, po zagadnienia związane z kontrolą przestrzegania przez kierujących przepisów, prewencji i edukacji, kontrola ta została zrealizowana w formie projektu<sup>2</sup>.

Celem kontroli było zbadanie i ocena, czy istnieje w Polsce spójny system działania organów państwa w celu zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a także czy podmioty odpowiedzialne za przygotowanie i realizację zadań w tym zakresie prawidłowo je realizowały.

W skład projektu weszło 6 kontroli koordynowanych, z których sporządzono odrębne informacje o wynikach kontroli, koncentrujące się na szczegółowych zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>, zleciła wszystkim wojewodom przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie oznakowania dróg publicznych.

Niniejsze opracowanie jest syntezą wyników powyższych kontroli. Wykorzystano w nim również wyniki innych kontroli NIK z tego zakresu, dostępne dane statystyczne oraz opracowania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej również jako „brd”), tak krajowe jak i zagraniczne. Dokument ten koncentruje się na wybranych zagadnieniach systemowych oraz propozycjach zmian. Pozostałe kwestie zostały omówione w informacjach szczegółowych, które zostały załączone do niniejszego opracowania.

---

<sup>1</sup> Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD). Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020. Publikacja z dnia 20 czerwca 2013 r., str. 11. Wycena wypadków drogowych i kolizji dokonana na 2011 r. przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów na zlecenie KRBRD wskazuje że koszty wypadków drogowych przekroczyły 20 mld zł, a kolizji wyniosły ok. 8 mld zł.

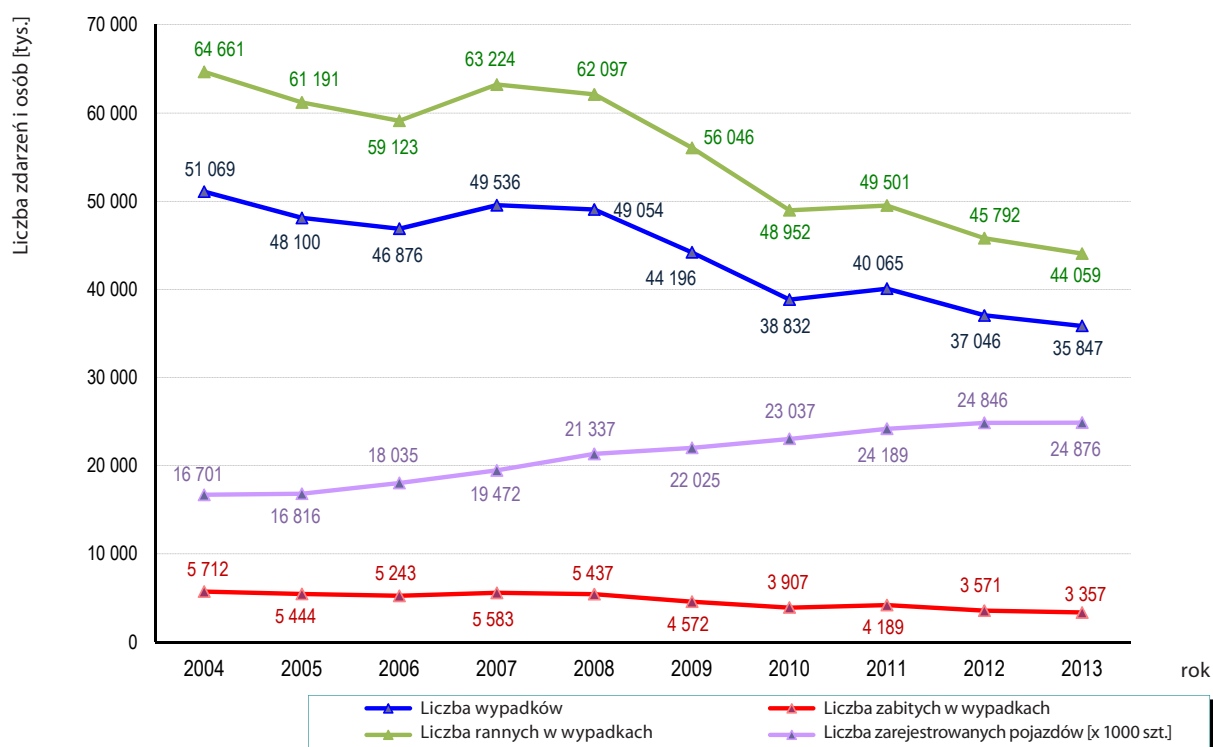
<sup>2</sup> Tj. szeregu kontroli koordynowanych i doraźnych, powiązanych ze sobą merytorycznie i kierowanych przez komitet sterujący powołany przez Prezesa NIK.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

Pomimo występowania szeregu negatywnych czynników zwiększających ryzyko wypadku<sup>4</sup>, stan bezpieczeństwa na polskich drogach poprawia się. Jest to efekt szeregu działań podejmowanych przez organy państwa, instytucje naukowe, organizacje pozarządowe, przedstawiciele mediów, a także osoby prywatne. Na przestrzeni ostatnich 10 lat liczba śmiertelnych ofiar wypadków spadła z 5,7 tys. osób rocznie do 3,4 tys. (spadek o 41%), a liczba osób rannych z ponad 64 tys. do 44 tys. (spadek o 31%). Co istotne, tendencja spadkowa utrzymuje się praktycznie w całym 10 letnim okresie i to pomimo stałego wzrostu liczby pojazdów poruszających się po polskich drogach.

Wykres nr 1

Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Policji i roczników statystycznych GUS.

**Do wyraźnego spadku liczby ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych, w ocenie NIK, przyczyniły się m.in.:**

### 1) Rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej

#### Budowa nowych odcinków dróg ekspresowych i autostrad oraz modernizacja dróg krajowych

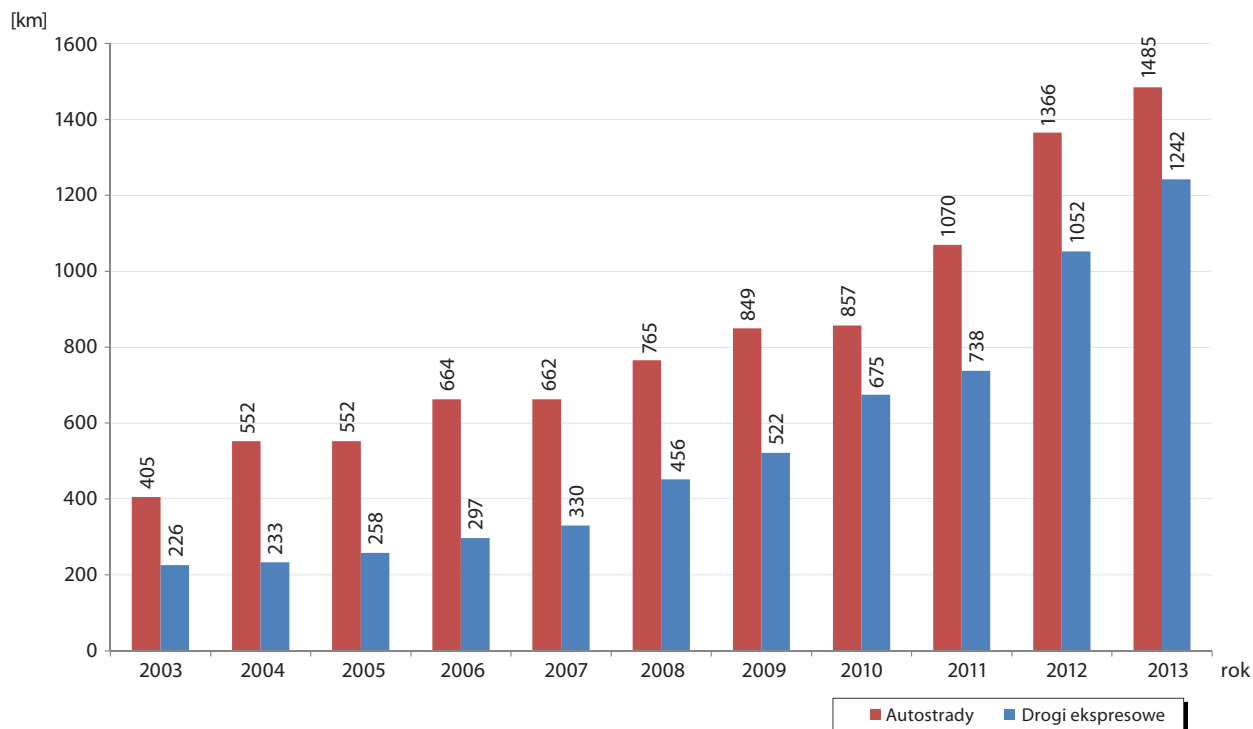
W wyniku realizacji wydatków publicznych istotnie poprawiła się dostępność i stan dróg krajowych. W latach 2003–2013 długość autostrad zwiększyła się o 1080 km, a długość dróg ekspresowych o 1016 km. W latach 2007–2013 oddano również do użytku 582 km obwodnic.

<sup>4</sup> Zostały one omówione w dalszej części opracowania oraz w informacjach szczegółowych zawartych w załącznikach funkcjonalnych do Informacji.

<sup>5</sup> Niestety w Polsce nie są prowadzone kompleksowe badania, które pozwoliłyby na stwierdzenie, w oparciu o obiektywne kryteria, które z podejmowanych w ostatnich 10 latach działań i w jakim stopniu przyczyniły się do poprawy stanu bezpieczeństwa na drogach. Dlatego też, ale również ze względu na syntetyczny charakter tego opracowania, przedstawiony katalog nie może być traktowany jako pełny – jest on wynikiem analizy wyników kontroli NIK oraz dostępnych danych, nie zaś uporządkowanym hierarchicznie zamkniętym zbiorem.

Wykres nr 2

Liczba kilometrów autostrad i dróg ekspresowych w Polsce w latach 2003–2013

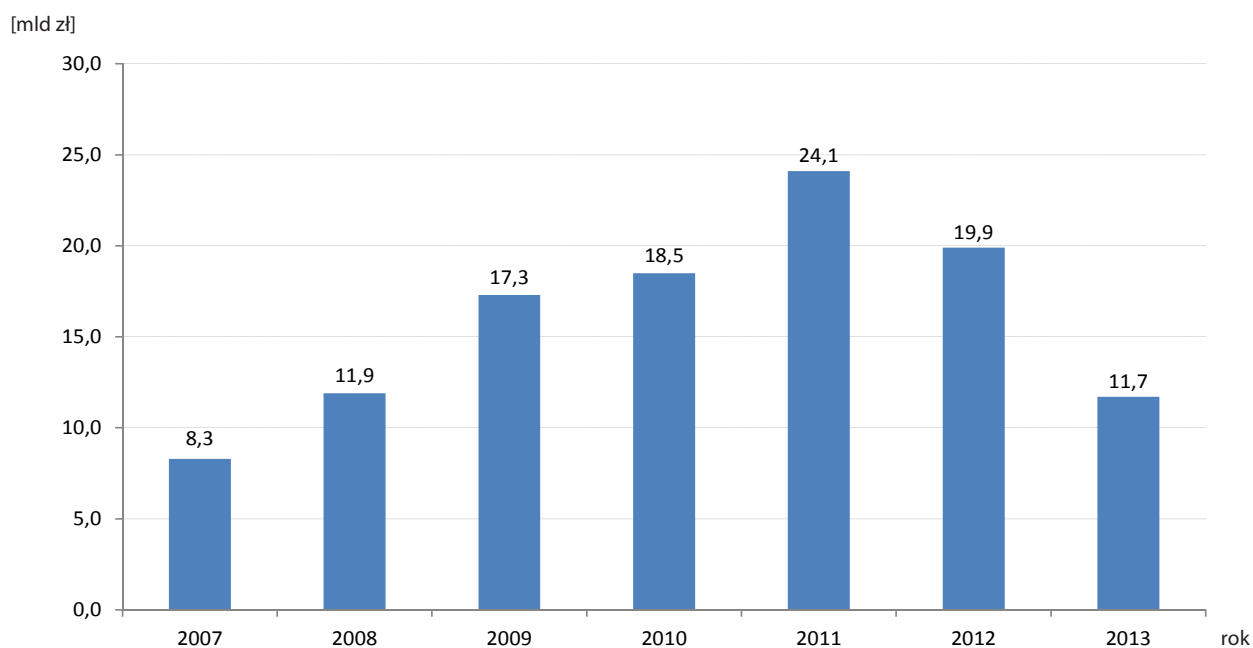


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS i NIK.

W 2013 r. łączne wydatki (inwestycyjne i bieżące), finansowane za pomocą środków publicznych, przeznaczone na budowę i remonty dróg krajowych wyniosły 11,7 mld zł, z czego największą stanowiły środki Krajowego Funduszu Drogowego.

Wykres nr 3

Wydatki na budowę oraz remonty i utrzymanie dróg krajowych w Polsce w latach 2007–2013



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS i NIK.

Budowa nowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych powoduje przeniesienie ruchu na drogi dwujezdniowe, co przyczynia się do ograniczenia liczby najgroźniejszych w skutkach wypadków, zwłaszcza zderzeń czołowych czy bocznych. Poprawia się więc nie tylko przepustowość tras, ale również bezpieczeństwo ruchu.

