

Jan Unarski¹

SYSTEM NIEZALEŻNYCH BADAŃ WYPADKÓW DROGOWYCH W KONCEPCJI ZEUS

W artykule przedstawiono rozważania, które przyczyniły się do stworzenia koncepcji powołania Państwowej Komisji Badania Katastrof Drogowych, jako niezależnego ciała mającego za zadanie przedstawić opinii publicznej i odpowiednim urządowi przyczyny najtragiczniejszych zdarzeń w ruchu drogowym. W trakcie dyskusji nad projektem ZEUS, w którym opisano założenia projektu i propozycje rozwiązania tego problemu, wyłoniła się koncepcja zintegrowania działalności już istniejących komisji badań wypadków w lotnictwie i ruchu kolejowym z przewidywanymi do powołania komisjami wypadków drogowych i wodnych. W przypadku urzeczywistnienia takiej koncepcji realne stałoby się powołanie Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Transportu, w którym działałyby odpowiednie komisje branżowe, mające szansę w dalszej perspektywie na pełną integrację.

Badanie zdarzeń drogowych i ustalanie ich przyczyn

Nie ma na świecie osoby, która po usłyszeniu, że wydarzyła się jakakolwiek katastrofa, nie zadałaby pytań zaczynających się od: „Dlaczego?...” i „Czyja to wina?...”. To naturalne dla człowieka zainteresowanie przyczynami zdarzeń związane jest oczywiście z jego ciekawością i chęcią bycia poinformowanym. Gdy otrzyma on odpowiedzi na te pytania, to można założyć, że w 99% zaspokoją jego ciekawość. Nieusatysfakcjonowanymi pozostaną tylko ci, bezpośrednio dotknięci tą tragedią, ich rodziny oraz osoby, których zadaniem i misją życiową jest badanie przyczyn wypadków oraz poprawa bezpieczeństwa transportu. O tym, że nie da się ustalić przyczyn katastrof w sposób amatorski, zdano sobie sprawę już dawno, a przede wszystkim tam, gdzie zagrożenie nieszczęśliwym zdarzeniem o dużym rozmiarze wydawało się największe. Kompleksowe badanie przyczyn katastrof rozpoczęło się najwcześniej w dziedzinie awiacji, w której jakiegokolwiek

potknięcia kojarzyły się zawsze ze śmiercią. Na dodatek statki powietrzne były i są najbardziej skomplikowanymi obiektami, których poznanie i zrozumienie funkcjonowania dostępne jest tylko nielicznym. Kto jednak miałby przeprowadzić takie badania i dostarczyć społeczeństwu raport z ustaleniem prawdziwych przyczyn zdarzenia? Gdyby podjęła się ich którakolwiek ze stron związanych w jakiś sposób z przewoźnikiem, właścicielem pojazdu, infrastruktury, czy też z uszkodzonymi – nie miałyby szans na obiektywne spojrzenie i ocenę takiego zdarzenia. Nawet gdyby zrobiła to w sposób bezstronny, to i tak raport taki spotkałby się z niedowierzaniem strony przeciwnej. A społeczeństwu należy się obiektywna prawda o zdarzeniu, gdyż:

- tylko wiarygodna identyfikacja przyczyn pozwala na opisanie czynników, które doprowadziły do zdarzenia, a ich znalezienie daje szansę ich eliminacji w przyszłości,
- ustalenie prawdy o zdarzeniu jest ważne dla ofiar i ich bliskich, daje również szansę na uspokojenie i złagodzenie odczuwanego przez nich cierpienia,
- ustalenie prawdziwej przyczyny oraz reakcja na nią jest również niezbędnym czynnikiem do przywrócenia zaufania do bezpieczeństwa podróży danym środkiem transportu.

Kto jednak miałby być źródłem takiej ekspertyzy, której wszyscy by zaufali? Poszukiwanie prawdy, które jest domeną wymiaru sprawiedliwości, zdawało się spełniać większość niezbędnych ku temu warunków, łącznie z tym, że strony sporu zadbają o minimalizację niekorzystnych ocen, a niezależny sąd osądzi sprawiedliwie. Jednakże ukierunkowanie tych poszukiwań nastawione jest wyraźnie na znalezienie winnych za karygodne czyny, a procedura postępowania dopuszcza odmowę odpowiedzi na wiele postawionych pytań oraz praktycznie nie daje żadnych szans na poszukiwanie dróg poprawy bezpieczeństwa transportu w ogólności.

Znalezienie osób czy też instytucji, którym można by bez zastrzeżeń przypisać atrybut niezależności, okazało się bardzo trudnym zadaniem. Pierwszą organizacją, która zdała sobie z tego sprawę, była Międzynarodowa Organizacja

¹ Dr inż., Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie, junarski@ies.krakow.pl

