



MINISTER INFRASTRUKTURY

Andrzej Adamczyk



RPW/54404/2018 P
Data: 2018-09-21

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH
WPE. 2018-09-21
ZAŁ. NR

Warszawa, dnia 13 września 2018 r.

SKR.7.054.5.2018.KM.3

dot. V.511.354.2018.TS

NK 94446/18

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na Pana pismo z dnia 31 lipca br. w sprawie prośby o przekazanie informacji na temat realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli zawartych w *Informacji o wynikach kontroli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego 148/2014/KPB* oraz podejmowanych działań na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach (w szczególności w celu ochrony pieszych uczestników ruchu drogowego), poniżej przedstawiam następujący zestaw informacji.

Na wstępie należy wskazać, iż wyniki analizy stanu realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli (dalej „NIK”) zawartych w *Informacji o wynikach kontroli w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego 148/2014/KPB* (dalej „megainformacji NIK”) wskazują, iż większość wniosków została wykonana lub jest w trakcie wdrażania.

Najczęstszą przyczyną braku realizacji ww. wniosków była odmienna od NIK interpretacja przepisów, bądź odmienne stanowisko w zakresie konieczności zmiany prawa dla osiągnięcia wymaganego we wniosku stanu. Dotyczy to w szczególności przypadków, w których NIK wskazywała na luki w prawie, czy też istnienie aktów prawnych sprzecznych ze sobą, pozostawiających pole do odmiennych interpretacji. Innymi przyczynami były zmieniające się przepisy prawa krajowego oraz prawa Unii Europejskiej (dalej „UE”), a także wdrażanie nowych unijnych strategii i programów, które to zmiany sprawiły, że wdrażanie wniosków stało się niezasadne. Wśród przyczyn uniemożliwiających realizację wniosków należy wskazać również ograniczenia finansowe, które nie mogą być zastąpione alternatywnymi sposobami reakcji na stwierdzony problem.

W odniesieniu do wybranych przez Pana 6 wniosków megainformacji NIK (spośród wszystkich 9 wniosków), przedstawiam poniżej informację na ich temat.

Powołanie na drodze ustawowej Krajowego Systemu Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz powierzenie koordynacji działań w ramach tego systemu jednemu organowi (wniosek nr 1).

Powołanie jednego organu koordynującego kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego (tzw. instytucji wiodącej) wskazywane było już w wielu opracowaniach na przestrzeni ostatnich kilku lat, m.in. w raporcie Banku Światowego z 2013 r. pn. „Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce”. Jednym z zaleceń zawartych w raporcie było „stworzenie instytucji wiodącej, jako niezależnego podmiotu z potencjałem do efektywnego kierowania, monitorowania i zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego”.

W ramach pracy nad przedmiotowym raportem, eksperci Banku Światowego dokonali analizy szeregu wariantów utworzenia instytucji wiodącej w Polsce, w tym m.in. umieszczenie Instytucji Wiodącej w strukturach Policji, w strukturach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej „GDDKiA”) oraz w strukturach (ówczesnego) Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

niepodlega

POLSKA
STULECIE ODRODZENIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Jak zauważono „umieszczenie Instytucji Wiodącej w strukturach Policji lub GDDKiA mogłoby spowodować zawężenie zakresu spraw, na których koncentrowałaby się taka instytucja przez urząd, w którym byłaby umiejscowiona. Nie byłoby to najlepsze rozwiązanie, biorąc pod uwagę to, że Instytucja Wiodąca powinna kierować i zarządzać działaniami w szerokim zakresie systemu bezpieczeństwa, uwzględniając wszystkie jego elementy (...)”. W raporcie rekomendowano utworzenie instytucji wiodącej w oparciu o już istniejący w strukturach ówczesnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej „Sekretariat KRBRD”), działający zgodnie z art. 140f ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, z późn. zm.).

W 2014 r. - na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju - przygotowano niezależną ekspertyzę prawną nt. *Obowiązującego stanu prawnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie funkcjonowania instytucji wiodących odpowiedzialnych za koordynację działań w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Jej celem było zaprezentowanie konkretnych rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania instytucji wiodących odpowiedzialnych za koordynację działań w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego we wszystkich krajach członkowskich Unii, wraz z rekomendacjami rozwiązań prawnych mogących stanowić podstawę do wdrożenia w jak najkrótszym terminie modelu funkcjonującego w danym kraju członkowskim UE do polskiego porządku prawnego.

W ocenie autorów ekspertyzy, w ujęciu teoretycznym Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej „KRBRD”) posiada wszelkie prawne możliwości do prawidłowego działania, niemniej jednak spektrum jej kompetencji jest zbyt szerokie przez co nie posiada ona faktycznych instrumentów prawnych do monitorowania oraz egzekwowania zleczanych administracji rządowej działań z zakresu poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

Celem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w jak najkrótszym czasie, autorzy ekspertyzy zarekomendowali wdrożenie jednego z następujących rozwiązań:

- 1) powołanie dedykowanego Pełnomocnika Rządu obsługiwane przez wyspecjalizowaną komórkę organizacyjną w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu - argument przemawiający za tym rozwiązaniem to w ocenie autorów fakt, że dotychczasowa praktyka ustanawiania pełnomocników Rządu wskazuje na to, że w sposób znaczący poprawili oni sytuację związaną z materią spraw leżących w ich kompetencjach, lub
- 2) zmodyfikowanie dotychczasowego modelu instytucji wiodącej poprzez stosowną nowelizację ustawy - Prawo o ruchu drogowym w zakresie zadań KRBRD.

Jednocześnie, jako działania długoterminowe (rozumiane jako działania, które wymagają większej ilości czasu i środków finansowych celem ich wdrożenia), autorzy ekspertyzy zaproponowali rozważenie podjęcia prac legislacyjnych nad projektem ustawy o KRBRD lub, z perspektywy funkcji jaką Rada bądź inny nowopowstały organ miałby pełnić, ustawy o bezpieczeństwie ruchu drogowego.

Do podobnych wniosków doszli eksperci Banku Światowego, którzy pracowali nad swoim raportem pn. *Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce (2014/2015)*, niezależnie od autorów przedmiotowej ekspertyzy.

W ramach ww. analizy, na bazie m.in. najbardziej efektywnych doświadczeń innych krajów i diagnozy stanu obecnego, eksperci Banku Światowego zaproponowali docelowy model jednego organu zarządzającego tematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. W konsekwencji, twórcy analizy zarekomendowali wdrożenie w Polsce systemowych zmian w zakresie organu zarządzającego tematyką bezpieczeństwa na drogach w Polsce ze stworzeniem docelowego modelu instytucji wiodącej, jako niezależnego, odrębnego i prawnie umocowanego podmiotu z potencjałem do efektywnego kierowania, monitorowania i zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego, pozostającego w sferze kompetencji Prezesa Rady Ministrów. Taka struktura zapewniłaby instytucji wiodącej odpowiednio wysoką pozycję w Rządzie, niezbędną do skutecznego koordynowania i nadzoru nad innymi kluczowymi interesariuszami rządowymi i samorządowymi w celu wypracowania wymiernych wyników w zakresie poprawy statystyki drogowej.

