

ROLA REGULACJI PRAWNYCH W KSZTAŁTOWANIU BEZPIECZEŃSTWA TRANSPORTU DROGOWEGO TOWARÓW NIEBEZPIECZNYCH W POLSCE

„[...] Aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa krajowych i międzynarodowych przewozów towarów niebezpiecznych, [...] jednolite zasady bezpiecznego transportu międzynarodowego tych towarów powinny zostać również rozszerzone na transport krajowy”².

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, prawo, transport drogowy, towary niebezpieczne

¹ Ukończyła studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (1997-2002) oraz aplikację legistyczną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (2006-2007). Obecnie jest doktorantką drugiego roku na Wydziale Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej (2012-2013), a od 2013 roku jest także aplikantką radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Warszawie. Jako prawnik w Ministerstwie Infrastruktury (2003-2008) współuczestniczyła w charakterze legislatora w krajowym oraz w unijnym procesie legistycznym obejmującym projektowanie, uzgadnianie, opiniowanie oraz wydawanie aktów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa transportu, w tym transportu i ochrony towarów niebezpiecznych, szkoleń dla kierowców i dla doradców ds. bezpieczeństwa a także w dziedzinie szkoleń dla pracowników administracji rządowej i administracji samorządowej. Obecnie, pracując w firmie szkoleniowo-doradczej, autorka prowadzi postępowania pokontrolne (administracyjne i sądowno-administracyjne) oraz doradza przedsiębiorcom z zakresu bezpieczeństwa w transporcie. Jako trener prowadzi również szkolenia uczestników przewozu oraz szkolenia doskonalące kwalifikacje kadry przedsiębiorstw w branży logistycznej, w tym szkolenia współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Opracowuje również procedury bezpieczeństwa, w tym procedury ochrony w firmach transportowych, programy, harmonogramy oraz materiały szkoleniowe. Autorka publikacji dotyczących krajowego, wspólnotowego i międzynarodowego prawa transportowego, w tym szkoleń z zakresu bezpieczeństwa w transporcie. Prelegentka na konferencjach i seminariach związanych z bezpieczeństwem w branży TSL (Transport-Spedycja-Logistyka). Kontakt: m.wwalicka@wp.pl.

² Pkt 5 i 22 preambuły do dyrektywy 2008/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych (Dz. Urz. UE L 260 z dnia 30.09.2008 r.).

STRESZCZENIE

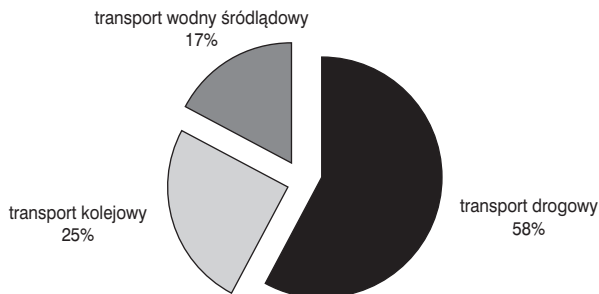
Niniejszy artykuł – podzielony na: wstęp, trzy części oraz podsumowanie – przedstawia problematykę dotyczącą roli regulacji prawnych w kształtowaniu bezpieczeństwa transportu drogowego w Polsce. Wstęp zawiera zwięzły opis oraz umiejscowienie problematyki w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego i bezpieczeństwa narodowego, w tym bezpieczeństwa narodowego Polski. W części pierwszej autorka opisuje istotę bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych, zwracając szczególną uwagę na zagrożenia, jakie wywołują one w omawianym transporcie. W części drugiej autorka dokonuje przeglądu obowiązujących na dzień 1 czerwca 2013 roku regulacji prawnych, w oparciu o ich podział ze względu na zasięg obowiązywania i miejsce stanowienia – regulacje międzynarodowe, unijne oraz krajowe. W części trzeciej opisuje funkcje, które pełnią niniejsze regulacje w kształtowaniu bezpieczeństwa transportu oraz na przykładach pokazuje skutki ich niezachowania, mające wpływ na stan tego bezpieczeństwa w Polsce. Celem artykułu jest zapoznanie czytelnika z elementami bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce, zidentyfikowanie i opisanie roli regulacji prawnych kształtujących omawiane bezpieczeństwo, a także przedstawienie propozycji rozwiązań w przypadkach niezachowania funkcji tych regulacji w systemie bezpieczeństwa omawianego transportu. Artykuł zawiera ilustracje, dane statystyczne oraz powołania źródeł prawa, wraz z ich publikatorami.

Wstęp

Obecnie główną gałęzią transportu towarów niebezpiecznych w Europie jest transport drogowy. Według najnowszych danych, dostępnych za rok 2010, udział tej gałęzi transportu w transporcie lądowym omawianych towarów jest największy – wynosi ponad połowę (58%) i jest ponad dwa razy większy niż udział transportu kolejowego oraz ponad trzy razy większy niż udział transportu wodnego śródlądowego, co przedstawia rys. 1.

Polska, ze względu na położenie geograficzne i wynikającą z niego pozycję geopolityczną, jako państwo przecięcia międzynarodowych dróg samochodowych w Europie, w szczególności tras europejskich północ-południe i zachód-wschód, zajmuje szóste miejsce wśród państw Unii Europejskiej pod względem ilości transportowanych towarów niebezpiecznych w gałęzi transportu drogowego. Przed naszym krajem są: Niemcy, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania oraz Francja³.

³ K. Grzegorzczuk, *Koncepcja systemu bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych, Rozprawa doktorska*, Politechnika Poznańska, Poznań 2012, s. 13.



Rysunek 1. Struktura gałęziowa transportu lądowego towarów niebezpiecznych w Europie w roku 2010

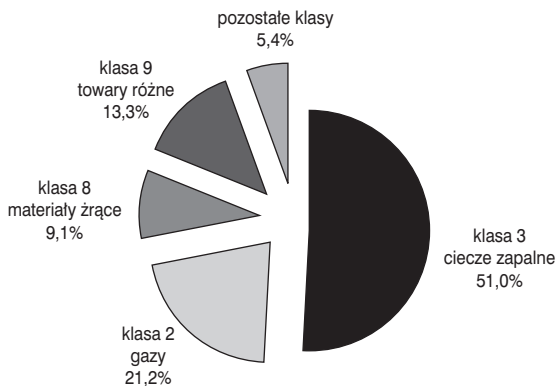
Źródło: K. Grzegorzczak, *Uregulowania prawne dotyczące przewozu gazów* [w:] *Materiały konferencyjne z Sympozjum „Bezpieczeństwo Transportu Drogowego Gazów Technicznych”*, zorganizowanego przez Polską Fundację Gazów Technicznych w dniu 25 października 2012 r. w Warszawie.

W Polsce, podobnie jak w pozostałych ww. państwach wiodących w omawianej problematyce, dominuje transport następujących towarów niebezpiecznych:

- materiałów ciekłych zapalnych, w tym benzyny, paliwa do silników diesla, farb oraz klejów, które używane są głównie do produkcji substancji i preparatów chemicznych stosowanych w przemyśle i związanej z nim gospodarce,
- gazów, w szczególności tych używanych do ogrzewania budynków oraz tych używanych do pracy urzędzeń w zakładach produkcyjnych,
- różnych materiałów i przedmiotów niebezpiecznych, w tym materiałów zagrażających środowisku wodnemu, niektórych akumulatorów, azbestu oraz organizmów zmienionych genetycznie,
- materiałów żrących, które atakują tkankę nabłonkową skóry lub błony śluzowej, jeżeli wejdą z nimi w reakcję chemiczną, w tym kwasów, akumulatorów mokrych i amin.

Szczegółowy podział przedmiotowy towarów niebezpiecznych transportowanych w Polsce, według danych za rok 2010 w transporcie drogowym, przedstawia rys. 2.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej dane, obrazujące skalę zjawiska, którym jest transport drogowy towarów niebezpiecznych, jako fragment otaczającej nas rzeczywistości, należy stwierdzić, że bezpieczeństwo tego transportu jest problemem ważnym, aktualnym i złożonym, wymagającym podejmowania racjonalnych decyzji oraz wypracowywania racjonalnych rozwiązań, tj. adekwatnych do skali, charakteru i cech opisywanego zjawiska.