### Modernizacja dróg lokalnych

Pozytywne zmiany miały miejsce również na sieci dróg samorządowych. Wybudowane oraz zmodernizowane drogi w ramach Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych dały możliwość skomunikowania i utworzenia nowych połączeń sieci dróg gminnych i powiatowych z drogami wojewódzkimi i krajowymi. Sytuacja ta zwiększyła dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także wpłynęła na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz poprawę płynności i bezpieczeństwa ruchu drogowego na całej sieci dróg samorządowych. W wyniku realizacji pierwszej edycji Programu w latach 2009–2011 rozbudowanych i zmodernizowanych zostało ponad 8,2 tys. km dróg<sup>6</sup>, natomiast w drugiej edycji (do końca 2012 r.) rozbudowano i zmodernizowano drogi lokalne o długości 827 km.

Z łącznej długości dróg publicznych w Polsce, wynoszącej 412 tys. km, 394 tys. km (tj. 95%) zarządzanych i finansowanych jest przez jednostki samorządu terytorialnego. W ramach realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych 2009–2012 na realizację zadań z zakresu budowy, przebudowy i remontów wydatkowano kwotę 6,8 mld zł, w tym środki własne jednostek samorządu terytorialnego stanowiły kwotę 3,7 mld zł. Łącznie w latach 2009–2013 inwestycje drogowe realizowane w ramach ww. programu zostały dofinansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa w kwocie 3,7 mld zł, a do końca 2014 r. całkowita kwota środków budżetowych udostępnionych gminom i powiatom wyniesie prawie 4 mld zł. Niestety brak jest pełnych i wiarygodnych danych na temat inwestycji realizowanych przez jednostki samorządowe.

## 2) Rozbudowa systemu nadzoru nad ruchem drogowym

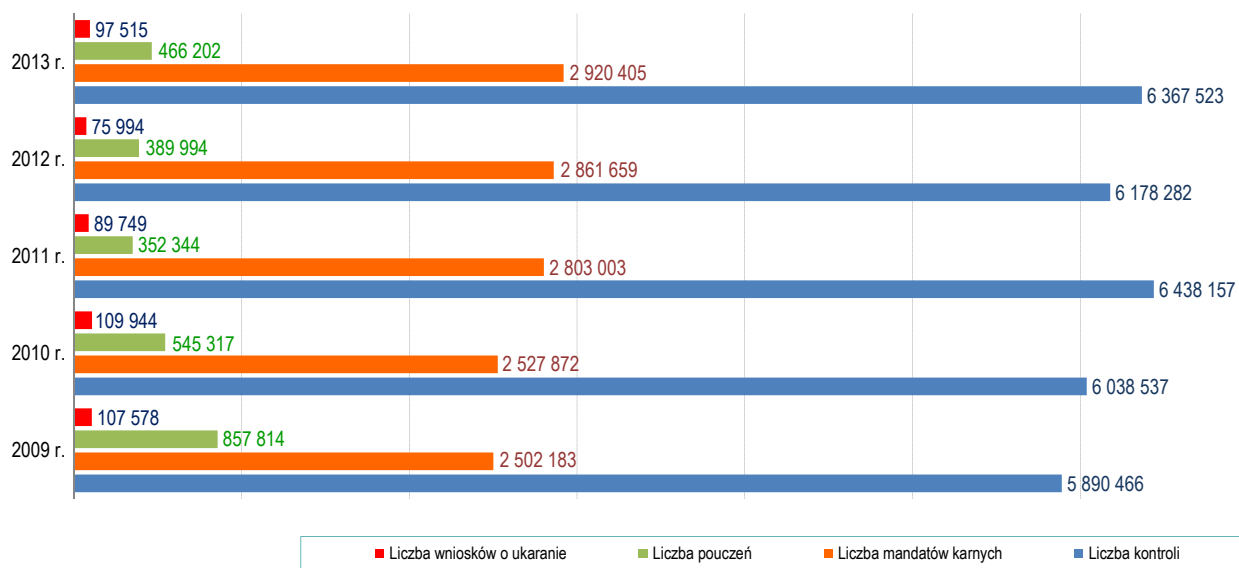
### Wzrost aktywności Policji

Na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego istotny wpływ miały również działania podejmowane przez Policję. NIK oceniła pozytywnie m.in.: organizowanie, nadzorowanie i realizację działań prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym<sup>7</sup>; udział jednostek Policji w ogólnopolskich i regionalnych programach prewencyjnych; wzrost liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drodze<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Przebudowano 5,8 tys. km dróg, wyremontowano 1,9 tys. km oraz wybudowano 0,5 tys. km odcinków drogowych. Przedsięwzięcia inwestycyjne objęły 3,5 tys. km dróg gminnych i 4,7 tys. km dróg powiatowych.

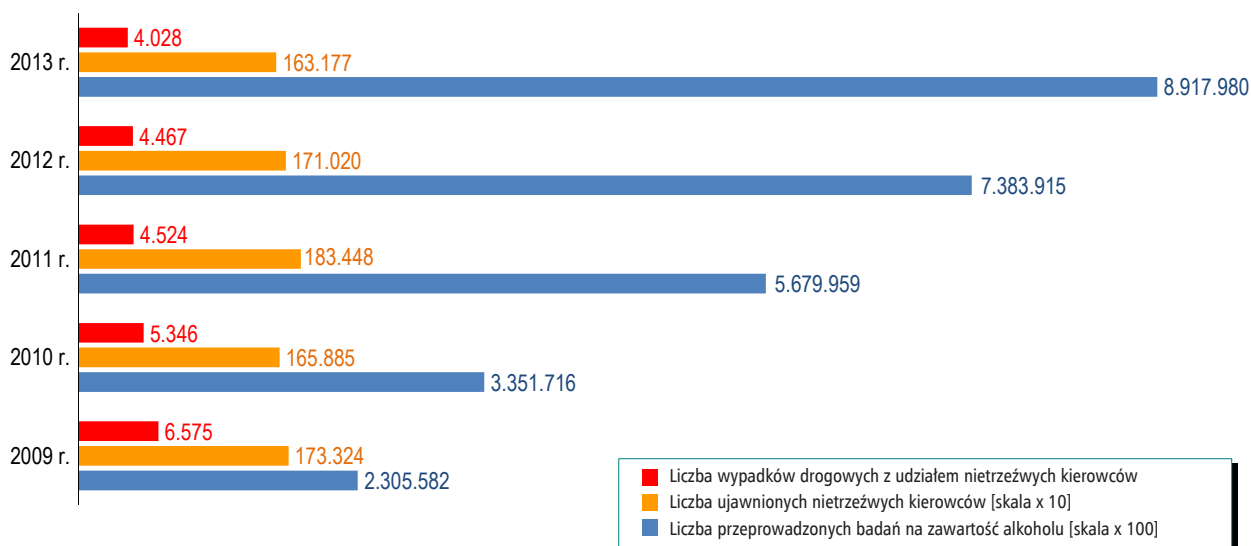
<sup>7</sup> Jak np. „Trzeźwy poranek”, czy kontrole autokarów przewożących dzieci.

<sup>8</sup> Liczba policjantów pełniących codziennie służbę na drodze zwiększyła się z 3.280 (na początku 2012 r.) do 3.570 (na dzień 30.06.2013 r.) funkcjonariuszy, tj. o 8,8%.

Wykres nr 4  
 Działania Policji


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Policji<sup>9</sup>.

Szczególnie istotne znaczenie mają działania prowadzone w celu eliminowania z ruchu drogowego kierowców zagrażających innym jego uczestnikom, w tym zwłaszcza kierowców prowadzących pod wpływem alkoholu lub środków odurzających. Liczba wypadków z udziałem nietrzeźwych kierowców spadła o ponad 2,5 tys. w przeciągu ostatnich 5 lat (spadek o 39%).

 Wykres nr 5  
 Działania prewencyjne Policji w stosunku do nietrzeźwych kierowców


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych statystycznych Policji.

<sup>9</sup> Dane odnośnie Policji prezentowane w niniejszym opracowaniu dotyczą policjantów ruchu drogowego. Policja nie prowadzi takich statystyk odnośnie całej formacji.

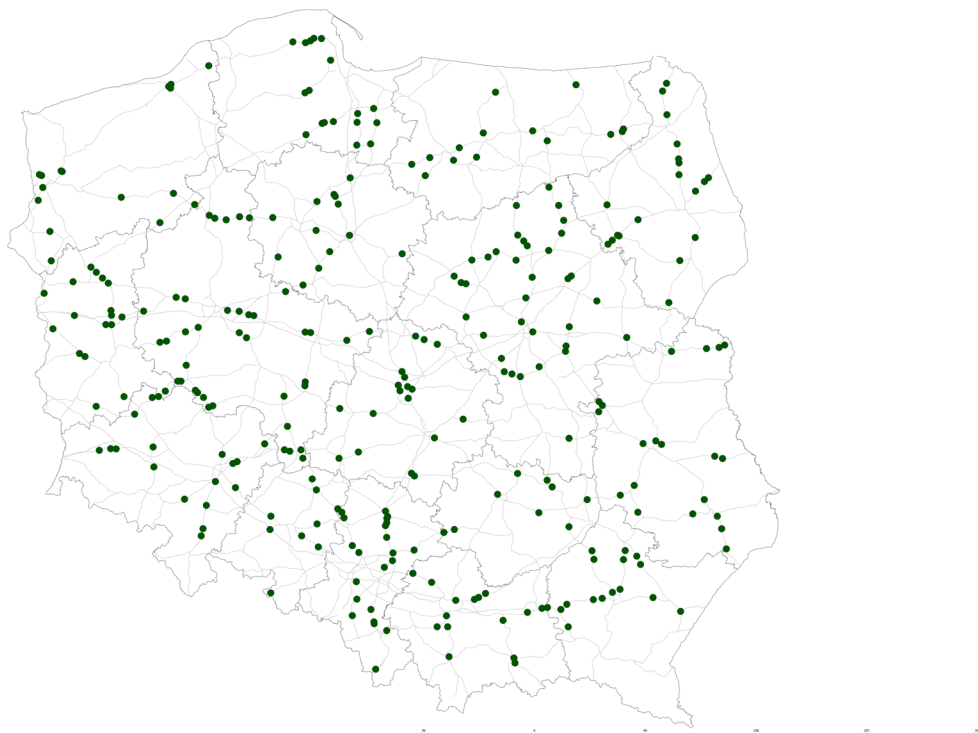


### Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

Ważnym elementem systemu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego było rozpoczęcie budowy automatycznego systemu nadzoru. W ocenie NIK działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD) w zakresie wykorzystania przejętej od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz Policji infrastruktury oraz budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym były prawidłowe. Objęte badaniem lokalizacje urządzeń rejestrujących były wybierane w oparciu o obiektywne kryteria, wynikające z przeprowadzanych analiz dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwarunkowań technicznych infrastruktury drogowej oraz występowania obiektów użyteczności publicznej<sup>10</sup>. Zbadane urządzenia rejestrujące spełniały wymogi określone w obowiązujących przepisach, tak w zakresie sposobu umiejscowienia, jak i oznakowania oraz zasad kontroli urządzeń pomiarowych. Jednak z uwagi na zbyt krótki okres funkcjonowania urządzeń nie można było przeprowadzić rzetelnej oceny ich efektywności i wpływu na bezpieczeństwo na drogach<sup>11</sup>. Tym niemniej należy zauważyć, iż z analizy danych zawartych w bazie prowadzonej w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym wynikało, że w 2013 r. w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne urządzenia rejestrujące, w porównaniu do 2012 r., odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Mapa nr 1

System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym



Źródło: Główny Inspektorat Transportu Drogowego, stan na czerwiec 2014 r.

<sup>10</sup> NIK zwraca jednakże uwagę, że budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oparty jest o dane w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozyskiwane od Policji z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWIK), pomimo, że nie jest to kompletne i w pełni wiarygodne źródło informacji w tym zakresie. W tej sytuacji istnieje ryzyko, iż budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie będzie funkcjonował w miejscach najbardziej niebezpiecznych. Kwestia rzetelności danych przetwarzanych w systemie SEWIK została szczegółowo przedstawiona w kontroli NIK nr P/13/100 pt. Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

<sup>11</sup> Większość stacjonarnych fotoradarów, funkcjonujących w systemie Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD – 300 urządzeń), została zainstalowana i rozpoczęła pracę w okresie od września 2012 r. do września 2013 r.

### 3) Rozwój służb ratowniczych

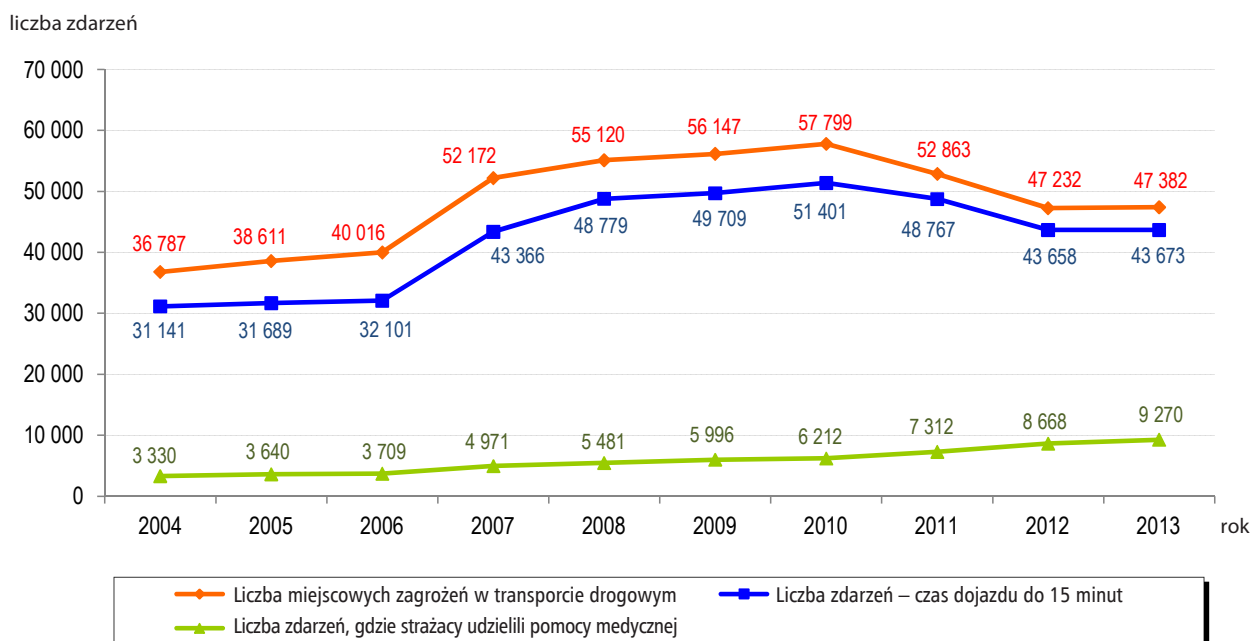
Działania ratownicze w stosunku do ofiar wypadków drogowych podejmowane są przez jednostki działające w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSR-G) oraz Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM).