W konsekwencji powyższego, Sekretariat KRBRD w 2014 r. opracował koncepcję wdrożenia powyższych zaleceń i tym samym stworzenie efektywnych ram prawnych dla skutecznego zarządzania tematyką bezpieczeństwa polskich dróg, zakładającą opracowanie i jednoczesne procedowanie:

- 1) projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego,
- 2) projektu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia rady lub zespołu opiniodawczo-doradczego do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- 3) projektu zmiany ustawy - Prawo o ruchu drogowym uchylającego zapisy dotyczące KRBRD.

Pierwotnie, zgodnie z założeniami powyższych projektów, Pełnomocnik Rządu w randze sekretarza stanu w ministerstwie właściwym do spraw transportu miał przejąć dotychczasowe zadania kierujące i koordynacyjne tematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego w kraju od KRBRD, a KRBRD miała zostać przekształcona w zwykły organ doradczy działający przy Pełnomocniku. Jednakże decyzją ówczesnego kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju jedynie projekt, o którym mowa w pkt 1, został przepracowany i ostatecznie opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2015 r. pod pozycją 649, tylko że w zmienionym kształcie. Zadaniem Pełnomocnika Rządu, którym został Pan Paweł Olszewski, została regulacja i harmonizacja obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego, tj. analiza, ocena i wdrożenie zaleceń i rekomendacji wynikających z przeglądu m.in. struktury instytucjonalnej zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego. W efekcie, rozporządzenie ustanawiające ww. pełnomocnika nie wypełniło rekomendacji Banku Światowego, czy wniosków ekspertyzy prawnej, a sam Pełnomocnik Rządu nie wykonał zadań wskazanych w rozporządzeniu, co zadecydowało o zniesieniu przedmiotowego Pełnomocnika rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2016 r.

W 2017 r. na zlecenie Sekretariatu KRBRD dokonano śródkresowej ewaluacji *Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020* (dalej „NPBRD”) przez niezależny zespół ekspertów. Celem przedmiotowej ewaluacji, której konieczność wynikała wprost z zapisów NPBRD, była m.in. analiza całego polskiego systemu zarządzania bezpieczeństwem na drogach, dokonana przede wszystkim w oparciu o wypełnienie ankiet ewaluacyjnych przez członków stałych i doradczych KRBRD, jak i ekspertów z obszaru bezpieczeństwa drogowego. Z informacji pozyskanych w ramach powyższego wyłoniły się m.in. następujące rekomendacje: zwiększenie kompetencji KRBRD i/lub powołanie w Polsce tzw. instytucji wiodącej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Mając na uwadze istotny interes państwa jakim jest poprawa stanu bezpieczeństwa na polskich drogach, w świetle wniosków wynikających z powyżej przytoczanych dokumentów, własnej diagnozy zespołu Sekretariatu KRBRD oraz z racji tego, iż KRBRD w swojej obecnej formie prawnej funkcjonuje od 2002 r. już 16 lat, uznałem za konieczne podjęcie systemowych działań zmierzających do poprawy struktury instytucjonalnej zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce poprzez wskazanie w *Programie Realizacyjnym na lata 2018-2019* (dokumencie wykonawczym NPBRD, przyjętym w dniu 5 kwietnia br. przez KRBRD) zadania pn. „Reforma systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce”.

Natomiast w odniesieniu do koncepcji polegającej na przypisaniu zadań instytucji wiodącej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego do ministra właściwego do spraw wewnętrznych, należy stwierdzić na podstawie raportów: Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) - dotyczących przeglądu instytucji wiodących w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w ponad 180 krajach na całym świecie, iż prawie wszystkie instytucje wiodące funkcjonują w strukturach ministerstw/urzędów właściwych do spraw transportu. Jedynie w następujących 14 krajach na świecie (czyli ok. 7% wszystkich krajów, które były przedmiotem obu raportów, z czego dwa to kraje Unii), instytucje wiodące funkcjonują jako wewnętrzna jednostka organizacyjna/jednostka nadzorowana lub podległa ministerstwa/urzędu właściwego do spraw wewnętrznych. Należy jednak zauważyć, że w większości tych krajów (w tym w Hiszpanii i Portugalii) nie ma wyodrębnionego ministerstwa/urzędu właściwego do spraw transportu). Są to: Azerbejdżan, Bahrajn, Gwatemala, Hiszpania, Kazachstan, Kuwejt, Kirgistan, Mongolia, Portugalia, Tadżykistan, Ukraina, Uzbekistan, Wenezuela oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Zapewnienie stabilnego finansowania zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (wniosek nr 2).

Należy zauważyć, iż KRBRD jako organ doradczy Rady Ministrów nie posiada budżetu pokrywającego jej kosztów funkcjonowania oraz prowadzonej działalności ustawowej. Każdy z członków KRBRD wykonuje ustawowe lub instytucjonalne działania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego w ramach środków budżetowych danego resortu lub instytucji, którą reprezentuje. Natomiast działania podejmowane przez Sekretariat KRBRD jako jednostkę wykonawczą KRBRD są finansowane ze środków pochodzących z części 39 budżetu państwa, zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1177) oraz w związku z *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury* (Dz. U. poz. 101), na podstawie których Minister Infrastruktury jest dysponentem części 39 budżetu państwa - Transport.

Przy opracowywaniu *Programu Realizacyjnego na lata 2018-2019* do NPBRD, dokonano zmiany dotychczasowego układu i formy programów realizacyjnych poprzez zawarcie w każdej karcie zadania do realizacji informacji o źródle jego finansowania.

Jednakże potrzeba wypracowania wieloletniego, stabilnego programu finansowania działań podejmowanych w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego została uwzględniona już w 2013 r. przez KRBRD w NPBRD. W opinii resortu jakiegokolwiek działania w obszarze zmian modelu finansowania zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego są nieodłącznie powiązane z reformą systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce, o której mowa powyżej.

Przeprowadzić, celem zwiększenia efektywności prowadzonych działań, reorganizację struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym, tj. połączyć Policję i Inspekcję Transportu Drogowego (wniosek nr 3).

Obecnie trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw, który został przekazany do Szefa Centrum Analiz Strategicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Niniejszy projekt ustawy stanowi wykonanie działania polegającego na wprowadzeniu zmian w strukturach Inspekcji Transportu Drogowego (dalej „ITD”). Oczekiwany efekt powyższego działania ma być ujednoczenie struktur ITD.

Wprowadzane projektowaną ustawą zmiany wynikają z ograniczonej skuteczności nadzoru nad rynkiem przewozów drogowych i ochrony uczciwej konkurencji oraz właściwej egzekucji przepisów UE, w szczególności w zakresie wspólnych zasad dostępu do zawodu przewoźnika drogowego i przepisów socjalnych kierowców w transporcie drogowym.