Rysunek 2. Struktura przedmiotowa towarów niebezpiecznych w transporcie drogowym w Polsce w roku 2010

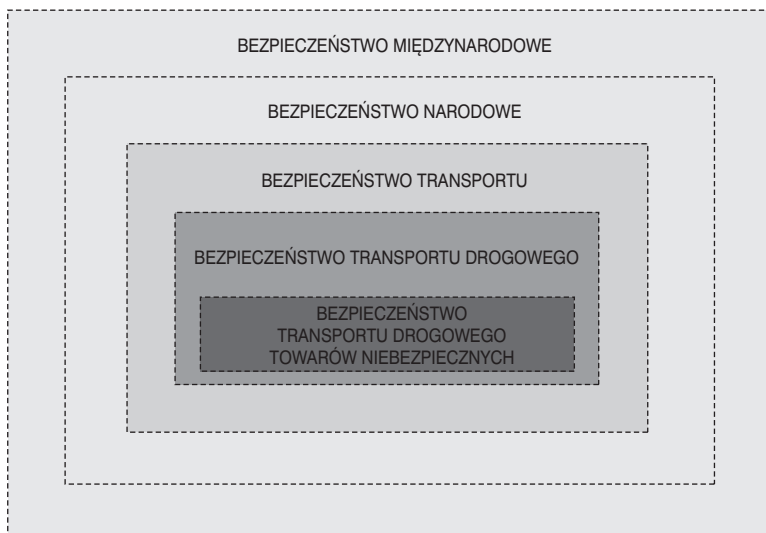
Źródło: K. Grzegorzczak, *Koncepcja systemu bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 16.

Bezpieczeństwo transportu drogowego towarów niebezpiecznych jest elementem bezpieczeństwa transportu drogowego – jednej z gałęzi transportu, wyodrębnionym z niej na podstawie dwóch kryteriów: transportowanego przedmiotu – rzeczy, którymi są towary niebezpieczne oraz zagrożeń, które towary te stwarzają podczas transportu dla ludzi, środowiska oraz majątku (mienia). Oznacza to, że bezpieczeństwo transportu drogowego towarów niebezpiecznych jest określeniem węższym niż bezpieczeństwo transportu drogowego, którego przedmiotem są nie tylko towary niebezpieczne, ale także inne rzeczy oraz osoby. Oba omawiane bezpieczeństwa są natomiast elementem bezpieczeństwa transportu, wyodrębnionym z niego ze względu na środek transportu – pojazd lub zespół pojazdów (przyczepa, naczepa), tzw. jednostki transportowe. Należy jednak pamiętać, że istnieją jeszcze cztery pozostałe gałęzie transportu: kolejowy, wodny śródlądowy, morski i lotniczy, przy czym tylko transport drogowy, kolejowy i wodny śródlądowy, są elementami transportu lądowego.

Transport jest jedną z dziedzin działalności państwa, jako podmiotu publicznego oraz podmiotów prywatnych znajdujących się pod jego jurysdykcją, co oznacza, że bezpieczeństwo transportu jest elementem bezpieczeństwa narodowego rozumianego, jako *stan uzyskany w wyniku odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi określanymi stosunkiem potencjału*

obronnego do skali zagrożeń⁴. Bezpieczeństwo narodowe jest z kolei elementem bezpieczeństwa międzynarodowego rozumianego, jako *brak obiektywnie istniejących zagrożeń i subiektywnych obaw oraz zgodne dążenie i działanie społeczności międzynarodowej na rzecz ochrony określonych wartości państwowych i pozapaństwowych (społecznych) za pomocą norm, instytucji i instrumentów zapewniających pokojowe rozstrzygnięcie sporów oraz tworzenie gospodarczych, społecznych, ekologicznych i innych przesłanek dynamicznej stabilności i eliminowania zagrożeń*⁵.

Usytuowanie bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych przedstawia rys. 3 poniżej:



Rysunek 3. Usytuowanie bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych na tle różnych podziałów bezpieczeństwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Grzegorzczak, *Koncepcja systemu bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 106.

⁴ Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, red. J. Pawłowski, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 16. Szerzej na temat bezpieczeństwa narodowego, patrz: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP Podstawowe kategorie Uwarunkowania System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.

⁵ Słownik terminów z zakresu..., dz. cyt., s. 20.

Na potrzeby niniejszej pracy autorka przyjmuje następujące definicje⁶ używanych określeń:

„regulacje prawne” – umowy międzynarodowe, dyrektywy Unii Europejskiej, ustawy i rozporządzenia, z których wynikają wymagania i warunki⁷ dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych, i które stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego w Polsce⁸,

„transport drogowy” – przemieszczanie się towarów niebezpiecznych po drogach publicznych wraz z postojami niezbędnymi do tego przemieszczania i wraz z czynnościami związanymi z tym przemieszczaniem, czyli załadunkiem i rozładunkiem towarów niebezpiecznych,

„bezpieczeństwo transportu drogowego towarów niebezpiecznych” – stan zabezpieczenia ludzi, środowiska i majątku (mienia) przed zagrożeniami, które stwarzają towary niebezpieczne podczas transportu drogowego,

„kształtowanie bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych” – proces polegający na oddziaływaniu na bezpieczeństwo transportu drogowego towarów niebezpiecznych, które wywołuje określony stan tego bezpieczeństwa w danym miejscu i czasie,

„rola regulacji prawnych” – zespół zadań (funkcji), które powinny spełniać regulacje prawne

„ADR” – Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych⁹.

Na potrzeby niniejszej pracy autorka przyjmuje także następujące hipotezy¹⁰:

⁶ Autorka formułuje definicje przywołujące relacje oznaczania, tzn. relacje, które zachodzą pomiędzy nazwą a jej desygnatami. Szerzej na ten temat, patrz: M. Zieliński, *Wykładania prawa Zasady, Reguły, Wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 208.

⁷ Na podstawie wykładów z metodologii badań naukowych na I i II roku studiów doktoranckich AON w latach 2011/2012 i 2012/2013 prowadzonych przez dr hab. A. Glena prof. AON, autorka przyjmuje rozumienie określenia: „warunek” – czynnik, od którego uzależnione jest zajście lub istnienie czegoś, coś, co musi być spełnione, aby coś innego funkcjonowało oraz „wymaganie”- norma, oczekiwanie, żądanie.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 178, poz. 483, z późn. zm.), art. 87, 89, 90 i 91. Regulacje prawne zwane są również aktami normatywnymi, patrz: W. Kitler, M. Czuryk, M Karpiuk, *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP Część ogólna*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

⁹ Dz. U. z 2011 r. Nr 110, poz. 641.

¹⁰ Szerzej na temat hipotez, jako domysłów i przypuszczeń w badaniach naukowych, patrz: M. Pelc, *Elementy metodologii badań naukowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012, s. 40-42.

- zakładam, że warunki i wymagania dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce wynikają z różnych regulacji prawnych o zasięgu międzynarodowym, unijnym i krajowym,
- zakładam, że regulacje prawne, z których wynikają warunki i wymagania dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce mają wpływ na kształtowanie, w tym na stan bezpieczeństwa tego transportu,
- zakładam, że rola regulacji prawnych w kształtowaniu bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce wynika z zadań (funkcji) prawa i jednocześnie ze skali oraz z charakteru tego transportu, w tym ze związanymi z nim zagrożeniami.

Ponadto, autorka przyjmuje: stan prawny niniejszej pracy na dzień 1 czerwca 2013 roku oraz zakres terytorialny problematyki omawianej w niniejszej pracy – Polska, jako państwo członkowskie Unii Europejskiej.

Istota bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych

Towarami niebezpiecznymi w transporcie drogowym są materiały (substancje, mieszaniny, roztwory, preparaty lub odpady) lub przedmioty (wyroby gotowe zawierające materiały niebezpieczne), których transport – na podstawie obowiązujących przepisów – jest zabroniony albo dopuszczony, ale jedynie po spełnieniu wymagań i warunków określonych w tych przepisach¹¹. Już z samej treści niniejszej definicji legalnej¹² wynika, że to w procesie tworzenia regulacji prawnych, na etapie ich projektowania, określa się, które z towarów niebezpiecznych należy dopuścić do transportu i na jakich warunkach a transportu, których należy zakazać. Z uwagi na fakt, że każdy towar niebezpieczny w transporcie stwarza przynajmniej jedno zagrożenie niepożądanym i szkodliwym działaniem fizycznym, biologicznym lub chemicznym, a zagrożenie to jest immanentną cechą każdego towaru niebezpiecznego, konieczność precyzyjnego określania warunków i wymagań jego transportu jest kluczowa dla zapewnienia bezpieczeństwa omawianego na wstępie niniejszego artykułu.

Towary niebezpieczne w transporcie drogowym podzielono na 13 grup, zwanych klasami, wyodrębnionych na podstawie zagrożenia dominującego, którego

¹¹ Dział 1.2. ADR.