#### Ratownictwo techniczne

Rozwija się ratownictwo techniczne. Stale wzrasta liczba jednostek należących do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (wzrost z 3.945 w 2004 r. do 4.493 w 2013 r., tj. o blisko 14%)<sup>12</sup>. Skracają się również czasy dojazdu – o ile w 2004 r. jednostki KSR-G dojeżdżały w czasie do 15 minut do 85% zdarzeń drogowych, to w 2013 r. już do 92% zdarzeń. Należy również zwrócić uwagę na wzrost liczby przypadków, w których strażacy udzielali pomocy medycznej osobom poszkodowanym w wypadkach (do czasu gdy na miejsce zdarzenia dotrą jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego) – oznacza to, że jednostki KSR-G są coraz lepiej przygotowane do udzielania pomocy w tym zakresie.

Wykres nr 6

#### Liczba likwidowanych przez jednostki KSR-G miejscowych zagrożeń w transporcie drogowym



Źródło: Opracowanie własne NIK w oparciu o dane Komendy Głównej Straży Pożarnej.

#### Ratownictwo medyczne

System ratownictwa medycznego w Polsce<sup>13</sup> zapewniał szybkie udzielenie pomocy na miejscu zdarzenia osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego (ok. 90% badanych dojazdów zrealizowano w czasie, który nie przekraczał maksymalnego przewidzianego

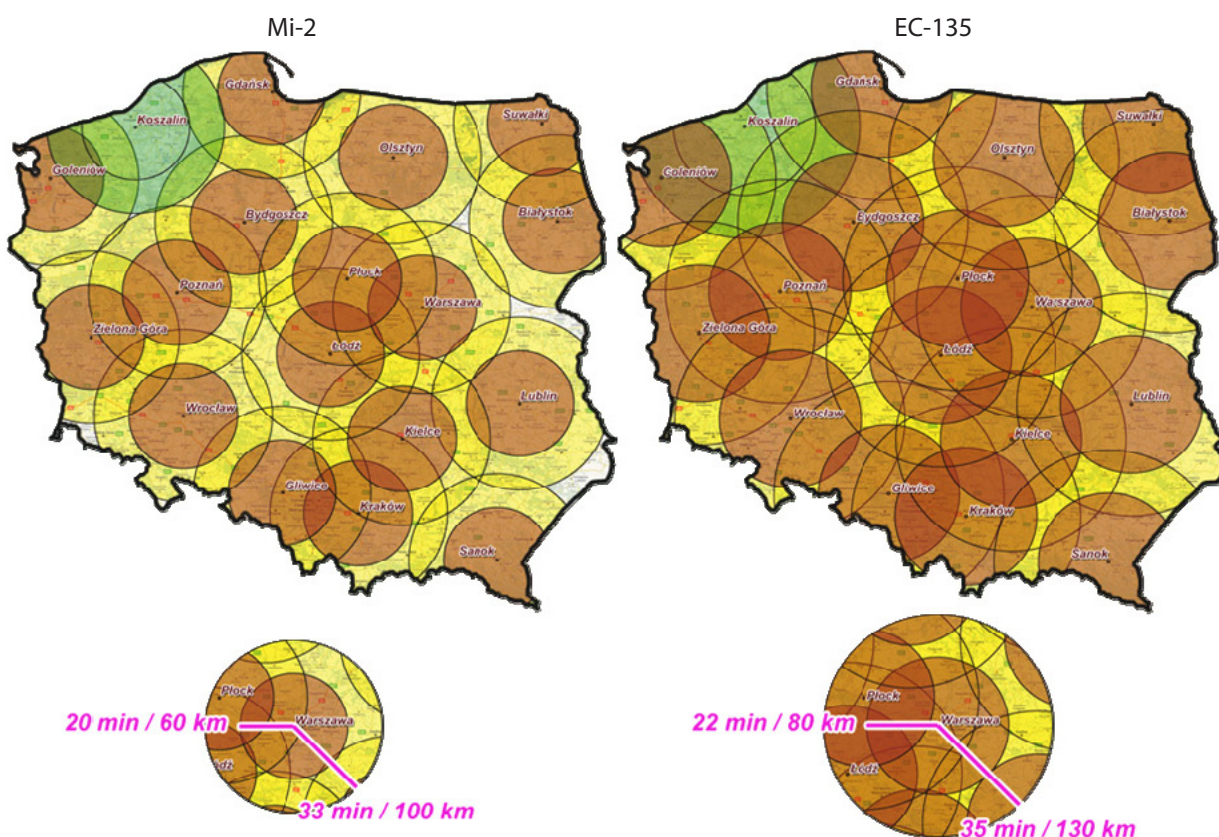
<sup>12</sup> Trzonem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego są jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej (w tym 23 specjalistyczne grupy ratownictwa technicznego) oraz wybrane jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych.

<sup>13</sup> System Państwowego Ratownictwa Medycznego został stworzony w celu zapewnienia pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Do jednostek systemu PRM należą szpitalne oddziały ratunkowe (214) i zespoły ratownictwa medycznego (1451), w tym lotnicze zespoły ratownictwa medycznego (funkcjonujące w ramach Lotniczego Pogotowia Ratunkowego). Z systemem PRM współpracują centra urazowe (12) – jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych ofiarom wypadków.

w ustawie)<sup>14</sup>, transport i leczenie w szpitalnych oddziałach ratunkowych, gdzie obok kontynuacji akcji ratowniczej możliwa była odpowiednia diagnostyka, a następnie podjęcie decyzji o sposobie dalszej terapii<sup>15</sup>. Stworzono ponadto 12 specjalistycznych centrów urazowych służących leczeniu osób, które doznały ciężkich, mnogich lub wielonarządowych obrażeń ciała<sup>16</sup>, a zakup nowoczesnych śmigłowców EC-135 w znaczący sposób poprawił operacyjny zasięg Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego oraz wpłynął na zwiększenie liczby lotów, w tym nocnych<sup>17</sup>. Pewnym zagrożeniem dla właściwego funkcjonowania PRM było jednak obciążenie realizacją zadań na rzecz pacjentów nie kwalifikujących się do udzielenia pomocy w tym systemie<sup>18</sup>, co zwiększa ryzyko, iż osoby znajdujące się w stanie zagrożenia życia, nie otrzymają pomocy na czas.

Mapa nr 2

Rejony działania zespołów Lotniczego Pogotowia Ratunkowego



Źródło: Lotnicze Pogotowie Ratunkowe.

<sup>14</sup> Art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 757 ze zm.) stanowi, że maksymalny czas dotarcia na miejsce zdarzenia dla zespołu ratownictwa medycznego od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego nie może być dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tysięcy mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tysięcy mieszkańców. Kluczowe jest przetransportowanie ранego w ciągu godziny od momentu zdarzenia do szpitala – szansa takich osób na przeżycie i powrót do zdrowia jest znacznie wyższa, niż osób przetransportowanych po upływie ww. czasu. Należy także zwrócić uwagę, iż jak wskazują badania, ostatecznym celem powinno być tzw. platynowe 10 minut – tj. czas od momentu zaistnienia wypadku do udzielenia pomocy przez osoby profesjonalnie przygotowane do jej zapewnienia.

<sup>15</sup> Zobacz informacja o wynikach kontroli nr P/11/094 *Funkcjonowanie Systemu Ratownictwa Medycznego*, Warszawa 2012.

<sup>16</sup> Typowych dla ofiar ciężkich wypadków drogowych.

<sup>17</sup> Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (LPR) umożliwia dotarcie zespołów ratunkowych do pacjentów przebywających w miejscach trudno dostępnych lub oddalonych od szpitali, co ma istotne znaczenie w przypadku udzielania pomocy ofiarom wypadków drogowych. Liczba lotów wzrosła z 4.359 w 2009 r. do 8.015 w 2013 r. Liczba misji nocnych, których nie można było wykonywać na dotychczas używanych śmigłowcach Mi-2, wzrosła z 262 w 2011 r. do 598 w 2013 r.

<sup>18</sup> W poszczególnych kontrolowanych szpitalach stanowiły one szacunkowo od 30% do 80% zgłaszających się.

#### 4) Działania w zakresie zarządzania systemem brd

Pozytywnie należy ocenić przygotowanie Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 (NPBRD)<sup>19</sup>. Dokument ten, jakkolwiek nie pozbawiony pewnych mankamentów<sup>20</sup>, określa cele oraz kierunki polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ich realizacja ma następować w ramach kolejnych programów realizacyjnych. Kierunki działań określone w NPBRD odpowiadają obecnym zaleceniom międzynarodowym w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednakże w ocenie NIK, realizacja NPBRD, a zwłaszcza możliwość osiągnięcia zapisanych w nim celów, o ile nie zostaną wdrożone istotne zmiany w funkcjonowaniu systemu brd w Polsce, może zakończyć się niepowodzeniem<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w dniu 20 czerwca 2013 r. Poprzednio zadania były określane w ramach programu Gambit 2005.

<sup>20</sup> Wśród nich wymienić można m.in.: wątpliwości co do jakości danych, będących podstawą jego opracowania; brak analiz korzyści i kosztów związanych z realizacją poszczególnych celów; brak instytucji wiodącej wyposażonej w wystarczające kompetencje w stosunku do innych podmiotów uczestniczących w realizacji programu; niewyodrębnienie źródeł finansowania. Należy jednakże zauważyć, iż na większość z tych elementów wpływ KRBRD może być co najwyżej pośredni.

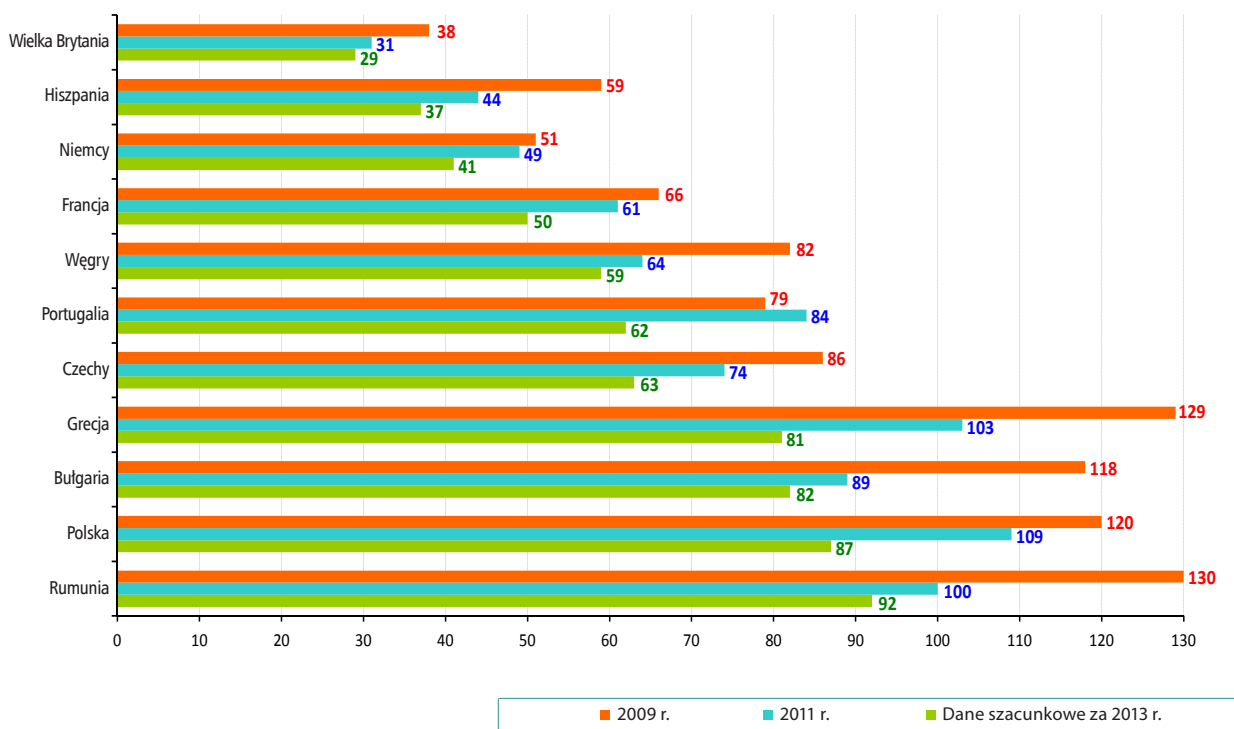
<sup>21</sup> Tak, jak stało się to z programem Gambit 2005. W okresie obowiązywania programu udało się zrealizować jedynie nieco ponad 50% przewidzianych do realizacji zadań. W przypadku zrealizowanych zadań nie badano ich skuteczności, w związku z tym nie można ocenić w jakim stopniu realizacja poszczególnych działań przyczyniła się (i czy w ogóle) do wzrostu poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