Istnieje konieczność rozwiązania problemów, które uwidoczniły się w funkcjonowaniu Inspekcji, tj.:

1) dualizm struktur terenowych Inspekcji - równoległe istnienie 10 delegatur terenowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (dalej „GITD”) obok 16 wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego (dalej „WITD”). Delegatury terenowe GITD podlegają w całości Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego (dalej „Główny Inspektor”), jako komórki organizacyjne GITD, będącego jego aparatem pomocniczym, natomiast WITD funkcjonuje w ramach administracji zespolonej pod zwierzchnictwem wojewody (zespolenie organizacyjne, osobowe, finansowe, merytoryczne). Natomiast stosownie do przepisu art. 51 ust. 3 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2200, z późn. zm.), Główny Inspektor koordynuje, nadzoruje i kontroluje działalność WITD oraz nadzoruje wykonanie w roku budżetowym planów rzeczowo-finansowych w części ich dotyczącej. Główny Inspektor sprawuje więc nad WITD również nadzór merytoryczny. Ponadto ma wpływ na powołanie i odwołanie przez wojewodę wojewódzkiego inspektora transportu drogowego i jego zastępcy, gdyż wymaga to zgody Głównego Inspektora (art. 53 ust. 4 i 5 ww. ustawy). Funkcjonowanie WITD w ramach administracji zespolonej powoduje dualizm organów nadzoru (właściwy miejscowo wojewoda i Główny Inspektor), oraz sytuację, w której kto inny finansuje inspekcję wojewódzką a kto inny nakłada do wykonania cele merytoryczne. Brak podporządkowania wojewódzkiej inspekcji transportu drogowego Głównemu Inspektorowi w praktyce uniemożliwia skuteczne kształtowanie polityki transportowej państwa oraz wykonywanie skutecznych czynności polegających na zapewnieniu bezpieczeństwa oraz uczciwej konkurencji w transporcie drogowym. Główny Inspektor posiada wobec wojewódzkich inspektorów wprawdzie pewne prerogatywy, jednak brak podległości powoduje, że nie może on w praktyce wyegzekwować swoich uprawnień, ponieważ terenowe organy Inspekcji podlegają nie jemu, lecz wojewodzie. Regulacja rynku usług transportowych, jak i polityka transportowa mają jednak charakter ogólnokrajowy i nie dają się „zamknąć” w granicach województwa. Spójność realizowanych zadań kontrolnych przez wojewódzkich inspektorów nie ogranicza się bowiem tylko i wyłącznie do obszaru jednego województwa. Przykładowo czynności dokonywane podczas kontroli drogowej są podejmowane wobec podmiotów gospodarczych oraz kierowców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie całego kraju, a nie tylko ściśle określonego województwa. Ponadto istotną częścią działalności kontrolnej jest podejmowanie czynności kontrolnych wobec podmiotów zagranicznych oraz kierowców mających siedzibę lub miejsce zamieszkania za granicą np. na Ukrainie, Białorusi czy w Rosji, lub w państwach członkowskich UE. Zatem wojewódzcy inspektorzy realizują kompetencje nie tylko w odniesieniu do województwa, ale przede wszystkim zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz uczciwej konkurencji w transporcie drogowym na obszarze całego kraju względem podmiotów mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej lub za granicą. Realizowanie kierunków działania wojewódzkich inspektorów, w tym realizacja polityki kontrolnej wymaga zapewnienia spójności finansowania oraz realizacji zadań jaką może zapewnić odzespolenie organów Inspekcji na szczeblu

wojewódzkim. Istnieje więc potrzeba zapewnienia efektywnego systemu zarządzania strukturami Inspekcji oraz likwidacji istniejącego dualizmu nadzoru;

- 2) odejście Inspekcji od realizacji jej pierwotnej misji, jako służby kontrolnej przewozu drogowego na rzecz fotoradarowej kontroli ruchu drogowego;
- 3) nakładanie się kompetencji służb (Inspekcja, Policja) w zakresie kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierujących samochodami osobowymi. Zgodnie bowiem z art. 129 ust. 1 *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym*, czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie należą do zadań Policji. Natomiast z mocy art. 129a ust. 1 pkt 3 tej ustawy, kontrola ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych lub przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe albo na statku powietrznym urządzeń rejestrujących, należy również do Inspekcji. W tym przypadku kontrola ruchu drogowego prowadzona przez Inspekcję nie musi mieć związku z wykonywanym przewozem drogowym i w tym zakresie, sprawowanie jej przy pomocy urządzeń rejestrujących przez Inspekcję, pokrywa się z uprawnieniami Policji.

Ponadto, ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - *Prawo o ruchu drogowym* zawiera Dział V Kontrola ruchu drogowego, którego przepisami kompetencje czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu powierzane są przede wszystkim Policji, a w ograniczonym zakresie (przewozu drogowego rzeczy i osób) również ITD oraz Strażom Miejskim i Gminnym.

Jednocześnie należy nadmienić, że kontrola ruchu drogowego stanowi element spraw z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, które zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt. 1 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji* (Dz. U. z 2018 r. poz. 762, z późn. zm.) są objęte działem administracji sprawy wewnętrzne i pozostają w kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Wprowadzić niezbędne zmiany w obowiązujących przepisach (wniosek nr 5).

a) Tryb nakładania mandatów za przekroczenia prędkości

W kwestii wprowadzenia mieszanych trybów odpowiedzialności za naruszenia przepisów ujawnionych przez uprawnione organy kontroli ruchu drogowego i nakładania kar należy wyjaśnić, iż sprawy z tego zakresu pozostają w dziale sprawiedliwość ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji (art. 24 tej ustawy). Ponadto należy wskazać, iż zgodnie z przepisami art. 102 *ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, z późn. zm.) nadzór nad obecnie stosowanym trybem odpowiedzialności (postępowanie mandatowe) sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Ze względu na powyższe oraz mając na względzie planowane działania w zakresie ujednoczenia struktur ITD, określone powyżej, nie jest zasadne wypowiedanie się ministra właściwego do spraw transportu o przyszłych rozwiązaniach systemowych w tym obszarze, zarówno w odniesieniu do docelowych struktur organizacyjnych, jak trybów odpowiedzialności za naruszenia przepisów.

b) Oznakowanie dróg

Odnosząc się do kwestii znaków drogowych umieszczonych na drogach i nie ujętych w zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem na drodze organizacji ruchu informuję, iż obowiązek opracowania i zatwierdzenia przez organy zarządzające ruchem, projektów organizacji ruchu dla wszystkich dróg publicznych, istnieje i wynika z przepisów art. 10 ust. 4-6 ustawy - *Prawo o ruchu drogowym*, który nakłada na właściwe organy zarządzające ruchem na drogach samorządowych obowiązek zarządzania ruchem na drogach wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu i w mieście stołecznym Warszawie. Natomiast działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są, zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem* (Dz. U. z 2017 r. poz. 784), przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności:

- 1) sporządzanie projektów organizacji ruchu;
- 2) przedstawianie projektów organizacji ruchu do zatwierdzenia;
- 3) rozpatrywanie projektów organizacji ruchu;
- 4) zatwierdzanie organizacji ruchu;
- 5) przekazywanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji;
- 6) nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji ruchu z zatwierdzoną organizacją ruchu;
- 7) nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności;
- 8) nadzór nad zarządzaniem ruchem.

Wobec przywołanych wyżej przepisów, brak projektów organizacji ruchu na drogach samorządowych jest jednoznaczny z tym, że organy zarządzające ruchem na tych drogach (wojewódzkich, powiatowych i gminnych oraz drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu) nie wykonują ustawowego obowiązku zarządzania ruchem na całej sieci podległych im dróg.

Ponadto, należy wskazać, iż zgodnie z przepisami art. 20 pkt 9 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.) do zarządcy drogi należy w szczególności prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom. Natomiast w myśl przepisów art. 21 ust. 1 tej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.