¹² Definicja legalna jest to definicja występująca w tekście aktu prawnego, będącego jednocześnie źródłem prawa. Szerzej na temat definicji legalnych patrz: M. Zieliński, *Wykładania prawa...*, dz. cyt., s. 195-213 oraz Z. Ziemiński, *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1996, s. 44-56.

negatywne skutki dla otoczenia (ludzi, mienia i środowiska) powstają w krótkim czasie. Nazwy klas towarów niebezpiecznych są jednocześnie nazwami zagrożeń dominujących, jakie stwarzają należące do tych klas towary. Szczegółową klasyfikację przedstawiono na rys. 4 poniżej:

Klasa 1	Materiały i przedmioty wybuchowe
Klasa 2	Gazy
Klasa 3	Materiały ciekłe zapalne
Klasa 4.1	Materiały stałe zapalne, materiały samoreaktywne i materiały wybuchowe stałe odczulone
Klasa 4.2	Materiały samozapalne
Klasa 4.3	Materiały wytwarzające w zetknięciu z wodą gazy palne
Klasa 5.1	Materiały utleniające
Klasa 5.2	Nadtlenki organiczne
Klasa 6.1	Materiały trujące
Klasa 6.2	Materiały zakaźne
Klasa 7	Materiały promieniotwórcze
Klasa 8	Materiały żrące
Klasa 9	Różne materiały i przedmioty niebezpieczne

Rysunek 4. Podział towarów niebezpiecznych na klasy w transporcie drogowym
Źródło: ADR¹³.

Ponadto, każdy towar niebezpieczny, z wyjątkiem towarów należących do klasy 1 oraz klasy 7¹⁴, posiada przyporządkowany w ramach swojej klasy kod klasyfikacyjny, nadany na podstawie kryteriów klasyfikacyjnych, adekwatnych do zagrożenia lub zagrożeń stwarzanych przez ten towar w transporcie drogowym. Znaczenie elementów tych kodów przedstawiono na rys. 5 poniżej:

¹³ Podrozdział 2.1.1.1 ADR.

¹⁴ Towary niebezpieczne należące do klasy 1 (materiały i przedmioty wybuchowe) posiadają kody klasyfikacyjne składające się z numerów podklas i liter grup zgodności, przypisanymi zgodnie z przepisami pkt 2.2.1.1.4 ADR, natomiast towary niebezpieczne klasy 7 (materiały promieniotwórcze) nie mają kodu klasyfikacyjnego.

Znaczenie liter			Występuje w klasie:														
	w jęz. angielskim	w jęz. polskim															
A	Asphyxiant	duszące	2														
O	Oxidizing	utleniające	2		4.1	4.2	4.3	5.1		6.1		8					
F	Flammable	palne	2	3	4.1		4.3	5.1		6.1		8					
T	Toxic	trujące	2	3	4.1	4.2	4.3	5.1		6.1		8					
C	Corrosive	żrące	2	3	4.1	4.2	4.3	5.1		6.1		8					
D	Dessensitized (explosive)	odczulone (wybuchowe)		3	4.1												
SR	Self-Reactive	samoreaktywne			4.1												
S	Spontaneous combustion	samozapalne				4.2	4.3			6.1		8					
W	Water-reactive	reagujące z wodą				4.2	4.3	5.1		6.1		8					
P	Organic Peroxides	nadtlenki organiczne							5.2								
I	Infections	zakaźne									6.2						
M	Miscellaneous	różne															9

Rysunek 5. Znaczenie kodów klasyfikacyjnych występujących w klasach towarów niebezpiecznych w transporcie drogowym

Źródło: K. Grzegorzczak, R. Buchcar, *Towary niebezpieczne Transport drogowy ADR 2013-2015*, Wydawnictwo ADeR, Błonie 2013, s. 10.

Dodatkowo, niektóre towary niebezpieczne, ze względu na sposób ich przewozu (w sztukach przesyłki, luzem, w cysternach), ze względu na przewożone ilości lub ze względu na szczególne zagrożenia lub ich natężenie, uznano za tzw. towary dużego ryzyka, tj. towary, które mogą być użyte w zamachach terrorystycznych oraz w innych działaniach przestępczych wymierzonych przeciwko porządkowi publicznemu. Stąd też konieczna jest ochrona tych towarów, mająca na celu przeciwdziałanie ewentualnej kradzieży pojazdów z tymi towarami niebezpiecznymi, kradzieży przewożonych towarów oraz zamachom, np. na zaparkowane pojazdy.

Działania ochronne, o których mowa powyżej, to przede wszystkim: weryfikacja kierowcy i przewoźnika przez nadawcę lub załadowcę oraz ochrona fizyczna pojazdu, miejsc załadunku, składowania oraz rozładunku towarów niebezpiecznych dużego ryzyka, szkolenie kierowców i innych osób uczestniczących w omawianym transporcie a także dodatkowe środki bezpieczeństwa, w tym tworzenie planów (procedur) ochrony dotyczących towarów dużego ryzyka, których szczegółowy wykaz podano na rys. 6 poniżej:

Klasa	Podklasa	Materiał lub przedmiot	Ilość		
			Cysterna (l) ^c	Luzem (kg) ^d	Sztuki przesyłki (kg)
1	1.1	materiały i przedmioty	a	a	0
	1.2	materiały i przedmioty	a	a	0
	1.3	materiały i przedmioty grupy zgodności C	a	a	0
	1.4	UN: 0104, 0237, 0255, 0267, 0289, 0361, 0365, 0366, 0440, 0441, 0455, 0456 i 0500	a	a	0
	1.5	materiały i przedmioty	0	a	0
2		gazy palne (kod klasyfikacyjny F)	3000	a	b
		gazy trujące (kody klasyfikacyjne zawierające litery T, TF, TC, TO, TFC lub TOC) z wyłączeniem aerozoli	0	a	0
3		materiały ciekłe zapalne I i II grupy pakowania	3000	a	b
		materiały wybuchowe odczulone	0	a	0
4.1		materiały wybuchowe odczulone	a	a	0
4.2		materiały I grupy pakowania	3000	a	b
4.3		materiały I grupy pakowania	3000	a	b
5.1		materiały ciekłe utleniające I grupy pakowania	3000	a	b
		nadchlorany, azotan amonowy, nawozy na bazie azotanu amonowego oraz azotan amonowy w emulsji, zawiesinie lub żelu	3000	3000	b
6.1		materiały trujące I grupy pakowania	0	a	0
6.2		materiały zakaźne kategorii A (UN 2814 i UN 2900, z wyjątkiem materiału zwierzęcego)	a	0	0
8		materiały żrące I grupy pakowania	3000	a	b

^a nie dotyczy,

^b niezależnie od ilości towarów, przepisy rozdziału 1.10.3 nie mają zastosowania,

^c wartość podana w tej kolumnie ma zastosowanie wyłącznie w przypadkach, gdy przewóz w cysternach jest dozwolony, zgodnie z kodami zawartymi w kolumnach (10) lub (12) Tabeli A w dziale 3.2. Wartość ta nie ma zastosowania do materiałów niedopuszczonych do przewozu w cysternach,

^d wartość podana w tej kolumnie ma zastosowanie wyłącznie w przypadkach, gdy przewóz luzem jest dozwolony, zgodnie z kodami zawartymi w kolumnach (10) lub (17) Tabeli A w dziale 3.2. Wartość ta nie ma zastosowania do materiałów niedopuszczonych do przewozu luzem.

Rysunek 6. Wykaz towarów niebezpiecznych dużego ryzyka w transporcie drogowym

Źródło: ADR 2013-2015, przygotowany pod patronatem Europejskiego Stowarzyszenia Doradców ADR i Stowarzyszenia Doradców ds. Transportu Towarów Niebezpiecznych¹⁵.

¹⁵ Autorka cytuje przepisy rozdziału 1.10.3.1.2 ADR 2013-2015, w wersji przetłumaczonej na język polski pod patronatem Europejskiego Stowarzyszenia Doradców ADR oraz Stowarzyszenia Doradców ds. Transportu Towarów Niebezpiecznych i nieopublikowanej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ od dnia 1 stycznia 2013 roku zmienił się wykaz towarów dużego ryzyka a zmiany te, choć mogą być już stosowane w Polsce, na dzień 1 czerwca 2013 roku (dzień stanu prawnego niniejszego artykułu), nie zostały jeszcze opublikowane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Opisana powyżej klasyfikacja towarów niebezpiecznych w transporcie drogowym stanowi pierwszy element przedmiotowej strony bezpieczeństwa omawianego transportu. Oprócz klasyfikacji, na kształtowanie, w tym na stan bezpieczeństwa, o którym mowa, oddziałują również następujące czynności oraz podejmowane w związku z nimi działania:

- dobór opakowania do towaru,
- dobór środka transportu (ciągnika i naczepy lub przyczepy) do towaru,
- wyposażenie dobranego środka transportu w sprzęt adekwatny do zagrożeń, które stwarza lub stwarzają przewożone towary,
- wybór kierowcy przeszkolonego i uprawnionego do wykonania planowanej operacji transportowej,
- sporządzenie dokumentacji towarzyszącej transportowanemu towarowi, w szczególności prawidłowe wypełnienie dokumentu przewozowego oraz zaopatrzenie kierowcy w pisemne instrukcje zgodne z ADR, na wypadek zaistnienia zdarzenia niepożądanego,
- spełnienie innych wymagań i warunków określonych w przepisach o transporcie drogowym oraz w prawie o ruchu drogowym¹⁶.