Lotnictwa Cywilnego (ICAO), sporządzająca w roku 1951 aneks do Konwencji z Chicago (odpowiednik ustawy zasadniczej dla lotnictwa), nakazujący, aby badanie przyczyn wypadku lotniczego było w przyszłości przeprowadzane osobno, niezależnie od dochodzenia dotyczącego winnego wypadku. Mimo iż wyraźnie rozróżniono już badanie katastrof dla potrzeb wymiaru sprawiedliwości od badania dla potrzeb poznawczych i poprawy bezpieczeństwa, to i tak początkowo przeprowadzane one były przez urzędy mające bezpośredni związek z zarządzaniem w lotnictwie. Dopiero w latach 60. ubiegłego stulecia powołano w Stanach Zjednoczonych Narodową Radę Bezpieczeństwa Transportu (National Transportation Safety Board – NTSB) jako osobną i niezależną organizację do spraw badań wypadków, zatrudniającą własnych specjalistów. Ustalono, że badaniom będą podlegały nie tylko wypadki lotnicze, lecz również wszystkie inne wypadki w sektorach transportu (transport powietrzny, wodny, kolejowy, drogowy i rurociągi). Dzięki temu połączeniu sił Kongresowi udało się stworzyć sytuację, w której NTSB miał większy wpływ – co należy uznać za bardzo ważne dla bezpieczeństwa – niż w przypadku, gdyby utworzono pięć różnych niezależnych rad zajmujących się przeprowadzaniem badań w poszczególnych rodzajach transportu².

Ten rys historyczny jest niezbędny do tego, aby zrozumieć, że blisko 50 lat działania tej organizacji przyniosło wymierny skutek dla bezpieczeństwa transportu w kraju o najwyższym stopniu komunikacji na świecie. Za tym przykładem podążały inne kraje, w tym państwa starego kontynentu, a także Unia Europejska.

Polska również starała się zapewnić możliwość prowadzenia niezależnych badań katastrof i z pozytywnym skutkiem udało się to osiągnąć w dziedzinie transportu lotniczego (Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych) oraz transportu kolejowego (Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych). Obie te komisje osiągnęły wysoki poziom niezależności. Współpracują również z odpowiednimi organizacjami Unii Europejskiej. Nie mają co prawda bezpośredniego wpływu na poprawę bezpieczeństwa w swoich dziedzinach transportu, ale raporty z ich badań przekazywane są do Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz Urzędu Transportu Kolejowego. Urzędy te, odpowiedzialne za koordynację, zarządzanie, legislację i bezpieczeństwo we własnych dziedzinach, mają możliwość pozytywnego wykorzystania rezultatów prac tych komisji. Trzeba jednak przyznać, że rozpoczęciu i działalności prac tych komisji sprzyjał określony charakter tych środków transportu, ich sztywne reguły pracy i bezpieczeństwa. Nieco inaczej przedstawia się sprawa bezpieczeństwa transportu wodnego. O ile w zakresie transportu morskiego można mówić o wysokim stopniu unormowania i znaczącym zdyscyplinowaniu (Urząd Morski), o tyle rozproszony transport śródlądowy, w tym wszystkie małe prywatne obiekty pływające, sprawiają istotny kłopot w nadzorze i kontroli. Dlatego też ko-

nieczność ewentualnego objęcia nadzorem tych obiektów spowodowałaby trudne do określenia utrudnienia. Zmieniający się statut Izb Morskich i ich nie do końca określone kompetencje co do orzekania o winie osób dodatkowo utrudniają ustalenie przyczyn wypadków morskich.

Jednakże ewentualne trudności, o których wspomniano powyżej, są niczym w porównaniu z sytuacją w ruchu drogowym, który jest zjawiskiem masowym, dotyczy pojazdów zatamizowanych, nie podlegających bieżącemu nadzorowi jak lotnictwo lub kolej i częściowo żegluga. Dlatego też dogłębne zbadanie wszystkich zdarzeń drogowych nie jest możliwe, m.in. z uwagi na przewidywane koszty takich badań.

Poszukiwanie przyczyn zdarzeń drogowych, ich ustalenie i weryfikacja, a także przygotowywanie i formułowanie zaleceń dotyczących poprawy bezpieczeństwa w transporcie drogowym, oparte musi być w znaczącej mierze na zasadach badań statystycznych. Uzupełniać je muszą interdyscyplinarne badania katastrof, poczynając od grup największego ryzyka i największych potencjalnych skutków zdarzeń.

Aktualnie hierarchia tych zagrożeń przedstawia się następująco:

1. Katastrofy i wypadki autobusów i busów (zagrożenie wielkiej liczby osób).
2. Katastrofy i wypadki z udziałem pojazdów ciężarowych (zagrożenie poważnym skutkiem).
3. Wypadki na przejściach dla pieszych (ochrona niechronionych użytkowników dróg).
4. Zderzenia z obiektami przydrożnymi.
5. Wypadki motocyklowe (zagrożenie grupy kierowców z najbardziej prężnego przedziału wiekowego).
6. Wypadki dzieci do 14. roku życia.
7. Pozostałe wypadki drogowe.

Aktualnie prowadzone statystyki wypadkowe w kraju powstają w oparciu o bazę SEWIK i formularze wypełniane przez policję drogową. Z uwagi na charakter tej bazy danych i sposoby zbierania do niej informacji, nie jest możliwe prowadzenie powypadkowych badań zdarzeń w sposób poszerzony i interdyscyplinarny. Stąd osąd dokonany na miejscu zdarzenia lub nieco później nie zawiera w sobie rozważań opisujących stopień wpływu na zdarzenie innych czynników, takich jak: warunki atmosferyczne, zmęczenie, cechy dróg i ich wyposażenia istotne dla bezpieczeństwa ruchu, stan techniczny pojazdu, wyszkolenie uczestników ruchu itd. Nie znaczy to, że zamieszczone w tej bazie informacje o przyczynach zdarzeń są nietrafne. Jesteśmy przekonani, że są one w wysokim stopniu obiektywne, ale nie mogą zawierać elementów szerszego spojrzenia na zdarzenie. Wynika to z kilku powodów, w tym głównie organizacyjnych (brak sił i środków), ale także z przyczyn niezależnych od osób zbierających dane. Nie ma bowiem ugruntowanych metodologii ustalania rzeczywistego wpływu na zdarzenia innych czynników niż czynnik ludzki. Ten ostatni posiada najlepszą obudowę metodologiczną, ponieważ w dotychczasowej praktyce ruchu drogowego prawie na całym świecie powszechnie jest poszukiwanie