**Niestety, pomimo podjęcia w ciągu ostatnich 10 lat szeregu działań, polskie drogi wciąż należą do jednych z najbardziej niebezpiecznych w Unii Europejskiej.**

Wykres nr 7

Liczba ofiar śmiertelnych wypadków w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców

– Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej



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

**Ten stan rzeczy jest spowodowany szeregiem czynników, poczynając od nadal niezadowalającego stanu infrastruktury drogowej (zwłaszcza dróg niższych kategorii), poprzez system szkolenia kierowców, błędy i ograniczenia w działaniach służb odpowiedzialnych za nadzór nad ruchem drogowym, zachowanie uczestników ruchu drogowego, aż po brak skutecznej koordynacji i finansowania działań w zakresie poprawy brd. Wśród najistotniejszych czynników, które w świetle kontroli NIK, przyczyniają się do dużej liczby wypadków, a także mają istotny wpływ na ich skutki lub też utrudniają poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, należy wyróżnić m.in.:**

### 1) Stan techniczny i sposób oznakowania dróg w Polsce

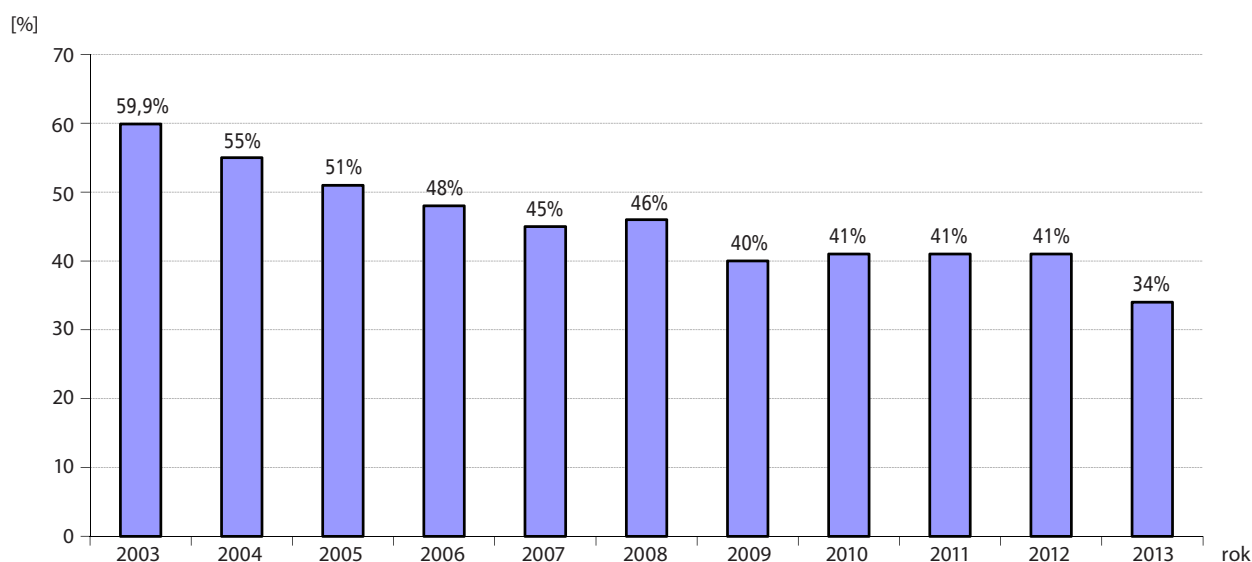
#### Stan dróg i infrastruktury technicznej

Mimo systematycznej poprawy, polskie drogi wciąż stanowią jedną z podstawowych barier ograniczających poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nadal bowiem sieć dróg publicznych nie jest w całości przystosowana do przenoszenia coraz intensywniejszego ruchu samochodowego. Zgodnie z międzynarodowymi zaleceniami<sup>22</sup>, w ramach tzw. koncepcji bezpiecznego systemu,

<sup>22</sup> Organizacji Narodów Zjednoczonych zawartych np. w Global Plan for the Decade of Action for Road Safety 2011–2020, Banku Światowego np. w Raporcie końcowym z Przeglądu potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce.

infrastruktura drogowa powinna być projektowana i wykonywana w taki sposób, aby ograniczać ryzyko wypadku lub minimalizować jego skutki. Tymczasem w Polsce wciąż zbyt mało jest dróg dwujezdniowych redukujących możliwość wystąpienia najgroźniejszych wypadków. Na drogach jednojezdniowych o dużym natężeniu ruchu brakuje odrębnych pasów, które umożliwiają na pewnych odcinkach bezpieczne wyprzedzanie (tzw. koncepcja 2+1), bezkolizyjnych skrzyżowań lub tzw. lewoskrętów z osobnymi światłami, świateł na przejściach, gdzie występuje duże natężenie ruchu, odseparowania pieszych oraz rowerzystów od ruchu samochodów, itp. rozwiązań poprawiających bezpieczeństwo. Niezadawalający jest też stan techniczny dróg. Na koniec 2013 r. sieć krajowa na 21% długości wymagała podjęcia niezbędnych prac remontowych, a na kolejnych 12,5% prace te powinny być przeprowadzone w trybie pilnym. Najgorszy stan techniczny dróg krajowych na koniec 2013 r. występował w województwach dolnośląskim (49%), lubuskim (47%) i śląskim (44%).

Wykres nr 8  
Procentowy udział dróg krajowych wymagających remontu

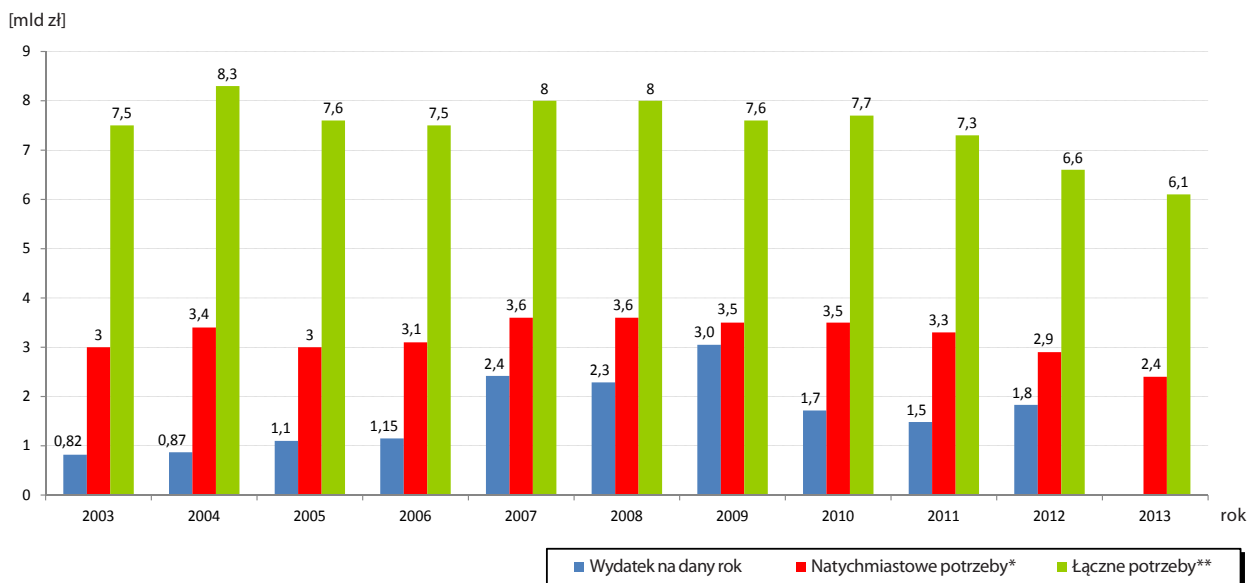


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

Kontrole przeprowadzone przez NIK wykazały, że zarządy dróg w większości przypadków nie wywiązywały się z obowiązków utrzymania w należytym stanie technicznym eksploatowanego zasobu. Nie dokonywano obligatoryjnych przeglądów technicznych budowli drogowych. Nie zapewniono też odpowiedniego poziomu finansowania napraw. Od wielu lat nakłady na wykonywanie prac remontowych na drogach krajowych są niewystarczające w stosunku do potrzeb i utrzymują się na zbliżonym poziomie ok. 8 mld zł.

Wykres nr 9

## Wydatki na remonty i utrzymanie



## Uwagi:

Dla lat 2003–2006 jest to szacunkowy łączny strumień nakładów na remonty nawierzchniowe na sieci dróg krajowych planowanych na dany rok.

\* Natychmiastowe potrzeby – likwidacja stanu niezadawalającego i złego.

\*\* Łączne potrzeby – wielkość środków finansowych pozwalających na wykonanie wszystkich zabiegów zalecanych, czyli likwidację odcinków dróg w stanie złym i niezadawalającym.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

Zróznicowana sytuacja występuje na drogach lokalnych, będących w gestii jednostek samorządu terytorialnego. Brak jest jednak pełnych, wiarygodnych danych na temat stanu tej infrastruktury w ujęciu globalnym, co utrudnia podejmowanie przez państwo działań długofalowych, opartych o jasne i precyzyjnie określone przesłanki.

Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia<sup>23</sup> zarządcy dróg sporządzają informacje dla celów statystycznych poprzez wypełnienie odpowiedniego formularza danych o sieci dróg publicznych i przekazują je Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (§ 2 ust. 1).

Wyniki kontroli<sup>24</sup> wskazują, że 77% skontrolowanych zarządców dróg lokalnych (27 spośród 35) przekazywało poprawne dane. Jednakże w pozostałych przypadkach sprawozdania te były przekazywane z opóźnieniami, prezentowały dane zaniżone lub zawyżone w stosunku do danych źródłowych lub nie były w ogóle przekazywane<sup>25</sup>. Należy ponadto zwrócić uwagę, że dane zawarte w formularzach przekazywanych GDDKiA przez zarządców<sup>26</sup>, w odniesieniu do dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, nie przedstawiają informacji dotyczących stanu technicznego nawierzchni takich jak: stanu spękań, równości podłoża, głębokości kolein,

<sup>23</sup> 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. nr 67, poz. 583).

<sup>24</sup> Kontrola prowadzona przez Delegaturę NIK w Poznaniu pn. *Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”* w ramach Projektu pn. *Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*.

<sup>25</sup> W przypadku 9% skontrolowanych zarządców dróg.

<sup>26</sup> Formularze danych o sieci dróg publicznych w granicach administracyjnych miast oraz formularze danych o sieci dróg publicznych poza granicami administracyjnymi miast.

właściwości przeciwpoślizgowych, czy uszkodzeń strukturalnych. Ponadto wyniki kontroli wskazują na wieloletnie zaniechania zarządców dróg w zakresie prowadzenia dokumentacji umożliwiającej rzetelną ocenę stanu technicznego gminnej i powiatowej sieci drogowej. W przypadku 83% zarządców dróg (29 z 35 skontrolowanych) stwierdzono braki w zakresie przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich (rocznych i pięcioletnich). Zaniechania te dotyczyły bądź nieprzewodzenia tych kontroli w ogóle, przeprowadzania ich w niepełnym zakresie, bądź nie na wszystkich zarządzanych drogach.

Nie wszystkie drogi wymagające przygotowania do przenoszenia ciężkiego ruchu samochodowego zostały dostosowane do nacisku wynoszącego 11,5 tony na oś (standard UE). Nie wywiązywano się także z obowiązków ochrony dróg przed zniszczeniem przez przeciążone samochody. W rezultacie przeładowane pojazdy żłobiły głębokie koleiny, także w takim stopniu, który powinien doprowadzić do wyłączenia drogi z eksploatacji. Pomimo poprawy sytuacji w tym zakresie, na koniec 2013 r. koleiny wymagające natychmiastowych napraw nadal występowały na ok. 3 tys. km, tj. 14,4% długości dróg krajowych.

Z ustaleń NIK wynika także, że drogi nie są przygotowane do przewozów tzw. towarów niebezpiecznych, takich m.in. jak materiały wybuchowe, trujące środki chemiczne czy paliwa silnikowe. Nie ma wystarczającej liczby specjalnych parkingów do awaryjnego postoju pojazdów załadowanych tymi materiałami. Brakuje też odpowiedniej organizacji ruchu na drogach zapewniającej bezpieczeństwo przewozów tego rodzaju ładunków.

Zdjęcie nr 1

[Policja na miejscu zdarzenia drogowego](#)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

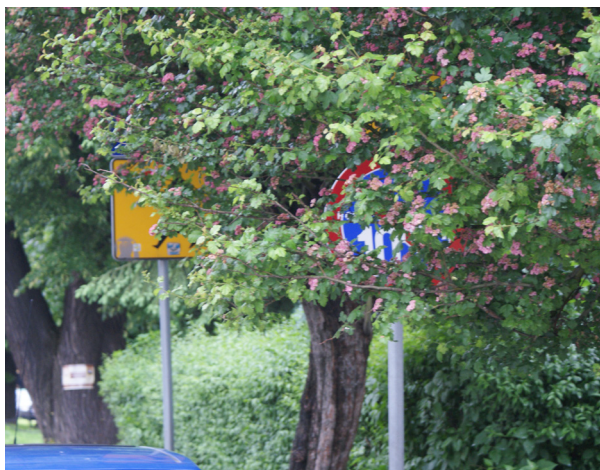


## Oznakowanie dróg

Niekorzystna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego wynikająca w dalszym ciągu z niedostatecznego stanu technicznego szeregu dróg, pogłębianą była nierzetelnym wykonywaniem obowiązków w zakresie organizacji i nadzoru nad ruchem na drogach. Nagminnie występowały przypadki niesporządzenia organizacji ruchu, będącej m.in. podstawą sytuowania znaków drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu, bądź też niedostosowania do niej faktycznego oznakowania. W efekcie oznakowanie na polskich drogach jest często złe, niekonsekwentne i źle usytuowane. W wielu miejscach nadmiar znaków utrudniał odczytanie ich znaczenia, zaś w innych brakowało znaków wymaganych organizacją ruchu, bądź były niewidoczne dla kierowców<sup>27</sup>.