Mając na względzie potrzeby zarządzania drogami publicznymi oraz gromadzenia danych o sieci tych dróg, w ramach jednolitej metodyki systemu referencyjnego minister właściwy do spraw transportu - na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach art. 10 ust. 12 wymienionej wyżej ustawy o drogach publicznych - przepisami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom* (Dz. U. poz. 582) określił sposób numeracji dróg publicznych oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji dróg. Zgodnie z przepisami § 9 i 10 tego rozporządzenia jednym z dokumentów ewidencyjnych dotyczących ewidencji dróg publicznych jest książka drogi. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi. Ujęte w książce drogi, której wzór stanowi załącznik nr 1 do wyżej wymienionego rozporządzenia z dnia 16 lutego 2005 r., informacje dotyczące wyposażenia technicznego odcinka drogi (oznakowania drogi) umieszcza się w książce (tabela 10 „WYPOSAŻENIE TECHNICZNE ODCINKA DROGI” - kolumny 6, 7 i 8) w oparciu o projekt organizacji ruchu sporządzony zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym. Zatwierdzony projekt organizacji ruchu dla odcinka drogi stanowi załącznik do ewidencji.

Przywołane wyżej przepisy jednoznacznie zobowiązują zarządcę drogi do posiadania zatwierdzonego projektu organizacji ruchu dla każdego odcinka drogi. Wobec powyższego nie ma uzasadnionej potrzeby zmiany przepisów rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r., wydawanego na podstawie przepisów art. 10 ust. 12 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Wyeliminowanie niedomagań związanych z niewykonywaniem ustawowych obowiązków dotyczących zarządzania ruchem na sieci dróg samorządowych oraz prowadzenie ewidencji dla drogi zapewni sporządzenie i zatwierdzenie projektu organizacji ruchu dla każdej drogi.

Modernizacja infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (wniosek nr 6).

Odnosząc się do kwestii modernizacji infrastruktury, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, resort infrastruktury dostrzega konieczność rozwoju sieci dróg szybkiego ruchu. W tym celu obecnie realizowany jest *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*. W wyniku jego realizacji zostanie zbudowanych ok. 95% sieci autostrad i ok. 60% docelowej sieci dróg ekspresowych. Dane te pokazują, że sporo wyzwań jeszcze przed nami, jednakże działania w tym zakresie muszą być dopasowane do możliwości finansowych Polski oraz Krajowego Funduszu Drogowego (dalej „KFD”). Niemniej jednak należy zauważyć, że obecnie realizowany jest największy program inwestycyjny o wartości 135 mld złotych, a rokrocznie wydatkowane jest na budowę nowych odcinków ponad 10 mld złotych. Odcinki te w znacznym stopniu przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, odseparowują też ruch lokalny, rowerowy czy pieszy od ruchu dalekobieżnego, w szczególności ciężarowego i tranzytowego.

Ponadto GDDKiA jako zarządca dróg krajowych podejmuje wszelkie możliwe działania w celu utrzymania sieci drogowej we właściwych standardach technicznych. Działania te są także ograniczone dostępnością środków finansowych, jakie można przeznaczyć na istniejącą infrastrukturę drogową. Przez ostatnie lata bowiem główny nacisk położony jest na rozwój nowoczesnych dróg szybkiego ruchu. Wymusiło to zrationalizowanie działań związanych z istniejącą infrastrukturą i alokowanie środków tam gdzie są najbardziej potrzebne z punktu widzenia całego kraju. Z tego też powodu opracowane zostały programy i plany działań, w których GDDKiA zhierarchizowała zgodnie z obiektywnymi kryteriami wszelkie niezbędne działania na istniejącej sieci. Działania zostały uszeregowane w nich od tych najpilniejszych do podjęcia. Programy te obejmują:

1) Plan działań na sieci drogowej - zawiera 933 pozycje;

- 2) Program działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich - zawiera 296 pozycji;
- 3) Program redukcji liczby ofiar śmiertelnych - zawiera 1140 pozycji;
- 4) Program budowy ciągów pieszo-rowerowych - zawiera 1189 pozycji.

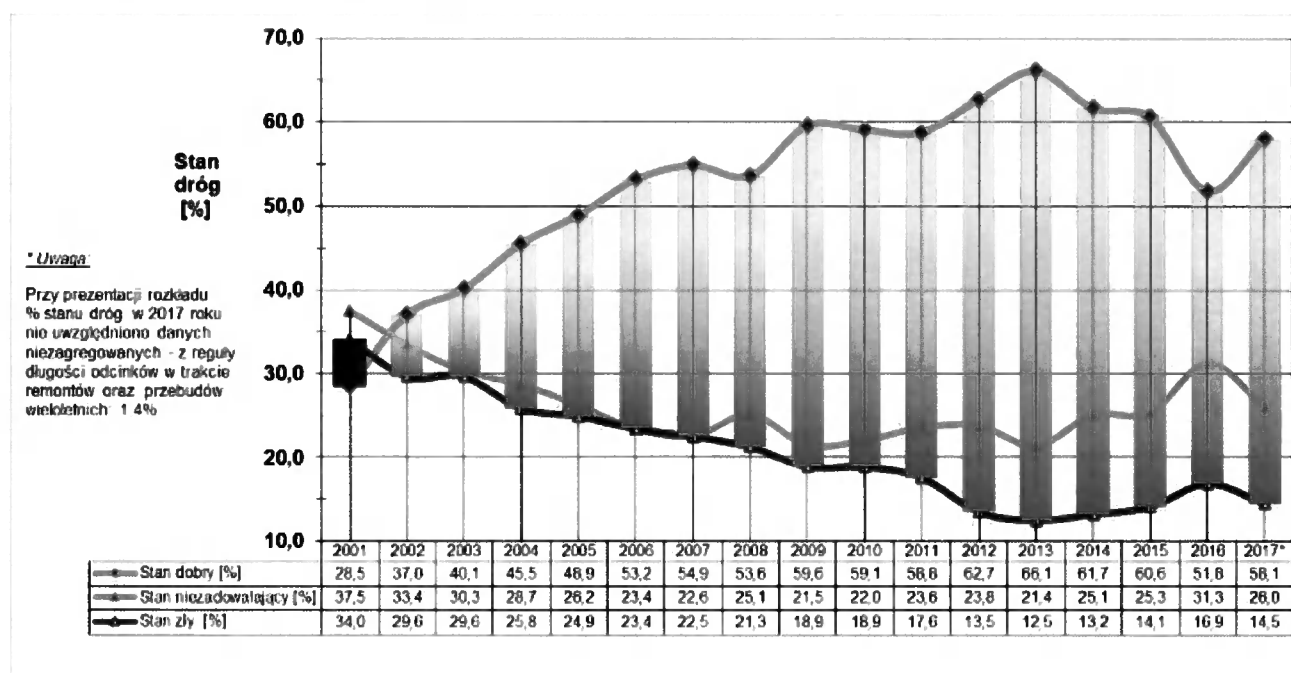
Od 16 listopada 2015 roku do chwili obecnej, zatwierdziłem ponad 720 Programów Inwestycji dotyczących zadań na istniejącej sieci, co oznacza, że zatwierdzono do realizacji ponad 720 inwestycji związanych z poprawą bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego poprzez modernizację dróg, w szczególności przebudowę skrzyżowań, budowę rond, pasów do skrętu w lewo, przejść dla pieszych, sygnalizacji i oznakowania, zatok autobusowych, chodników i ścieżek rowerowych. Wśród zatwierdzonych Programów są także zadania polegające na rozbudowie lub przebudowie istniejących odcinków dróg krajowych wraz z dostosowaniem ich nośności do ruchu ciężkiego o nacisku 11,5 t/os, które kompleksowo rozwiązują problemy związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, a także inwestycje polegające na budowie lub przebudowie mostów i estakad oraz urządzeń związanych z ochroną środowiska.