Podmiotowa strona bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych obejmuje wszystkich uczestników omawianego transportu, na których składają się podmioty zarówno publiczne, jak i prywatne, wykonujące różne funkcje i związane z nimi zadania transportowe. Podmioty, o których mowa to w szczególności:

- nadawcy, producenci, załadownicy, pakujący, napełniający, jako podmioty, bezpośrednio lub pośrednio zaangażowane w rozpoczynający się dopiero transport towaru niebezpiecznego,
- spedytorzy lub inni organizatorzy transportu, którzy ustalają warunki dostawy całej usługi transportowej,
- przewoźnicy i kierowcy, jako podmioty faktycznie realizujący transport drogowy,
- odbiorcy, rozładownicy, opróżniający, jako podmioty końcowe procesu transportowego.

Należy zaznaczyć, że każdy z tych podmiotów posiada inne obowiązki, charakterystyczne z punktu widzenia funkcji i zadań, które pełni w całym procesie transportowym, a w związku z tym każdy z tych podmiotów ponosi adekwatną

¹⁶ Przepisy, o których mowa to: ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*, Dz. U. z 2012 r., poz. 1265, z późn. zm. oraz ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*, Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.

do tych funkcji i zadań odpowiedzialność wynikającą z obowiązujących regulacji prawnych¹⁷.

Reasumując, istota bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych polega na prawidłowej odpowiedzi na dwa pytania: pierwsze – czy dany materiał lub przedmiot jest towarem niebezpiecznym w transporcie, a jeżeli tak, to drugie – w jaki sposób przewieźć ten towar przy zastosowaniu wymagań oraz warunków przedmiotowej i podmiotowej strony omawianego bezpieczeństwa, także przy uwzględnieniu funkcji danego podmiotu w procesie transportowym?

Charakterystyka regulacji prawnych określających warunki i wymagania dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce

Regulacje prawne, z których wynikają warunki i wymagania dotyczące bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych w każdym państwie Unii Europejskiej, w tym w Polsce, mają charakter systemowy, tzn. stanowią całość tworzoną przez zbiór elementów i relacji pomiędzy nimi¹⁸. Elementami tego systemu są odrębne, ale jednocześnie powiązane hierarchicznie, trzy poziomy stanowienia tych regulacji:

- poziom regulacji prawnych międzynarodowych (międzynarodowy),
- poziom regulacji prawnych Unii Europejskiej (unijny) oraz
- poziom regulacji prawnych krajowych każdego państwa unijnego, w tym Polski (krajowy).

Nadrzędny wobec pozostałych jest poziom regulacji prawnych międzynarodowych, któremu podporządkowany jest poziom unijny oraz, jako najniższy, poziom krajowy. Oznacza to, że warunki i wymagania stanowione na poziomie unijnym i krajowym powinny być zgodne z tymi, które zostały ustanowione na poziomie międzynarodowym. Takie ukształtowanie systemu regulacji prawnych i jednocześnie hierarchiczne uporządkowanie jego elementów wraz z ich cykliczną nowelizacją, dostosowującą obowiązujące regulacje prawne, co dwa lata do postępu technicznego i gospodarczego, pozwala na tworzenie spójnych i zharmonizowanych wymagań technicznych oraz organizacyjnych dotyczących bezpiecznego transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Europie, w tym w Polsce.

¹⁷ Szerzej na temat obowiązków uczestników przewozu i ich odpowiedzialności, patrz: dział 1.4 ADR oraz przepisy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o *przewozie towarów niebezpiecznych*, Dz. U. Nr 227, poz. 1367, z późn. zm.

¹⁸ P. Sienkiewicz, *Metody badań nad bezpieczeństwem i obronnością*, Warszawa 2010, Akademia Obrony Narodowej, s. 35.

Na poziomie międzynarodowym regulacje prawne przyjmują postać umów międzynarodowych, czyli *międzynarodowych porozumień między państwami, zawartych w formie pisemnej i regulowanych przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy są ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na ich szczególną nazwę*¹⁹ a w odniesieniu do transportu drogowego ratyfikowanej umowy międzynarodowej, czyli umowy przyjętej (zatwierdzonej) poprzez tak zwany akt międzynarodowy, przez który państwo wyraża na płaszczyźnie międzynarodowej swoją zgodę na związanie się umową²⁰.

Na poziomie unijnym regulacje prawne przyjmują postać dyrektyw, czyli aktów prawnych, które wiążą każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków²¹.

Na poziomie prawa krajowego polskiego regulacje prawne przyjmują postać:

- ustaw, czyli aktów parlamentu, o charakterze normatywnym, zajmującym następane po konstytucji miejsce w systemie źródeł prawa krajowego, dochodzących do skutku w określonej procedurze²² lub
- rozporządzeń, czyli aktów normatywnych wydanych przez organy władzy wykonawczej na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawę i w celu jej wykonania²³.

Proces stanowienia regulacji prawnych w odniesieniu do transportu lądowego towarów niebezpiecznych, w tym organy stanowiące te regulacje, rodzaje tych regulacji oraz ich hierarchiczne uporządkowanie przedstawia rys. 7 poniżej:

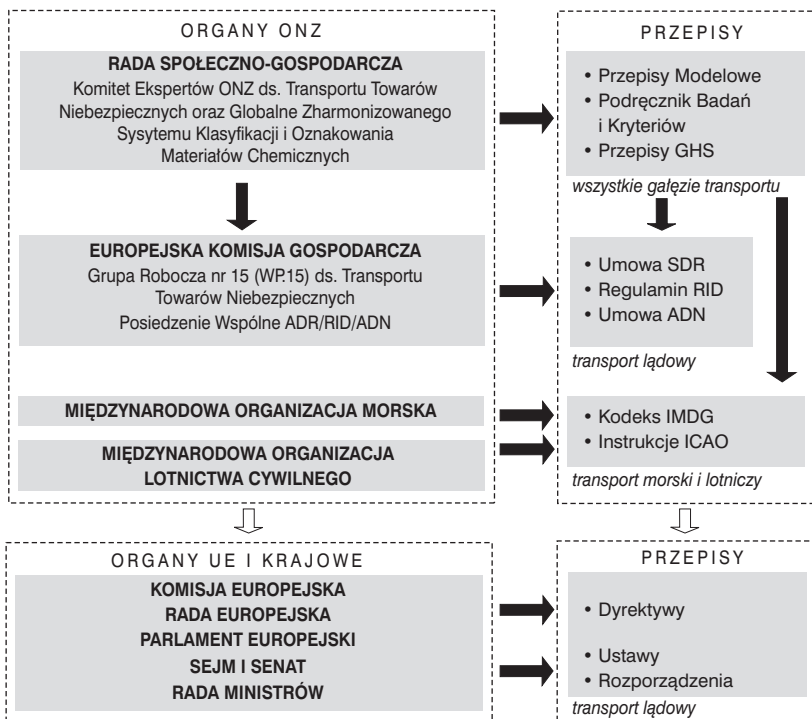
¹⁹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439, art. 2 ust. 1 lit. a.

²⁰ Tamże, art. 2 ust. 1 lit. b.

²¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2, z późn. zm., art. 288.

²² Szerzej na temat ustawy, jako źródła regulacji prawnych, patrz: L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymta, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 46-70 oraz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad Techniki Prawodawczej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 22-228.

²³ Szerzej na temat rozporządzenia, jako źródła regulacji prawnych patrz: S. Wronkowska, *Model rozporządzenia, jako aktu wykonawczego do ustawy w świetle Konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł...*, dz. cyt., s. 71-94 oraz S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do Zasad...*, dz. cyt., s. 229-266.



Rysunek 7. Proces stanowienia regulacji prawnych w transporcie lądowym towarów niebezpiecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. S. Michalik, A. Gajek, K. Grzegorzczak, S. Gredecki, M. Piękniewski, L. Słomka, P. Janik, D. Dziwulski, S. Zając, „Opracowanie programów zarządzania ryzykiem związanym z transportem drogowym niebezpiecznych chemikaliów. Określenie kryteriów oceny zagrożeń oraz wymagań dotyczących transportu drogowego substancji oraz materiałów niebezpiecznych Polsce w kontekście przeciwdziałania katastrofom chemicznym w transporcie tych materiałów, z uwzględnieniem rozwiązań zastosowanych w niektórych państwach”, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, Warszawa, listopad 2008 r.