Zdjęcie nr 2

Niewidoczne dla kierujących znaki: A-17 „Uwaga dzieci” i B-35 „Zakaz postoj” umieszczone na pierwszym słupku oraz znaki: D-6 „Przejście dla pieszych” i T-27 „Agatka” na drugim słupku przy drodze gminnej w Żywcu



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 3

Nieczytelny znak B-33 „Ograniczenie prędkości do 40km/h” przy drodze gminnej w Koniecpolu



## 2) Funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym

### Policja

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie niski stopień (57%) wymaganego przeszkolenia specjalistycznego policjantów pionu ruchu drogowego. W ocenie NIK skutkowało to nie tylko niemożnością prawidłowego wykonywania pełnego zakresu zadań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym przez poszczególnych policjantów, ale również mogło mieć istotne konsekwencje dla efektywności prowadzonych działań, a także rzetelności dokonywanych ustaleń, a nawet bezpieczeństwa samych policjantów.

NIK zwróciła uwagę, iż spośród 7.533 policjantów ruchu drogowego, zatrudnionych w terenowych jednostkach Policji, tylko 4.284 (56,9%) miało ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu

<sup>27</sup> Szczegółowe dane na ten temat zawierają Informacje NIK o wynikach kontroli: P/13/078 *Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym*, P/13/143 *Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego*, a także zrealizowanej przez Wojewodów na zlecenie NIK kontroli *Organizacja ruchu na drogach powiatowych i wojewódzkich*.

drogowego, wymagany na mocy obowiązujących przepisów<sup>28</sup>. W 6 spośród 33 terenowych jednostek Policji przeszkolenie to miało mniej niż 50% funkcjonariuszy. Pozostałe kursy specjalistyczne, których odbycie nie było wymagane przez przepisy, ukończyło: w zakresie czynności na miejscu zdarzenia drogowego – 6,7% policjantów; obsługi wideorejestratorów wykroczeń – 8,5%, kontroli tachografów cyfrowych – 14,8%; kierowania motocyklem szosowym – 7,1%<sup>29</sup>; doskonalenia techniki jazdy samochodem – 15,4% policjantów. Przyczyną tego stanu rzeczy był m.in. niewydolny w stosunku do potrzeb system szkoleniowy Policji. W 2012 r. na kursach Ruchu Drogowego przeszkolono jedynie 19,6% zgłoszonych funkcjonariuszy, a w I połowie 2013 r. – 15,6%<sup>30</sup>.

Zdjęcie nr 4

Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Salka wykładowa Zakładu Ruchu Drogowego



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

NIK zwraca również uwagę, iż zdecydowana większość skontrolowanych jednostek Policji (26 spośród 33) nie miała wystarczającej liczby pojazdów, sprzętu technicznego oraz umundurowania w stosunku do obowiązujących norm wyposażenia. W połowie 2013 r. skontrolowane jednostki miały na stanie 1.719 samochodów osobowych. Brakowało 90 radiowozów, 78 ambulansów pogotowia ruchu drogowego (tylko 6 z 17 garnizonów w kraju miało je na wyposażeniu) oraz 14 ambulansów do diagnostyki stanu technicznego pojazdów (miały je 4 garnizony).

<sup>28</sup> Zarządzenie Nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm.). Szkolenia specjalistyczne policjantów ruchu drogowego zostały wprowadzone decyzjami Komendanta Głównego Policji, jako niezbędny element doskonalenia zawodowego policjantów, umożliwiający podnoszenie jakości wykonywania ich ustawowych zadań.

<sup>29</sup> Według stanu na 30 czerwca 2013 r. pion ruchu drogowego posiadał na wyposażeniu 706 motocykli, tj. o 173 więcej niż przeszkolonych policjantów (530). Uprawnienia do kierowania pojazdem posiadało wprawdzie 4660 policjantów, należy jednak zauważyć, iż czym innym jest posiadanie uprawnień do kierowania pojazdem (jako zwykły uczestnik ruchu drogowego), a czym innym jest wykorzystywanie tego pojazdu w działaniach policyjnych.

<sup>30</sup> W wyniku kontroli NIK Policja podjęła szereg działań mających na celu usprawnienie procesu szkolenia funkcjonariuszy, w szczególności poprzez wzrost liczby kursów w ramach których szkoleni są policjanci ruchu drogowego.

Paradoksalnie, choć we wszystkich garnizonach Policji i typach jednostek brakuje w sumie ponad 3 tys. pojazdów, to jednak występowały przypadki „nadwyżek sprzętu” – w sumie 529 aut i motocykli. Nie zmienia to jednak faktu, że ponad 1/3 policyjnych pojazdów była zużyta i kwalifikowała się do wymiany. A to oznacza, że Policja w niedługim czasie będzie miała do dyspozycji nieco ponad połowę potrzebnych do służby pojazdów, gdyż nie ma wystarczających środków na nowe zakupy. Problem ten może mieć negatywny wpływ na realizację zadań, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zdjęcie nr 5

Jeden z modeli pojazdów używanych przez Policję



Źródło: Policja.

### Główna Inspekcja Transportu Drogowego

System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie był w pełni skuteczny i nie zapewniał, w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń, podjęcia wymaganych na podstawie przepisów prawa działań<sup>31</sup>.

W trakcie kontroli ustalono, iż w stacjonarnych urządzeniach rejestrujących będących w dyspozycji GITD (zarówno funkcjonujących w systemie, jak i wykorzystywanych rotacyjnie) zaprogramowano progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości 25/26 km/h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości. Tak ustawione progi wyzwolenia były wyższe o 15/16 km/h od wartości dopuszczalnego błędu kierowcy określonego w obowiązujących przepisach. W ocenie NIK GITD miała prawny obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 i więcej km/h<sup>32</sup>. Niemniej jednak przyjęta przez GITD strategia, w okresie budowy systemu CANARD, koncentrowania się na najpoważniejszych przekroczeniach dopuszczalnej prędkości oraz dążenia do nieuchronności kary dla najbardziej

<sup>31</sup> Polegających m.in. na nałożeniu mandatu oraz punktów i niezwłocznym poinformowaniu o tym fakcie Policji.

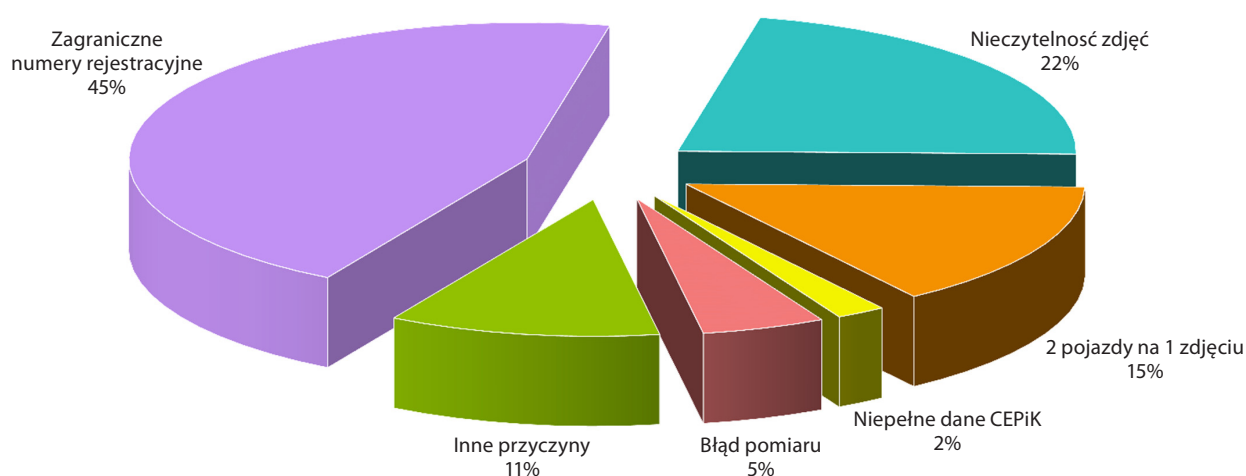
<sup>32</sup> Zidentyfikowano także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za wykroczenia – dopuszczono do przedawnienia karalności (po upływie 1 roku) 11.115 ujawnionych przez GITD wykroczeń, które to postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji.

niebezpiecznych uczestników ruchu drogowego, w stosunku do alternatywy braku wymaganej przepisami prawa reakcji organu państwowego na stwierdzone wykroczenia była uzasadniona w kontekście istniejących wówczas uwarunkowań technicznych i kadrowych.

Począwszy od 1 lipca 2011 r., wg stanu na dzień 16 czerwca 2014 r., łączna liczba naruszeń przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD (wykonanych zdjęć) wyniosła 5.428.585. Do dalszego procedowania zakwalifikowano 3.195.745 zdjęć (59%) i wysłano 1.748.240 wezwań do kierujących pojazdami z prośbą o wypełnienie i odesłanie wybranego wariantu oświadczenia<sup>33</sup>. Z różnych przyczyn, sprawcy ponad 40% zarejestrowanych wykroczeń drogowych, nie mogli zostać ukarani.

Wykres nr 10

Przyczyny niewykorzystania zdjęć z fotoradarów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GITD.

Szczególną uwagę NIK zwróciła na problem egzekwowania odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego w stosunku do obcokrajowców. Zagraniczne tablice rejestracyjne należały do najczęściej występujących powodów odrzucenia zapisów z urządzeń rejestrujących (45% liczby wszystkich odrzuconych zapisów, blisko 19% wszystkich wykonanych zdjęć). Niestety brak odpowiednich przepisów oraz rozwiązań organizacyjnych powodował, że kierowcy takich pojazdów pozostawali praktycznie bezkarni i powszechnie lekceważyli obowiązujące w Polsce przepisy. Występowały także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za wykroczenia, w przypadkach, gdy osoba wskazana jako kierujący pojazdem była cudzoziemcem<sup>34</sup>. Problemy w tym zakresie związane były zarówno z brakiem przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców mandatów karnych kredytowanych, jak i brakiem skutecznych mechanizmów transgranicznej wymiany informacji pozwalających na ustalenie właściciela bądź posiadacza pojazdu<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Pozostałe 1.447.505 stanowią zdjęcia, które zostały zweryfikowane do dalszego procedowania i jednocześnie wg stanu na dzień 16 czerwca 2014 r. nie skutkowało wysłaniem wezwania do właściciela pojazdu.

<sup>34</sup> Termin „cudzoziemiec” jest rozumiany, na potrzeby niniejszego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

<sup>35</sup> Obecnie wprowadzane regulacje w tym zakresie będą dotyczyły wyłącznie kierowców z krajów należących do UE. nierozwiązany nadal pozostaje problem kierowców spoza UE.

## Zdjęcie nr 6

Knurowiec, Droga Krajowa nr 8. Tir zarejestrowany poza UE przekraczający dozwoloną prędkość o 39 km/h

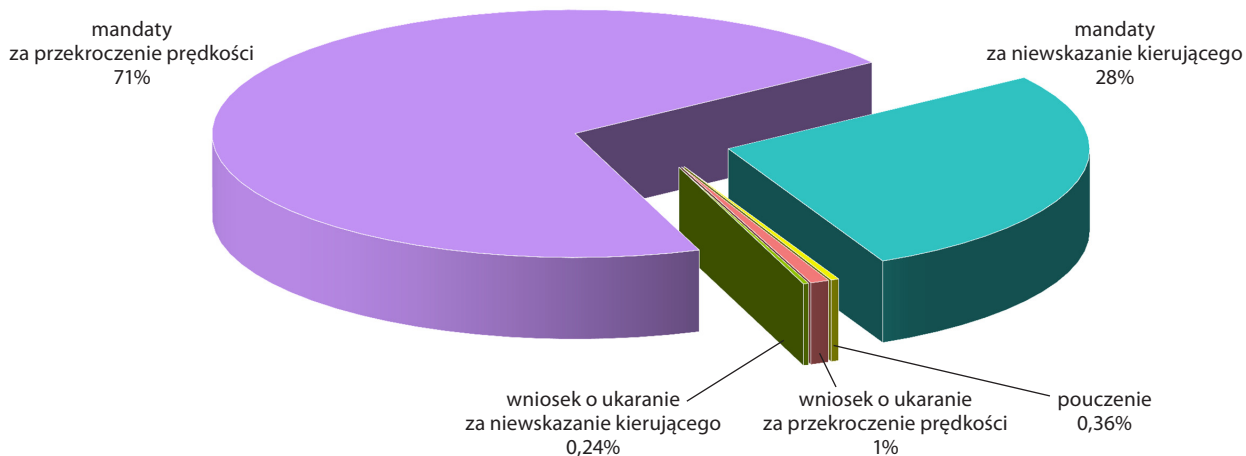


Źródło: Materiały udostępnione przez GITD.

