



KPB.411.002.00.2015
Nr ewid. 221/2015/I/15/002/KPB

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU
GROMADZENIA I WYKORZYSTYWANIA DANYCH
DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

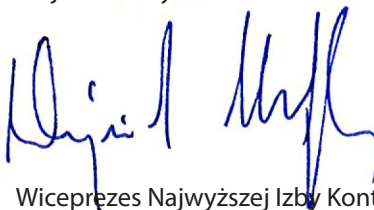
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontrol

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 27.I. 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	9
2.3. Uwagi i wnioski.....	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Działania MIIR oraz KRBRD w celu utworzenia systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o BRD	16
3.2.2. Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego	18
3.2.3. Wykorzystywanie danych dotyczących BRD przez zarządców dróg	20
4. INFORMACJE DODATKOWE	27
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	27
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	27
5. ZAŁĄCZNIKI.....	28

Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

BRD	bezpieczeństwo ruchu drogowego
CEPiK	Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
ITS	Instytut Transportu Samochodowego
KGP	Komenda Główna Policji
KRBRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
MiR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa)
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji)
MZ	Ministerstwo Zdrowia
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
POBR	Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
NIZP – PZH	Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji
SKRBRD	Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
zdarzenie drogowe	zdarzenie będące kolizją bądź wypadkiem drogowym
wypadek drogowy	zdarzenie drogowe, którego skutkiem było zranienie bądź śmierć człowieka, w tym także sprawcy wypadku, bez względu na sposób zakończenia sprawy
kolizja drogowa	zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą wyłącznie straty materialne
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Bezpieczeństwo ruchu drogowego to jedno z najważniejszych zagadnień, które pozostaje w kręgu zainteresowania społeczeństwa. Polska, w porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej nadal pozostaje krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać, m. in. w braku systemowego podejścia do tej kwestii, co NIK sygnalizowała już w poprzednich kontrolach związanych z bezpieczeństwem na drogach. Zdaniem NIK nieodłącznym elementem kompleksowego i spójnego zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego powinien być system gromadzenia i wykorzystywania informacji na ten temat. Ekspertami są bowiem zgodni, że tylko obiektywna wiedza o zagrożeniach bezpieczeństwa ruchu drogowego pozwoli na podejmowanie racjonalnych decyzji w celu poprawy tego bezpieczeństwa.

Przygotowując się do tej kontroli NIK skorzystała zarówno z wiedzy osób naukowo zajmujących się problematyką BRD, jak i z doświadczeń osób, które bezpośrednio zarządzają bezpieczeństwem na drogach różnych kategorii. W siedzibie NIK zorganizowano panel ekspertów, na który zaproszono osoby reprezentujące różne środowiska zajmujące się bezpieczeństwem na drogach, w tym posłów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, Policji, instytutów badawczych oraz zarządców dróg. Wyniki współpracy z ekspertami zewnętrznymi zostały pomocniczo wykorzystane przy wyznaczaniu do kontroli poszczególnych obszarów oraz konstruowaniu wyznaczników oceny badanej działalności.

W niniejszej informacji wykorzystano nie tylko ustalenia wynikające z kontroli prowadzonych w podmiotach odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o bezpieczeństwie drogowym, tj. MliR, KRBRD, MSW oraz KGP. NIK uznała bowiem za celowe, aby w trakcie niniejszej kontroli szeroko korzystać z możliwości uzyskiwania informacji od podmiotów niekontrolowanych, w tym od 91 zarządców różnych kategorii dróg, co pozwoliło na określenie skali, rodzaju gromadzonych danych oraz sposobów ich wykorzystywania przez różne podmioty zarządzające bezpieczeństwem na drogach.

Ustalenia kontroli wykazały nieprawidłowości o charakterze systemowym. Najwyższa Izba Kontroli wyraża nadzieję, że ustalenia i rekomendacje zawarte w tej informacji o wynikach kontroli zostaną wykorzystane przez właściwe organy Państwa i przyczynią się do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach.

Temat i numer kontroli

Kontrola doraźna nr I/15/002 – *Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena działań służących do budowy, na poziomie krajowym, jednolitego, spójnego i kompleksowego systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o bezpieczeństwie ruchu drogowego.

Cele cząstkowe

Celami cząstkowymi kontroli było uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy działania służące do budowy systemu były właściwie prowadzone?
2. Czy informacje uzyskane z istniejących w Polsce zbiorów danych o bezpieczeństwie ruchu drogowego są spójne, kompletne i wiarygodne?

Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK¹, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto Ministerstwo Spraw Wewnętrznych², Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju³, Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Komendę Główną Policji. W trakcie kontroli zasięgano również informacji oraz uzyskiwano wyjaśnienia od podmiotów niekontrolowanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Czynności kontrolne przeprowadzono od 7 września do 26 listopada 2015 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

W MliR będącym urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw transportu oraz w KRBRD sprawdzono, w szczególności, czy podmioty te:

- opracowały założenia systemu gromadzenia danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- prowadziły działania w celu utworzenia centralnej bazy informacji na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- podejmowały współpracę z innymi podmiotami w celu utworzenia systemu,
- inicjowały działania legislacyjne w obszarze utworzenia systemu zbierającego dane o bezpieczeństwie ruchu drogowego,

W MSW sprawdzono, czy minister właściwy do spraw wewnętrznych inicjował bądź uczestniczył w pracach nad utworzeniem systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o bezpieczeństwie ruchu drogowego, a także skontrolowano jakość oraz kompletność danych zarejestrowanych w CEPIK.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.), dalej: „ustawa o NIK”.

² Obecnie funkcjonuje jako Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

³ Obecnie funkcjonuje jako Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

W KGP kontroli poddano kompletność i rzetelność danych o BRD gromadzonych przez Policję. W trakcie kontroli zebrano, w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacje dotyczące gromadzenia i wykorzystywania danych o BRD m.in. od:

- 91 zarządców dróg,
- Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowego Zakładu Higieny,
- Ministerstwa Zdrowia,
- Instytutu Transportu Samochodowego,
- Narodowego Funduszu Zdrowia.

Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2014 r. do 10 listopada 2015 r.⁴. W trakcie kontroli pojawiła się konieczność analizy dokumentacji wytworzonej przed 1 stycznia 2014 r., związanej z działaniami dotyczącymi utworzenia systemu gromadzenia danych na temat BRD.

⁴ Data zakończenia czynności kontrolnych.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W Polsce nie funkcjonuje jednolity, spójny i kompleksowy system umożliwiający gromadzenie oraz wykorzystywanie danych dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Funkcjonujące lokalne i regionalne systemy zbierania i wykorzystywania danych nie tworzą spójnej całości pozwalającej na zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego na poziomie krajowym. Zarówno Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju jak i Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie podejły skutecznych działań w celu integracji tych systemów oraz pełnego wykorzystania istniejących baz danych w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Pomimo działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji w dalszym ciągu występują problemy z rzetelnością i kompletnością danych zarejestrowanych w systemie SEWiK, który jest głównym źródłem informacji o zdarzeniach drogowych w Polsce. Również dane przetwarzane w systemie Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) nie dawały możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy na temat kierowców, uprawnień do kierowania pojazdami, pojazdów, polis OC, badań technicznych pojazdów, zdarzeń rejestrowanych przez Policję, ponieważ nie spełniały wymaganych kryteriów jakości, a w szczególności, jak wykazały badania kontrolne, były niekompletne, niepoprawnie zapisane i nieaktualne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dotychczasowe działania Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, zmierzające do przygotowania – na poziomie krajowym – jednolitego, spójnego i kompleksowego systemu umożliwiającego gromadzenie danych dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym poprzez integrację istniejących lokalnych i regionalnych systemów.

Pomimo, iż zgodnie z postanowieniami Programu Realizacyjnego na lata 2014–2015⁵ do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020⁶ do końca 2014 r. należało wypracować model systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o BRD, to do czasu zakończenia kontroli zadanie to nie zostało w pełni zrealizowane. Kontrola wykazała, że działania podejmowane w tym celu nie były konsekwentne i wystarczające, często natomiast prowadzone były opieszale. W szczególności:

- nie podejmowano skutecznych działań w celu uszczegółowienia, przygotowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju założeń do koncepcji takiego systemu;
- nie zidentyfikowano potrzeb co do wprowadzenia nowych lub nowelizacji dotychczasowych przepisów umożliwiających skuteczne i efektywne funkcjonowanie systemu;
- nie określono jaka instytucja ma być odpowiedzialna za prowadzenie oraz zarządzanie centralną bazą danych o bezpieczeństwie ruchu drogowego;
- nie prowadzono rzetelnych działań mających na celu integrację istniejących baz danych.

W konsekwencji nie określono głównych elementów systemu, a w szczególności nie wskazano:

- podmiotów tworzących system wraz z ich uprawnieniami i obowiązkami,
- rodzaju, zakresu oraz zasad przepływu i udostępniania gromadzonych danych,
- trybu i sposobu ich analizowania, a następnie wykorzystania i udostępniania.

⁵ Dokument przyjęty przez KRBRD w dniu 27 marca 2014 r.

⁶ Dokument przyjęty przez KRBRD w dniu 20 czerwca 2013 r.