Z ww. procesu stanowienia regulacji prawnych w odniesieniu do transportu drogowego towarów niebezpiecznych na wszystkich trzech poziomach stanowienia tych regulacji, można wyprowadzić następujące wnioski:

- warunki i wymagania dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych tworzone są przede wszystkim na poziomie stanowienia regulacji międzynarodowych i to na tym poziomie kształtowane jest bezpieczeństwo omawianego transportu, stąd też istotnym jest, aby delegacje narodowe, w tym delegacja

polska, aktywnie uczestniczyła w obradach organów Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), a przez to miała realny wpływ na stan omawianego bezpieczeństwa,

- regulacje unijne mają charakter deklaratoryjny, ich celem jest bowiem wprowadzanie ustalonych już wcześniej warunków i wymagań do prawa Unii Europejskiej, a następnie zobowiązanie państw unijnych do ich wprowadzania w prawie krajowym. W wyjątkowych przypadkach, Państwa Członkowskie Unii Europejskiej mogą uchylać – odrębne od międzynarodowych – akty prawne obowiązujące wyłącznie na terenie Unii i zawsze zgodne z regulacjami prawnymi międzynarodowymi,
- regulacje krajowe, podobnie jak unijne, mają charakter deklaratoryjny, a dodatkowo mają zapewnić transpozycję regulacji unijnych do prawa krajowego. Swoboda działania organów krajowych stanowiących krajowe regulacje prawne ustalana jest na poziomie międzynarodowym i tylko w tym zakresie działania legislacyjne państw mają charakter konstytucyjny.

Warunki i wymagania dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych zawarte są w następujących, szczegółowych regulacjach prawnych:

Poziom regulacji prawnych międzynarodowych to:

- *Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR)*²⁴, która w dziewięciu częściach zawiera: warunki i wymagania ogólne dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych, klasyfikację tych towarów, wykaz wszystkich towarów niebezpiecznych, przepisy szczególne oraz wyłączenia dotyczące transportu towarów niebezpiecznych pakowanych w ilościach ograniczonych, przepisy dotyczące stosowania opakowań i cystern, procedury nadawcze, w tym dokumenty przewozowe, wymagania dotyczące badania i konstrukcji opakowań, dużych pojemników do przewozu luzem, dużych opakowań, cystern i kontenerów do przewozu luzem, przepisy dotyczące warunków przewozu, załadunku, rozładunku oraz manipulowania ładunkiem, wymagania dotyczące załogi pojazdu, wyposażenia, postępowania i dokumentacji oraz wymagania dotyczące konstrukcji i dopuszczenia pojazdów²⁵. Umowa ta nowelizowana jest w cyklu dwuletnim, zawsze w roku nieparzystym, a kolejne jej wersje wchodzi w życie w dniu 1 stycznia roku nieparzystego (2011, 2013, itd.), przy czym przez pierwsze sześć

²⁴ Dz. U. z 2011 r. Nr 110, poz. 641.

²⁵ Szerzej na temat warunków i wymagań dotyczących transportu drogowego towarów niebezpiecznych zawartych w ADR: K. Grzegorzczak, R. Buchcar, *Towary niebezpieczne Transport drogowy ADR 2013-2015*, Wydawnictwo ADeR, Błonie 2013.

miesiący obowiązywania nowej wersji umowy (do dnia 30 czerwca) dopuszcza się stosowanie wersji poprzedniej.

Poziom regulacji prawnych unijnych to:

- *dyrektywa 2008/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych*²⁶, która określa cele, jakie powinny osiągnąć państwa unijne w zakresie ujednoczenia warunków i wymagań transportowych w całym transporcie lądowym towarów niebezpiecznych, tj. harmonizacja przepisów prawa wspólnotowego dotyczących przewozu towarów niebezpiecznych w transporcie lądowym (drogowym, kolejowym i żegludze śródlądowej), polegająca na ustanowieniu wspólnego systemu prawnego obejmującego wszystkie aspekty transportu lądowego tych towarów; określenie jednolitych zasad bezpiecznego transportu międzynarodowego towarów niebezpiecznych poprzez wprowadzenie warunków i wymagań transportowych zapewniających funkcjonowanie wspólnego rynku transportu w Unii Europejskiej oraz stworzenie wspólnotowego systemu regulacji prawnych spójnego i aktualizowanego zgodnie z systemem regulacji prawnych międzynarodowych,
- *dyrektywa Rady 95/50/WE z dnia 6 października 1995 r. w sprawie ujednoczonych procedur kontroli drogowego transportu towarów niebezpiecznych*²⁷, która nie ustala warunków i wymagań transportowych, ale reguluje zakres i sposób wykonywania kontroli oraz wprowadza obowiązek stosowania przez krajowe organy kontrolne jednolitych – unijnych – procedur postępowania w związku z kontrolą transportu drogowego towarów niebezpiecznych. Procedury te określone są szczegółowo w liście kontrolnej, zawierającej kompletny wykaz naruszeń zgrupowanych w trzech kategoriach, stosownie do stopnia stwarzanych przez nie zagrożeń w transporcie drogowym.

Poziom regulacji prawnych krajowych – polskich to:

- *ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych*²⁸, transponująca do prawa krajowego ww. dyrektywę 2008/68/WE, określająca: zasady prowadzenia działalności w zakresie krajowego i międzynarodowego przewozu drogowego, kolejną i żegludą śródlądową towarów niebezpiecznych oraz organy i jednostki realizujące zadania związane z tym przewozem, w tym obowiązki i uprawnienia uczestników omawianego przewozu oraz osób wykonujących

²⁶ Dz. Urz. UE L 260 z dnia 30.9.2008, s. 13-59.

²⁷ Dz. Urz. UE L 249 z dnia 17.10.1995, s. 35-40.

²⁸ Dz. U. Nr 227, poz. 1367, z późn. zm.

czynności związane z przewozem, działalność doradców ds. bezpieczeństwa, wymagania dotyczące prowadzenia szkoleń, wymagania dotyczące środków transportu, zasady nadzoru i kontroli oraz odpowiedzialności, w tym karania uczestników przewozu za popełnione naruszenia,

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 2012 r. *w sprawie warunków technicznych parkingów, na które są usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne*²⁹, które określa warunki techniczne, jakie powinny spełniać parkingi, wraz z miejscami przeładunkowymi towarów niebezpiecznych, aby można było na nie usunąć pojazdy przewożące towary niebezpieczne w stosunku, do których, na podstawie odrębnych przepisów stwierdzono naruszenia uniemożliwiające dalszy transport drogowy,
- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 sierpnia 2012 r. *w sprawie formularza rocznego sprawozdania z działalności w zakresie przewozu towarów niebezpiecznych oraz sposobu jego wypełniania*³⁰, które określa wzór formularza, o którym mowa, przygotowywanego przez doradcę ds. bezpieczeństwa dla uczestnika przewozu towarów niebezpiecznych, a także określa szczegółowo sposób wypełniania tego formularza. W odniesieniu do transportu drogowego, wypełniony formularz przesyła się do odpowiedniego ze względu na siedzibę rejestrową podmiotu Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego,
- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 maja 2012 r. *w sprawie uzyskiwania świadectwa doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych*³¹, które określa warunki, formę i tryb przeprowadzania egzaminu dla doradców do spraw bezpieczeństwa, skład komisji egzaminacyjnej, sposób jej działania i tryb jej powoływania, wymagania kwalifikacyjne dla osób wchodzących w jej skład oraz sposób ustalania wysokości ich wynagrodzenia, tryb wydawania świadectwa doradcy do spraw bezpieczeństwa oraz jego wtórnika, warunki i sposób przechowywania dokumentacji dotyczącej egzaminu oraz dotyczącej wydanych świadectw doradcy, przedłużania terminu ich ważności oraz wydawania ich wtórników, wzór świadectwa doradcy i sposób jego wypełniania, wysokość opłat za egzamin dla doradców oraz wysokość opłaty za wydanie wtórnika świadectwa doradcy, a także tryb jej wnoszenia,
- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 czerwca 2012 r. *w sprawie formularza listy kontrolnej i formularza*

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1293.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 966.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 691.