Wartość tych zadań wynosi ponad 8,16 mld złotych. Systematycznie je przygotowujemy i realizujemy. Jako że na istniejącej sieci Polska ma wiele zaległości, zadanie to musi być rozłożone w czasie na wiele lat. Jednakże nie zrezygnujemy i będziemy krok po kroku, konsekwentnie poprawiać stan infrastruktury i poprawiać bezpieczeństwo użytkowników. To dla nas jeden z najważniejszych celów - dbałość o użytkowników dróg, którzy są naszymi „klientami”.

Ponadto, w ciągu tych ostatnich niemal 3 lat - zatwierdzając zmiany w Programach Inwestycji (związane np. ze zmianą kosztu wynikającą ze wzrostu cen rynkowych lub zmianą zakresu rzeczowego) umożliwiłem kontynuację kolejnych ponad 250 zadań o wartości niemal 5 mld złotych. Łącznie zatwierdzono więc niemal 1000 zadań o wartości ok. 13 mld złotych.

Niestety dostępne w budżecie państwa środki pokazują że nie wszystkie zadania mogą zostać zrealizowane w najbliższej perspektywie czasowej. Dlatego też zgodnie z zapisami *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, resort stara się systematycznie zabezpieczać w KFD 300 mln złotych jako środki dedykowane poprawie bezpieczeństwa na istniejącej sieci.

Pomimo niewystarczających środków finansowych działania podejmowane przez ostatnie lata przynoszą wbrew obawom NIK wymierne efekty. Pokazuje to poniższy wykres:



Wykres: procentowy rozkład ocen stanu dróg krajowych w latach 2001-2017

W latach 2001-2017 udział odcinków dróg krajowych w stanie dobrym zwiększył się z 28,5% do 58,1% a odcinków w stanie złym spadł z 34% do 14,5%¹.

W kwestii rozwoju sieci dróg lokalnych należy wyjaśnić, iż zgodnie z art. 19 ust. 2 i 5 ustawy o drogach publicznych, zarządcami dróg są: dla dróg krajowych - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, dla dróg wojewódzkich - zarząd województwa, powiatowych - zarząd powiatu, gminnych - wójt (burmistrz, prezydent miasta). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Minister właściwy do spraw transportu - w oparciu o przepisy art. 17 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy - nadzoruje jedynie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad i nie ma możliwości ingerowania i nadzorowania działalności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wspólnota samorządowa wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie prawnej.

Na podstawie art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 203) zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez:

- 1) ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w odniesieniu do dróg krajowych;
- 2) samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich,
- 3) samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych.

Zadania w zakresie finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg gminnych oraz zarządzania nimi finansowane są z budżetów gmin. W granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast.

Natomiast jednostki samorządu terytorialnego otrzymują dofinansowanie ze źródeł budżetowych, tj. rezerwy subwencji ogólnej, o której mowa w art. 26 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530) oraz Programu rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019 (dalej „PRID”).

Środki z rezerwy subwencji ogólnej przeznacza się na dofinansowywanie:

- 1) inwestycji na drogach publicznych powiatowych i wojewódzkich oraz na drogach powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu;
- 2) utrzymania rzecznych przepraw promowych o średnim natężeniu ruchu w skali roku powyżej 2000 pojazdów na dobę, wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu oraz w kwocie nie mniejszej niż w roku bazowym;
- 3) remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu.

W ramach rezerwy subwencji ogólnej w latach 2012-2018 jednostki samorządu terytorialnego otrzymały środki finansowe w wysokości:

- 1) powiaty: w 2012 r. 108 093 600 złotych, w 2013 r. 89 238 400 złotych, w 2014 r. 129 945 300 złotych, w 2015 r. 87 636 540 złotych, w 2016 r. 120 635 321 złotych, w 2017 r. 146 239 500 złotych, w 2018 r. 189 538 500 złotych;
- 2) miasta na prawach powiatu: w 2012 r. 163 614 500 złotych, w 2013 r. 192 045 000 złotych, w 2014 r. 164 729 800 złotych, w 2015 r. 201 975 888 złotych, w 2016 r. 188 101 850 złotych, w 2017 r. 159 119 200 złotych, w 2018 r. 106 233 600 złotych;
- 3) województwa: w 2012 r. 42 290 900 złotych, w 2013 r. 32 715 600 złotych, w 2014 r. 18 666 900 złotych, w 2015 r. 46 386 572 złotych, w 2016 r. 27 261 829 złotych, w 2017 r. 30 640 300 złotych, w 2018 r. 40 226 900 złotych.

PRID stanowi kontynuację Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. Przedmiotowy Program ustanowiony został w drodze uchwały nr 154/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019, zmienionej uchwałami nr 159/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r., nr 120/2017 z dnia 1 sierpnia 2017 r. oraz nr 188/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r.

¹⁾ Zmiany w 2016 r. w stosunku do lat ubiegłych wynikają przede wszystkim z ulepszonych procedur i metodologii kategorii ruchu mających wpływ na klasyfikację parametrów stanu technicznego.

PRID przewiduje udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie budowy, przebudowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych. Kryteria wyboru wniosków w ramach tego Programu określone są szczegółowo w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 marca 2009 r. w sprawie udzielania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego na przebudowę, budowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 740 i poz. 1534).

Jednym z ww. kryteriów jest m.in. kryterium techniczne, tj. znaczenie zadania dla infrastruktury drogowej w sposób gwarantujący podnoszenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy bowiem zaznaczyć, że objęte Programem zadania w zakresie budowy, przebudowy i remontu dróg gminnych i powiatowych muszą być wykonywane zgodnie z zasadami określonymi w *ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.), *ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1474) oraz z przepisami techniczno-budowlanymi, w szczególności zaś z *rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2016 r. poz. 124) oraz z *rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2000 r. poz. 735, z późn. zm.).