Nie wypracowano też metodyki wdrażania nowych rozwiązań i zasad ewaluacji uzyskiwanych efektów. Z powodu stwierdzonych zaniedbań instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo na drogach, zarówno na poziomie operacyjnym jak i strategicznym nie otrzymały jednolitego dla całego kraju, spójnego i kompleksowego narzędzia, które pozwoliłoby na wiarygodne planowanie oraz podejmowanie racjonalnych działań w celu poprawy bezpieczeństwa na drogach.

Brak jednolitego systemu powoduje również, że nie w pełni wykorzystany jest kapitał wiedzy będący w posiadaniu różnych instytucji zajmujących się BRD. Kontrola wykazała bowiem, że w Polsce istnieją lokalne systemy służące gromadzeniu i wykorzystywaniu częściowych danych o BRD. W tworzenie tych systemów zaangażowani są zarówno zarządcy dróg, pracownicy naukowcy uczelni technicznych jak i organizacje pozarządowe. Systemy te z natury rzeczy są fragmentaryczne i nie są wzajemnie kompatybilne. NIK negatywnie ocenia fakt, że właściwe organy administracji rządowej nie podejmowały skutecznych działań w celu integracji tych systemów oraz pełnego wykorzystania istniejących baz danych i potencjału osób zajmujących się problematyką BRD.

Nadal problemem jest rzetelność i wiarygodność, podstawowych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, centralnych baz danych. Kontrola wykazała bowiem, że zarówno SEWiK jak i CEPIK, nie mogą obecnie stanowić wiarygodnego źródła informacji z uwagi na to, iż znajdujące się tam dane nie zawsze są kompletne i prawidłowe. W efekcie nie mogą one stanowić podstawy do wypracowania skutecznych narzędzi do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

2.2 Synteza wyników kontroli

I. W MliR oraz KRBRD nie podejmowano wystarczających działań w celu utworzenia jednolitego w skali państwa systemu gromadzenia oraz wykorzystywania danych dotyczących BRD.

Pomimo tego, że zarówno w MliR jak i w KRBRD dysponowano już od początku 2014 r. opracowaniami zawierającymi założenia do koncepcji systemu informacji o BRD, to nie dokonano oceny tych założeń ani też nie podjęto wystarczających działań aby przedstawione założenia uszczegółwić. W konsekwencji nie określono nawet docelowego modelu takiego systemu chociaż, w ocenie NIK, opracowania te były wystarczającą podstawą do rozpoczęcia prac nad skonstruowaniem systemu informacji o BRD, gdyż zawierały podstawowe elementy niezbędne do jego utworzenia⁷. Kontrola wykazała także, iż nie przeprowadzono nawet rzetelnej analizy dotyczącej zmian legislacyjnych koniecznych do stworzenia systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o BRD, w tym analizy przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Nie podjęto decyzji co do podmiotów uczestniczących w systemie ani ich kompetencji, a także nie określono sposobu obiegu informacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, sposobu i zakresu dokonywania analiz gromadzonych danych oraz metod ich wykorzystywania. Z ustaleń kontroli wynika, że dopiero po uzyskaniu opracowania Banku Światowego na temat systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących BRD planowane było podjęcie działań zmierzających do określenia szczegółowych zasad funkcjonowania systemu. W ocenie NIK były to działania spóźnione, a oczekiwanie na raport Banku Światowego było niecelowe. Jak wskazano powyżej zarówno MliR oraz KRBRD już w 2014 r. miały wystarczające podstawy do opracowania szczegółowych założeń systemu. Pomimo tego, że MliR nie wypracowało docelowego modelu systemu gromadzenia danych o BRD to zwróciło się w 2014 r. do MSW o uzupełnienie danych bazy CEPIK danymi z SEWiK, co wobec szeregu błędów

⁷ Np. wskazano podmioty biorące udział w systemie oraz rodzaj gromadzonych danych.

co do danych zgromadzonych w obu systemach byłoby działaniem niecelowym, zwłaszcza wobec braku koncepcji co do tego w jaki sposób ma funkcjonować cały system zbierania i weryfikowania danych. [szerzej strony 16–18 Informacji]

II. Nie określono, jaką rolę w przyszłym systemie gromadzenia i wykorzystywania informacji na temat BRD będzie odgrywało Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (POBR). ITS będący jednostką podległą Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, realizuje projekt finansowany z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 pn. Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (POBR), tj. elektronicznej bazy danych zawierającej informacje dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego. Celem projektu jest monitorowanie sytuacji na polskich drogach poprzez pozyskiwanie danych, prowadzenie analiz, propagowanie najlepszych rozwiązań, wskazywanie kierunków dalszych działań i rozpowszechnianie wiedzy potrzebnej decydom, specjalistom i społeczeństwu na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrola wykazała, że Minister Infrastruktury i Rozwoju podjął dopiero w czerwcu 2015 r. decyzję o włączeniu POBR do przyszłego systemu, chociaż już od początku 2014 r. dysponował wystarczającą wiedzą do podjęcia decyzji w tej sprawie. W wyniku takiej opieszałości do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie sprecyzowano, który podmiot odpowiedzialny będzie ostatecznie za funkcjonowanie POBR oraz jakie dane będą gromadzone w tej bazie. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z założeniami wynikającymi z postanowień Programu Realizacyjnego na lata 2014–2015⁸ do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020⁹ wypracowanie modelu systemu zbierania i wykorzystywania danych o BRD należało wykonać do końca 2014 r. [szerzej strony 18–19 Informacji]

III. W Polsce funkcjonują lokalne i regionalne systemy zbierania i wykorzystywania danych, jednakże nie tworzą one spójnej całości pozwalającej na zarządzanie BRD na poziomie krajowym. Systemy takie tworzone są przez różne podmioty, w których kompetencjach znajdują się zagadnienia BRD. W szczególności dotyczy to niektórych zarządców dróg, którzy widząc potrzebę rzetelnego zdiagnozowania stanu bezpieczeństwa na zarządzanych przez siebie drogach zbierają dane dotyczące tej problematyki i na tej podstawie podejmują decyzje dotyczące w szczególności inwestycji, remontów, zmian organizacji ruchu itp. Uzyskane na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK informacje od podmiotów niekontrolowanych pozwalają na stwierdzenie, że system taki funkcjonuje w GDDKiA, zdecydowanej większości samorządów województw, miast na prawach powiatu oraz powiatach. Systemy takie sporadycznie natomiast wykorzystywane są przez burmistrzów oraz wójtów. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że zarządcy dróg tworzą takie systemy, ponieważ ułatwiają one bieżące zarządzanie bezpieczeństwem na drogach oraz przyczyniają się do jego poprawy. Należy jednakże stwierdzić, że systemy te różnią się zakresem gromadzonych danych, częstotliwością ich zbierania, zakresem dokonywanych analiz, a także definicjami poszczególnych pojęć. Wszystko to powoduje, że bez ujednoczenia tych systemów nie jest możliwe wykorzystanie ich potencjału do zarządzania BRD na poziomie krajowym. [szerzej strony 20–21 Informacji]

IV. W Polsce nie funkcjonuje zintegrowana baza danych umożliwiająca rzetelne określenie liczby oraz kosztów świadczeń medycznych udzielonych w związku z wypadkiem drogowym. Dane takie nie są gromadzone w MZ, nie są również gromadzone w NFZ.

⁸ Dokument przyjęty przez KRBRD w dniu 27 marca 2014 r.

⁹ Dokument przyjęty przez KRBRD w dniu 20 czerwca 2013 r.

W ramach Ogólnopolskiego Badania Chorobowości Szpitalnej Ogólnej, prowadzonego zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, dane o kosztach świadczeń udzielonych w związku z wypadkiem komunikacyjnym przekazywane są przez szpitale do NIZP – PZH. Jednakże dane te są niekompletne, dotyczą jedynie świadczeń udzielonych w ramach hospitalizacji, a stosowana przez placówki medyczne definicja wypadku komunikacyjnego jest niespójna z definicją wypadku drogowego, która stosowana jest w Policji. [szerzej strona 21–22 Informacji]

V. Pomimo działań podejmowanych przez Komendanta Głównego Policji w dalszym ciągu występują problemy z rzetelnością i kompletnością danych zarejestrowanych w SEWiK, który jest głównym źródłem informacji o zdarzeniach drogowych w Polsce. Komendant Główny Policji podejmował w okresie ostatnich dwóch lat działania mające na celu poprawę jakości oraz kompletności danych zawartych w systemie SEWiK. W szczególności polegały one na prowadzeniu prac analitycznych mających na celu poprawę funkcjonalności systemu SEWiK oraz doposażeniu funkcjonariuszy w sprzęt niezbędny do wprowadzenia współrzędnych GPS miejsca zdarzenia. Pomimo to stwierdzono, że aż 41% zdarzeń drogowych zarejestrowanych w kontrolowanym okresie, nie posiadało przyporządkowanych współrzędnych GPS, co w ocenie NIK utrudniało funkcjonariuszom Policji oraz podmiotom pozapolicyjnym lokalizowanie miejsca zdarzenia drogowego. NIK zauważa jednocześnie poprawę działania Policji w zakresie wprowadzania współrzędnych GPS w przypadku zdarzeń drogowych zakwalifikowanych jako wypadki. Kontrola wykazała bowiem, że niemal wszystkim (99,5%) zarejestrowanym wypadkom drogowym przyporządkowano takie współrzędne. W dalszym ciągu występował jednak błąd systemowy polegający na możliwości wprowadzania do systemu SEWiK współrzędnych GPS w niekompatybilnym z SEWiK formacie¹⁰. W konsekwencji na podstawie tych współrzędnych niemożliwe było rzetelne zlokalizowanie miejsca zdarzenia drogowego. [szerzej strony 22–24 Informacji]