*protokołu kontroli*³², transponujące do prawa krajowego ww. dyrektywę 95/50/WE, i określające wzór formularza listy kontrolnej, wzór protokołu kontroli w przewozie kolejną i żegluga śródlądową towarów niebezpiecznych, a także sposób i zakres wypełniania listy kontrolnej i protokołu kontroli,

- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie prowadzenia kursów z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych³³, określające: szczegółowe wymagania w stosunku do podmiotów wykonujących działalność w zakresie prowadzenia kursów z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych, rodzaje i zakres kursów z zakresu przewozu towarów niebezpiecznych, ich ramowy program oraz minimalny czas ich trwania a także warunki wydawania zaświadczenia potwierdzającego ukończenie odpowiedniego kursu, warunki i sposób przechowywania dokumentacji dotyczącej prowadzonych kursów, wzór wniosku o wpis do rejestru podmiotów prowadzących kursy oraz wzór zaświadczenia potwierdzającego wpis podmiotu do tego rejestru, wzór zaświadczenia o ukończeniu kursu oraz wysokość opłaty za wpis do rejestru podmiotów prowadzących kursy,
- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR³⁴, określające szczegółowe warunki, tryb wydawania i przedłużania ważności świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR oraz wydawania jego wtórnika, wzór i sposób wypełniania świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR oraz wysokość opłat za wydanie świadectwa dopuszczenia pojazdu ADR, przedłużenie jego ważności oraz wydanie jego wtórnika,
- rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 lutego 2012 r. w sprawie egzaminów dla kierowców przewożących towary niebezpieczne³⁵, określające: szczegółową formę i tryb przeprowadzania egzaminu kończącego kurs ADR, szczegółowy tryb wydawania zaświadczenia ADR i jego wtórnika oraz sposób wypełniania zaświadczenia ADR, warunki, jak również sposób przechowywania dokumentacji dotyczącej egzaminu oraz wydanych zaświadczeń ADR i ich wtórników, wzór zaświadczenia ADR, wysokość wynagrodzenia członków komisji egzaminacyjnej oraz wysokość opłaty za wydanie zaświadczenia ADR i jego wtórnika.

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 655.

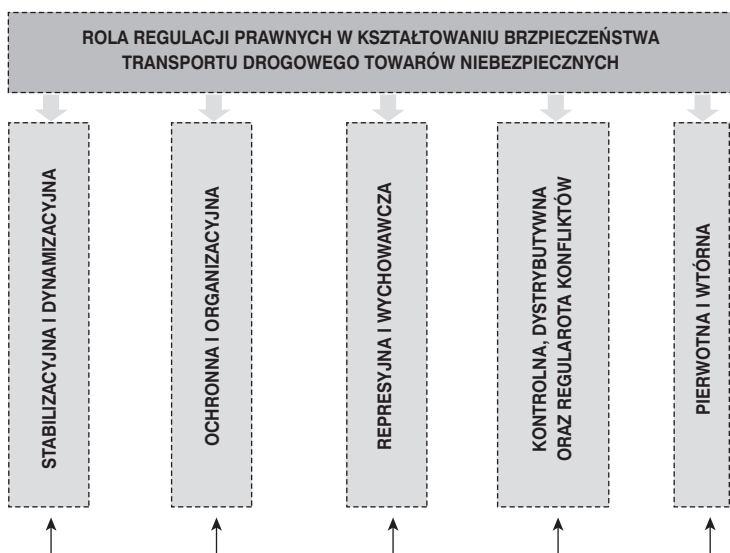
³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 619.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 192.

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 191, z późn. zm.

Funkcje regulacji prawnych w kształtowaniu bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce i skutki niezachowania tych funkcji dla stanu bezpieczeństwa tego transportu

Celem regulacji prawnych – z których wynikają opisane powyżej warunki i wymagania w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych – stanowiących na trzech opisanych powyżej poziomach, jest uczynienie omawianego transportu bezpiecznym dla ludzi, środowiska przyrodniczego i majątku (mienia). Regulacje prawne, o których mowa, mają zatem określoną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa omawianego transportu, co oznacza, że pełnią funkcje wynikające nie tylko z funkcji prawa³⁶, ale również ze skali zjawiska, którym jest omawiany transport, z jego charakteru oraz cech. Rolę regulacji prawnych, o których mowa, wraz z podziałem na funkcje, przedstawia rys. 8 poniżej:



Rysunek 8. Rola regulacji prawnych w kształtowaniu bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Grzegorzczak, *Koncepcja systemu bezpieczeństwa...*, dz. cyt., s. 107 oraz T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 1998, s. 11.

³⁶ Szerzej na temat określenia *prawo* oraz funkcji prawa, patrz: T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, dz. cyt., s. 1-35.

Funkcja stabilizacyjna i dynamizacyjna została wyodrębniona na podstawie kryterium kierunku oddziaływania regulacji prawnych. Funkcja stabilizacyjna polega na utrwaleniu istniejących i obowiązujących regulacji prawnych, dając gwarancję niezmienności obowiązujących zasad oraz pewność ich obowiązywania, podczas gdy funkcja dynamizacyjna polega na promowaniu zmian³⁷ oraz na wprowadzaniu innowacji. Spełnienie niniejszych funkcji przez regulacje prawne w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych wyraża się w tym, że warunki i wymagania dotyczące omawianego transportu z jednej strony powinny mieć charakter stały i niezmienny w odniesieniu do opisanej na wstępie istoty omawianego bezpieczeństwa, a z drugiej strony cykliczne nowelizacje regulacji prawnych powinny być wprowadzane wyjątkowo, tylko w określonym do tego celu – dostosowania transportu do postępu technicznego, w przewidywanym cyklu dwuletnim, w prosty i niezaskakujący sposób dla uczestników transportu drogowego towarów niebezpiecznych, z uwzględnieniem zasady praw nabytych oraz okresów przejściowych, pozwalających na dostosowanie się do nowych, wprowadzanych zasad.

Przykładami niezachowania omawianych funkcji przez polskie regulacje prawne są następujące stany faktyczne i wynikające z nich sytuacje:

- ponad dwuletnie opóźnienie w transpozycji postanowień dyrektywy 2008/68/WE do prawa polskiego przez ustawę z dnia 19 sierpnia o przewozie towarów niebezpiecznych, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2012 roku, zamiast najpóźniej w dniu 1 lipca 2009 roku, skutkiem, czego postępował proces braku harmonizacji wymagań i warunków w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych, np. w odniesieniu do używania jednolitych nazw tych towarów w transporcie lądowym, będących efektem klasyfikacji, jako najważniejszego elementu strony przedmiotowej bezpieczeństwa omawianego transportu,
- wypaczenie celu ww. dyrektywy poprzez ww. ustawę, która w sposób nadmiernie kazuistyczny reguluje zasady transportu drogowego towarów niebezpiecznych, a ponadto zawiera nieobjęte transpozycją omawianej dyrektywy postanowienia dotyczące, np. ciśnieniowych urządzeń transportowych,
- brak w ww. ustawie przepisów przejściowych i dostosowujących, powodujących ponad dziewięćmiesięczny paraliż systemu szkolenia i egzaminowania doradców ds. bezpieczeństwa, jako osób nadzorujących spełnianie warunków i wymagań przez uczestników transportu drogowego towarów niebezpiecznych (czuwających nad stanem bezpieczeństwa w firmach), skutkujący trwałą (nieodwracalną) utratą uprawnień przez tych doradców, którzy posiadają wykształcenie średnie. Sytuacja ta spowodowała zamknięcie dostępu do

³⁷ Tamże, s. 11.

zawodu doradcy dla osób posiadających przeszło kilkunastoletnie – wręcz unikatowe – doświadczenie w pracy związanej z bezpieczeństwem omawianego transportu w firmach transportowych,

- spóźnione o prawie rok przeprowadzenie procedury przetargowej na wybór producenta zaświadczeń ADR dla kierowców przewożących towary niebezpieczne, skutkujące prawie dwumiesięczną przerwą w wydawaniu niniejszych zaświadczeń, a obecnie skutkujące prawdopodobieństwem braku tych blankietów z powodu zbyt małej ich ilości objętych przedmiotowym przetargiem. Sytuacja taka wpływa negatywnie na stan bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych, ponieważ kierowcy nie mogą uzyskać uprawnień ADR będą wykonywać zadania transportowe bez wymaganej wiedzy i doświadczenia na temat zagrożeń stwarzanych przez towary niebezpieczne,
- błędy merytoryczne w ADR zarówno w wersji obowiązującej w latach 2009-2011, 2011-2013, jak również w wersji 2013-2015, mogącej być stosowanej obecnie, np.:

*Za środowisko wodne uważa się w odniesieniu do organizmów wodnych, że żyją one w wodzie oraz w wodnym ekosystemie, którego są częścią*³⁸

albo

*Postanowienia paragrafu 5.3.1 w zakresie nalepek powinny uwzględniać mutatis mutandis w zakresie znaków*³⁹.

