Warszawa. 12.10.2018

STANOWISKO TLP DOTYCZĄCE INFORMACJI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI NT. REALIZACJI PRZEZ ORGANY PAŃSTWA I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ZADAŃ W ZAKRESIE PRZEWOZU DROGOWEGO TOWARÓWN NIEBEZPIECZNYCH

21 września 2018 r., na stronach internetowych Najwyższej Izby Kontroli (dalej „NIK") ukazała się Informacja nt. realizacji przez organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych[1].

Analiza treści ww. informacji (dalej „raportu"), zawierającego ocenę stanu bezpieczeństwa ww. przewozu oraz postulowane wnioski dotyczące dalszych kierunków działań do podjęcia przez ww. organy, pozwala na sformułowanie następujących, zasadniczych uwag:

1. **Raport zawiera określenia niezrozumiałe na gruncie przepisów prawnych dotyczących przewozu drogowego towarów niebezpiecznych. Określenia te używane są do formułowania bezzasadnych wniosków w zakresie rzekomo złego stanu bezpieczeństwa tych przewozów w Polsce.**

   Już na wstępie raportu[2] stwierdza się, że: *„Wzrasta liczba interwencji służb ratowniczych PSP związanych z likwidacją zdarzeń, w których stwierdzono występowanie niebezpiecznych związków chemicznych"*. Zawarte w tym zdaniu określenie *„niebezpiecznych związków chemicznych"* sugeruje, że chodzi tu o towary niebezpieczne w rozumieniu przepisów prawnych. Co więcej, podane w załączniku nr 6.6 do raportu liczby ofiar w zdarzeniach drogowych z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne oraz w załączniku nr 6.7 do raportu liczby zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów przewożących te towary, wynikają z opracowań własnych NIK, na podstawie danych KG PSP[3]. W tej sytuacji, pojawia się uzasadnione pytanie, czy dane zawarte w ww. załącznikach do raportu dotyczą, zgodnie z intencją Autorów, jedynie zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne, a nie wszystkich miejscowych zagrożeń w transporcie drogowym spowodowanych przez samochody osobowe, ich przyczepy, samochody ciężarowe, ich przyczepy, maszyny drogowe i cysterny? Odpowiedź na to pytanie ma fundamentalne znaczenie dla całej treści raportu oraz wniosków z niego wynikających.

   Utożsamianie ww. *„niebezpiecznych związków chemicznych"* z towarami niebezpiecznymi w transporcie drogowym może prowadzić do fałszywego wniosku, że wszystkie interwencje PSP dotyczące zdarzeń drogowych z udziałem *„niebezpiecznych związków chemicznych"*, np. paliw,

---

1 Źródło: *https://www.nik.gov.pl/plik/id,17906,vp,20491.pdf.*

2 Informacja nt. realizacji przez organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, str. 8.

3 Skrót „KG PSP" oznacza Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej.

które wydostały się ze zbiorników paliwa uszkodzonych pojazdów, dotyczyły „zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów przewożących towary niebezpieczne". Należy podkreślić, że PALIWO ZAWARTE W ZBIORNIKACH POJAZDÓW SŁUŻĄCE DO ICH NAPĘDU NIE JEST TOWAREM NIEBEZPIECZNYM W ROZUMIENIU PRZEPISÓW O PRZEWOZIE TOWARÓW NIEBEZPIECZNYCH.

Dodatkowo, liczby podane w ww. załącznikach nr 6.6 i nr 6.7 do raportu, pozostają w rażącej sprzeczności z liczbami publikowanymi przez Komendę Główną Policji (dalej „KG Policji) dotyczącymi wypadków drogowych[4], np.:

w roku 2012:
według raportu NIK liczba ofiar śmiertelnych w zdarzeniach drogowych z udziałem towarów niebezpiecznych wynosi **44**, liczba zdarzeń wynosi **1100**;
według danych KG Policji liczba zabitych w wypadkach drogowych z udziałem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne wynosi **0**, liczba wypadków wynosi **3**;