VI. Dane zawarte w systemie CEPiK nie mogą obecnie stanowić rzetelnego źródła informacji o pojazdach i kierowcach. Kontrola wykazała, bowiem że dotychczasowy system informacyjny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) nie dawał możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy na temat kierowców, uprawnień do kierowania pojazdami, pojazdów, polis OC, badań technicznych pojazdów, zdarzeń rejestrowanych przez Policję, ponieważ przetwarzane w nim dane nie spełniały wymaganych kryteriów jakości, w szczególności były niekompletne, niepoprawnie zapisane i nieaktualne. NIK zauważa, że problem ten został przez Ministra Spraw Wewnętrznych dostrzeżony i trwają obecnie prace nad utworzeniem nowego systemu służącego do gromadzenia informacji o pojazdach i kierowcach o nazwie CEPiK 2.0. [szerzej strony 24–26 Informacji]

2.3 Uwagi i wnioski

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

- 1. Ministra właściwego ds. transportu (będącego jednocześnie Przewodniczącym Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego)** o zintensyfikowanie działań zmierzających do utworzenia w Polsce spójnego systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących BRD. W szczególności NIK wnioskuje o rozważenie wprowadzenia w życie takiego modelu systemu gromadzenia i wykorzystywania danych BRD, który zakłada że w procesie zarządzania

¹⁰ Współrzędne rejestrowano w formacie DMS (stopnie-minuty-sekundy), podczas gdy w systemie SEWiK możliwe było rejestrowanie współrzędnych jedynie w formacie dziesiętnym.

BRD na poziomie krajowym wykorzystywane będą m.in. analizy dokonywane w sposób jednolity (dla poszczególnych kategorii dróg) przez zarządców dróg, którym zapewniony zostanie dostęp do rzetelnych i zintegrowanych ogólnopolskich danych.

2. **Ministra Zdrowia** o podjęcie, w porozumieniu z **Ministrem Infrastruktury i Budownictwa**, **Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji** oraz **Ministrem Cyfryzacji**, działań mających na celu utworzenie bazy danych, która będzie mogła stanowić źródło informacji o liczbie i kosztach świadczeń medycznych udzielonych w związku z wypadkami drogowymi.
3. **Komendanta Głównego Policji** o zintensyfikowanie działań mających na celu poprawę jakości, kompletności oraz dostępności informacji zarejestrowanych w SEWiK.

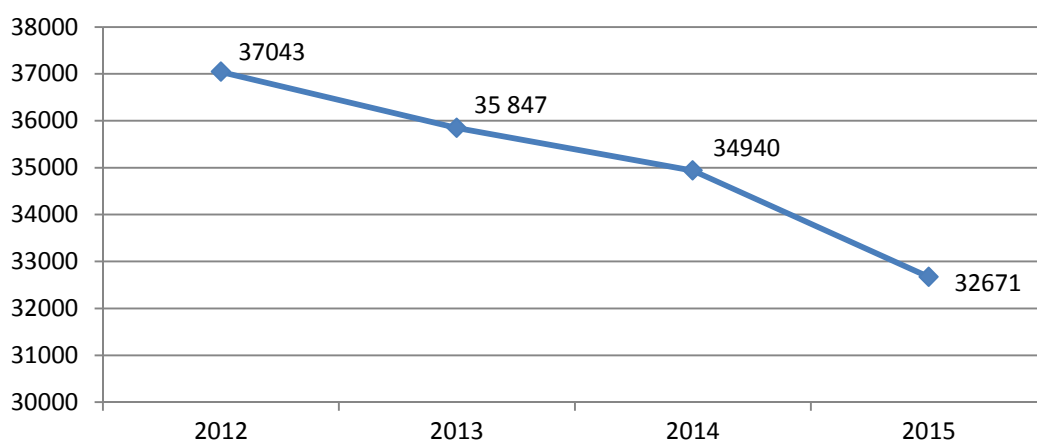
3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

W 2014 r. do Policji zgłoszono 34 970 wypadków drogowych mających miejsce na drogach publicznych, w strefach zamieszkania lub strefach ruchu. W wyniku tych wypadków 3 202 osoby poniosły śmierć, a rannych zostało 42 545 osób. Analiza danych o wypadkach drogowych i ofiarach tych wypadków wskazuje, że w ostatnich latach poprawia się bezpieczeństwo na polskich drogach, co zostało przedstawione na wykresach 1 i 2.

Wykres nr 1

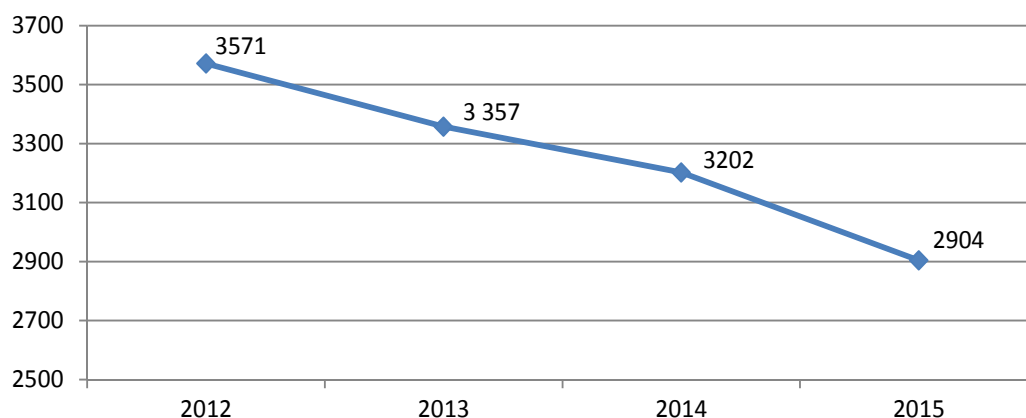
Wypadki drogowe w latach 2012–2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Wykres 2

Liczba zabitych w wypadkach drogowych w latach 2012–2015

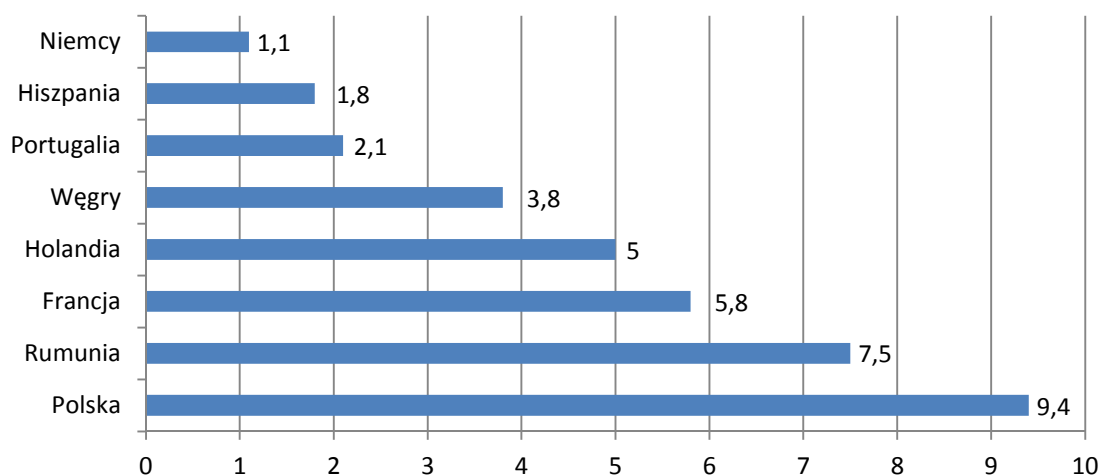


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Pomimo tych korzystnych tendencji, polskie drogi pozostają wciąż jednymi z najniebezpieczniejszych w Europie. W szczególności niepokojący jest wysoki wskaźnik zabitych na 100 wypadków drogowych w porównaniu do innych krajów europejskich, co zostało przedstawione na wykresie 3.

Wykres nr 3

Wskaźnik zabitych na 100 wypadków w wybranych krajach europejskich w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

W Polsce brak jest jednego podmiotu, który pełniłby wiodącą rolę w systemie gromadzenia oraz wykorzystywania informacji dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. Istnieje natomiast szereg instytucji, które odpowiedzialne są za kwestię bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do instytucji tych należą:

- a) urząd obsługujący ministra właściwego do spraw transportu (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, a w okresie objętym kontrolą Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju). Do kompetencji ministra należy kierowanie sprawami dotyczącymi m.in. ruchu drogowego. Minister sprawuje nadzór m.in. nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego (art. 27 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹);
- b) pełnomocnik Rządu do spraw regulacji i harmonizacji obszaru bezpieczeństwa transportu i ruchu drogowego. Pełnomocnik został powołany w dniu 12 maja 2015 r.¹². Do jego kompetencji należy m.in. analiza, ocena i wdrożenie zaleceń i rekomendacji wynikających z przeglądu: struktury instytucjonalnej zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego oraz systemu badań wypadków w transporcie i w ruchu drogowym;
- c) urząd obsługujący ministra właściwego do spraw wewnętrznych (obecnie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a w okresie objętym kontrolą Ministerstwo Spraw Wewnętrznych). Do kompetencji ministra należą m.in. sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Minister ten sprawuje nadzór m.in. nad działalnością Policji (art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej);
- d) Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD), która została powołana dnia 1 stycznia 2002 r. na mocy ustawy Prawo o ruchu drogowym, jako międzyresortowy organ doradczy i pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. KRBRD określa kierunki i koordynuje działania administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.

