



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyla

KPB.411.002.04.2015  
I/15/002

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	I/15/002 - Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontroler</i>	Marusz Rycerski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97710 z dnia 3 września 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komenda Główna Policji ul. Puławska 148/150, 02-624 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	gen. insp. Krzysztof Gajewski, Komendant Główny Policji

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Komendant Główny Policji podejmował w okresie ostatnich dwóch lat działania mające na celu poprawę jakości oraz kompletności danych zawartych w systemie SEWiK. W szczególności prowadzono prace analityczne mające na celu poprawę funkcjonalności systemu SEWiK oraz wyposażeniu funkcjonariuszy w sprzęt niezbędny do wprowadzania 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 zauważyła jednocześnie poprawę działania Policji w zakresie wprowadzania współrzędnych GPS w przypadku zdarzeń drogowych zakwalifikowanych jako wypadki, gdyż niemal wszystkim (99,5%) zarejestrowanym wypadkom drogowym przyporządkowano takie współrzędne.

W dalszym ciągu występował jednak błąd systemowy polegający na wprowadzaniu do systemu SEWiK współrzędnych GPS w nieprawidłowym formacie<sup>1</sup>. W konsekwencji na podstawie tych współrzędnych niemożliwe było rzetelne zlokalizowanie miejsca zdarzenia drogowego.

Stwierdzono również, że zakres danych określony w karcie zdarzenia drogowego nie uwzględniał aktualnego stanu prawnego, co w ocenie NIK utrudniało prowadzenie analizy wpływu zmian w przepisach na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

<sup>1</sup> Współrzędne rejestrowano w formacie DNS (stopnie-minuty-sekundy), podczas gdy w systemie SEWiK możliwe było rejestrowanie współrzędnych jedynie w formacie dziesiętnym.

## Kompletność oraz rzetelność danych zarejestrowanych w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji

Opis stanu  
faktycznego

Podstawowym źródłem danych do oceny poziomu bezpieczeństwa i zagrożeń ruchu drogowego są informacje o zdarzeniach drogowych. Gromadzenie danych o tych zdarzeniach i wykonywanie na ich podstawie stosownych analiz odbywa się z wykorzystaniem systemów informacyjnych realizujących następujące funkcje: informacyjną (dającą pełny i obiektywny obraz badanych zjawisk), analityczną (dzięki której możliwe jest określenie czynników kształtujących konkretne procesy i zjawiska) oraz prognostyczną (pozwalającą na przewidywanie kierunku rozwoju analizowanych zjawisk). Istotną rolę w realizacji tych funkcji odgrywają zaprojektowane i zbudowane w tym celu narzędzia informatyczne:

- a) System Ewidencji Wypadków i Kolizji (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 drogowych (Dz. Urz. KGP z 2015 r., poz. 85).
- b) System Wspomagania Dowodzenia (SWD), w którym gromadzi się i przetwarza dane niezbędne do właściwej realizacji zadań przez Policję, tj. dane dotyczące zgłoszeń dokonywanych przez obywateli i inne służby, działań wymagających skierowania sił i zasobów Policji do obsługi danego zdarzenia, informacji o komunikatach oraz dokonywanych sprawdzeniach w policyjnych i pozapolicyjnych bazach danych, a także dane pozwalające na usprawnienie koordynacji działań Policji. Źródło danych SWD stanowią osoby dokonujące w jednostkach Policji zgłoszeń oraz przedstawiciele innych służb zobowiązanych do niesienia pomocy, którzy otrzymali i przekazali informację o zaistnieniu zdarzenia wymagającego podjęcia działań ustawowych przez Policję. Ponadto na potrzeby właściwej obsługi systemu przygotowywane są niezbędne dane, wśród których należy wyróżnić dane adresowe pozyskiwane regularnie z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Są one wykorzystywane do zarządzania zdarzeniami ze wskazaniem danych adresowych ich zaistnienia, zarządzania siłami i środkami, blokadami, akcjami, operacjami, komunikatami oraz tworzeniem analiz na podstawie danych przestrzennych.

Dane z SEWiK przekazywane są do:

- Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych na podstawie art. 136 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>2</sup> na nośnikach CD w wersji z danymi osobowymi;
- Głównego Urzędu Statystycznego corocznie, w za 2014 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2013 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na 2014 r.<sup>3</sup> w wersji bez danych osobowych;

<sup>2</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 392.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1159.

- Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na podstawie art. 130b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>4</sup> w zakresie wypadków ze skutkiem śmiertelnym na drogach TEN-T<sup>5</sup>;
- Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Instytutu Transportu Samochodowego, Instytutu Badawczego Dróg i Mostów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, na podstawie § 5 ust. 2 pkt 5 zarządzenia nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych<sup>6</sup>;
- osobom indywidualnym w trybie dostępu do informacji publicznej.

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 (WRD KWP Wrocław i Łódź), 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 Analityczny<sup>7</sup> 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 rejestracja danych prezentowanych w układzie DMS odbywa się bez przeliczania na układ dziesiętny, możliwy do zarejestrowania w systemie. W związku z tym Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego KGP skierowało do Biura Łączności i Informatyki KGP wniosek 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.

[dowód: akta kontroli str. 182-185; 198]

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

- zintegrowania SEWiK z SWD (nr 3/15),

<sup>4</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

<sup>5</sup> TEN-T (ang. Trans-European Transport Networks) transeuropejskie sieci transportowe).

<sup>6</sup> Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 67

<sup>7</sup> 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 Informatycznego Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 28)).

- budowy systemu mapowego dla SEWiK (nr 4/15),
  - budowy elektronicznej *Karty zdarzenia drogowego* (nr 41/15).
- [dowód: akta kontroli str. 13-98]

Dokumenty te zostały zaopiniowane negatywnie przez Biuro Łączności i Informatyki KGP (BŁiI KGP), ponieważ realizacja tych zadań jest możliwa jedynie przez właściciela praw autorskich do systemu SWD, tj. firmę Oracle. Komendant Główny Policji wyjaśnił, że po przeanalizowaniu dokumentacji będącej w posiadaniu BŁiI KGP, nie jest możliwe potwierdzenie i uzyskanie wiedzy czy Komendant Główny Policji wiedział i godził się w okresie tworzenia i wdrażania SWD z faktem, że Policja nie posiada praw autorskich do kodu źródłowego SWD i w konsekwencji nie ma możliwości utrzymania i rozbudowy tego systemu siłami własnymi lub w trybie zamówień konkurencyjnych. Do czasu zakończenia kontroli nie ustalono jakie będą koszty realizacji zadania przez Spółkę Oracle.

Komendant Główny Policji wskazał, że kierownictwo BŁiI KGP realizując wnioski z kontroli NIK nr P/13/100 podjęło intensywne prace mające na celu pozyskanie praw do modyfikacji SWD. W wyniku negocjacji zawarta została umowa nr 30/46/BŁiI/14/TP/AL z dnia 14 marca 2014 r. z firmą Oracle na utrzymanie systemu SWD, która zakończy się 28 lutego 2017 r. W ramach tej umowy w lutym 2017 r. licencja zostanie rozszerzona o prawo do modyfikacji SWD siłami własnymi Policji.

[dowód: akta kontroli str. 106; 241-242]

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.

Komendant Główny Policji wyjaśnił, 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.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

1. Współrzędne GPS wprowadzone do systemu SEWiK nie umożliwiają prawidłowego zlokalizowania zdarzeń drogowych.

Główną przyczyną nieprawidłowej lokalizacji zdarzeń drogowych była rejestracja danych odczytywanych w układzie DMS<sup>8</sup> bez przeliczania ich na układ dziesiętny<sup>9</sup>, przetwarzany numerycznie i możliwy do zarejestrowania w SEWiK (błąd systemowy).

Odnosząc się do zagadnienia wpływu wprowadzania do systemu współrzędnych zapisanych w formacie DMS bez konwersji do formatu dziesiętnego na wiarygodność danych generowanych z systemów użytkowanych w Policji Komendant Główny Policji wyjaśnił, że

<sup>8</sup> Współrzędne wyrażane w jednostkach stopnie - minuty-sekundy (DMS, ang. *Degree, Minutes, Seconds*).