Ponadto NIK zwraca uwagę, iż prawie 1/3 sprawców ujawnionych przypadków niestosowania się do ograniczeń prędkości nie zostaje ukaranych grzywną za to wykroczenie (tym samym nie dostaje też punktów karnych i unika innych konsekwencji, takich jak np. zatrzymanie prawa jazdy), bo właściciele pojazdów odmawiają wskazania kierującego pojazdem<sup>36</sup>. W ocenie NIK, tak duża skala odmów dowodzi, że obecne rozwiązania w tym zakresie nie funkcjonują prawidłowo. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz fakt, że przy występującej skali ich naruszeń, możliwość skutecznego ścigania osób popełniających wykroczenia jest ograniczona, należałoby rozważyć zmianę trybu odpowiedzialności w tym zakresie<sup>37</sup>.

## Wykres nr 11

Działania ITD wobec zidentyfikowanych właścicieli pojazdów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GITD.

<sup>36</sup> Analogiczny problem występuje w przypadku wykroczeń ujawnianych przez strażę gminne (miejskie).

<sup>37</sup> Kwestię tę omówiono szczegółowo w informacji R/13/001 *Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*.

Wystąpienie tych nieprawidłowości było bezpośrednią przyczyną niskiej skuteczności systemu, rozumianej jako brak osiągnięcia efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania, co mogło mieć istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ocenie NIK, opisane powyżej nieprawidłowości wynikały jednakże z czynników obiektywnych, zasadniczo niezależnych od GITD, tj. przede wszystkim z braku wystarczającej liczby pracowników merytorycznych, przyjętych rozwiązań prawnych oraz trwającej budowy systemu.

### Straże gminne (miejskie)

Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego urzędzeń do kontroli prędkości, zwłaszcza przenośnych, budzi poważne zastrzeżenia NIK. Brak jest podstaw do stwierdzenia, że użycie tych urzędzeń przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. NIK ujawniła w trakcie kontroli, że strażnicy gminni dokonywali często kontroli w miejscach niezgodzonych z Policją lub rozpoczęli służbę w miejscach uzgodnionych, by przenieść się w miejsce inne niż uzgodnione, niezagrażone wypadkami.

NIK zwróciła też uwagę na fakt, że wybór wielu miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takiej analizy, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane. W ogóle nie prowadzono takich analiz w przypadku wykorzystania fotoradarów przenośnych<sup>38</sup>, a wymóg uzgodnienia z Policją czasu i miejsca ich użycia traktowano niejednokrotnie jako zwykły formalizm. Po zainstalowaniu fotoradarów nie prowadzono również analiz porównawczych, w ramach których możliwe byłoby zweryfikowanie osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa, co pozwalałoby na ocenę zasadności ich wykorzystania w wytypowanych miejscach.

NIK zauważa, że prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgową przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>39</sup>.

## 3) Przygotowanie uczestników ruchu drogowego

### Przygotowanie kierowców

Nierozwiązanym problemem pozostającym w związku z bezpieczeństwem ruchu drogowego jest mało skuteczny system nadawania uprawnień do kierowania pojazdami. Dokonywane w ostatnich latach zmiany zarówno w szkoleniu, jak i egzaminowaniu kandydatów na kierowców nie przyniosły zakładanych efektów. W dalszym ciągu uzyskanie prawa jazdy jest bardzo trudne, a samo uzyskanie tego uprawnienia nie przygotowuje nowych kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach publicznych. Kierowcy młodzi wiekiem i stażem są wciąż sprawcami około 20% ogółu wypadków drogowych<sup>40</sup>.

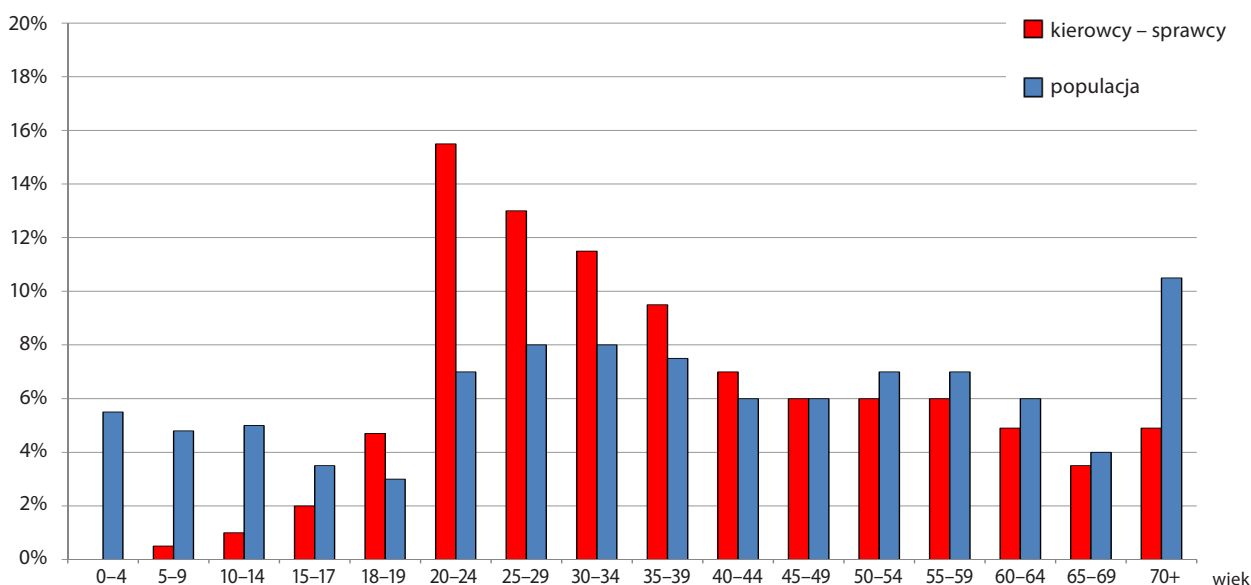
<sup>38</sup> Chociaż nie wymagają tego wprost przepisy prawa, to należy zauważyć, że bez przeprowadzenia rzetelnych analiz prawidłowy wybór lokalizacji urzędzeń nie był możliwy.

<sup>39</sup> Zgodnie z art. 20d ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm.) dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urzędzeń rejestrujących, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są przeznaczyć w całości na finansowanie: zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową; utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urzędzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich; poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi.

<sup>40</sup> Na ten stan rzeczy miał wpływ również szereg innych czynników, takich jak np. skłonność do podejmowania ryzykownych działań, nieumiejętność właściwej oceny warunków i własnych umiejętności, czy też stosunkowo częste prowadzenie pojazdu w okolicznościach powodujących wzrost ryzyka wypadku (pora nocna, towarzystwo rówieśników).

Wykres nr 12

Wypadki spowodowane przez kierujących pojazdami (według grup wiekowych)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Policji za 2013 r.

Z ustaleń kontroli wynika że najslabiej funkcjonującymi ogniwami w procesie związanym z uzyskaniem prawa jazdy były ośrodki nauki jazdy. Niski był poziom szkolenia, ponieważ w znacznej części szkoły nie były przygotowane do efektywnego wykonywania zadań. Nieskuteczny był też nadzór nad ich działalnością ze strony starostów.

Natomiast w ośrodkach egzaminowania, tj. w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego najczęściej zastrzeżeń dotyczyło egzaminatorów. Zatrudniano bowiem egzaminatorów, którzy jednocześnie pracowali jako instruktorzy nauki jazdy. Odnotowano też przypadki zatrudniania egzaminatorów ukaranych za rażące naruszenie przepisów ruchu drogowego, bądź podejrzanych lub skazanych za przyjęcie korzyści materialnej za umożliwienie zdania egzaminu. W toku badań ankietowych przeprowadzonych w ramach kontroli NIK 11,8% osób ankietowanych stwierdziło, iż spotkało się z sugestią wręczenia łapówki, a 4,4% potwierdziło wręczenie korzyści majątkowej.

### Promocja właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego

Budowanie świadomości społecznej odnośnie zagrożeń w ruchu drogowym oraz promowanie i kształtowanie właściwych postaw wśród wszystkich jego uczestników ma istotne znaczenie dla ograniczenia występowania negatywnych zjawisk w tym obszarze. Działania w zakresie promocji bezpieczeństwa ruchu drogowego, jakkolwiek były przez instytucje państwowe prowadzone lub wspierane, miały charakter rozproszony i nieskoordynowany, co zmniejszało ich skuteczność. NIK zwraca ponadto uwagę, iż działania te były skoncentrowane głównie na dzieciach i młodzieży szkolnej, a stosunkowo niewiele działań prowadzonych było w stosunku do grup zwiększonego ryzyka (np. mężczyzn w wieku 18–24 lata)<sup>41</sup>. Nie prowadzono również badania efektów przeprowadzonych akcji. Bez wdrożenia spójnej, długofalowej strategii komunikacyjnej

<sup>41</sup> Nie oznacza to oczywiście, iż programy edukacyjne skierowane do dzieci powinny zostać ograniczone – mają one bardzo istotne znaczenie, gdyż dzieci również są grupą ryzyka (jako piesi uczestnicy ruchu drogowego), a wczesne formowanie właściwych postaw w zakresie bezpiecznych zachowań w ruchu drogowym ma kluczowe znaczenie.

oraz kompleksowego podejścia do edukacji uczestników ruchu drogowego, skuteczność podejmowanych w tym zakresie działań będzie ograniczona<sup>42</sup>.

NIK zwraca również uwagę na błędy, jakie zostały popełnione przy wdrażaniu rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jak wynika z doświadczeń innych krajów, jednym z istotnych czynników wpływających na skuteczność systemu nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu drogowego jest poparcie opinii publicznej dla realizowanych działań. Niestety w Polsce temu aspektowi nie poświęcono dostatecznej uwagi. Np. wdrażając system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie zadbano o przeprowadzenie rzetelnej akcji informacyjnej w zakresie celów i uwarunkowań wdrożenia tego systemu, co spowodowało powstanie u wielu użytkowników dróg przekonania, iż jedynym jego celem jest „zasilenie budżetu państwa”<sup>43</sup>.

Skuteczność prowadzonych działań profilaktycznych i edukacyjnych wymaga również wzmocnienia nadzoru nad prawidłowością działania poszczególnych służb, a także przestrzeganiem przepisów przez osoby korzystające z immunitetów. Niedopuszczalne jest bowiem w demokratycznym państwie prawnym występowanie sytuacji, gdy z jednej strony następuje zaostrzenie polityki państwa w stosunku do sprawców wykroczeń drogowych, a jednocześnie tolerowane są rażące naruszenia przepisów np. przez funkcjonariuszy, którzy kierując pojazdem, nie korzystającym z uprawnień pojazdu uprzywilejowanego (tj. nie prowadząc interwencji lub akcji ratowniczej), w sposób rażąco naruszają przepisy ruchu drogowego<sup>44</sup>.

Zdjęcie nr 7

Patrol Policji, DK nr 9, m. Włostów. Dopuszczalna prędkość 90 km/h, przekroczenie – o 30 km/h, wyprzedzanie na zakręcie oznaczonym znakiem ostrzegawczym, na linii podwójnej ciągłej (łącznie 14 pkt)



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

<sup>42</sup> Należy jednakże docenić olbrzymie zaangażowanie wielu organizacji i osób w prowadzenie działań w zakresie promocji bezpieczeństwa ruchu drogowego. Akcje takie jak: *Klub Pancernika klika w fotelikach* Instytutu Transportu Samochodowego, *Zwierzak* za kierownicą organizowany przez poseł Beatę Bublewicz, czy też akcje organizowane przez Polski Związek Motorowy, a także setki inicjatyw lokalnych mają istotne znaczenie dla wzrostu świadomości uczestników ruchu drogowego, a tym samym poprawy bezpieczeństwa.

<sup>43</sup> W tym kontekście należy zwrócić uwagę na zdecydowanie wyższą akceptację społeczną działań o charakterze represyjnym w stosunku do uczestników ruchu drogowego, w przypadku gdy uzyskane w ten sposób środki przeznaczone byłyby bezpośrednio na działania związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Rozwiązanie takie przewidziano w przypadku mandatów nakładanych przez strażę gminne (miejskie) – niestety, jak pokazują wyniki kontroli NIK, nie funkcjonuje ono prawidłowo – kwestię tę omówiono szczegółowo w informacji o wynikach kontroli nr D/13/504 i D/13/508 *Prawidłowość realizacji zadań przez strażę miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*.

<sup>44</sup> Zobacz informacja o wynikach kontroli nr P/13/100 *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*.