¹² Realizował on swoje zadania do listopada 2015 r. Do 10 stycznia 2016 r. nie powołano nowego pełnomocnika.

ruchu drogowego. Do zadań KRBRD w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego należy między innymi: proponowanie kierunków polityki państwa, opracowywanie programów poprawy BRD, zlecenie badań naukowych, inicjowanie oraz opiniowanie aktów prawnych w dziedzinie BRD, inicjowanie współpracy zagranicznej, jak również działalności edukacyjno-informacyjnej, współpraca z organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi, analizowanie i ocena podejmowanych działań;

- e) Policja, do której zadań należy m.in. ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹³);
- f) zarządcy dróg, którzy na podstawie ustawy o drogach publicznych¹⁴ zobowiązani są m.in. do przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- g) organy zarządzające ruchem, które mają obowiązek analizy istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności, zgodnie z § 2 ust. 1 lit. g) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem¹⁵.

W Polsce funkcjonują dwa główne rejestry zawierające dane związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Podstawowym rejestrem będącym źródłem większości tworzonych analiz BRD jest SEWiK, w którym gromadzone są takie dane jak:

- charakterystyka miejsca zdarzenia drogowego,
- warunki atmosferyczne istniejące w trakcie zdarzenia,
- rodzaj zdarzenia,
- informacje o uczestniczących w zdarzeniu pojazdach,
- przyczyny zdarzenia drogowego,
- informacje dotyczące uczestników zdarzenia drogowego.

Drugim rejestrem przydatnym przy tworzeniu systemu zbierania i wykorzystywania danych o BRD jest CEPiK, w którym znajdują się dane dotyczące pojazdu (marka, model, pojemność i moc silnika, liczba miejsc, badania techniczne), dane ich właścicieli oraz dane dotyczące kierowców, tj. o osobach posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami, osobach którym cofnięto takie uprawnienia, czy też o dodatkowych uprawnieniach takich jak np. prawo do przewozu niebezpiecznych towarów).

Dodatkowo minister właściwy do spraw zdrowia prowadzi na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej¹⁶ badanie, którego celem jest uzyskanie informacji o przyczynach hospitalizacji (w tym przyczynach związanych z wypadkiem komunikacyjnym), stosowanych procedurach oraz długości hospitalizacji dla wszystkich osób leczonych w szpitalach, bez względu na ich status ubezpieczenia i miejsce zamieszkania w kraju lub za granicą.

¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1391, Dz. U. z 2013 r., poz. 1159; Dz. U. z 2014 r., poz. 1330.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Działania MliR oraz KRBRD w celu utworzenia systemu gromadzenia i wykorzystywania danych o BRD

Stosownie do postanowień Programu Realizacyjnego na lata 2014–2015¹⁷ do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020¹⁸ w obszarze systemu informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego należało do końca 2014 r. m.in. opracować koncepcję funkcjonowania regionalnych obserwatoriów BRD i zasad współpracy z obserwatorium krajowym oraz przeprowadzenie diagnozy stanu obecnego oraz opracowanie koncepcji nowego systemu zbierania danych o wypadkach drogowych.

Zarówno KRBRD jak i MliR już od 2014 r. dysponowało dwoma opracowaniami zawierającymi założenia do koncepcji systemu zbierania danych o wypadkach drogowych. Opracowania te wskazywały dwa różniące się od siebie modele takiego systemu.

Pierwszy to projekt z 2006 r. autorstwa pracowników ITS. Projekt ten był realizacją koncepcji baz danych o bezpieczeństwie ruchu drogowego jako elementu Polskiego Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, która powstała w wyniku umowy zawartej w dniu 18 listopada 2005 r. pomiędzy Ministerstwem Transportu i Budownictwa a ITS. Dokument ten zakładał, że głównym elementem przyszłego systemu gromadzenia danych będzie POBR, tj. centralna hurtownia danych służąca do analiz BRD w całej Polsce. W dokumencie tym oprócz koncepcji POBR zawarto również m.in. ogólne informacje o danych potrzebnych do oceny zagrożeń na polskich drogach, dostępności danych i ich przydatności, brakujących danych i sposobach ich pozyskania oraz o strukturze i zasadach funkcjonowania systemu zbierania danych o BRD.

Druga koncepcja pt. „Założenia do koncepcji systemu informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego w Polsce”, powstała w styczniu 2014 r. W dokumencie tym wskazano m.in. instytucje kluczowe w systemie gromadzenia, analizy oraz rozpowszechniania informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego, szczegółowy opis głównych obszarów funkcjonowania obserwatoriów (gromadzenie i analiza danych, baza wiedzy oraz rozpowszechnianie informacji o BRD), podmioty, które będą korzystały z systemu gromadzenia informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego, a także przedstawiono przykładowe rodzaje informacji dostarczanych do obserwatoriów oraz główne oczekiwania poszczególnych użytkowników instytucjonalnych, z podziałem na szczebel krajowy i regionalny. W opracowaniu przedstawiono również trzy warianty umiejscowienia obserwatoriów w strukturze organizacyjnej systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w Polsce¹⁹. Preferowany wariant zakładał, że obserwatoria prowadzone będą w pełnym zakresie – na szczeblu centralnym – przez SKRBRD, a na szczeblu lokalnym przez sekretariaty Wojewódzkich Rad BRD umiejscowione w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego lub urzędach marszałkowskich. Opracowanie to wskazywało konkretne rozwiązania, które

¹⁷ Dokument przyjęty przez KRBRD w dniu 27 marca 2014 r.

¹⁸ Dokument przyjęty przez KRBRD w dniu 20 czerwca 2013 r.

¹⁹ Wariant pierwszy zakładał, że obserwatoria prowadzone będą w pełnym zakresie – na szczeblu centralnym – przez SKRBRD, a na szczeblu lokalnym przez sekretariaty Wojewódzkich Rad BRD umiejscowione w Wojewódzkich Ośrodkach Ruchu Drogowego lub urzędach marszałkowskich. Drugi wariant zakładał przekazanie podmiotom zewnętrznym obowiązku budowy i prowadzenia bazy danych oraz analiz BRD. Trzeci wariant to całkowite przekazanie kompetencji obserwatoriów jednostkom zewnętrznym. Jako najbardziej efektywny system wskazano wariant pierwszy.

należy rozważać na etapie tworzenia systemu takie jak: konieczność określenia rodzajów analiz, wykonawców oraz terminy realizacji, precyzyjne określenie procedur przekazywania oraz rodzaju przekazywanych informacji, określenie rodzaju i zakresu gromadzonych danych oraz częstotliwość wykonywania analiz.

Pomimo tego, że w KRBRD oraz MliR dysponowano założeniami do koncepcji systemu, które zawierały szczegółowe zalecenia, którymi należy kierować się przy projektowaniu systemu, a także opisywały dwa skrajnie różne podejścia do problematyki gromadzenie danych, tj. system scentralizowany i system oparty na regionalnych bazach danych, to nie podjęto prac w celu wyboru koncepcji i utworzenia systemu.

Zamiast tego oczekiwano na raport Banku Światowego, którego tematem był rozwój systemów informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego w Polsce. Raport ten został przekazany MliR oraz KRBRD w marcu 2015 r.²⁰. Zawierał on opis funkcjonujących w Polsce baz danych, które można wykorzystać w systemie informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego oraz plan działania w zakresie zarządzania danymi i informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa ruchu drogowego, zawierający w szczególności następujące elementy:

- dążenie do zatwierdzenia przez rząd i przyjęcia odpowiednich przepisów;
- dążenie do uzyskania stałego finansowania;
- dążenie do uzyskania wsparcia ekspertów;
- współpraca z partnerami;
- współpraca z ITS;
- określenie kluczowych obszarów zmiany, której należy dokonać w bazach danych;
- utworzenie narzędzi wspierających realizację Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego;
- rozpoczęcie procesu opracowania kompleksowego systemu informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego;
- rekrutacja i rozwój zawodowy pracowników SKRBRD.

Dopiero po otrzymaniu tego raportu MliR zdecydowało się na rozpoczęcie prac dotyczących m.in. rozpoznania ewentualnej konieczności dokonania zmian w istniejących obecnie przepisach prawa, możliwości technicznych obecnie funkcjonujących systemów informatycznych, określenia szczegółowych zasad funkcjonowania systemu, przeprowadzenia szeroko zakrojonych konsultacji z właściwymi podmiotami dotyczących łączenia i przekazywania danych pomiędzy poszczególnymi podmiotami. W ocenie NIK treść raportu potwierdziła, że KRBRD oraz MliR już od 2014 r. miało pełne podstawy do podjęcia prac nad utworzeniem systemu. Zalecenia zawarte w tym dokumencie były bowiem w dużej mierze albo zbieżne z wiedzą będącą już w posiadaniu tych organów, albo takie o których organ administracji państwowej powinien mieć wiedzę bez wsparcia ze strony instytucji zewnętrznych (np. wiedzę na temat funkcjonujących w Polsce baz danych, określenie kluczowych obszarów zmian w tych bazach, czy też określenie obszarów, w których należy dokonać zmian obowiązującego prawa).