² W Europie kompleksowe badania wypadków drogowych zainicjował prof. Murray Mackay, UT Birmingham UK.

przyczyn zdarzenia dla potrzeb procesów sądowych: karnego i cywilnego, oraz dla działań odszkodowawczych. W wielu krajach nie istnieją nawet zaawansowane sposoby rekonstrukcji zdarzeń drogowych do tych potrzeb. Z kolei w innych krajach europejskich problematyka rekonstrukcji wypadków drogowych jest przedmiotem dużego zainteresowania naukowców i tam wykształciły się odpowiednie szkoły służące wiedzą, dostarczające ekspertów, literaturę naukową, instrukcje postępowania oraz zaplecze techniczne. Ale w tych krajach również nie prowadzi się szczegółowych badań wypadków na masową skalę. Jest prawdą, że w niektórych z nich, w ramach poszczególnych programów badawczych, kontynuowano „przesiewowe” badania zdarzeń drogowych w pogłębiony sposób, z których opublikowano wybrane wyniki np. dla samochodów ciężarowych. Badania te wykonywały wyspecjalizowane instytucje³ lub ad hoc zebrane grupy specjalistów. Również w tych krajach, w których je prowadzono, podstawowym problemem było zbudowanie relacji prawnych z dotychczas obsługującymi te zdarzenia służbami państwowymi, przy zachowaniu poufności i prywatności osób biorących w nich udział. Ponieważ badania te prowadzone były równoległe do badań policyjnych dla postępowań w obrębie wymiaru sprawiedliwości, dlatego też dopuszczone było publikowanie wyłącznie wyników zbiorczych, bez możliwości opisywania przyczyn poszczególnych, dających się zidentyfikować zdarzeń tak, aby nie doprowadzić do konfliktów prawnych.

Dotychczasowa praktyka pokazała, że priorytet nadaje się badaniom dla potrzeb postępowania procesowego, a analizy służące lepszemu poznaniu problemów bezpieczeństwa transportu są wtórne w stosunku do tych potrzeb, a w najlepszym wypadku równoległe. Badania te, prowadzone w szerokim, interdyscyplinarnym zakresie, są niestety bardzo kosztowne i czasochłonne, stąd możliwe są wyłącznie w odniesieniu do wybranych problemów i nie mogą obejmować 60 tys. wypadków rocznie ani setek tysięcy kolizji.

W Polsce sytuacja jest o tyle korzystna, że wypadki drogowe badane są dość wnikliwie. A jeśli dochodzi do występowania ofiar śmiertelnych i ciężko rannych zawsze z udziałem prokuratury i w 95% przypadków z udziałem przynajmniej jednego biegłego sporządzającego ekspertyzę zdarzenia wraz z jego rekonstrukcją w postaci ustalenia prędkości ruchu pojazdów biorących udział w zdarzeniu i sprecyzowania przyczyn jego zaistnienia. Jest już spełnieniem fundamentalnego wymogu badań wypadków, który w tym zakresie precyzuje dokument Komisji Europejskiej⁴.

Dla spełnienia tych celów wydano w UE wiele zaleceń (nazywanych rekomendacjami), których wprowadzenie w życie jest pożądanym kierunkiem działań, mogącym skutecznie doprowadzić do przejrzystości i harmonizacji tych badań we wszystkich krajach UE.

Jednocześnie rekomendacje dają znaczną dowolność krajom w kształtowaniu tych służb (organów) tak, aby każde państwo mogło pozostać w zgodzie z dotychczasowymi uregulowaniami. Rekomendacje te można ująć następująco:

1. Badania zdarzeń drogowych powinny być zorientowane na możliwość dostarczania danych do Europejskiej Bazy Danych Zdarzeń Drogowych.
2. Badania przyczyn zdarzeń i aspektów ich bezpieczeństwa powinny być nacechowane maksymalną otwartością i przejrzystością.
3. Badania powinny cechować pełną niezależność od innych instytucji mogących (chcących) mieć wpływ na wybór zdarzeń do badań lub na ich wyniki. Współpraca jest dozwolona wyłącznie przy zachowaniu powyższych reguł.
4. Badania powinny mieć zapewnione wystarczające źródło finansowania.
5. Każdy kraj samodzielnie określa obszary, w których chce prowadzić badania zdarzeń drogowych.
6. Badania powinny być wykonywane przez doświadczony i multidyscyplinarny zespół pracowników. Muszą oni posiadać doświadczenie i być możliwie dobrze obeznani z europejskim standardem badań.
7. Badania zdarzeń na miejscu powinny być prowadzone przez ww. zespół w tym samym czasie, co inne służby, względnie z niewielkim opóźnieniem, ale bez nadmiernej zwłoki.
8. Dane o zdarzeniu powinny dotyczyć ludzi, pojazdów i drogi w zakresie wystarczającym do przedmiotowych potrzeb.
9. Jako najlepszą praktykę wskazuje się badanie zdarzenia natychmiast po zaistnieniu wypadku, gdy ślady i pojazdy są jeszcze na drodze, badanie pojazdów na drodze lub w miejscu ich składowania, prowadzenie wywiadów z osobami uczestniczącymi w zdarzeniu, również pozyskiwania danych z innych źródeł (policja, szpitale).
10. Zbierający informacje i dane powinni mieć standaryzowane narzędzia i sposoby zbierania danych na miejscu wypadku.
11. Badający i badania zorientowane na bezpieczeństwo nie mogą mieć nic wspólnego z badaniami dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości. Badający nie mogą być świadkami ani biegłymi sądowymi w tych sprawach.
12. Badający muszą mieć zapewniony właściwy własny status prawny w stosunku do innych badających miejsce zdarzenia. Powinni mieć zapewniony status umożliwiający im kooperację z policją i innymi osobami badającymi to zdarzenie.
13. Badani muszą dokładnie być poinformowani, komu dostarczają danych i jakie służby będą te dane zbierać i przechowywać.
14. Dane ze zdarzeń muszą być zbierane w sposób umożliwiający ich harmonizację i przydatność dla innych osób lub instytucji.
15. Metodologia badań powinna być opracowana na szczeblu europejskim i dostępna wszystkim członkom UE.

³ Projekt GIDAS (*German In-Depth Accident Study*), BEA Francja – (*Bureau d'Enquetes sur les Accidents*) w obszarach: AIR, SEA i TT – Transport Terre, *The Dutch Safety Board (OVV)* Holandia oraz w Norwegii przez *AIBN (Accident Investigation Board Norway)*.

⁴ D4.5 Recommendations for Transparent and Independent Road Accident Investigation – ERSO Safety Net

16. Europejska baza danych powinna być budowana i dostępna w każdym kraju UE. Musi też być dokładna i kompletna.
17. Dane i rezultaty z tak prowadzonych badań nie mogą być w żadnym przypadku dostępne i wykorzystywane w procesie sądowym ani świadczyć przeciwko komukolwiek.
18. Żadne dane umożliwiające identyfikację osób nie mogą być dostarczone jakiegokolwiek trzeciej osobie.
19. Dane i rezultaty z badań i analiz mogą być przekazywane dalej wyłącznie w takiej wersji i formie, które umożliwiają identyfikację osób i zdarzeń.
20. Raporty powinny bazować na europejskiej bazie danych i zawierać zagregowane dane (w przeciwieństwie do badań w lotnictwie, transporcie kolejowym i morskim).
21. Rezultaty badań powinny być publikowane każdego roku.
22. Zagregowane dane i roczne raporty powinny być dostępne w krajowym i europejskim zasięgu.
23. Powstałe w wyniku ekspertyz zalecenia i rekomendacje powinny być dostarczane do odpowiednich krajowych instytucji i Komisji Europejskiej.

Każda z tych rekomendacji ma swoje osobne wyjaśnienie, a omówienie tych zagadnień może być tematem odrębnego opracowania.

W świetle podanych powyżej faktów za oczywistą można uznać potrzebę powołania w Polsce Państwowej Komisji Badania Katastrof Drogowych. Ma to podstawowe znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Nikt inny poza taką komisją nie wydaje się mieć możliwości pełnego ukazania przyczyn zdarzeń drogowych.

Niezależność badań

Kilka słów trzeba poświęcić pojęciu „niezależność”. Po pierwsze należy stwierdzić, że nie da się pracować, budować ani wykorzystywać zbioru informacji do badań w sposób niezależny od niczego i nikogo. Dlatego też użyte słowo „niezależność” należy rozumieć jako uzyskanie maksymalnie możliwego stopnia samodzielności badań, a więc oddalenia wpływów i kontaktów zainteresowanych stron, mogących potencjalnie mieć interes w opóźnieniu, zmniejszeniu lub zatajeniu elementów badań lub uzyskanych rezultatów. Społeczeństwo było do niedawna przekonane, że sprawy bezpieczeństwa były zadaniem przypisanym przede wszystkim organom administracji publicznej. Dlatego też każdorazowe powołanie po katastrofie przez określonego ministra „niezależnej komisji” wydawało się uspokajać nastroje, bez zastanawiania się, że same badania często wykonywane były przez organy administracji publicznej lub przez nie wyznaczane, a także przez nie opłacane.

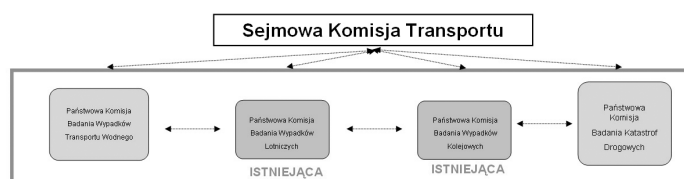
W rzeczywistości organy administracji publicznej przeprowadzające badania wcale nie były niezależne, gdyż zwykle pozostawały zaangażowane w proces tworzenia przepisów prawa i jednocześnie zajmowały się nadzorowaniem przestrzegania tych przepisów. A więc kontrolowały same siebie. Dlatego też należy spodziewać się, że problem niez-

ależności badań będzie przedmiotem długotrwałej dyskusji i przekonywania organów administracji publicznej do konieczności zrezygnowania z „własnych uprawnień do przeprowadzania badań”. Organy administracji publicznej zawsze odbierają to jako wotum nieufności dla własnych urzędników i poczynań. Drugim polem konfliktów będzie dostęp do miejsca zdarzeń i materiałów. Remedium na te problemy stanowią dwa kluczowe czynniki: pierwszy to zrozumienie problemu i chęć społeczeństwa do posiadania naprawdę niezależnych organów i drugi to taka konstrukcja przepisów prawnych, która tak opisaną niezależność zapewni. Stworzenie solidnych podstaw prawnych jest między innymi konieczne po to, aby:

- zapewnić niezależność prowadzonych badań,
- uregulować rozgraniczenie postępowania karnego od badań naukowych,
- ustalić zakres uprawnień osób prowadzących badania,
- stworzyć procedurę dotyczącą badania, na przykład: okres trwania, wgląd do raportu, uwzględnienie komentarzy, ustalenie, do kogo mają być kierowane zalecenia, ustalenie obowiązku reagowania na zalecenia itd.

Państwowa Komisja Badania Katastrof Drogowych

W trakcie prac prowadzonych w ramach projektu ZEUS wypracowywano wspólny pogląd na temat organizacji badań po zdarzeniach we wszystkich rodzajach transportu, ze szczególnym uwzględnieniem integracji całego środowiska badającego takie zdarzenia. W organizacji tych badań ważna jest wymiana doświadczeń, szczególnie pomiędzy istniejącymi i działającymi już komisjami lotniczą i kolejową, a wymagającymi powołania: wodną (morską) i drogową (rys. 1).



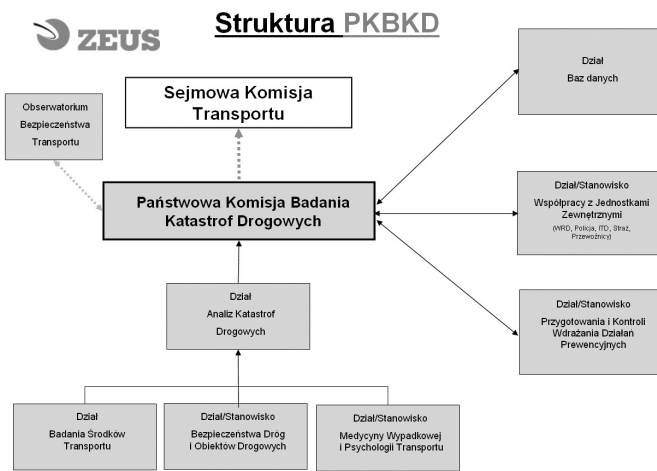
Rys. 1. Cztery równoległe państwowe komisje do badania zdarzeń w głównych rodzajach transportu

Pierwszym krokiem działań byłyby Państwowa Komisja Badania Katastrof Drogowych (PKBKD) utworzona na mocy ustawy, analogicznie na wzór komisji lotniczej i kolejowej. Jej celem nadrzędnym byłaby analiza katastrof drogowych w wybranych obszarach transportu drogowego, zgodnie z hierarchią ryzyka lub zapotrzebowaniem badawczym. Byłoby to ciao całkowicie niezależne, finansowane z budżetu państwa oraz podlegające prawnie sejmowej komisji transportu.

Podstawowe, bieżące cele takiej komisji wytyczane byłyby przez jej kierownika, adekwatnie do zapotrzebowania i sytuacji, tym nie mniej zawsze sprowadzałyby się one do:

- analizy przyczyn konkretnych zdarzeń drogowych w układzie „człowiek–pojazd–środowisko”,
- organizacji i przeprowadzania badań powypadkowych na miejscu zdarzenia i powypadkowych badań pojazdów,
- formułowania i dostarczania wniosków dotyczących poprawy bezpieczeństwa dla konkretnych grup pojazdów, kierowców lub miejsc drogowych,
- analiz szczegółowych wybranych miejsc zdarzeń,
- dostarczania danych do bazy w standardzie zgodnym z UE (CARE, PENDANT),
- monitorowania wdrażania wniosków komisji.

Ramowy schemat organizacyjny tej komisji przedstawiono na rys. 2.



Rys. 2. Schemat strukturalny Państwowej Komisji Badania Katastrof Drogowych

Opisane w tym schemacie podziały nie są z góry założonymi strukturami, ale odzwierciedlają wiodące obszary rekonstrukcji katastrof drogowych oraz inne niezbędne kierunki prac tej komisji. W zależności od wielkości komisji mogą to być poszczególne osoby, stanowiska lub też działy. Jest również wielce prawdopodobne, że w przyszłości, w zgodzie z tendencjami w UE, będzie też musiało pojawić się w Polsce ciało o nazwie – Obserwatorium Bezpieczeństwa Transportu. Wówczas niezbędne będzie ustalenie i wdrożenie wzajemnych relacji z tą jednostką.

Jeśli chodzi o przykładowe konkretne zdarzenie przewidziane do analizy, które stałoby się już przedmiotem zainteresowania komisji, to badanie byłoby realizowane według konkretnego schematu działania, jakim jest ciąg wydarzeń, począwszy od zabezpieczenia danych ze zdarzenia, poprzez ich obróbkę interdyscyplinarną, wypracowanie ekspertyzy, aż do przekazania i upublicznienia raportu. Ten generalny schemat postępowania, zakończony przekazaniem raportu końcowego, zaprezentowany został na rys. 3.