w roku 2013:
według raportu NIK liczba ofiar śmiertelnych w zdarzeniach drogowych z udziałem towarów niebezpiecznych wynosi **34**, liczba zdarzeń wynosi **1201**;
według danych KG Policji liczba zabitych w wypadkach drogowych z udziałem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne wynosi **0**, liczba wypadków wynosi **3**;

w roku 2014:
według raportu NIK liczba ofiar śmiertelnych w zdarzeniach drogowych z udziałem towarów niebezpiecznych wynosi **33**, liczba zdarzeń wynosi **1361**;
według danych KG Policji liczba zabitych w wypadkach drogowych z udziałem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne wynosi **1**, liczba wypadków wynosi **4**;

w roku 2015:
według raportu NIK liczba ofiar śmiertelnych w zdarzeniach drogowych z udziałem towarów niebezpiecznych wynosi **24**, liczba zdarzeń wynosi **1625**;
według danych KG Policji liczba zabitych w wypadkach drogowych z udziałem pojazdów przewożących materiały niebezpieczne wynosi **2**, liczba wypadków wynosi **4**.

Z powyższych przykładów wynika, że według raportu NIK w latach 2012-2015 doszło do 5287 zdarzeń, w których zginęło 135 osób, podczas gdy według danych KG Policji (KGP nie publikuje danych za lata 2016-2017) wydarzyło się w tym czasie 14 wypadków, w których śmierć poniosły 3 osoby. Różnice w przedstawionych danych przekraczają 37700%.

Zdumiewającym wydaje się fakt nieuwzględnienia w raporcie NIK danych KG Policji dotyczących oficjalnych statystyk wypadków drogowych i oparcie się głównie na przetworzonych przez Autorów raportu danych PSP. Nagminne mylenie określeń *„towar niebezpieczny"*, *„materiał niebezpieczny"*, *„niebezpieczne związki chemiczne"*, *„zdarzenie"* i *„wypadek"* oraz pomijanie związku przewozu towaru niebezpiecznego z przyczyną i skutkiem spowodowanej szkody prowadzi do fałszywych wniosków.

[4] Źródło: *http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html*.

Zgodnie z przepisami działu 1.8.5 ADR, powiadamianie o zdarzeniach dotyczących towarów niebezpiecznych dotyczy przypadków, gdy doszło do uwolnienia tych towarów lub bezpośredniego zagrożenia takim uwolnieniem, a zranienie osób oznacza śmierć lub obrażenie ciała w wyniku bezpośredniego oddziaływania przewożonego towaru niebezpiecznego. Niestosowanie tej zasady może prowadzić do ujęcia w statystykach wypadkowych zdarzeń, które nie mają nic wspólnego z towarem niebezpiecznym i warunkami jego przewozu, np. najechanie samochodu osobowego na prawidłowo poruszający się po drodze pojazd-cysternę przewożący benzynę, którego skutkiem są obrażenia ciała kierującego pojazdem osobowym, niewywołane w żadnym stopniu przewożonym towarem, i przy braku jakiegokolwiek zagrożenia z nim związanym.

Dokonywanie oceny bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych na podstawie tak rozbieżnych danych, a tym bardziej formułowanie na ich podstawie wniosków dotyczących koniecznych działań organów państwa i jednostek samorządu terytorialnego, należy uznać za zdecydowanie nietrafne i wymagające pilnej korekty.

2. **Wprowadzenie postulowanego przez NIK „Centralnego systemu monitorowania przewozów towarów niebezpiecznych”[5], należy rozważyć w kontekście całego, krajowego systemu zarządzania bezpieczeństwem transportu towaru niebezpiecznych, który powinien stanowić część systemu zarządzania bezpieczeństwem państwa.**

   Utworzenie systemu monitorowania przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, na podstawie obecnie opublikowanych, ww. danych, wyłącznie przez Ministra Infrastruktury oraz postulowana ocena i analiza ryzyka dokonywana na poziomie wojewódzkim, może nie zrealizować założonego przez NIK celu, polegającego na zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa przewozu drogowego tych towarów w Polsce,