W 2014 r. przekazano m.in. do MliR do zaopiniowania projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw. W toku uzgodnień międzyresortowych MliR przedstawiło propozycję uzupełnienia danych baz Centralnej Ewidencji

²⁰ <http://www.krbrd.gov.pl/pl/aktualnosci/bank-swiatowy-rekomenduje-powstanie-krajowej-instytucji-wiodacej.html>

Pojazdów (CEP) i Centralnej Ewidencji Kierowców (CEK) danymi z SEWIK. W ocenie MliR zebranie danych dotyczących kierowców (gromadzonych w CEK), pojazdów (gromadzonych w CEP) oraz dotyczących wypadków drogowych (gromadzonych w SEWIK) w jednym miejscu umożliwi wielowymiarowe analizy w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, które w obecnej sytuacji nie są możliwe do przeprowadzenia. Wg MliR wyniki tego typu analiz będą miały bezpośrednie przełożenie na efektywność decyzji podejmowanych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, a co za tym idzie zmniejszenie liczby ofiar na polskich drogach, która jest jedną z najwyższych w Unii Europejskiej.

W ocenie ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych lepszym wyborem byłoby stworzenie przez MliR rozwiązania zapewniającego Krajowej Radzie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, do której zadań należy m.in. analizowanie sytuacji na szczeblu krajowym w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, dostępu do danych zgromadzonych w już funkcjonujących ewidencjach prowadzonych przez różne podmioty (np. w CEP i CEK oraz SEWiK). Jednocześnie proponowane przez MliR rozwiązanie nie było wcześniej planowane i nie zostało uwzględnione w zakresie umowy na realizację projektu CEPiK 2.0 zawartej przez MSW z COI. Ponadto realizacja pomysłu MliR wymagałaby zapewnienia środków finansowych w celu sfinansowania realizacji ww. zadania. Stanowisko MSW w tej sprawie zostało zaprezentowane MliR na konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się 13 sierpnia 2014 r. Po konferencji uzgodnieniowej do MliR została przesłana nowa wersja projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw w wersji po konferencji uzgodnieniowej, z tabelą uwag i stanowiskiem MSW do nich, z prośbą o zajęcie stanowiska. W przesłanym przez MliR piśmie z dnia 10 września 2014 r., nie odnoszono się już do propozycji dotyczącej uzupełniania baz CEP i CEK danymi z SEWiK, a w toku dalszych prac przedmiotowa uwaga nie była już przez MliR podnoszona.

3.2.2. Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

ITS, będący jednostką podległą Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju, realizuje projekt finansowany z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 pn. Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (POBR), tj. elektronicznej bazy danych zawierającej informacje dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego. Celem projektu jest monitorowanie sytuacji na polskich drogach poprzez pozyskiwanie danych, prowadzenie analiz, propagowanie najlepszych rozwiązań, wskazywanie kierunków dalszych działań i rozpowszechnianie wiedzy potrzebnej decydom, specjalistom i społeczeństwu na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W listopadzie i grudniu 2013 r. SKRBRD uzyskał z ITS szczegółowe informacje na temat danych, które będą lub potencjalnie mogą być gromadzone i przetwarzane w ramach POBR. SKRBRD uzyskał również od ITS informacje o problemach z pozyskiwaniem niektórych danych do POBR. Problemy te związane były z ochroną danych osobowych oraz tajemnicą statystyczną i dotyczyły wszystkich baz zawierających numer PESEL oraz numer rejestracyjny pojazdu oraz baz danych dotyczących: systemu punktów karnych przydzielanych kierowcom, osób zmarłych, danych medycznych szpitali oraz danych z dokumentacji przygotowywanej przez jednostki policji w ramach postępowania w sprawie wypadku drogowego.

Ocena dotycząca funkcjonowania POBR została zawarta w raporcie Banku Światowego, który został przekazany do KRBRD oraz MliR w marcu 2015 r. Ekspert Banku Światowego stwierdzili, że:

- POBR nie może zaoferować wszystkich wymaganych funkcji nowoczesnego systemu informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego;
- POBR nie jest właściwie zlokalizowane, biorąc pod uwagę międzynarodową praktykę i zakres danych znajdujących się w bazie;
- stopień w jakim ITS rozbudowało system nie jest wystarczający, aby uznać go za w pełni funkcjonujący system informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego;
- ITS nie jest w stanie stworzyć pełnego obserwatorium i wyposażyć go w odpowiednie dane ze względu na formalne bariery w dostępie do danych wynikające z faktu, że ITS nie jest częścią rządu. Zgodnie z polskim prawem stanowi to zasadniczą przeszkodę dla podmiotów które posiadają kluczowe, lecz szczególnie chronione dane (głównie ze względu na kwestie ochrony danych osobowych), uniemożliwiając im przekazywanie danych do ITS;
- bazy danych lub obserwatoria bezpieczeństwa ruchu drogowego najczęściej są skuteczne, jeśli funkcjonują w ramach rządowej instytucji wiodącej²¹.

Bank Światowy wskazał trzy warianty rozwiązania ww. problemu²². Preferowane rozwiązanie to wykorzystanie POBR jako główną podstawę bazy danych na potrzeby zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego przez rząd, ale z udzieleniem pełnego dostępu SKRBRD, przy jednoczesnym pozostawieniu bazy danych w ITS. Do wprowadzenia tego rozwiązania potrzebne jest, w ocenie ekspertów Banku Światowego, zawarcie z ITS porozumienia określającego zasady współpracy w zakresie funkcjonowania i rozwoju POBR. Zgodnie z zaleceniem ekspertów Banku Światowego w perspektywie krótkoterminowej odpowiedzialność za zarządzanie i rozwijanie POBR przekazać należy do SKRBRD, a ITS powinien prowadzić POBR na poziomie operacyjnym.

Dopiero po otrzymaniu tego raportu MliR podjęło działania w celu doprowadzenia, wspólnie z ITS do wypracowania modelu współpracy pomiędzy SKRBRD, a ITS, który maksymalizowałby korzyści jakie może dawać projekt POBR, w szczególności w odniesieniu do kwestii łączenia danych z różnych zbiorów oraz formy i zakresu udostępniania tych danych. W czerwcu oraz wrześniu 2015 r. Sekretarz Stanu w MliR poinformował dyrektora ITS, powołując się na zalecenia ekspertów Banku Światowego, o planowanym przeniesieniu zarządzania i częściowego utrzymania POBR w fazie eksploatacyjnej z ITS do SKRBRD, przy dalszym prowadzeniu POBR przez ITS na poziomie operacyjnym. W odpowiedzi dyrektor ITS zwrócił się z prośbą o zapewnienie formalnego wsparcia POBR w celu ułatwienia dostępu do kolejnych zbiorów danych, będących w posiadaniu instytucji państwowych. W ocenie NIK, MliR oraz KRBRD podjęły spóźnione działania w celu określenia roli POBR w systemie gromadzenia i wykorzystywania danych o BRD. Zdaniem NIK już w 2014 r. były wystarczające podstawy do określenia roli POBR w tym systemie. W szczególności MliR oraz KRBRD miały wiedzę na temat problemów z uzyskiwaniem przez POBR kluczowych dla tego projektu danych, ze względu na przepisy dotyczące ochrony danych osobowych. W konsekwencji wg stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych nie ustalono, która instytucja będzie odpowiedzialna za prowadzenie oraz zarządzanie centralną bazą danych o bezpieczeństwie ruchu drogowego.

²¹ Spotkał się on z krytyczną oceną Instytutu Transportu Samochodowego, według której nie odzwierciedla on stanu rzeczywistego.

²² Pierwszy wariant to utworzenie nowego systemu informacji o bezpieczeństwie ruchu drogowego w ramach rządu, pozostawiając POBR prowadzone przez ITS jako odrębną bazę. Drugi wariant zakładał włączenie POBR do struktur rządowych. Trzeci to wykorzystanie POBR jako główną podstawę bazy danych na potrzeby zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego przez rząd, ale z udzieleniem pełnego dostępu Sekretariatowi KRBRD.

3.2.3. Wykorzystywanie danych dotyczących BRD przez zarządców dróg

W trakcie kontroli uzyskano, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK, informacje od 91 zarządców dróg wszystkich kategorii.

Drogi zarządzane przez GDDKiA

Z uzyskanych informacji wynika, że w GDDKiA funkcjonuje system gromadzenia i wykorzystywania informacji dotyczących BRD. Źródłem danych jest SEWiK. Dane pozyskiwane są nie rzadziej niż dwa razy w roku. Rodzaj gromadzonych danych wynika z zakresu danych zbieranych przez Policję na miejscu zdarzenia. Dane pozyskane z Policji są weryfikowane przez GDDKiA w szczególności pod kątem jednoznacznego i precyzyjnego określenia miejsca zdarzenia. Na podstawie ww. danych GDDKiA przeprowadza klasyfikację odcinków dróg krajowych ze względu na koncentracje wypadków śmiertelnych oraz na bezpieczeństwo sieci drogowej. Klasyfikacja jest wykonywana w oparciu o metodologię opracowaną na zlecenie GDDKiA przez Politechnikę Gdańską. W ramach tej metodologii sieć dróg krajowych została podzielona na odcinki jednorodne o długości do 10 km, o tej samej klasie i przekroju poprzecznego drogi. W wyniku klasyfikacji wytypowane zostają odcinki dróg, na których występuje koncentracja wypadków śmiertelnych, a także dokonywana jest klasyfikacja odcinków ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej. Na odcinkach dróg poddanych klasyfikacji przeprowadza się kontrole bezpieczeństwa ruchu, w celu identyfikacji zagrożeń na badanym odcinku drogi oraz wskazaniu działań zaradczych (utrzymaniowych lub inwestycyjnych). Podczas wykonywania na miejscu kontroli szczegółowej oprócz elementów infrastruktury drogowej i otoczenia drogi dokonywana jest również obserwacja zachowań uczestników ruchu drogowego oraz analizowany jest wpływ elementów infrastruktury drogowej na to zachowanie.