Oczywiście, przed podjęciem i uruchomieniem konkretnych badań, konieczne jest opracowanie odpowiedniej metodologii tych działań oraz nawiązanie konkretnych kontaktów umożliwiających realizację tego przedsięwzięcia.



Rys. 3. Zarys metodologii postępowania przy wypracowywaniu raportu końcowego z konkretnego zdarzenia

W szczególności trzeba będzie wypracować relacje pomiędzy komisją a wymiarem sprawiedliwości, który, stojąc na gruncie kodeksu postępowania karnego, nie może odstąpić od wielu przywilejów, jakimi jest obdarzony, a które to przywileje będzie musiał dzielić z komisją. Problem ten jest najtrudniejszy i dotyczy nie tylko PKBKD, ale też wszystkich innych. Wypracowanie współpracy w tym zakresie będzie gwarancją późniejszych sukcesów. Drugim, niezbędnym kierunkiem początkowych działań komisji, będzie staranne opracowanie metodologii badań. Nie można w tym miejscu skorzystać z gotowych metod, gdyż są one dopiero w stadium opracowywania. W niektórych krajach starano się pilotażowo prowadzić takie badania i kraje te wypracowały swoje specyficzne podejścia do omawianego problemu. Dla przykładu, w celu uzupełnienia tej luki i rozszerzenia informacji o interesującej grupie zdarzeń z udziałem pojazdów ciężarowych, Komisja Europejska przy udziale Międzynarodowej Unii Transportu Drogowego (IRU – International Road Transport Union), zdecydowała o podjęciu badań studialnych dotyczącej wypadków ciężarówek (ETAC – European Truck Accident Causation), których celem było:

- zidentyfikowanie głównych przyczyn wypadków z udziałem ciężarówek,
- przygotowanie naukowych i szeroko akceptowanych metodologii badań,
- doprowadzenie do powszechnej dostępności danych z tych wypadków.

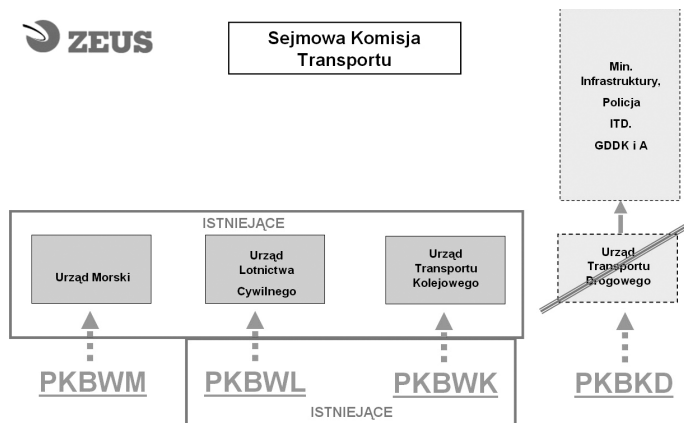
Wybrane wypadki były przebadane tak szeroko, jak to tylko możliwe, w ten sposób, że z każdego zdarzenia uzyskano ok. 3 tys. pojedynczych informacji lub parametrów. Badania przeprowadzono równocześnie w Niemczech, Holandii, Włoszech, Węgrzech, Słowenii, Hiszpanii i Francji. Postępowanie oparto na przygotowanym specjalnie kwestionariuszu ETAC i w ten sposób osiągnięto podstawy ujednoczenia danych. Procedura wyboru analizowanych przypadków była już domeną badających, ale miała na celu osiągnięcie statystycznej reprezentatywności. W zależności od

kraju pojawiały się określone trudności prawne w dotarciu do miejsca badania, co ponownie uwypukla konieczność stworzenia precyzyjnych uregulowań prawnych. Mając rozpoznanie w rezultatach przeprowadzonych badań, można sprecyzować, że zadania PKBKD będą musiały być w początkowym okresie rozszerzone o katalog następujących zadań warunkujących wartościowe działanie komisji:

- zbudowanie zarysu przyszłej struktury organizacyjnej instytucji zapewniającej interdyscyplinarność badań oraz współpracy międzybranżowej z innymi rodzajami transportu przy uwzględnieniu uwarunkowań finansowych,
- wypracowanie własnego systemu doboru pracowników, szkolenia ich i zdobywania doświadczeń,
- określenie potrzeby i możliwych zakresów współpracy z jednostkami zewnętrznymi w tym z policją, prokuraturą, ITD, strażą pożarną, WORD-ami, uczelniami, szpitalami itp.,
- wypracowanie metody ochrony zdobywanych informacji i rozpowszechniania danych oraz zakresów i sposobów przekazywania rezultatów w formie raportów dla jednostki nadrzędnej i Komisji Europejskiej,
- określenie sposobów koordynacji prac pomiędzy poszczególnymi działami komisji,
- zbudowanie bazy zdarzeń drogowych prowadzonych w zgodności z systemem europejskim,
- opracowanie własnej specyficznej metodologii projektowanych i prowadzonych badań z wykorzystaniem doświadczeń innych działów transportu (PKBWL, PKBWK),
- zbudowanie systemu powypadkowych badań stanu technicznego pojazdów w oparciu o stacje kontrolno-diagnostyczne oraz wytypowanie regionalnych stacji do prowadzenia badań powypadkowych pojazdów,
- wdrożenie i powszechne stosowanie światowego systemu klasyfikacji stopnia obrażeń uczestników wypadków drogowych AIS (Abbreviation Injury Scale), dającej również szansę na powiązanie kosztów wypadków ze stopniem ich ciężkości,
- wypracowanie metody pozyskiwania niezbędnych danych na szeroką skalę, z wykorzystaniem służb policyjnych i wymiaru sprawiedliwości (biegli) w celu powszechnego i trafego określania przyczyn wypadków – w uzgodnieniu z Prokuraturą Krajową,
- monitorowanie losów rekomendacji i skutków ich ewentualnego wprowadzenia.