Funkcja ochronna i organizacyjna została wyodrębniona na podstawie kryterium rodzaju oddziaływania regulacji prawnych. Funkcja ochronna polega na tym, że regulacje prawne mają wspierać (chronić) te wartości, które są istotne ze społecznego punktu widzenia, natomiast funkcja organizacyjna objawia się w tworzeniu instytucjonalnych warunków życia społecznego i państwowego⁴⁰. Spełniając niniejsze funkcje w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych regulacje prawne mają po pierwsze zagwarantować, że ich przestrzeganie zapewni pożądany stan bezpieczeństwa ludzi środowiska i mienia (majątku), a po drugie mają zorganizować instytucjonalny wymiar zarządzania omawianym bezpieczeństwem, dającą uczestnikom omawianego transportu poczucie braku zagrożeń.

Przykładami niezachowania omawianych funkcji przez polskie regulacje prawne są następujące stany faktyczne i wynikające z nich sytuacje:

³⁸ Przepis 2.2.9.1.10.1.2 ADR.

³⁹ Przepis 5.3.6 ADR, Dz. U. z 2009, Nr 27, poz. 162.

⁴⁰ T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa...*, dz. cyt., s. 11.

- paraliż najpierw szkoleń kierowców przewożących towary niebezpieczne, będących podmiotowym elementem bezpieczeństwa omawianego transportu, poprzez brak regulacji prawnych umożliwiających przeprowadzanie tych szkoleń w ośrodkach, potem brak regulacji prawnych umożliwiających przeprowadzanie egzaminów, a następnie brak regulacji prawnych umożliwiających właściwym władzom, tj. marszałkom województw, wydawanie blankietów zaświadczeń ADR potwierdzających, że kierowcy są osobami przeszkolonymi i posiadają wiedzę oraz umiejętności w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa omawianego transportu,
- wypaczenie celu szkolenia kierowców i ich egzaminowania, którym obecnie, zamiast poznania zasad bezpiecznego transportu towarów niebezpiecznych i praktycznych umiejętności zachowania się podczas zaistnienia zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia (majątku), kierowcy i prowadzący szkolenia wręcz toną w biurokratycznej, papierkowej pracy związanej z jego organizacją oraz z organizacją egzaminu, wyrażającą się, np. w kilkukrotnym zgłaszaniu do tych samych podmiotów identycznych informacji związanych z danymi kierowców lub ich uprawnieniami,
- brak spójnych i jednolitych działań podejmowanych przez instytucje i organizacje uczestniczące od strony państwa w egzaminowaniu kierowców, skutkujący zróżnicowaniem wymagań egzaminacyjnych w zakresie możliwości posiadania pomocy naukowych podczas egzaminu. Na terenie jednych województw kierowcy w trakcie egzaminów mogą korzystać z podręczników i notatek, na terenie innych tylko z ADR, na terenie pozostałych nie mogą zaś korzystać z żadnych materiałów, a nawet przepisów.

Funkcja represyjna i wychowawcza została wyodrębniona na podstawie sposobu oddziaływania regulacji prawnych i uwzględnia to, czy regulacje te działają przez obawę dolegliwości, które mogą spotkać ich adresatów w przypadku naruszenia norm, czy przez fakt, że wyrabia się w adresatach norm trwałe przekonania i skłonności oraz nawyki towarzyszące ich stosowaniu⁴¹. Oznacza to, że regulacje prawne w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych powinny kształtować pożądane przez ich twórców postawy społeczne wpływające na stan bezpieczeństwa omawianego transportu poprzez zachęcanie do stosowania omawianych regulacji i zniechęcanie do ich nieprzestrzegania poprzez skutecznie działający system sankcji (kar) za popełnione naruszenia.

⁴¹ Tamże.

Przykładami niezachowania omawianych funkcji przez polskie regulacje prawne są następujące stany faktyczne i wynikające z nich sytuacje:

- wykorzystywanie przez uczestników transportu drogowego towarów niebezpiecznych luk w polskich regulacjach prawnych,
- wykorzystywanie przez uczestników transportu drogowego towarów niebezpiecznych nadmiernej kazuistyki ww. regulacji, jako argumentu przy ponoszeniu odpowiedzialności w omawianym transporcie,
- ciągłe i skuteczne poszukiwanie niezgodności polskich regulacji prawnych z wymaganiami i warunkami transportu drogowego towarów niebezpiecznych ustalonymi na poziomie międzynarodowym i krajowym, prowadzące do omijania krajowych rozwiązań prawnych, a przez to negatywnie wpływających na bezpieczeństwo omawianego transportu,
- podejmowanie działań związanych z organizowaniem transportu drogowego towarów niebezpiecznych z pominięciem niemożliwych do zastosowania regulacji prawnych i wynikających z nich rozwiązań, na własną rękę, często bez zachowania istoty bezpieczeństwa omawianego transportu, a przez to z narażeniem życia i zdrowia uczestników tego transportu,
- brak możliwości egzekwowania odpowiedzialności w przypadku popełniania naruszeń w sytuacjach faktycznych nieobjętych polskimi regulacjami prawnymi (tzw. luki w prawie).

Funkcja kontrolna, dystrybucyjna i regulatora konfliktów została wyodrębniona na podstawie kryterium rezultatu (skutku) oddziaływania regulacji prawnych. Funkcja kontrolna polega na tym, że rezultatem działania regulacji prawnych jest skuteczna eliminacja odstępstw od obowiązujących regulacji, funkcja dystrybucyjna polega na tym, że regulacje prawne przyczyniają się do podziału dóbr i ciężarów, a funkcja regulatora konfliktów polega na rozstrzygnięciu sporów w przypadku niezgodności interesów i opinii społecznych⁴². Wobec niniejszego, rolą regulacji prawnych w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych powinno być zarówno stworzenie: skutecznego systemu egzekwowania popełnianych naruszeń, charakteryzującego się nieuchronnością i adekwatnością stosowanych kar do popełnianych naruszeń i rozwiązywaniem powstałych na tym tle konfliktów, jak również stworzenie racjonalnego podziału odpowiedzialności w omawianym transporcie, tj. podziału opartego na takim rozdzieleniu i przypisaniu obowiązków i uprawnień, który jest odpowiedni do funkcji uczestników przewozu, które pełnią wykonując zadania transportowe związane z towarami niebezpiecznymi.

⁴² Tamże.

Przykładami niezachowania omawianych funkcji przez polskie regulacje prawne są następujące stany faktyczne i wynikające z nich sytuacje:

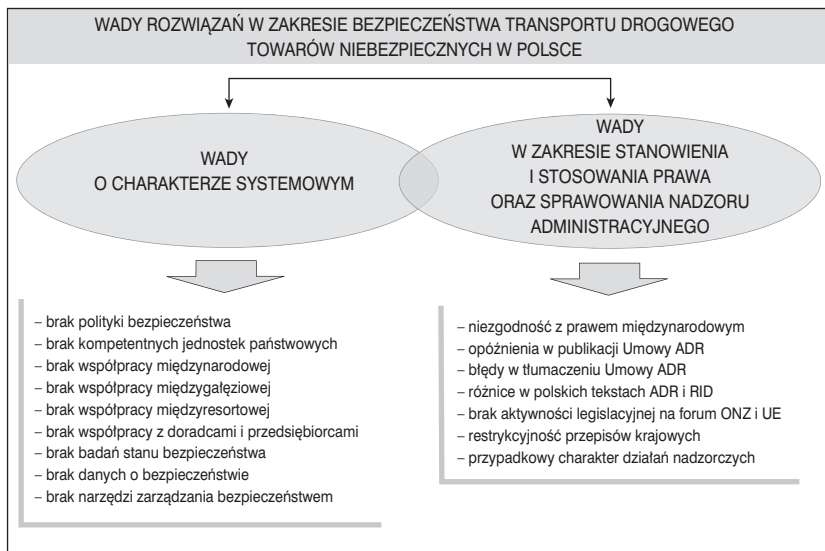
- brak jednolitych i jednoznacznych kryteriów podziału odpowiedzialności uczestników transportu drogowego towarów niebezpiecznych, skutkujących przenoszeniem tej odpowiedzialności na podmioty mniejsze i słabsze ekonomicznie,
- nierównomierne rozłożenie ciężarów (obowiązków) uczestników omawianego transportu poprzez przypisanie zbyt wielu obowiązków kierowcom, których zadaniem jest bezpieczne wykonanie zadania transportowego, a nie prowadzenie postępowań pokontrolnych, w związku z naruszeniami regulacji prawnych.