Drogi zarządzane przez zarządy województw

Z otrzymanych informacji wynika, że spośród dziewięciu zarządów województw, od których uzyskano informacje, jedynie dwa nie gromadziło w sposób ciągły i systematyczny danych dotyczących BRD²³. W pozostałych przypadkach gromadzono dane i wykorzystywano je w bieżącym zarządzaniu BRD. Zarządy województw małopolskiego, lubelskiego oraz warmińsko-mazurskiego, dysponowały, w ocenie NIK systemami, które prawidłowo stosowane umożliwiają rzetelne zarządzanie BRD. Zarządy te, stosownie do udzielonych informacji, systematycznie gromadzą dane, przeprowadzają inspekcje wytypowanych odcinków, a także podejmują działania, których podstawą są zgromadzone dane BRD. Wypracowały one również metodologie, w oparciu o które wyznaczają odcinki i miejsca niebezpieczne, np. w województwie małopolskim w każdym roku obliczany jest wskaźnik zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego na 157 odcinakach dróg wojewódzkich, wyznaczonych dla potrzeb Generalnego Pomiaru Ruchu. Wskaźnik ten uwzględnia natężenie ruchu, wypadki w ciągu danego roku i długość analizowanego odcinka. W miejscach niebezpiecznych i na zagrożonych odcinkach dróg, wytypowanych w trakcie analiz, badane są rodzaje i przyczyny zdarzeń drogowych. Prowadzi się też badania zachowań uczestników ruchu. W szczególnych przypadkach przeprowadza się audyty bezpieczeństwa ruchu drogowego.

²³ Zarząd Województwa Lubelskiego oraz Zarząd Województwa Mazowieckiego.

Drogi zarządzane przez prezydentów miast

Spośród 17 miast na prawach powiatu od których NIK uzyskała informacje na temat gromadzenia danych BRD, tylko w Szczecinie nie gromadzono takich danych, korzystając jedynie z analiz prowadzonych przez Policję. Pozostałe miasta dane takie gromadziły. Wszystkie miasta korzystały albo z danych gromadzonych w SEWiK, albo bezpośrednio z przekazywanych przez Policję kart zdarzenia drogowego wypełnianych przez policjantów na miejscu. Jedenaście miast prowadziło klasyfikację miejsc oraz odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo BRD, tworząc mapy zagrożeń. Każde miasto posiadało odrębną metodologię tej klasyfikacji. Niektóre z tych miast do analiz i klasyfikacji wykorzystywały systemy informatyczne²⁴. Dane z Policji pozyskiwane były albo na podstawie zawartych porozumień albo utartej praktyki w różniących się od siebie odstępach czasowych (np. w Warszawie dane te pozyskiwane są raz na dwa tygodnie, a we Wrocławiu raz na kwartał).

Drogi zarządzane przez zarządy powiatów

Spośród 18 zarządów, od których uzyskano informacje na temat danych BRD, w dwóch powiatach danych takich nie gromadzono wcale, natomiast w czterech powiatach dane takie gromadzono tylko dla niektórych odcinków dróg lub miejsc. W pozostałych 12 powiatach dane były gromadzone dla całej sieci zarządzanych przez poszczególne zarządy dróg. Z informacji uzyskanych przez NIK wynika, że w starostwach nie funkcjonowały sformalizowane procedury gromadzenia i wykorzystywania danych. Jedynie trzy powiaty poinformowały NIK o prowadzonej przez siebie identyfikacji miejsc niebezpiecznych²⁵. Podkreślenia wymaga fakt, że w powiecie zamojskim do identyfikacji takich miejsc stosowano metodologię opracowaną przez lubelski urząd wojewódzki, która polegała w szczególności na wyliczeniu wskaźnika gęstości wypadków, tj. liczbę wypadków przypadających na 1 km drogi. NIK pozytywnie ocenia działania lubelskiego urzędu wojewódzkiego w tym zakresie. Odpowiednie stosowanie takiej metodologii przez wszystkie powiaty w województwie lubelskim może przyczynić się do ujednoczenia działań i pomóc w prowadzeniu skutecznej polityki BRD na poziomie regionu.

Drogi zarządzane przez burmistrzów oraz wójtów

Z informacji uzyskanych od 37 burmistrzów oraz wójtów wynika, że zarządcy ci sporadycznie gromadzą w sposób ciągły i sformalizowany dane dotyczące BRD. Zarządcy działają tu z reguły w sposób incydentalny, tj. albo w związku z mającym miejsce zdarzeniem drogowym, albo w związku z wnioskami mieszkańców, firm transportowych oraz innych użytkowników dróg. Jednakże również na tym poziomie zarządzania niektórzy zarządcy dróg widzą potrzebę systematycznego gromadzenia i wykorzystywania takich danych. Przykładem takich działań może być miasto Chojnice oraz gminy Bełzec i Izbicko. Z uzyskanych przez NIK informacji wynika bowiem, że podmioty te regularnie otrzymują z Policji dane dotyczące zdarzeń na zarządzanych przez siebie drogach, poddają je analizom, identyfikują miejsca niebezpieczne i podejmują na tej podstawie działania w celu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Dane dotyczące świadczeń medycznych

Kontrola wykazała, że zarówno MZ jak i NFZ nie prowadzą wyodrębnionych statystyk pozwalających na ustalenie liczby oraz kosztów świadczeń medycznych udzielonych w związku z wypadkiem drogowym. Minister Zdrowia wyjaśnił, że nie gromadzi informacji dotyczących przyczyn udzielania

²⁴ Np. Toruń, Warszawa, Wrocław.

²⁵ Powiaty świebodziński, zamojski oraz żagański.

świadczeń medycznych, ponieważ rozliczanie kosztów takich świadczeń pozostaje we właściwości NFZ. Z uzyskanych od NFZ informacji wynika, że dane będące w posiadaniu tej instytucji nie w pełni odzwierciedlają stan faktyczny oraz skalę problemu. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że dane gromadzone w NFZ, nie uwzględniają świadczeń udzielonych w ramach ratownictwa medycznego, podstawowej opieki medycznej oraz świadczeń udzielonych w SOR, a ponadto nie we wszystkich przypadkach NFZ uzyskuje informacje o tym, że świadczenie zostało udzielone w związku z wypadkiem komunikacyjnym.

Ustalenie liczby oraz kosztów świadczeń medycznych udzielonych w związku z wypadkiem drogowym nie jest również możliwe przy wykorzystaniu danych gromadzonych przez NIZP – PZH w ramach Ogólnopolskiego Badania Chorobowości Szpitalnej Ogólnej prowadzonego zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej. Dane te przekazywane są do NIZP – PZH przez szpitale. Klasyfikacja świadczeń związanych z takim wypadkiem odbywa się zgodnie z Międzynarodową Statystyczną Klasyfikacją Chorób i Problemów Zdrowotnych (ICD-10).

Z informacji przekazanych do NIK przez NIZP – PZH wynika, że ok 30% szpitali nie przekazuje takich danych. Ponadto system gromadzenia tych danych nie zakłada zbierania informacji o świadczeniach udzielonych w przypadkach innych niż hospitalizacja.

Kolejnym problemem jest kwestia niespójności przesłanek rejestracji świadczeń medycznych i wypadków drogowych. Policja rejestruje zdarzenia zaistniałe lub mające początek na drodze publicznej, w strefie ruchu lub w strefie zamieszkania w związku z ruchem przynajmniej jednego pojazdu. Natomiast NIZP – PZH gromadzi dane dotyczące świadczeń medycznych udzielonych w związku z takim zdarzeniem niezależnie od tego gdzie miało ono miejsce (nie tylko na drodze publicznej, ale również w innych miejscach, takich jak np. chodnik, prywatna posesja, park itd.) oraz niezależnie czy było ono związane z ruchem pojazdu. W związku z powyższym dane gromadzone przez Policję dotyczące liczby wypadków i dane gromadzone przez NIZP – PZH dotyczące liczby świadczeń medycznych nie są ze sobą kompatybilne.

W konsekwencji żadna instytucja w Polsce nie posiada pełnych, wyodrębnionych danych na temat liczby udzielonych świadczeń związanych z wypadkiem drogowym. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że brak jest przeszkód do utworzenia takich baz danych, ponieważ jak poinformował Prezes NFZ w okresie, w którym kosztami NFZ były również koszty świadczeń opieki zdrowotnej udzielonych w przypadku, gdy konieczność ich udzielenia była następstwem zdarzeń zaistniałych w związku z ruchem pojazdu mechanicznego Fundusz identyfikował takie świadczenia i posiadał wiedzę o ich kosztach.