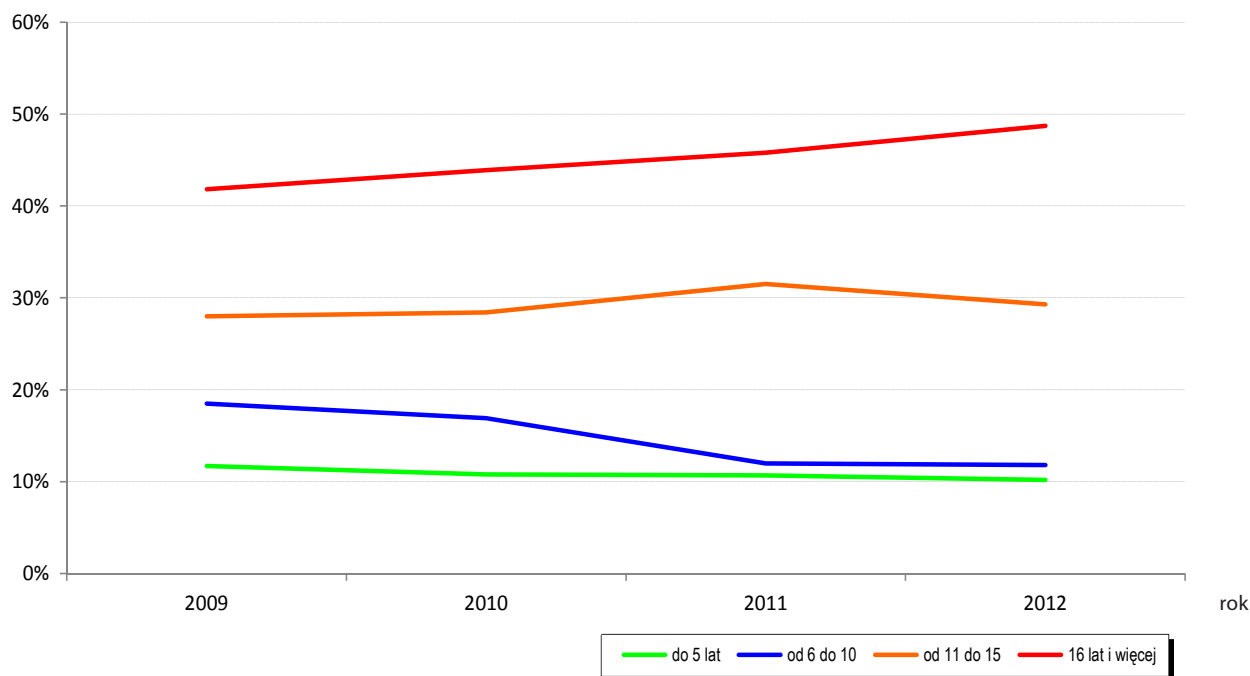
#### 4) Stan techniczny pojazdów

Stan techniczny pojazdów ma istotny wpływ zarówno na prawdopodobieństwo zaistnienia wypadku, jak i na jego potencjalne skutki. Nowoczesne rozwiązania techniczne pozwalają nie tylko ograniczyć ryzyko wypadku, ale również jego konsekwencje.

Wg danych statystycznych, średnia wieku samochodów jeżdżących po polskich drogach to 16 lat. Wprawdzie realny wiek przytaczany przez ekspertów jest nieco niższy, tj. 12–13 lat, to jednak dane te wskazują, że statystyczne auto Polaka jest stare, mało bezpieczne i nieekologiczne. W tym stanie rzeczy jakość badań wykonywanych przez Stacje Kontroli Pojazdów (SKP) warunkująca dopuszczenie pojazdów do ruchu jest jednym z podstawowych elementów decydujących o bezpieczeństwie użytkowników dróg.

Wykres nr 13

#### Struktura wieku samochodów osobowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Tymczasem ustalenia kontroli NIK wskazują, że nadzór ze strony starostów nad SKP oraz zatrudnionymi tam diagnostami sprawowany był nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Powszechne niewykorzystywanie instrumentów do wykonywania nadzoru sprawiało, że praktycznie system ten nie funkcjonował. Stwierdzono, że 25% skontrolowanych starostów nie przeprowadzało wymaganych prawem kontroli, w tym w tak istotnym zakresie, jak prawidłowość wykonywania badań technicznych pojazdów. Ponadto 30% starostów nadawało uprawnienia diagnostom z naruszeniem prawa (kandydaci na diagnostów nie spełniali wymogów ustawowych, takich jak przeszkolenie, praktyka). Starostowie postępowali też tolerancyjnie w przypadkach cofania uprawnień diagnostom, którzy złamali prawo w zakresie badań technicznych.

Wskutek wspomnianych nieprawidłowości możliwe było funkcjonowanie w 75% zbadanych powiatów stacji kontroli pojazdów, które działały na stałe lub przez pewien czas (rekordziści – przez 4 lata) bez podstawowego dokumentu wymaganego przez prawo, czyli poświadczenia

wydanego przez Transportowy Dozór Techniczny. Dokument ten potwierdza, że stacja ma właściwe wyposażenie i warunki do wykonywania badań. Nielegalnie działające SKP, w skontrolowanych starostwach, dopuściły do ruchu w okresie objętym kontrolą ponad 185 tysięcy samochodów<sup>45</sup>.

Brak skutecznego nadzoru nad SKP sprawiał też, iż w blisko połowie skontrolowanych powiatów w stacjach kontroli zatrudnieni byli diagności wcześniej karani lub aktualnie podejrzani o fałszowanie wpisów umożliwiających dopuszczenie pojazdów do ruchu.

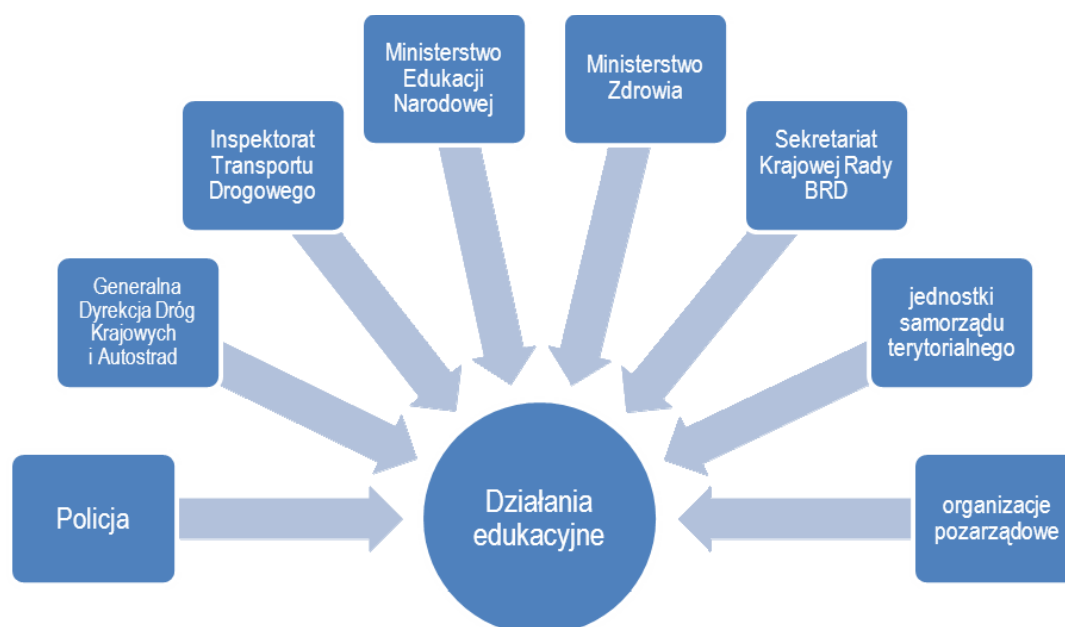
Konsekwencją ujawnionych nieprawidłowości jest to, że system badań technicznych pojazdów w Polsce tylko częściowo spełnia postawione przed nim zadania. Dzieje się tak dlatego, że stosunkowo łatwo dopuszcza on do ruchu pojazdy znajdujące się w złym stanie technicznym. Z danych uzyskanych w toku kontroli od Inspekcji Transportu Drogowego wynika, że 11,9% kontroli przeprowadzonych przez Inspekcję kończy się zatrzymaniem dowodu rejestracyjnego. Przyczyną zatrzymania jest w ok. 80% zły stan techniczny skontrolowanych pojazdów<sup>46</sup>.

## 5) Brak powszechnego, spójnego systemu oddziaływania na brd

### System zarządzania brd

W Polsce nie funkcjonuje powszechny, spójny system oddziaływania na bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Kluczowe elementy, które winny składać się na ten system, nie funkcjonują, bądź też wykazują zasadnicze braki. Na zmniejszenie skuteczności podejmowanych działań wpływało przede wszystkim przyjęcie zasady instytucjonalnej, rozproszonej odpowiedzialności za problemy zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. Przykładowo, za prowadzenie działań edukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego odpowiadają m.in.:

Schemat nr 1



Źródło: Opracowanie własne NIK.

<sup>45</sup> Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru przez starostów nad stacjami diagnostycznymi dopuszczającymi pojazdy samochodowe do ruchu drogowego. NIK, Warszawa, marzec 2009 r. Przedmiotowe nieprawidłowości stwierdzono w 38 starostwach (73% skontrolowanych).

<sup>46</sup> W Polsce ok. 2% aut nie przechodzi badań technicznych. W innych krajach UE jest to nawet kilkakrotnie więcej.

Natomiast za prowadzenie kontroli prędkości m.in:

Schemat nr 2

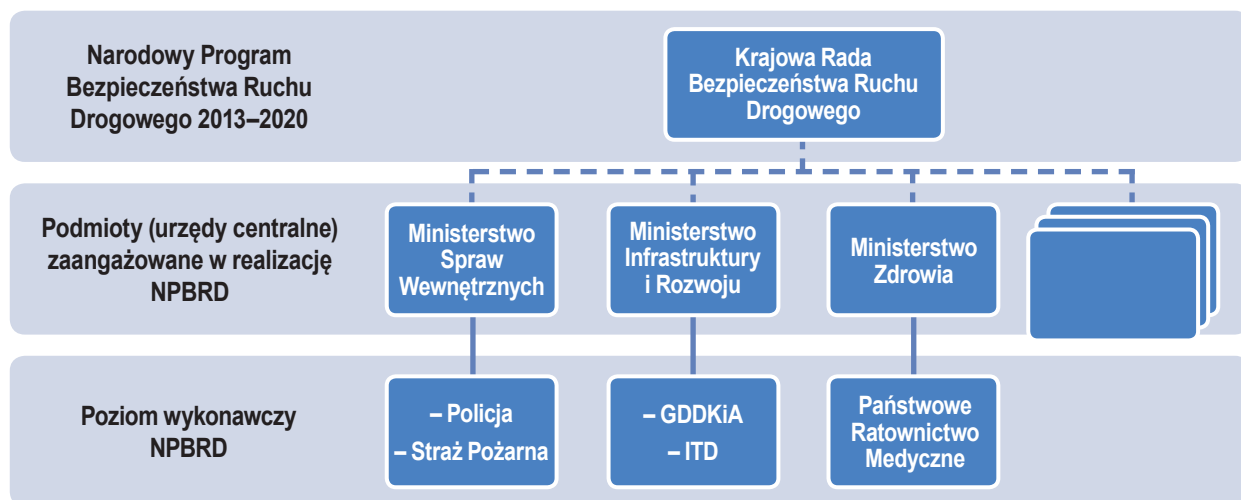


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Przede wszystkim jednakże, nie został powołany jeden organ, którego zakres kompetencji, pozwoliłby na skuteczną koordynację działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz, co szczególnie istotne, egzekwowanie realizacji niezbędnych działań w tym zakresie. Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jak pokazują doświadczenia z lat ubiegłych, nie była w stanie skutecznie wypełniać tej funkcji<sup>47</sup>. Skutkiem tego, działania podejmowane przez poszczególne podmioty odpowiedzialne za realizację polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego były niespójne, ograniczone wyłącznie do zakresu ich właściwości, a przez to ich skuteczność była znacznie niższa, niż wynikałoby to z zaangażowanych sił i środków.

<sup>47</sup> Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) została powołana dnia 1 stycznia 2002 r. na mocy ustawy Prawo o ruchu drogowym, jako międzyresortowy organ doradczy i pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. KRBRD określa kierunki i koordynuje działania administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do zadań KRBRD w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego należy między innymi: proponowanie kierunków polityki państwa, opracowywanie programów poprawy brd, zlecenie badań naukowych, inicjowanie oraz opiniowanie aktów prawnych w dziedzinie brd, inicjowanie współpracy zagranicznej jak również działalności edukacyjno-informacyjnej, współpraca z organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi, analizowanie i ocena podejmowanych działań. W Polsce brak jest rządowej agencji wyspecjalizowanej w ocenie stanu brd, odpowiadającej za koordynację działań prawno-organizacyjnych i badawczych zmierzających do poprawy sytuacji.

Schemat nr 3



Źródło: Opracowanie własne NIK.

### Finansowanie brd

Istotnym problemem polskiego „systemu” brd było nierealizowanie zaplanowanych działań ze względu na brak wystarczających środków finansowych<sup>48</sup>. Wydatki w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego były finansowane z budżetów poszczególnych instytucji, realizujących zadania w tym zakresie. Biorąc pod uwagę, że szereg podmiotów realizuje w ramach brd zadania zbliżone do siebie (np. Policja i ITD), powoduje to rozproszenie środków finansowych, a tym samym ich nieefektywne wykorzystywanie. Ponadto, w ramach budżetów poszczególnych instytucji, zadania związane z brd muszą niejako „konkurować” z innymi zadaniami realizowanymi przez daną instytucję, co utrudnia długofalowe planowanie działań<sup>49</sup>. Problemem obecnego systemu było również m.in. to, że tak naprawdę nie wiadomo, jakie środki wydatkowane były na poszczególne działania i jakie były efekty ich wydatkowania. Brak było bowiem mierników oceny skuteczności poszczególnych działań – sytuacja w zakresie bezpieczeństwa na drogach się poprawia, ale tak naprawdę nie wiadomo które działania i w jakim stopniu przyczyniają się do jej poprawy, a tym samym które z realizowanych zadań mają kluczowe znaczenie (i powinny zostać potraktowane priorytetowo), a których wpływ jest jedynie marginalny (co może skutkować ich zaniechaniem). Brak jest w szczególności systemu monitoringu i ewaluacji realizacji zadań przez podmioty zewnętrzne.