   Po pierwsze, postulowany przez NIK system, jeżeli zapadłaby decyzja o jego budowie, powinien obejmować nie tylko transport drogowy towarów niebezpiecznych, ale także powinien uwzględniać inne gałęzie transportu tych towarów, tj. transport kolejowy, śródlądowy, morski i lotniczy, bowiem przewozy drogowe omawianych towarów są także elementem transportu międzygałęziowego. Oznacza to, że projektowany, nowy system powinien być w pełni zharmonizowany a Minister Infrastruktury, wojewoda lub marszałek województwa, nawet przy możliwie największym zaangażowaniu prawnym i faktycznym, nie mogą być jedynymi organami tworzącymi omawiany system.

   Po drugie, tworzenie postulowanego przez NIK systemu monitorowania należy poprzedzić przeprowadzeniem prac studialnych, mających na celu szczegółową analizę rzeczywistych potrzeb w zakresie omawianego monitorowania[6], np. w odniesieniu do towarów dużego ryzyka w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych, a także szczegółową analizę możliwości

[5] Informacja nt. realizacji przez organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, str. 15.

[6] Wprowadzenie do prac studyjnych może stanowić monografia powstała w ramach projektu badawczego „Zintegrowany system bezpieczeństwa transportu”, Tom I-III, opracowany pod red. R. Krystek, Wyd. Komunikacji i Łączności sp. z o.o., Warszawa 2010 r.

powiązania tego systemu z systemem zarządzania bezpieczeństwem państwa, w który obecnie zaangażowane są organy państwa i organy samorządu terytorialnego.

Po trzecie, w ramach prac związanych z tworzeniem postulowanego przez NIK centralnego systemu monitorowania przewozu towarów niebezpiecznych, należy wziąć pod uwagę dorobek międzynarodowy dotyczący tworzenia europejskiego systemu monitorowania przewozów, zawarty choćby w pracach prowadzonych na forum Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej „EKG ONZ") oraz Komisji Europejskiej UE.

Reasumując, wprowadzenie postulowanego przez NIK centralnego systemu monitorowania, bez podjęcia ww. działań, może nie tylko nie zrealizować założonego celu, ale przede wszystkim może przynieść wręcz negatywne skutki, tj. niezgodności z innymi gałęziami transportu, niezgodności z rozwiązaniami międzynarodowymi w tym zakresie (np. czy system będzie obejmował zagranicznych przewoźników drogowych, czy będzie nakładał na nich obowiązki i jakie to będą obowiązki, czy system ten będzie zgodny z umowami międzynarodowymi?), a także narażenie budżetu państwa na dodatkowe, nieuzasadnione wydatki. Wdrożenie systemu oznaczałoby także nieadekwatne dla spodziewanych korzyści koszty dla polskiej gospodarki narodowej.

3. **Przywrócenie, przyznanych przed rokiem 2012, kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, Transportowemu Dozorowi Technicznemu, Inspektorowi Ochrony Środowiska oraz Państwowej Straży Pożarnej do przeprowadzania kontroli przewozu drogowego towarów niebezpiecznych w miejscach prowadzenia działalności gospodarczej uczestników tego przewozu, jest całkowicie nieuzasadnione.**

Z treści raportu wynika, że już obecne działania organów administracji publicznej oraz jednostek realizujących zadania związane z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych, nie zapewniają skutecznej eliminacji zagrożeń wynikających z przewozu tych towarów[7]. W takiej sytuacji wydaje się, że nałożenie dodatkowych, rozszerzonych uprawnień kontrolnych oraz włączenie do sytemu kontroli kolejnych organów, może spowodować powielanie się obszarów kompetencji kontrolnych oraz nadmierne obciążenie kontrolami uczestników omawianego przewozu, co nie przyczyni się do jakiejkolwiek poprawy bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych.