<sup>9</sup> Format stopni dziesiętnych LON-LAT (dwie współrzędne geograficzne: szerokość geograficzna (ang. *Latitude*) i długość geograficzna (ang. *Longitude*)).

pozycjonowanie GPS jest informacją uzupełniającą, natomiast lokalizacja zdarzeń opiera się na danych adresowych (miejscowość, ulica, nr posesji, skrzyżowanie, nr drogi wraz z pikietażem). Dlatego też wg KGP, błąd we współrzędnych geograficznych co do zasady nie wpływa na możliwość dokładnego wskazania miejsca zdarzenia.

[dowód: akta kontroli str. 9-10; 183; 197]

W ocenie NIK wyjaśnienia Pana Komendanta nie zasługują na uwzględnienie. 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 przez Pana Komendanta 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.

2. Aż 41% zdarzeń drogowych zarejestrowanych w kontrolowanym okresie, nie posiadało przyporządkowanych współrzędnych GPS. Było to niezgodne z postanowieniami zarządzenia nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych<sup>10</sup> oraz utrudniało funkcjonariuszom Policji oraz podmiotom pozapolicyjnym lokalizowanie miejsca zdarzenia drogowego. Przyczyną tego był fakt, że funkcjonariusze Policji nie dysponowali wystarczającą ilością sprzętu służącego do urządzeń do rejestracji danych GPS z miejsc wypadków drogowych. NIK zauważa, że Komendant Główny Policji dostrzegł ten problem i doposażył Policjantów w konieczny sprzęt wraz z oprogramowaniem.

Opis stanu  
faktycznego

#### Zakres informacji zawarty w karcie zdarzenia drogowego.

W trakcie kontroli stwierdzono, że zakres informacyjny określony w karcie zdarzenia drogowego nie uwzględniał aktualnego stanu prawnego. Ujęcie szczegółowego zakresu danych w zarządzeniu KGP w sprawie metod i form prowadzenia przez policję statystyki zdarzeń drogowych uniemożliwiało wprowadzenie zmian tego zakresu. Ustalenia kontroli wskazują, że proces legislacyjny w przypadku niewielkiej zmiany, np. uwzględnienia w karcie zdarzenia drogowego ustawowych pojęć i definicji *pas ruchu dla rowerów* i *śluza dla rowerów*, wprowadzonych przepisami ustawy z dnia 1 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (Dz.U. nr 92 poz. 530), która weszła w życie 21 maja 2011 r., został zakończony 22 października 2015 r., poprzez podpisanie zarządzenia Nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych.

W związku z powyższymi ustaleniami Komendant GP wyjaśnił, że Policja w celu wypełnienia obowiązków ustawowych zobowiązana jest do gromadzenia informacji o zdarzeniach drogowych, które enumeratywnie zostały wskazane w ustawach.

<sup>10</sup> Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 75

Pozostały zakres gromadzonych informacji, który znajduje się w karcie zdarzenia drogowego pozostaje w wyłącznej kompetencji Policji i jest on ustalany w oparciu o zidentyfikowane zagrożenia, celem nakreślenia kierunków działań niezbędnych do poprawy bezpieczeństwa. Ponadto opracowanie i uzgodnienie zarządzenia dotyczącego metod i form prowadzenia statystyki zdarzeń drogowych jest procesem skomplikowanym zarówno pod względem merytorycznym, jak i legislacyjnym. W związku z tym, w praktyce nie jest możliwe wdrażanie pojedynczych zmian, ale racjonalne i uzasadnione jest dokonywanie zmian pakietowych.

[dowód: akta kontroli str. 4, 188-190]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK, w celu uzyskania informacji i analiz związanych z wpływem zmian w przepisach na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, rozszerzenia zakresu informacyjnego powinny być wprowadzane do karty zdarzenia drogowego najpóźniej w dniu wejścia w życie przepisów odpowiednich ustaw i aktów wykonawczych wprowadzających nowy zakres danych.

#### IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>11</sup>, wnosi o kontynuowanie działań mających na celu poprawę jakości oraz kompletności informacji zarejestrowanych w SEWiK.

#### V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

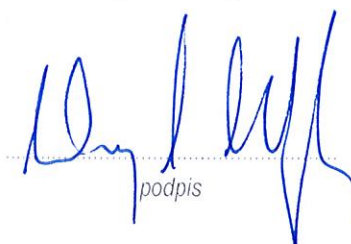
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 26.11.2015

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis

<sup>11</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

