



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 31/07/2018

Adam Bodnar

V.511.354.2018.TS

**Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury**

ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

Na podstawie art. 17a ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r., poz. 958 z późn. zm.) współpracuję ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Jedną z form współdziałania, o którym wyżej mowa, są spotkania ze wspomnianymi organizacjami, w trakcie których istnieje możliwość zasygnalizowania problemów dotyczących sfery praw i wolności obywatelskich, wymagających - zdaniem tych organizacji - podjęcia działań przez Rzecznika. Podczas spotkania pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z przedstawicielami organizacji społecznej „Piesza Masa Krytyczna”, zwrócono uwagę, że instytucje państwowe nie realizują zaleceń Najwyższej Izby Kontroli zawartych w informacji o wynikach kontroli – „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, która została opublikowana w lipcu 2014 r. Przedmiotowa informacja jest syntezą wyników 6 kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, mających na celu zbadanie, czy w Polsce istnieje spójny system działania organów państwa zapewniający obywatelom bezpieczeństwo w ruchu drogowym oraz czy podmioty odpowiedzialne za przygotowanie i realizację zadań w tym zakresie prawidłowo je wykonywały. Z analizy wspomnianej informacji wynika, że w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego nadal istnieje spory obszar, który wymaga wprowadzenia usprawnień pozwalających na lepsze wykorzystanie zaangażowanych sił i środków, a tym samym szybszą poprawę stanu bezpieczeństwa na polskich drogach, w szczególności bardziej efektywną ochronę pieszych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w pierwszej kolejności należy powołać, na podstawie ustawy, krajowy System Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz powierzyć koordynację działań w ramach tego systemu jednemu organowi władzy publicznej, wyposażając go w odpowiednie prerogatywy względem wszystkich podmiotów realizujących zadania specjalistyczne. Według NIK, upoważnionym w ustawie o działach administracji rządowej 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 przypisane Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w art. 140c ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1260), należy przekazać ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych jako zadania własne, a ustawa powinna określić jego kompetencje w sposób pozwalający na skuteczne egzekwowanie realizacji zadań w ramach systemu.

Najwyższa Izba Kontroli postuluje także zwiększenie finansowania realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż brak wystarczającego finansowania był powodem niezrealizowania wielu z zaplanowanych działań w tym obszarze. Pierwszym krokiem powinno być oszacowanie aktualnych wydatków państwa ponoszonych na zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego, a następnie racjonalizacja dokonanych wydatków oraz przypisanie całej kwoty wydatków do części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, na realizację zadania budżetowego, którego celem byłaby poprawa bezpieczeństwa na drogach. Pożądane byłoby także określenie zasad finansowania przedsięwzięć w obszarze podnoszenia bezpieczeństwa ruchu na drogach w oparciu o wieloletni Program Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz zapewnienie stabilnego poziomu finansowania działań w tym zakresie.

Kolejnym koniecznym działaniem jest według NIK przeprowadzenie reorganizacji struktur odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym w celu zwiększenia efektywności prowadzonych działań. W szczególności, należy rozważyć połączenie Policji i Inspekcji Transportu Drogowego, aby doprowadzić do powstania spójnej, działającej ustawicznie formacji, kompleksowo zajmującej się problematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pozwoliłoby to usprawnić koordynację działań w zakresie nadzoru nad ruchem drogowym oraz wykorzystać w lepszy sposób posiadane siły i środki.

Następnym wnioskiem zawartym w informacji o wynikach kontroli jest przeprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących przepisach prawa. Najwyższa Izba Kontroli przekazała pod rozwagę zasadność wprowadzenia mieszanych trybów odpowiedzialności za przekroczenie dozwolonej prędkości pojazdów na drogach (reżimu odpowiedzialności wykroczeniowej i odpowiedzialności administracyjno-prawnej). W ocenie NIK, duża liczba ujawnionych przez system automatycznego nadzoru ruchu drogowego naruszeń prawa ruchu drogowego powoduje, że stosowanie trybu

wykroczeniowego pozwala wielu sprawcom uniknąć odpowiedzialności za ujawnione przekroczenie dozwolonej prędkości. System ten jest także kosztowny, a wymierzenie kary wiąże się często z koniecznością podjęcia szeregu czasochłonnych działań. Wprowadzenie mieszanych trybów odpowiedzialności pozwoli organom państwa skoncentrować się na konsekwentnym ściganiu i karaniu sprawców najgroźniejszych wykroczeń drogowych. Natomiast w stosunku do kierowców dopuszczających się naruszenia pozostałych przepisów ruchu drogowym stosowany będzie tryb odpowiedzialności administracyjnej, co przyczyni się do osiągnięcia efektu prewencyjnego dzięki nieuchronnej i szybko wymierzanej karze administracyjnej.