Wydaje się zatem, że w pierwszej kolejności należy położyć nacisk na usprawnienie obecnie wykonywanych kompetencji organów kontrolnych tak, aby kompetencje te realizowane były prawidłowo, rzetelnie i skutecznie. Postulowane przez NIK przywrócenie uprawnień kontrolnych i rozszerzenie katalogu organów kontrolnych w przewozie drogowym towarów niebezpiecznych, należy poprzedzić zaś taką analizą obecnie obowiązujących przepisów prawnych określających uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy, Transportowego Dozoru Technicznego, Inspektora Ochrony Środowiska oraz Państwowej Straży Pożarnej, która wykaże rzeczywiste potrzeby regulacyjne w tym zakresie.

[7] Informacja nt. realizacji przez organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, str. 9.

4. **Należy uznać za całkowicie nieuprawnione i sprzeczne z przepisami działu 1.8.3 ADR[8] kwestionowanie sposobu przeprowadzania egzaminów dla kandydatów na doradców i dla doradców do spraw bezpieczeństwa przewozu drogowego towarów niebezpiecznych przez zagraniczne właściwe władze Umawiających się Stron ADR.**

   Konsekwentnie, istnieje pilna konieczność wyjaśnienia działań TDT[9] określonych jako *„analiza listy osób, które uzyskały świadectwo doradcy poza granicami RP"* i w przypadku uznania tych działań za istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa omawianego przewozu, udostępnienia ich w trybie 1.8.2.1 ADR innym, zainteresowanym Państwom Stronom tej Umowy.

5. **Należy zdecydowanie poprzeć wnioski wynikające z raportu NIK dotyczące umożliwienia marszałkom województw przeprowadzania kontroli podmiotów prowadzących kursy z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych, z wyłączeniem obowiązku uprzedniego informowania tych podmiotów o zamiarze przeprowadzenia takiej kontroli.**

   Projektując nowe przepisy prawne w ww. zakresie, warto uwzględnić art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych, zgodnie z którym podmiot prowadzący kursy ADR (dla kierowców przewożących te towary) oraz kursy doradcy (dla kandydatów na doradców do spraw bezpieczeństwa omawianego przewozu) jest obowiązany najpóźniej w dniu rozpoczęcia kursu przedstawić marszałkowi informację o odwołaniu kursu. Prawnie dopuszczalna możliwość odwołania kursu w dniu jego rozpoczęcia może być bowiem nadużywana w sytuacjach, w których kontrola marszałka województwa przypadnie właśnie na ten dzień.

6. **Zasadnym jest wprowadzenie kompleksowych rozwiązań dotyczących zapewnienia odpowiedniej liczby parkingów, na które powinny być usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne.**

   Projektowane rozwiązania w ww. zakresie powinny uwzględniać fakt, że na parkingi, o których mowa, usuwane są tylko pojazdy przewożące towary niebezpieczne, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo przewozu drogowego, nie zaś wszystkie pojazdy przewożące towary niebezpieczne.

Reasumując, opublikowana przez NIK *„Informacja nt. realizacji przez organy państwa i jednostek samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych"* w sposób nieuzasadniony określa zagrożenia związane z transportem drogowym towarów niebezpiecznych, a postulowane przez NIK wnioski i działania związane z ograniczaniem tych zagrożeń, za wyjątkiem działań opisanych w ww. pkt 6, mogą okazać się nieskuteczne oraz kosztowne dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Opisywany raport NIK wymaga zatem pilnej weryfikacji polegającej na sprawdzeniu i wyjaśnieniu rozbieżności w opublikowanych danych dotyczących przewozu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce, a następnie pilnej weryfikacji wniosków opartych na tych danych, dotyczących oceny bezpieczeństwa tego przewozu i kierunków działań dla organów państwa oraz samorządu terytorialnego.

---

[8] Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR) (Dz. U. z 2017 r., poz. 1119 oraz z 2018 r., poz. 135).

[9] Skrót „TDT" oznacza Transportowy Dozór Techniczny.

TLP, jako organizacja biorąca czynny udział w krajowym i unijnym procesie legislacyjnym oraz wypracowywaniu najlepszych rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa transportu drogowego, w tym transportu drogowego towarów niebezpiecznych, deklaruje ewentualne wsparcie eksperckie w omawianym zakresie.

(-) **Maciej Wroński**

Prezes
Transport i Logistyka Polska