### Rzetelność danych na temat brd

Istotnym problem był brak kompletnych, rzetelnych danych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

Większość analiz (w tym dotyczących miejsc ustawienia fotoradarów), ocen, planów i innych opracowań w zakresie brd była oparta o dane z policyjnego Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji. Jednakże, jak wykazały ustalenia kontroli, policjanci nieprawidłowo rejestrowali dane na temat

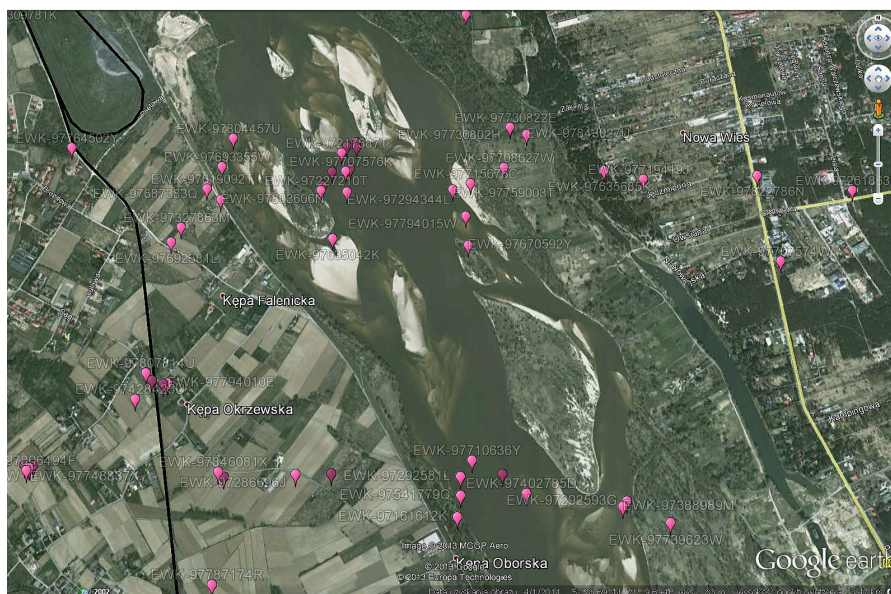
<sup>48</sup> Było to przyczyną niezrealizowania wielu zadań w ramach programu Gambit.

<sup>49</sup> Z doświadczeń krajów o wyższym poziomie brd wynika, iż o wiele lepsze efekty przynoszą działania długofalowe (monitorowane, oceniane, korygowane), niż jednorazowo podejmowane akcje.

wypadków i kolizji w kartach zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK, w efekcie czego zawierał one dane błędne, sprzeczne lub niekompletne<sup>50</sup>. Ponadto, mimo obowiązku, policjanci, w zdecydowanej większości przypadków, nie rejestrowali współrzędnych geolokalizacyjnych (GPS) miejsca kolizji lub wypadku<sup>51</sup>. W SEWiK zarejestrowano, jako lokalizacje zdarzeń drogowych, współrzędne miejsc leżących w znacznym oddaleniu od dróg: na terenie pól uprawnych lub rzek. Współrzędne ok. 1600 miejsc wypadków i kolizji zlokalizowano poza granicami kraju, m.in. na Półwyspie Arabskim.

#### Zdjęcie nr 8

Przykład nieprawidłowych współrzędnych GPS miejsc zdarzeń drogowych zarejestrowanych na terenie Polski. Na ilustracji okolice rzeki Wisły na południe od Warszawy i rzekome miejsca wypadków drogowych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych Policji.

Wątpliwości budzą również podawane przyczyny wypadków drogowych w Polsce. Należy zauważyć, iż system SEWiK oraz instrukcja sporządzania kart zdarzenia drogowego, pozwalają na wskazanie tylko jednej przyczyny zdarzenia dla każdego z jego uczestników (czyli jeżeli np. wg policjanta przyczyną wypadku była nadmierna prędkość jednego z kierowców oraz zły stan techniczny jego pojazdu, w statystykach odzwierciedlenie znajdzie tylko jedna z nich)<sup>52</sup>. Nie uaktualniano

<sup>50</sup> Kontrolerzy NIK przeanalizowali dane dotyczące ponad 380 tys. zdarzeń drogowych (w tym ponad 3 tys. z ofiarami śmiertelnymi) zarejestrowanych w SEWiK (w II półroczu 2012 i w I półroczu 2013 r.). Stwierdzone błędy dotyczyły: w ponad 45 tys. przypadków – opisu miejsca zdarzenia (wpływa na identyfikację miejsc niebezpiecznych), w prawie 10 tys. zdarzeń – opisu uczestników zdarzenia (wpływa na prawidłowe identyfikowanie sprawców wypadków – np. młodocianych), a w ok. 7 tys. danych specyficznych dla zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi (chodzi m.in. o współrzędne GPS, czas reakcji policji na zdarzenie itp.).

<sup>51</sup> Dotyczy to 96% przebadanych przez NIK danych z SEWiK, czyli 366 tys. spraw. Podjęte po zakończeniu kontroli przez Komendanta Głównego Policji działania spowodowały, że obecnie dla ok. 80% zdarzeń drogowych są rejestrowane dane GPS.

<sup>52</sup> Jak wykazują przeprowadzone przez NIK próby weryfikacji zapisów, najczęściej wskazywaną w takich sytuacjach przyczyną było „niedostosowanie prędkości do warunków jazdy”, które jest pierwszą z możliwych do wyboru pozycji. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości mogły skutkować tym, że przekroczenie prędkości odpowiadało statystycznie za znacznie mniejszą liczbę wypadków, niż było to prezentowane w statystykach – kwestia ta jednak wymaga pogłębionego badania. Zagadnienie to jednak mogłoby być ostatecznie zweryfikowane dopiero po zmianie sposobu rejestracji zdarzeń drogowych oraz stworzeniu bazy, która umożliwiłaby porównanie zapisów dokonywanych przez policjantów na miejscu zdarzenia, z przyczynami wskazanymi po prawomocnym zakończeniu postępowania. Nie oznacza to jednakże, iż problem przekroczenia bezpiecznej prędkości może być ignorowany – prędkość wpływa nie tylko na prawdopodobieństwo zaistnienia wypadku, ale również na jego skutki.

również danych statystycznych, tak aby uwzględniały przyczyny wypadków po prawomocnym zakończeniu postępowania w sprawie, w sytuacji, gdy były one inne niż określone przez policjantów na miejscu zdarzenia.

W opinii NIK, dane nt. stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, publikowane w Polsce, ze względu na fakt, iż nie obejmują wszystkich zdarzeń drogowych, a przede wszystkim ze względu na błędy popełniane przy wprowadzaniu danych oraz ich przetwarzaniu, nie mogą stanowić kompletnego i w pełni wiarygodnego źródła informacji w tym zakresie<sup>53</sup>.

#### Wykorzystanie badań naukowych i doświadczeń

W Polsce w niedostatecznym stopniu wykorzystuje się wyniki badań naukowych oraz doświadczenia innych państw w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dotyczy to zarówno wykorzystania własnego potencjału naukowego (np. szkół w przypadku Policji), jak również współpracy z uczelniami wyższymi<sup>54</sup>.

Skutkowało to brakiem wiedzy opartej na badaniach naukowych nt. skuteczności dotychczas prowadzonych działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, efektywnej organizacji działań na drodze, źródeł zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego i możliwych środków poprawy ich bezpieczeństwa oraz metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom.

<sup>53</sup> Szczegółowo kwestię tą omówiono w informacji o wynikach kontroli nr P/13/100 *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*.

<sup>54</sup> Np. z pośród objętych kontrolą jednostek Policji, jedynie 3 z 35 wykorzystywały badania i analizy zrealizowane przez pozapolicyjne ośrodki naukowo-badawcze. W ograniczonym stopniu współpracę z ośrodkami naukowymi prowadziła GITD.

**Biorąc pod uwagę koszty społeczne i ekonomiczne wypadków drogowych konieczne jest położenie większego nacisku na kwestie związane z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Doceniając wysiłek osób odpowiedzialnych za stan bezpieczeństwa ruchu drogowego już włożony w jego poprawę, należy podkreślić, iż ustalenia przeprowadzonych kontroli wskazują, że istnieje jeszcze spory obszar do wprowadzenia usprawnień, które pozwolą na lepsze wykorzystanie zaangażowanych sił i środków, a tym samym szybszą poprawę stanu bezpieczeństwa na Polskich drogach<sup>55</sup>. W ocenie NIK należałoby m.in.:**

1) Powołać na drodze ustawowej krajowy System Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz powierzyć koordynację działań w ramach tego systemu jednemu organowi

System Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej „system” lub „SZiKBRD”) to ustanowiony w ustawie zespół instytucji i działań, mających na celu zapewnienie oraz stałą poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ramach proponowanego systemu ustawy obowiązek koordynacji działań służących bezpieczeństwu w ruchu drogowym przypisać należy jednemu organowi władzy publicznej, wyposażając go równocześnie w odpowiednie prerogatywy względem wszystkich podmiotów realizujących specjalistyczne zadania<sup>56</sup>. Organ ten upoważniony byłby do koordynowania i organizowania współpracy innych organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie bezpieczeństwa na drogach, w tym monitorowania i egzekwowania realizacji przedsięwzięć w ramach osiągania zaplanowanych celów. Zdaniem NIK, upoważnionym w ustawie o działach ministrem odpowiedzialnym za koordynowanie i organizowanie współpracy organów administracji publicznej, organizacji pozarządowych i instytucji w zakresie bezpieczeństwa na drogach powinien być minister właściwy do spraw wewnętrznych. Zadania jakie przypisano Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w art. 140c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>57</sup> powinny stać się zadaniami własnymi tego ministra, a ustawa powinna określić jego kompetencje w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie realizacji zadań w ramach systemu. Zadanie budżetowe ustalone w układzie zadaniowym budżetu państwa, którego celem jest zarządzanie bezpieczeństwem na drogach, powinno być zadaniem wyodrębnionym, na które w budżecie państwa powinno się przeznaczać corocznie określoną kwotę. Warto również rozważyć przekazanie wojewodom zadania (jako zadania własnego) dotyczącego koordynowania i określania kierunków działań administracji publicznej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie.

System Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego tworzyć powinni:

- a) minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz podległe mu Policja i jednostki systemu ratowniczo-gaśniczego,
- b) minister właściwy do spraw infrastruktury oraz transportu, a także podległe mu Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad i Inspekcja Transportu Drogowego<sup>58</sup>,
- c) minister właściwy do spraw zdrowia oraz podległe mu jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego,
- d) minister właściwy do spraw oświaty i wychowania,

<sup>55</sup> Niektórzy eksperci prezentują pogląd, iż bez dokonania istotnych korekt obecnego systemu, dalszy spadek liczby ofiar na polskich drogach nie będzie możliwy lub będzie stosunkowo niewielki (zwłaszcza w porównaniu z innymi krajami europejskimi).

<sup>56</sup> Muszą to być znacznie silniejsze uprawnienia, niż te w które wyposażona jest obecnie KRBRD.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

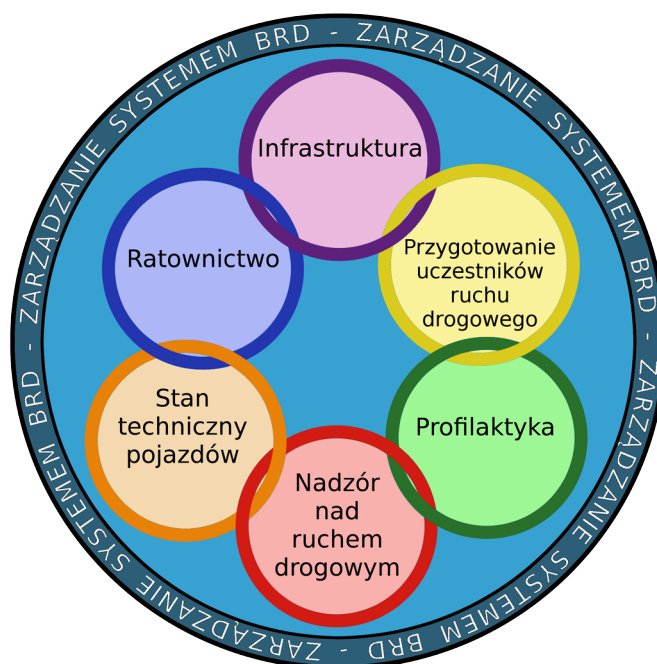
<sup>58</sup> Patrz jednakże wniosek 3.

- e) marszałkowie województw,
- f) wojewodowie,
- g) organy zarządzające ruchem na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych,
- h) zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych,
- i) jednostki organizacyjne oraz organizacje pozarządowe których statutowy zakres działalności obejmuje sprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

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

Poszczególnym podmiotom w systemie należy precyzyjnie przypisać określone kompetencje do działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa na drogach oraz wymagać określenia sposobu oceny efektów prowadzonych działań, w uzgodnieniu z organem odpowiedzialnym za koordynowanie działań w zakresie bezpieczeństwa na drogach.

Schemat nr 4  
Schemat systemu brd



Źródło: Opracowanie własne NIK.

## 2) Zapewnić stabilne finansowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego

Brak wystarczającego finansowania był powodem niezrealizowania wielu z zaplanowanych działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednakże w ocenie NIK, konieczne jest nie tylko zwiększenie finansowania realizacji zadań w zakresie brd, ale także poprawa transparentności wydatkowania środków na ten cel. Pierwszym krokiem powinno być więc rzetelne oszacowanie aktualnych wydatków państwa ponoszonych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, a następnie racjonalizacja dokonywanych wydatków oraz przypisania całej kwoty wydatków do części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, na realizację zadania budżetowego, którego celem byłaby poprawa bezpieczeństwa