W ramach PRID udało się zrealizować w 2016 r. ogółem 850 zadań - 506 zadań na drogach gminnych oraz 344 zadań na drogach powiatowych. Efektem realizacji Programu była przebudowa 1 498,00 km, budowa prawie 304,00 km i remont 254,00 km dróg lokalnych. Natomiast w 2017 r. w ramach PRID zrealizowano ogółem 707 zadań - 451 zadań na drogach gminnych oraz 256 zadań na drogach powiatowych. Efektem realizacji Programu była przebudowa 1047,62 km, budowa prawie 268,95 km i remont 98,22 km dróg lokalnych. W ramach naboru na 2018 r. jednostki samorządu terytorialnego zgłosiły łącznie 605 poprawnych wniosków, w tym 403 wnioski na zadania na drogach gminnych oraz 202 wniosków na zadania na drogach powiatowych.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż budowa lub przebudowa dróg lokalnych z samej istoty jako zwiększenie sieci drogowej i poprawa standardu dróg oznacza zwiększenie płynności ruchu drogowego, co przyczyni się do poprawy warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Odnosnie umieszczania drzew w pasach drogowych dróg publicznych należy wyjaśnić, iż zgodnie z art. 4 pkt 22 ustawy o drogach publicznych, zieleń przydrożna jest to roślinność umieszczona w pasie drogowym, w szczególności w celu:

- 1) ochrony użytkowników drogi przed oślepieniem przez pojazdy nadjeżdżające z kierunku przeciwnego;
- 2) ochrony drogi przed zawiewaniem i zaśnieżaniem;
- 3) ochrony przyległego terenu przed nadmiernym hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby.

Zieleń przydrożna ma zatem na celu m.in. ograniczenie wzajemnego negatywnego oddziaływania drogi i środowiska, a zatem inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska. Ponadto należy pamiętać, iż przydrożna zieleń chroni również przed nadmiernym hałasem, wibracjami, zanieczyszczeniami powietrza, wody i gleb. Zaś w myśl art. 20 ww. ustawy do obowiązków zarządcy drogi należy w szczególności utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów. Jednocześnie należy pamiętać, iż obowiązkiem zarządcy drogi jest również utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, jak i opracowywanie projektów planów finansowania m.in. utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Poprzez ochronę drogi należy rozumieć działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. W celu realizacji swoich obowiązków zarządca drogi może podejmować szereg czynności, które mają zapewnić m.in. bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego lub też nie dopuścić do pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. W przypadku drzew rosnących w pasie drogowym, zarządca drogi ma obowiązek tak o nie dbać, aby nie stwarzały zagrożenia dla uczestników ruchu np. poprzez pękającą nawierzchnię od korzeni drzew, czy też złą widoczność na drodze. W ramach tego zadania zarządca drogi może usuwać drzewa rosnące w pasie drogowym, jednakże w trybie zgodnym z przepisami *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614).

Ponadto należy wyjaśnić, iż zasady umieszczania drzew przy drodze określa rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Zgodnie z § 52 ust. 2 i § 53 ust. 3 tego rozporządzenia, zieleń w pasie

drogowym nie powinna zagrażać bezpieczeństwu uczestników ruchu, ograniczać wymaganego pola widoczności, skrajni drogi oraz utrudniać utrzymania drogi. Zaś odległość pnia drzewa od krawędzi jezdni nie powinna być mniejsza niż 3 m, po to właśnie, by łatwiej było w przyszłości poszerzać czy też remontować drogę.

Należy podkreślić, iż kwestie usuwania drzew lub krzewów, a tym samym problematyka zezwoleń na usuwanie drzew z pasa drogowego, w tym obowiązku prowadzenia nasadzeń regulują przepisy ustawy o ochronie przyrody, natomiast obowiązek wykonania np. kompensacji przyrodniczej w ramach realizacji inwestycji drogowej wynika z przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405, z późn. zm.). Ewentualna zmiana ww. przepisów nie znajduje się w zakresie właściwości ministra właściwego do spraw transportu, lecz we właściwości ministra właściwego do spraw środowiska.

Promocja właściwych zachowań wśród uczestników ruchu drogowego (wniosek nr 9).

W celu realizacji spójnej i kompleksowej strategii promocji właściwych zachowań i zasad postępowania wśród uczestników ruchu drogowego - w dniu 21 grudnia 2016 r. KRBRD podjęła decyzję o utworzeniu wspólnego kalendarza działań informacyjnych, promocyjnych i edukacyjnych KRBRD dotyczących tematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, który został zamieszczony na stronie internetowej KRBRD, tj. www.krbrd.gov.pl. Członkowie KRBRD oraz instytucje, stowarzyszenia, organizacje i inne podmioty współpracujące z KRBRD, zostali zobligowani do zgłaszania do Sekretariatu KRBRD planowanych przez nich działań z ww. zakresu celem publikacji we właściwej zakładce na stronie internetowej KRBRD. Przedmiotowy „kalendarz” pełni funkcję informacyjną dla przedstawicieli mediów i innych podmiotów i instytucji, które również w ten sposób mogą dodatkowo angażować się w działania na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa drogowego na terenie całego kraju czy regionu.

Ponadto, w 2017 r. Sekretariat KRBRD zorganizował spotkanie pt. „Intensyfikacja współpracy KRBRD i WRBRD. Stan wdrażania rekomendacji na przyszłość wynikających z raportu Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania podejmowane w tym zakresie w 2016 r.”. Podczas spotkania omówione zostały najistotniejsze zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce oraz stan wdrażania rekomendacji na przyszłość wynikających z raportu „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania podejmowane w tym zakresie w 2016”. W trakcie spotkania przygotowano i podpisano Deklarację dotyczącą zintensyfikowania współpracy KRBRD z Wojewódzkimi Radami Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, zakładającą wspólną realizację konkretnych działań i projektów celem wzmocnienia efektywności ich oddziaływania na uczestników ruchu drogowego w regionach i obszarach szczególnie zagrożonych wypadkowością. Deklarację podpisali wszyscy Sekretarze Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Sekretarz KRBRD.

Działania dotyczące promocji właściwych zachowań uczestników ruchu drogowego są prowadzone przez resort, jak i członków KRBRD, w trzech obszarach: bieżące informowanie opinii publicznej o faktycznych zachowaniach uczestników ruchu drogowego, realizacja kampanii społecznych oraz realizacja działań edukacyjno-informacyjnych.

Tylko w okresie ostatnich dwóch lat, Sekretariat KRBRD przeprowadził m.in. następujące działania promujące właściwe zachowania wśród uczestników ruchu drogowego:

- 1) przeprowadzenie kampanii społecznej dotyczącej niechronionych uczestników ruchu drogowego pt. „Kierowca - pieszy, pieszy - kierowca”. Celem bezpośrednim kampanii było podniesienie świadomości niechronionych uczestników ruchu drogowego oraz kierujących pojazdami, w szczególności zwrócenie uwagi na konieczność zachowania szczególnej ostrożności przez pieszych przy wchodzeniu na jezdnię oraz konieczności ustępowania pierwszeństwa pieszym na pasach przez kierowców, a w konsekwencji spadek liczby wypadków z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego. Kampania była emitowana w telewizjach ogólnopolskich. Zasięg efektywny 1+ kampanii w telewizji wyniósł 94%, tzn. że kampanię w telewizji widziało przynajmniej raz około 28 530 000 osób. Zasięg efektywny 3+ kampanii w telewizji wyniósł 91%, tzn. że kampanię w telewizji widziało przynajmniej 3 razy około 27 508 000 osób (o 2 972 000 więcej osób niż zakładał plan mediowy). W 51% kampania była emitowana w stacjach głównych i tematycznych w tzw. prime time, charakteryzującym się najwyższymi wskaźnikami oglądalności podczas doby, co sprawiło, iż kampania była jeszcze bardziej jakościowa.