Chcąc stworzyć PKBKD, niezbędne jest zarówno czerpanie wzorców z wielu stron, w tym z działań komisji kolejowej i lotniczej, jak również współdziałanie z komisją ds. katastrof transportu wodnego (morskiego). Niepokój budzą realne możliwości przekazywania i wykorzystywania raportów ze zdarzeń, a w szczególności możliwości i chęci wdrażania rozwiązań służących poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wynika to z faktu, że po pierwsze, wskazane przyczyny zdarzeń i wypracowane na ich podstawie

rekomendacje nie są dla nikogo ani zobowiązujące, ani też w żaden sposób wiążące. Po drugie, o ile w lotnictwie, kolejnictwie i części transportu wodnego mamy odpowiednie możliwości wykonawcze w postaci odpowiednich urzędów, o tyle w dziedzinie transportu drogowego wszystkie ośrodki prawotwórcze, nadzorcze i wykonawcze są rozproszone (rys. 4).



Rys. 4. Możliwości przekazywania i wykorzystania raportów z katastrof drogowych

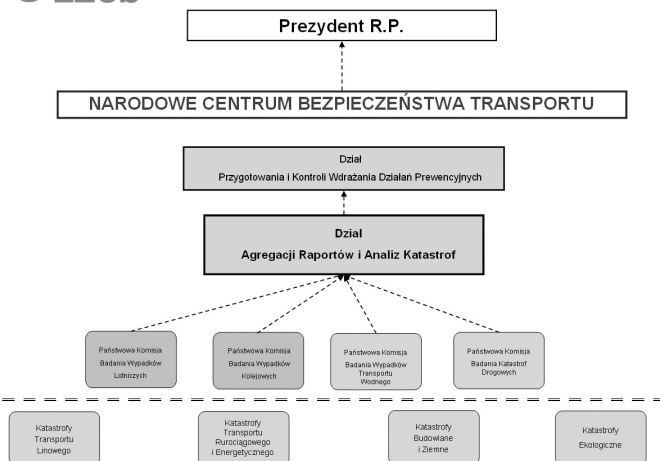
W trzech rodzajach transportu, w których istnieją odpowiednie do rodzaju środków lokomocji urzędy, obywatele mają nadzieję, że w stopniu wystarczającym dla nas, czyli pasażerów, dbają one o bezpieczeństwo przewozów. Nie ma jednak Urzędu Transportu Drogowego, i nie należy przypuszczać, aby taki powstał. Jego rolę spełniają po części Ministerstwo Infrastruktury, policja, Inspekcja Transportu Drogowego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Drogowego i inne. Stąd przełożenie inicjatyw naprawczych jest stosunkowo trudne i samodzielnie działająca Państwowa Komisja Badania Katastrof Drogowych będzie miała mniejszy wpływ.

W tej sytuacji, mając na względzie dobro powszechne, jakim jest bezpieczeństwo transportu, należy wyrazić obawę, czy rozproszone komisje będą miały wystarczającą siłę oddziaływania, czy też lepiej będzie, aby połączyły one swoje wysiłki i integracja odbyła się poprzez utworzenie Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Transportu.

Narodowe Centrum Bezpieczeństwa Transportu

Spółeczeństwa, wraz ze wzrostem stopnia swojego rozwoju, zauważają, że bezpieczeństwo staje się coraz bardziej pożądanym dobrem. Dlatego, chcąc je dobrze zabezpieczyć, powołuje do istnienia różne organizacje. W stosunku do ochrony najwyższego dobra, jakim jest istnienie, integralność i suwerenność kraju powołano Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Jak się okazuje roczna liczba osób ginących w wypadkach komunikacyjnych na świecie przekracza liczbę ofiar wszystkich konfliktów zbrojnych i w roku 2025 będzie trzecią w kolejności przyczyną zgonów. Nie może więc dziwić, że z tych powodów Kongres Stanów Zjednoczonych podjął w swoim czasie decyzję i powołał Narodową Radę Bezpieczeństwa Transportu (National Transportation Safety Board – NTSB), jako osobną i niezależną organizację do spraw badań wypadków. Wzorując

się na niej, inne kraje powołały własne rady bezpieczeństwa transportu, a trzy z nich: Szwecja, Finlandia i Holandia ustaliły, że niezależne badania obejmują wszystkie sektory, którymi zajmuje się jedna rada. Nic nie stoi więc na przeszkodzie – poza obawami samych komisji, co do realnej utraty samodzielności – aby i w Polsce powstało Narodowe Centrum Bezpieczeństwa Transportu – NCBT (rys. 5).