Dane gromadzone w systemie SEWiK oraz CEPiK

Gromadzenie danych przez Policję o zdarzeniach i wykonywanie na ich podstawie stosownych analiz odbywa się z wykorzystaniem przede wszystkim systemu SEWiK, którego celem jest tworzenie zestawień statystycznych zdarzeń drogowych wykorzystywanych w analizach z zakresu problematyki zdarzeń drogowych (np. wiek sprawców i ofiar, płeć, przyczyny, miejsca powstawania); realizacja zadań ustawowych tj. obowiązku przekazywania informacji o zdarzeniach drogowych i ich uczestnikach do Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych i zakładów ubezpieczeń oraz przekazywanie danych innym zainteresowanym podmiotom. Zakres informacji zawartych w systemie SEWiK określony jest w karcie zdarzenia drogowego stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod

i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych²⁶. W wyniku kontroli NIK nr P/13/100 – *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym* stwierdzono przypadki błędnego rejestrowania przez policjantów danych nt. zdarzeń drogowych w kartach zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK oraz braku pewnych funkcjonalności systemu, w tym automatycznej weryfikacji wprowadzanych danych, skutkujących brakiem możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy nt. zdarzeń drogowych. Komendant Główny Policji realizując wnioski pokontrolne z poprzedniej kontroli NIK powołał zespół składający się z przedstawicieli KGP i dwóch wiodących jednostek (Wydziały Ruchu Drogowego Komend Wojewódzkich Policji we Wrocławiu i Łodzi), który w okresie II–IV 2014 r. przeprowadził we wszystkich WRD KWP/KSP wizyty studyjne, dokonując indywidualnego rozpoznania dot. Systemu SEWiK w zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjnych, sposobu sprawowania nadzoru, diagnozy błędów oraz pomocy w ich rozwiązaniu. Wprowadzono zasadę sprawdzania poprawności wprowadzanych danych do systemu przez weryfikację porównawczą Biuletynu SEWiK w kontekście sprawdzenia czy wszystkie zdarzenia zostały zarejestrowane oraz przez System Analityczny²⁷ w celu wskazania obszarów, w których najczęściej występują błędy, bądź poprzez wskazanie konkretnych rekordów.

Dokonano analizy przyczyn niedokładnej lokalizacji zdarzeń drogowych poprzez dane GPS, w wyniku której ustalono, że główną przyczyną nieprawidłowej lokalizacji zdarzeń drogowych była rejestracja danych odczytywanych w układzie DMS²⁸ bez przeliczania ich na układ dziesiętny²⁹, przetwarzany numerycznie i możliwy do zarejestrowania w SEWiK (błąd systemowy). W związku z tym Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP skierowało do Biura Łączności i Informatyki KGP wnioski o przebudowę formatki umożliwiającej rejestrację w układzie dziesiętnym lub DMS z dokładnością do setnych części sekundy.

Podjęto działania mające na celu:

- utworzenie elektronicznej karty zdarzenia drogowego (e-KZD);
- budowę interfejsu łączącego SWD z SEWiK, który gwarantowałby odzwierciedlenie danych oraz liczby zdarzeń drogowych analogicznie w obu aplikacjach;
- zbudowanie systemu mapowego dla SEWiK pozwalającego na wizualizację danych o zdarzeniach drogowych.

W wyniku tych działań przygotowano studia wykonalności projektów informatycznych z obszaru SEWiK dotyczące:

- zintegrowania SEWiK z SWD;
- budowy systemu mapowego dla SEWiK;
- budowy elektronicznej *Karty zdarzenia drogowego*.

Dokumenty te zostały zaopiniowane negatywnie przez Biuro Łączności i Informatyki KGP (Błil KGP), ponieważ realizacja tych zadań jest możliwa jedynie przez właściciela praw autorskich do systemu SWD, tj. firmę Oracle. Kierownictwo Błil KGP realizując wnioski z kontroli NIK

²⁶ Dz. Urz. KGP z 2015 r., poz. 85.

²⁷ System Analityczny – funkcjonalność systemów teleinformatycznych KSIP, poprzez którą tworzy się raporty, analizy, typowania lub zestawienia informacji, w tym danych osobowych na podstawie wytypowanych przez ten system informacji przetwarzanych w zbiorach danych KSIP. (§ 2 pkt 26 decyzji nr 125 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 28)).

²⁸ Współrzędne wyrażane w jednostkach stopnie – minuty-sekundy (DMS, ang. *Degree, Minutes, Seconds*).

²⁹ Format stopni dziesiętnych LON-LAT (dwie współrzędne geograficzne: szerokość geograficzna (ang. *Latitude*) i długość geograficzna (ang. *Longitude*)).

nr P/13/100 podjęło prace mające na celu pozyskanie praw do modyfikacji SWD. W wyniku negocjacji zawarta została umowa, w ramach, której w lutym 2017 r. licencja zostanie rozszerzona o prawo do modyfikacji SWD siłami własnymi Policji.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2015 r. zarejestrowano ogółem 667 718 zdarzeń drogowych, z czego 393 651 (59%) zdarzeniom przyporządkowano współrzędne GPS. Z ogólnej liczby zdarzeń drogowych w ww. okresie wyodrębniono 59 119 wypadków, spośród których 58 836 (99,5%) przyporządkowano współrzędne GPS.

Przyczyną tego był fakt, że nie wszystkie jednostki Policji dysponowały wystarczającą liczbą urządzeń do rejestracji danych GPS z miejsc wypadków drogowych. Po złożeniu zapotrzebowania w III i IV kwartale 2013 r. doposażono te jednostki w niezbędny sprzęt. Po otrzymaniu tych urządzeń przez komendy wojewódzkie zachodziła potrzeba instalacji oprogramowania Auto Mapa, dlatego też w I kwartale 2014 r. nie wszystkie dane GPS zostały wprowadzone. Wg stanu na dzień 13 października 2015 r. Policja dysponowała łącznie 11 tys. 113 szt. sprawnych urządzeń pozwalających na odczyt współrzędnych GPS. Wg Komendanta Głównego Policji ww. ilość urządzeń pozwalających na odczyt współrzędnych GPS jest wystarczająca.

Należy mieć na uwadze, że dane z SEWiK wykorzystywane są też przez inne niż Policja podmioty odpowiadające za bezpieczeństwo ruchu drogowego. Podmioty te często dysponują systemami mapowymi, które do wizualizacji wykorzystują współrzędne GPS. Zawarte w SEWiK nieprawidłowe współrzędne w oczywisty sposób powodują zniekształcenia w lokalizacji zdarzeń drogowych. Ponadto NIK zauważa, że planowane do wprowadzenia w Policji nowe rozwiązania informatyczne mające przyczynić się do podniesienia jakości informacji gromadzonych w SEWiK (np. elektroniczna Karta Zdarzenia Drogowego) zakładają korzystanie ze współrzędnych GPS. Warunkiem niezbędnym do uzyskania pełnej funkcjonalności nowych narzędzi informatycznych jest zatem rzetelność tych współrzędnych. NIK zwraca również uwagę na fakt, że w sytuacji, w której współrzędne GPS wprowadzone do SEWiK nie pozwalają na rzetelne zlokalizowanie zdarzenia, wykorzystywanie urządzeń do odczytu danych z GPS oraz wykonywanie związanych z tym czynności przez policjantów na miejscu zdarzenia nie mają uzasadnienia.

Dane gromadzone w systemie CEPiK

W okresie objętym kontrolą za prowadzenie i rozwój CEPiK opowiadał Minister Spraw Wewnętrznych, a obecnie, od 1 stycznia 2016 r., odpowiada Minister Cyfryzacji. Celem Systemu Informatycznego CEPiK, utworzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, jest ochrona interesów Państwa i obywateli w zakresie bezpieczeństwa pojazdów i ich właścicieli oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. SI CEPiK obejmuje dwie ewidencje: centralną ewidencję pojazdów – CEP oraz centralną ewidencję kierowców – CEK.

Zasady funkcjonowania CEP i CEK określone zostały w ustawie Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie centralnej ewidencji pojazdów³⁰, i rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 sierpnia 2001 r. w sprawie centralnej ewidencji kierowców³¹.

³⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 816.

³¹ Dz. U. z 2001 r. Nr 92, poz. 1028 ze zm.

MSW zidentyfikowało najczęstsze problemy związane z jakością danych gromadzonych w CEP i CEK, w szczególności wskazano na niską jakość danych i brak możliwości egzekwowania poprawności danych od organów przekazujących dane, m.in. nieprawidłowe informacje na temat aktualnego statusu dokumentu, którego dane są gromadzone w ewidencji (wydany, zatrzymany, zwrócony), brak informacji o umowie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu, błędy w numerach i seriach dokumentów, których dane gromadzi się w ewidencji, nieprawidłowe informacje o posiadanych uprawnieniach do kierowania pojazdami, ograniczeniach uprawnień, ustanowionych zakazach kierowania pojazdami, niezgodności w danych osobowo-adresowych, niezgodności dat, błędne połączenia osób (różne osoby prezentowane są jako jedna osoba), brak informacji o wyrejestrowaniu czy zbyciu/nabyciu pojazdu, błędne informacje o utracie pojazdu, braki w powiązaniu komunikatów pochodzących od podmiotów obowiązanych do przekazywania danych do ewidencji z konkretnymi obiektami (pojazd/osoba) w ewidencji.