W ramach kampanii zostały przeprowadzone dodatkowo działania edukacyjno-promocyjne, które polegały na:

- zaplanowaniu, przygotowaniu i przeprowadzeniu konferencji on-line poświęconej prezentacji kampanii społecznej dotyczącej działań edukacyjnych na rzecz niechronionych uczestników ruchu drogowego,
 - zaplanowaniu, przygotowaniu i przeprowadzeniu działań mających na celu promocję kampanii społecznej dotyczącej działań edukacyjnych na rzecz niechronionych uczestników ruchu drogowego w Internecie,
 - zaplanowaniu, przygotowaniu i przeprowadzeniu kampanii promocyjnej z wykorzystaniem nośników wielkoformatowych,
 - emisji spotów na centralnych dworcach kolejowych,
 - zakupie czasu emisyjnego w kinach,
 - zakupie czasu emisyjnego w środkach komunikacji miejskiej;
- 2) przeprowadzenie kampanii społecznej pt. „Kierowco zwolnij! Kierujesz życiem!”, skierowanej do młodych kierowców w zakresie nadmiernej prędkości. Celem kampanii realizowanej w Internecie (szczególnie w mediach społecznościowych ze względu na aktywność grupy docelowej) było uświadomienie i apel o zmianę postaw oraz zachowań młodych kierowców w celu ograniczenia liczby wypadków/zabitych/rannych z ich udziałem (przedział wiekowy grupy docelowej: 18-24 lata). Działanie edukacyjne na rzecz ograniczania nadmiernej prędkości i skutków nie przestrzegania dopuszczalnych ograniczeń prędkości prowadzone były wspólnie z działaniami prewencyjnymi i kontrolnymi na drogach realizowanymi przez Policję - „Prędkość”. Działanie wspólne (edukacja oraz prewencja i nadzór) odpowiadały problematyce wzrostu wypadków wśród młodych kierowców w II połowie okresu wakacyjnego;
 - 3) przeprowadzenie na portalach internetowych i w mediach społecznościowych kampanii informacyjnej skierowanej do pieszych pt. „...nie odchodź, żyj!”, która pokazuje zagrożenia wynikające z niezachowania szczególnej ostrożności na drodze. Celem kampanii było kształtowanie świadomości oraz zachęcenie odbiorcy do przestrzegania przepisów ruchu drogowego, w celu zmniejszenia liczby wypadków drogowych z udziałem pieszych;
 - 4) przygotowanie, produkcja i emisja na antenie wybranego nadawcy radiowego cyklu 20 audycji z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, dostosowanych do problematyki wypadkowości na polskich drogach. W trakcie trwania audycji, dziennikarze wraz z ekspertami z obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego (m.in. członkami KRBRD, przedstawicielami Wojewódzkich Rad Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz innymi zaproszonymi gośćmi) rozmawiali o bezpieczeństwie na polskich drogach, o tym na co należy zwracać uwagę na drodze, jak poprawnie poruszać się po drogach, jak zachowywać się podczas zdarzenia drogowego oraz o wielu innych tematach związanych z bezpieczeństwem w ruchu drogowym (np. o problemie nadmiernej prędkości na drogach, nieudzielaniu pierwszeństwa przejazdu, zderzeniu pojazdów w ruchu, wypadkach z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego, nieprawidłowym wyprzedzaniu, itd.) a także o bieżących statystykach i wydarzeniach z tego obszaru;
 - 5) przygotowanie i przeprowadzenie, we współpracy m.in. z Policją, akcji informacyjno-edukacyjnej dotyczącej bezpieczeństwa w ruchu drogowym skierowanej do rowerzystów i kierowców powyżej 60 roku życia pt. „60+ bezpieczni w ruchu drogowym”. Na akcję składały się dwa główne działania polegające na przygotowaniu i przeprowadzeniu pięciu wydarzeń plenerowych w formie Miasteczek Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz dwunastu warsztatów edukacyjnych z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ramach Miasteczka Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego były zapewnione: symulator dachowania, symulator zderzeń, symulator refleksu, alkogogle, główne stanowisko informacyjno-edukacyjne, mała ścianka dydaktyczna, plansza wielkoformatowa - 10 kroków do bezpieczeństwa na drodze, czarne punkty i warsztat rowerowy. Z kolei warsztaty to element akcji, który pozwolił m.in. na: zapoznanie się lub przypomnienie obowiązujących zasad poruszania się w ruchu drogowym, wskazanie na co należy zwracać uwagę przy korzystaniu z pojazdów, zaprezentowanie przykładów właściwego stosowania elementów odblaskowych i zwrócenie uwagi na zachodzące z wiekiem zmiany fizjologiczne oraz psychomotoryczne wpływające na percepcję i możliwość kierowania pojazdami.
Celem akcji „60+ bezpieczni w ruchu drogowym” było kształtowanie prawidłowych postaw i zachowań wśród uczestników ruchu drogowego powyżej 60 roku życia, budowanie poczucia współodpowiedzialności za bezpieczeństwo swoje i innych na drodze oraz podnoszenie świadomości seniorów kierowców, rowerzystów i pieszych w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa ruchu drogowego. Na potrzeby akcji uruchomiony został portal „Senior Bezpieczny Na Drodze” pod adresem www.SeniorNaDrodze.pl, w którym seniorzy mogli znaleźć bieżące informacje o akcji oraz bezpłatne materiały dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
 - 6) przygotowanie folderu informacyjno-edukacyjnego pn. „Przepis na... bezpieczeństwo w ruchu drogowym” (dostępny w 11 wersjach językowych). W ramach realizacji działań informacyjno-

edukacyjnych skierowanych do wszystkich uczestników ruchu drogowego zarówno w Polsce i za granicą, którzy będą korzystać z polskich dróg, opracowany został przedmiotowy folder, którego celem było podniesienie świadomości o aktualnie obowiązujących przepisach dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce. Folder skierowany został do wszystkich uczestników ruchu drogowego, również do cudzoziemców, poruszających się po polskich drogach. W folderze znalazły się podstawowe informacje dotyczące zasad ruchu drogowego, w tym: podstawowy zbiór praw i obowiązków uczestników ruchu drogowego, najważniejsze telefony alarmowe, zasady udzielania pierwszej pomocy, informacje o drogach, dopuszczalnych limitach prędkości oraz inne zasady bezpiecznego korzystania z polskich dróg. Folder został przygotowany w jedenastu wersjach językowych: polskiej, angielskiej, niemieckiej, rosyjskiej, hiszpańskiej, czeskiej, słowackiej, węgierskiej, litewskiej, białoruskiej i ukraińskiej. Folder został również udostępniony partnerom zagranicznym, ze względu na skalę zdarzeń drogowych i ich skutków z udziałem cudzoziemców w Polsce;

- 7) zawarcie porozumienia o współpracy w zakresie organizowania i przeprowadzania edukacyjnych turniejów bezpieczeństwa w ruchu drogowym, którego sygnatariuszami są Minister Infrastruktury, Minister Edukacji Narodowej, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendant Główny Policji, oraz Polski Związek Motorowy. Popularyzacja wśród dzieci i młodzieży znajomości przepisów o ruchu drogowym, propagowanie kulturalnego i bezpiecznego zachowania na drodze, a także zwiększenie świadomości zagrożeń w ruchu drogowym - to główne z założeń podpisanego porozumienia, które otworzyło drogę do podjęcia kompleksowych działań na rzecz poprawy stanu wiedzy o bezpieczeństwie ruchu drogowego na wszystkich etapach edukacji w szkole. Turnieje odbywają się w całym kraju na poziomie wszystkich szczebli samorządów, z ogólnopolskimi finałami;
- 8) współorganizacja Światowego Dnia Pamięci Ofiar Wypadków Drogowych, który polega m.in. na przeprowadzanych warsztatach terapeutycznych dla rodzin ofiar wypadków drogowych.