Rys. 5. Podstawowy schemat organizacyjny Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Transportu w pierwszym etapie jego funkcjonowania

Narodowe Centrum Bezpieczeństwa Transportu jako samodzielna i niezależna jednostka podlegałaby prezydentowi RP lub Sejmowi. W pierwszej kolejności w jej skład weszłyby przede wszystkim istniejące dotychczas Państwowe Komisje Badania Wypadków oraz nowe, obejmujące Transport Drogowy i Wodny. Następnym krokiem w jej organizacji byłoby wyodrębnienie stanowisk dotyczących innych form transportu, a w przyszłości nawet takich dziedzin, w których katastrofy występują stosunkowo rzadziej, ale mają równie niebezpieczny i poważny charakter, a gdy już się pojawiają, to powołuje się ad hoc problemowe komisje, często z przydomkiem „rządowe”. Ze zrozumiałych względów poszczególne podkomisje miałyby różne rozmiary i zachowywałyby dotychczasową niezależność, jednak raporty wraz z zaleceniami Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Transportu mogłyby mieć charakter obligatoryjny, a o ich wykonanie mógłby zapytać Urząd Prezydenta bądź Sejm. Oczywiście trzeba byłoby pogodzić się z tym, że dwa sektory nie należałyby do uprawnień NCBT. Są nimi sprawy związane z naruszeniami porządku publicznego oraz zdarzenia będące skutkiem walk sił zbrojnych, na przykład podczas misji pokojowych. Nie jest natomiast jasne, czy zdarzenia z udziałem sił zbrojnych podlegałyby NCBT (choć zdaniem autora – powinny). Tak opisany schemat NCBT, przynajmniej na początku swojej działalności, miałby strukturę branżową, ale jego docelową misją byłaby wewnętrzna integracja, bez podziału na poszczególne komisje. W takiej strukturze formowane byłyby zespoły złożone z wytypowanych specjalistów od danego rodzaju transportu, wspomagane przez naukowców z zakresu teorii katastrof.

Podsumowanie

Jest oczywiste, że zaprezentowane tutaj koncepcje niezależnego systemu badań katastrof drogowych zostały przedstawione w nieco szerszym ujęciu tematu, niż wskazuje na to tytuł. Wynika to jednakże z faktu, że kreowanie nowych struktur nie może być rezultatem wyłącznie nowych koncepcji i poszukiwań. Musi powstać zarówno z potrzeb, które udało nam się zdefiniować, a także z koncepcji, które powstawały na bazie historycznych uwarunkowań w tym zakresie. Pionierzy mogą popełniać błędy, ale osoby, które miały możliwość uczyć się na tych błędach, nie powinny do nich dopuszczać ponad miarę, jaka wynika z odmienności uwarunkowań krajowych i gospodarczych. System opisywanych badań i ich organizacja musi być również spójna z innymi już istniejącymi systemami oraz obowiązującymi nas zaleceniami Unii Europejskiej. Warto również w tym miejscu zauważyć, że powołanie Państwowej Komisji Badania Katastrof Drogowych, a jeszcze lepiej – Narodowego Centrum Bezpieczeństwa Transportu, stałoby się jednym z nielicznych obszarów, w których Polska mogłaby być wzorem dla innych krajów UE. Bycie w awangardzie krajów daje również większą szansę na wsparcie finansowe w początkowym okresie tworzenia nowych struktur organizacyjnych. Zaniechanie nie przyniesie korzyści, gdyż wcześniej czy później powołanie organizacji zajmującej się zintegrowanym zarządzaniem bezpieczeństwa w transporcie stanie się naszym obowiązkiem.

W tekście użyto sformułowania Państwowa Komisja Badania Katastrof Drogowych (PKBKD), chcąc w pewien sposób wyróżnić, że w świecie realnym, nie jest możliwe rozpatrywanie przez nią wszystkich zdarzeń drogowych, a więc z konieczności będzie musiała się koncentrować na zdarzeniach poważniejszych. Oczywiście nie każdy wypadek nawet poważny musi zostać nazwany katastrofą, a decydują o tym bądź to społeczne odczucia bądź to tradycyjny wymiar katastrofy proponowany przez wymiar sprawiedliwości. Dlatego też równoprawną nazwą – być może nawet niosącą mniej wątpliwości – byłoby użycie terminu Państwowa Komisja Badania Wypadków Drogowych (PKBWD), co nawiązywałoby do określenia komisji już funkcjonujących.

Literatura

1. *SafetyNet, D.4.1. Bibliographical analysis*, Project Building the European Road Safety Observatory, 2005.
2. *SafetyNet, D.4.2. Database Transparency*, Project Building the European Road Safety Observatory, 2006.
3. *SafetyNet, D.4.5. Recommendation for Transparent and Independent Road Accident Investigation*, Project Building the European Road Safety Observatory, 2008.
4. *Road Accident Investigation in the European Union. Review and Recommendations*, Ekspert Group on Accident in the Transport Sector, 2006.
5. *A Scientific Study*, IRU International Road Transport Union, 2007.
6. *SafetyNet, Annual Statistical Report*, 2005.
7. Steffan H., *Unfallmechanik im Verkehrswesen*, Graz 2006.
8. *Road Death Investigation Manual*, Centrex 2004.
9. *Wypadki drogowe. Vademecum biegłego sądowego*, Instytut Ekspertyz Sądowych, 2006.
10. Prochowski L., Unarski J., Wach W., Wicher J., *Podstawy rekonstrukcji wypadków drogowych*, WKŁ Warszawa 2007.