W ocenie NIK, niezbędne jest również kompleksowe uregulowanie kwestii związanej z organizacją ruchu na drogach, na których umieszczono znaki przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz.U. Nr 66, poz. 748), w odniesieniu do których nie zaszły przesłanki do obligatoryjnego sporządzenia projektów organizacji ruchu. Rozważenia wymaga w szczególności propozycja, aby dla poszczególnych kategorii dróg wyznaczyć ostateczne terminy wdrożenia stałych organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonych projektów tej organizacji. Wprowadzenie stałych organizacji ruchu na tych drogach oraz weryfikacja istniejącego oznakowania drogowego pod kątem jego prawidłowości, ma według NIK istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Celowym byłoby ponadto ustanowienie w ustawie sankcji związanych z niezapewnieniem przez właściwe organy zgodności sposobu umieszczenia znaków drogowych, sygnalizatorów oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że możliwym rozwiązaniem byłoby np. wprowadzenie regulacji uprawniających wojewodę, jako organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach, do nakładania kary pieniężnej w drodze decyzji administracyjnej na wspomniane organy.

Jako kolejny postulat, będący następstwem kontroli, NIK wysuwa modernizację infrastruktury drogowej oraz właściwe zagospodarowanie pasa drogowego. W tym obszarze, oprócz kontynuacji rozbudowy sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz modernizacji dróg lokalnych, wskazuje się na konieczność rezygnacji z praktyki nakładania obowiązku nasadzania w pasie drogowym kolejnych drzew w miejsce usuwanych, która nie sprzyja poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do znacznej liczby wypadków na drogach, w tym ze skutkiem śmiertelnym, dochodzi bowiem w wyniku zderzenia pojazdu z drzewem rosnącym w pasie drogowym.

Ostatnim z wniosków zawartych w informacji o wynikach kontroli NIK jest konieczność wdrożenia i konsekwentne realizowanie spójnej, kompleksowej strategii promocji właściwych zachowań i zasad postępowania wśród uczestników ruchu drogowego.

Kluczową rolę w opracowaniu i wdrożeniu powyższej strategii powinna odegrać instytucja zarządzająca krajowym Systemem Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Działania prowadzone w ramach strategii powinny opierać się nie tylko na potencjale instytucji państwowych bezpośrednio odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale również w jak największym stopniu angażować inne instytucje państwowe (szkoły, przedszkola), instytucje naukowe, organizacje społeczne oraz media.

Pomimo upływu czterech lat od opublikowania informacji o wynikach kontroli NIK, zawarte w niej rekomendacje nie zostały uwzględnione w pracach organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. W szczególności, nie dokonano stosownej nowelizacji obowiązujących przepisów prawa w celu utworzenia krajowego Systemu Zarządzania i Kontroli Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, jak również uregulowania podstaw prawnych organizacji ruchu na drogach wprowadzonych przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. Ponadto, wbrew zaleceniom NIK, w dalszym ciągu brak jest prawnych możliwości nakładania sankcji na zarządców dróg publicznych, którzy oznakowali drogi niezgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, a struktury odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu nadzoru nad ruchem drogowym nie zostały przeorganizowane w celu zwiększenia efektywności działań w tym obszarze.

W związku z powyższym, na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r., poz. 958 z późn. zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o poinformowanie, czy zamierza Pan wykorzystać opisane powyżej rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli przy wykonywaniu zadań publicznych obejmujących sprawy ruchu drogowego, a jeśli nie, to jakie działania planuje Pan podjąć w celu poprawy stanu bezpieczeństwa na polskich drogach, w szczególności w celu ochrony pieszych uczestników ruchu drogowego.

Uprzejmie informuję, że wystąpienie tożsamej treści skierowałem do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z wyrazami szacunku

(podpis na oryginale)