Poza powyższymi, w wyniku starań resortu infrastruktury wprowadzono zapisy dotyczące wychowania komunikacyjnego w nowej podstawie programowej nauczania uczniów w przedszkolach, szkołach podstawowych i średnich, m.in.: podstawy udzielania pierwszej pomocy w klasach VIII szkoły podstawowej w przedmiocie „Edukacja dla bezpieczeństwa”, w klasach IV-VI w przedmiocie „Technika” wyodrębniony został obszar „Wychowanie komunikacyjne”. Kolejnym etapem gruntownej reformy edukacji pod kątem obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego było wprowadzenie szeregu nowych zapisów w podstawie programowej kształcenia ogólnego dla liceum ogólnokształcącego, technikum oraz branżowej szkoły II stopnia w celu rozpoczęcia procesu systemowego kształcenia młodzieży w zakresie treści tzw. „wychowania komunikacyjnego”, tj. kształtowania i utrwalania prawidłowych nawyków poprawnego zachowania się ucznia w ruchu drogowym jako pieszy, rowerzysta, motocyklista czy kierowca. Głównym celem wprowadzenia kompleksowych zapisów dotyczących wychowania komunikacyjnego w nowej podstawie programowej było zwiększenie nacisku na edukację bezpieczeństwa ruchu drogowego na każdym etapie nauczania w szkołach i zapewnienie dostępu do systematycznego kształcenia z obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego w perspektywie długoletniej (od przedszkola do szkoły średniej - do czasu objęcia/wejścia w systemem szkolenia i egzaminowania kierowców). Ich realizacja przyczyni się do wszechstronnego rozwoju uczniów, kształtowania zachowań prozdrowotnych i prospołecznych, rozwoju samodzielności oraz podejmowania odpowiedzialności za siebie i najbliższe otoczenie, a docelowo w dłuższej perspektywie czasu przełoży się na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

Odnosząc się do Pana zapytania na temat działań jakie planuje podjąć resort w celu poprawy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach, w szczególności w celu ochrony pieszych uczestników ruchu drogowego, zwracam uwagę, że KRBRD w dniu 20 czerwca 2013 r. przyjęła NPBRD, który jest kompleksowo opracowaną strategią poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach w latach 2013-2020. Opiera się on na pięciu filarach (bezpieczny człowiek, bezpieczna droga, bezpieczna prędkość, bezpieczny pojazd, ratownictwo medyczne i opieka powypadkowa) i jest skierowany do wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce, a więc m.in. do parlamentu, rządu, samorządów, zarządców dróg, projektantów dróg, służb nadzoru, a także wszystkich uczestników ruchu drogowego. Konkretnie działania zawarte są w Programach Realizacyjnych do NPBRD, sporządzanych na okres jednego lub dwóch lat. Określają one czas wykonania poszczególnych zadań, liderów odpowiedzialnych za ich wdrożenie oraz wyznaczają wskaźniki pokazujące stopień wykonania zadania i jego wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Programy Realizacyjne, jak również sprawozdania dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, dostępne są na stronie internetowej KRBRD pod adresem www.krbrd.gov.pl.

Oprócz nieustannie realizowanych przez KRBRD działań edukacyjno-informacyjnych, jak i kampanii społecznych, dotyczących promocji właściwych zachowań uczestników ruchu drogowego, w tym ochrony pieszych, w tym roku zostały przeze mnie podpisane rekomendacje do stosowania w zakresie przygotowania inwestycji, budowy, przebudowy, remontu oraz utrzymania dróg pt. „Wytyczne organizacji bezpiecznego ruchu pieszych - wytyczne prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych”. Dokument ten skierowany jest do wszystkich zarządców dróg i ulic, zarządców oświetlenia, projektantów drogowych i oświetleniowych, inwestorów i wykonawców. Opracowanie ma na celu stworzenie wytycznych dla projektantów, inwestorów i wykonawców oświetlenia przejść dla pieszych w celu zapewnienia wysokich standardów oświetlenia wpływających na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, szczególnie bezpieczeństwa pieszych.

Jednym z rozwiązań technicznych mogących wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa pieszych jest zastosowanie prawidłowego oświetlenia przejścia dla pieszych. Obecnie stosowanych jest szereg rozwiązań umożliwiających oświetlenie obszaru przejścia dla pieszych (np. za pomocą opraw oświetlenia ulicznego) lub doświetlenia obszaru przejścia dla pieszych za pomocą rozwiązań dedykowanych (opraw o specjalnych cechach oświetleniowych). Z praktyki oraz prowadzonych badań wynika, że nie zawsze realizują one założone funkcje oświetleniowe. Oświetlenie przejść dla pieszych powinno bowiem jednocześnie zapewniać: kierowcy właściwe warunki rozpoznania sytuacji drogowej i obserwacji sylwetki pieszego, a pieszemu właściwe warunki obserwacji otoczenia, przejścia dla pieszych i zbliżających się pojazdów.

Ponadto, przystąpiono do opracowania nowych regulacji dotyczących projektowania, realizacji, wykonywania oraz eksploatacji i utrzymania dróg publicznych wszystkich kategorii. W tym celu konsorcjum uczelni technicznych i największych jednostek projektowych, na czele którego stoi Politechnika Krakowska im. Tadeusza Kościuszki, realizuje zamówienie publiczne polegające na opracowaniu analizy jakości technicznej projektów drogowych współfinansowanych z funduszy UE wraz z rekomendacjami optymalizacji i szczegółowymi warunkami technicznymi projektowania, realizacji, eksploatacji i utrzymania dróg publicznych. W ramach przedmiotowego zamówienia Wykonawca opracuje m.in. szczegółowe wymagania techniczne i zasady projektowania elementów dróg przeznaczonych do ruchu pieszych (w tym przejść dla pieszych) wraz z katalogiem typowych, powtarzalnych rozwiązań, zawierając również szczegółowe wymagania techniczne i zasady projektowania systemu oznaczeń dla osób niewidomych i niedowidzących oraz osób o ograniczonych możliwościach poruszania się. Odbiór wyników prac przewidziany jest na I kwartał 2020 r.

Nowe standardy projektowania i utrzymania dróg z całą pewnością przyczynią się do poprawy jakości wykonywanej infrastruktury przeznaczonej do ruchu pieszych, a tym samym wpłyną na podwyższenie poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu na drogach w Polsce.

Z SZACUNKIEM

MINISTER
INFRASTRUKTURY
Andrzej Adamczyk

ANTE: Marek Chodkiewicz - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury.

Uzgodnia:

SKR

DTD

DDP

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY
Sekretariat Krajowej Rady
Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
00-928 Warszawa, ul. Chałubińskiego 4/6

NK 34 446/18

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE - POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A.
Nr 375380/W

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH
WPL. 2018-09-21

Pan
ADAM BODNAR
Rzecznik Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77
00-090 WARSZAWA