Wg stanu na dzień 30 września 2015 r. w systemie było zaewidencjonowanych 19 926 610 kierowców posiadających ważne dokumenty potwierdzające posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami, w tym 90 713 wobec których orzeczony został prawomocnym wyrokiem sądu zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych. W systemie zaewidencjonowano również 64 576 osób nieposiadających uprawnień, w stosunku do których orzeczono takie zakazy.

Stwierdzano braki obiektów w bazie oraz błędne dane dotyczące zaewidencjonowanych osób. W szczególności do CEK nie przekazywano informacji o unieważnieniu dokumentów potwierdzających posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami z powodu zgonu kierowcy. Na podstawie materiałów analitycznych stwierdzono, że CEK nie dysponowała aktualną oraz wiarygodną informacją w zakresie statusu dokumentu potwierdzającego posiadanie uprawnień do kierowania pojazdami. Wg stanu na dzień 31 października 2015 r. liczba przypadków błędnej prezentacji statusu dokumentu w CEK wynosiła 644 906 obiektów. Przyczyną takiego stanu był błędnie zdefiniowany w CEK proces przekazywania dokumentu pomiędzy kolejnymi organami w ramach obsługi procesu administracyjnego. CEK jest zasilana danymi z Krajowego Systemu Informacyjnego Policji (KSIP), w którym ewidencjonowane są czynności Policji. W przypadkach gdy Policja przekazywała zatrzymany dokument do prokuratury, a ta dalej do sądu i po upływie wymierzonej przez sąd kary właściwy starosta zwracał kierowcy zatrzymany dokument, to w KSIP i CEK status tego dokumentu nadal pozostawał niezmienny – zatrzymany. Konsekwencją różnic pomiędzy zapisami w bazie CEK, a stanem rzeczywistym były niezgodne z rzeczywistością informacje udzielane za pośrednictwem systemów udostępniania danych i informacji z SI CEPiK.

Najczęściej występujące problemy z jakością danych w CEP dotyczyły:

- duplikatów pojazdów – w latach 2013–2015 w systemie zidentyfikowano i połączono w jeden obiekt 94 900 par pojazdów, dla których jeden z obiektów pochodził z dawnych wojewódzkich ewidencji, a drugi z SI Pojazd (tj. Systemu Informatycznego Pojazd, który obecnie funkcjonuje jako kanał zasilania CEP), ponadto procesem naprawczym objęto w ww. okresie 217 000 pojazdów, które zostały zduplikowane z innych przyczyn niż migracja danych z WEP;
- 5 054 nieunikalnych numerów VIN oraz 824 750 nieunikalnych skojarzeń VIN z marką (liczba ta zawiera także niepełne numery VIN, ponieważ w organach rejestrujących wpisywano jedynie końcówkę numeru VIN);

- 175 748 figurujących w CEK marek i typów pojazdów oraz rodzajów i podrodzajów pojazdów nie występowało w załącznikach nr 4 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 września 2003 r. w sprawie szczegółowych czynności organów w sprawach związanych z dopuszczeniem pojazdu do ruchu oraz wzorów dokumentów w tych sprawach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1727), w tym 41 363 przypadki dotyczyły zastosowania nieaktualnej wersji katalogu.
- wygenerowana z CEP przykładowa lista 100 najstarszych pojazdów zawierała błędy, w tym obiekty z roku 1000.

Minister Spraw Wewnętrznych jako dysponent państwowego funduszu celowego, utworzonego na podstawie art. 80d ustawy Prawo o ruchu drogowym podjął działania zmierzające do modernizacji Systemu Informatycznego CEPiK. Modernizacja systemu odbywa się w formie projektu CEPiK 2.0, którego głównym celem jest stworzenie systemu teleinformatycznego pozwalającego na efektywne zarządzanie informacjami zawartymi w ewidencjach CEP i CEK na wszystkich etapach (zasilanie ewidencji, bezpieczne przechowywanie danych, udostępnianie informacji i realizacja usług), z uwzględnieniem ewentualnych rozszerzeń gromadzonych w systemie danych oraz ich wysokiej jakości, co jest uzależnione od zmian w powiązanych aktach prawnych. Zgodnie z Harmonogramem stanowiącym załącznik nr 3 do umowy 8/DEP/2013 z dnia 27 września 2013 r. ostatni, XI etap projektu ma zakończyć się 7 grudnia 2016 r.

Minister Spraw Wewnętrznych podał w wyjaśnieniach, że po wdrożeniu projektu CEPiK 2.0. będzie on mógł stanowić, jako źródło danych, jeden z elementów systemu gromadzenia i wykorzystywania informacji dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

W ramach przygotowania do kontroli przeprowadzono szereg konsultacji z zarządcami dróg, ekspertami Banku Światowego, a także naukowcami zajmującymi się problematyką bezpieczeństwa na drogach. Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała również panel ekspertów, w którym udział wzięli m.in. przedstawiciele instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo ruchu drogowego, Banku Światowego, Instytutu Transportu Samochodowego, organizacji pozarządowych, a także świata nauki. Dyskusja prowadzona w trakcie panelu pozwoliła na lepsze określenie obszarów objętych kontrolą. W trakcie prowadzenia kontroli uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f. ustawy o NIK informacje od 91 zarządców dróg różnych kategorii, Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny oraz Instytutu Transportu Samochodowego.

Kontrolę przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Szczegółowy wykaz jednostek kontrolujących i kontrolowanych zamieszczono w załączniku nr 1.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 4 wystąpienia pokontrolne do wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych, żaden z nich nie skorzystał z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, w wystąpieniach pokontrolnych NIK sformułowała łącznie trzy wnioski pokontrolne. Za wyjątkiem Ministra Spraw Wewnętrznych, kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o działaniach podjętych w celu wykonania wniosków pokontrolnych NIK. Z analizy tych informacji wynika, że wg stanu na 31 grudnia 2015 r. podejmowane są działania, w celu realizacji wszystkich wniosków.

Minister Infrastruktury i Budownictwa, będący jednocześnie Przewodniczącym KRBRD poinformował, że Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa przekazało Ministerstwu Cyfryzacji propozycję projektu do realizacji w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Projekt ten dotyczy ujednoczenia i poprawy jakości zbierania danych dotyczących wypadków drogowych. Beneficjentami tego projektu mają być Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Zdrowia oraz Spraw Wewnętrznych. Określono harmonogram realizacji tego projektu, w szczególności założono, że w I oraz II kwartale 2016 r. przeprowadzone zostaną uzgodnienia międzyresortowe w celu wypracowania szczegółowych jego założeń. Wdrożenie projektu zaplanowano na lata 2017–2018 w dwóch etapach. Etap I to poprawa jakości zbierania i przetwarzania danych o wypadkach i ich skutkach oraz etap II – integracja baz danych o wypadkach drogowych i utworzenie jednolitej bazy o BRD z dostępem do bazy instytucji uprawnionych do przetwarzania ww. danych.

Komendant Główny Policji poinformował, m.in. o:

- wprowadzeniu obowiązku rejestracji współrzędnych GPS przy wszystkich zdarzeniach drogowych;
- podjęciu prac modernizacyjnych systemu SEWiK, aby umożliwić pełną rejestrację danych GPS w formatach DMS oraz dziesiętnym;
- weryfikacji współrzędnych GPS za lata 2014–2015;
- kontynuowaniu prac w zakresie, m.in. budowy systemu mapowego SEWiK pozwalającego na wizualizację danych oraz elektronicznej Karty zdarzenia drogowego (e-KZD).

Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Nazwa jednostki objętej kontrolą	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	
3.	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego	
4.	Komenda Główna Policji	

ZAŁĄCZNIK NR 2

Wykaz osób zajmujących stanowiska kierownicze w kontrolowanych jednostkach administracji publicznej w okresie objętym kontrolą

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Minister Infrastruktury i Rozwoju	w okresie do 21 września 2014 r. – pani Elżbieta Bieńkowska, w okresie od 22 września 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych – pani Maria Wasiak
2.	Minister Spraw Wewnętrznych	w okresie do 21 września 2014 r. – pan Bartłomiej Sienkiewicz, w okresie od 22 września 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych – pani Teresa Piotrowska
3.	Przewodniczący Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego	w okresie do 21 września 2014 r. – pani Elżbieta Bieńkowska, w okresie od 22 września 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych – pani Maria Wasiak
4.	Komendant Główny Policji	w okresie do 11 lutego 2015 r. Generalny Inspektor Marek Działoszyński, w okresie od 12 lutego do dnia zakończenia czynności kontrolnych Generalny Inspektor Krzysztof Gajewski

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 4 czerwca 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.).
6. Zarządzenie Komendanta Głównego Policji w sprawie nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP z 2015 r., poz. 85).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Minister Infrastruktury i Budownictwa
6. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Minister Cyfryzacji
8. Minister Zdrowia
9. Komendant Główny Policji
10. Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia
11. Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
14. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
15. Sejmowa Komisja Infrastruktury
16. Sejmowa Komisja Zdrowia
17. Senacka Komisja Infrastruktury
18. Senacka Komisja Zdrowia
19. Szef Kancelarii Prezydenta RP
20. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
21. Szef Kancelarii Sejmu
22. Szef Kancelarii Senatu
23. Marszałkowie Województw
24. Dyrektor Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny
25. Dyrektor Instytutu Transportu Samochodowego