Funkcja pierwotna i wtórna została wyodrębniona na podstawie kryterium pierwszeństwa w stanowieniu regulacji prawnych. Funkcję pierwotną pełnią regulacje prawne międzynarodowe i niektóre unijne, z których bezpośrednio wynikają warunki i wymagania dotyczące bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych, natomiast funkcję wtórną (odtwórczą) pełnią regulacje prawne krajowe, w tym regulacje polskie, zapewniające jedynie stosowanie pozostałych regulacji na terytorium poszczególnych państw.

Przykładami niezachowania omawianych funkcji przez polskie regulacje prawne są następujące stany faktyczne i wynikające z nich sytuacje:

- ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych zamiast transponować postanowienia dyrektywy 2008/68/WE, w sposób nadmiernie szczegółowy, często bezużyteczny z punktu widzenia bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych reguluje drobne, incydentalne sprawy mające zastosowanie w pojedynczych przypadkach. Tymczasem rolą regulacji krajowych powinno być jedynie odtworzenie, a nie tworzenie obowiązujących już zasad bezpiecznego transportu omawianych towarów, ustanowionych na poziomie międzynarodowym i unijnym,
- wypaczony zostaje cel polskich rozporządzeń, które zamiast wykonywać ww. ustawę, regulują sprawy zastrzeżone do materii ustawowej, stając się przez to swoistą furtką pozwalającą na uzupełnienie i naprawienie niedoskonałości regulacji rangi ustawowych.

Skutki niezachowania opisanych powyżej funkcji regulacji prawnych w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych w Polsce oraz skutki zachwiania roli tych regulacji, przedstawia w sposób syntetyczny rys. 9 poniżej, prezentujący wady zarówno systemowe, jak również wady powstałe w procesie stanowienia i stosowania polskich regulacji prawnych:



Rysunek 9. Wady rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce

Źródło: K. Grzegorzczak, *Koncepcja systemu bezpieczeństwa...*, dz. cyt. s. 103.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza roli regulacji prawnych stanowiących zarówno na poziomie międzynarodowym, unijnym, jak również polskim – krajowym, a także analiza treści wybranych regulacji, pozwala na sformułowanie syntezy, że zarówno proces stanowienia regulacji prawnych, jak również ich treść, wpływa bezpośrednio lub choćby pośrednio na kształtowanie bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych. Stan tego bezpieczeństwa jest zmienny w miejscu i w czasie, a zależy po pierwsze od zachowania równowagi zarówno pomiędzy wszystkimi funkcjami składającymi się na rolę regulacji prawnych, jak również od zachowania równowagi pomiędzy funkcjami istniejącymi w ramach podziałów dokonanych przez autorkę, a po drugie od rzeczywistego spełniania omawianych funkcji przez regulacje prawne, gdyż istnieje prawdopodobieństwo, że niespełnienie choćby jednej z tych funkcji spowoduje zmianę stanu bezpieczeństwa omawianego transportu, niekoniecznie w powszechnie pożądanym kierunku.

Analiza roli regulacji prawnych w transporcie drogowym towarów niebezpiecznych w Polsce, przeprowadzona przez autorkę w niniejszym artykule, wykazała słuszność wszystkich trzech postawionych na wstępie hipotez.

Warunki i wymagania dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce wynikają z różnych regulacji prawnych o zasięgu międzynarodowym, unijnym i krajowym, przy czym regulacje te mają budowę hierarchiczną, a rola pierwszych dwóch grup regulacji to przede wszystkim bezpośrednio ustalanie ww. warunków i wymagań kształtujących bezpieczeństwo omawianego transportu. Autorka zauważa, że aby mieć wpływ na kształtowanie omawianego bezpieczeństwa, należy aktywnie uczestniczyć przede wszystkim w procesie stanowienia ww. warunków i wymagań na poziomie międzynarodowym i unijnym.

Regulacje prawne, z których wynikają warunki i wymagania dotyczące transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce, mają wpływ na kształtowanie, w tym na stan bezpieczeństwa tego transportu, ponieważ są źródłem reguł postępowania w omawianym transporcie i już na etapie ich projektowania kształtowany jest stan bezpieczeństwa omawianego transportu. Na poziomie regulacji krajowych autorka zauważa jednak – mające wpływ na kształt omawianego bezpieczeństwa – zaniechania legislacyjne dotyczące harmonizacji warunków i wymagań tego transportu oraz tendencje do stanowienia nadmiernie kazuistycznych regulacji prawnych, niemających żadnego związku z zapewnieniem, a przez to z kształtowaniem bezpieczeństwa omawianego transportu.

Rola regulacji prawnych w kształtowaniu bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych w Polsce wynika z funkcji, które pełnią te regulacje, jako źródła prawa, ale jednocześnie, aby skutecznie kształtować bezpieczeństwo omawianego transportu, funkcje te powinny uwzględniać skalę oraz charakter transportu drogowego towarów niebezpiecznych, a w szczególności zagrożenia, które stwarzają te towary podczas transportu. Autorka zauważa, że obecnie nie jest zachowana rola polskich regulacji prawnych, co w sposób negatywny wpływa na aktualny stan bezpieczeństwa omawianego transportu. Jest ono kształtowane w sposób przypadkowy, niespójny, na podstawie indywidualnych, samodzielnych działań podejmowanych głównie przez podmioty prywatne (pojedynczych przedsiębiorców), nie zaś, jako skoordynowane, zaplanowane i celowe działania podmiotów

publicznych (państwowych), które posiadają realny wpływ na stanowienie regulacji prawnych w omawianej dziedzinie, a przez to posiadają realny wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa omawianego transportu w Polsce.

Autorka zauważa ponadto, że kierunkiem przyszłych działań podejmowanych na poziomie polskich regulacji prawnych powinno być stworzenie systemu zarządzania bezpieczeństwem transportu drogowego towarów niebezpiecznych, w którym elementem krytycznym, z punktu widzenia zapewnienia tego bezpieczeństwa, powinien zaistnieć proces stanowienia omawianych regulacji, będących źródłem warunków i wymagań omawianego transportu.

Bibliografia

- Europejskie Stowarzyszenie Doradców ADR oraz Stowarzyszenie Doradców ds. Transportu Towarów Niebezpiecznych, Umowa europejska dotycząca międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych (ADR), na podstawie oryginału angielskiego zawartego w dokumencie Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ nr ECE/TRANS/225, wraz z poprawkami wprowadzonymi do dnia 31.01.2013.
- Grzegorzczak K., *Koncepcja systemu bezpieczeństwa transportu drogowego towarów niebezpiecznych*, Rozprawa doktorska, Politechnika Poznańska, Poznań 2012.
- Grzegorzczak K., Buchcar R., *Towary niebezpieczne Transport drogowy ADR 2013-2015*, Wydawnictwo ADeR, Błonie 2013.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo Narodowe RP Podstawowe kategorie Uwarunkowania System*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Kitler W., Czuryk M., Karpiuk M. *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP, Część ogólna*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymta, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Materiały konferencyjne z Sympozjum „Bezpieczeństwo Transportu Drogowego Gazów Technicznych”, zorganizowanego przez Polską Fundację Gazów Technicznych w dniu 25 października 2012 r. w Warszawie.
- Michalik J., Gajek A., Grzegorzczak K. i inni, *Opracowanie programów zarządzania ryzykiem związanym z transportem drogowym niebezpiecznych chemikaliów; określenie kryteriów oceny zagrożeń oraz wymagań dotyczących transportu drogowego substancji i materiałów niebezpiecznych w Polsce w kontekście przeciwdziałania katastrofom chemicznym w transporcie tych materiałów, z uwzględnieniem rozwiązań zastosowanych w niektórych państwach*, CIOP, Warszawa 2008
- Pelc M., *Elementy metodologii badań naukowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012.

- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. J. Pawłowski, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2009.
- Sienkiewicz P., *Metody badań nad bezpieczeństwem i obronnością*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1998.
- Wronkowska S., Zieliński M., *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa, Zasady, reguły, wskazówki*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2006.

THE IMPORTANCE OF LEGAL REGULATIONS IN SAFETY OF ROAD TRANSPORT OF DANGEROUS GOODS IN POLAND

Keywords: safety, law, regulations, road transport, dangerous goods

SUMMARY

The aim of this article is to present a basic knowledge on the importance of legal regulations in safety of road transport of dangerous in Poland. The article is divided into: an introduction, three merits-related parts and a summary. The first part concerning a nature and an essence of safety in transport of dangerous goods. The second part gives information on the whole legislation process and regulations on the matter in question, which is based on three levels of law (International, European and National). The last part, in theoretical and practical point of view, describes in details the role of regulations in developing safety of road transport of dangerous goods in Poland. To make the article more useful, author presents statistical data and tables, gives illustrations and shows where to find the provisions.