



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KPB – 4101-01-01/2013
P/13/100

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : 1. Zbigniew Włodarczyk, specjalista k.p. - upoważnienie do kontroli nr 84541 z dnia 17 maja 2013 r. 2. Adam Zakrzewski, główny specjalista k.p. - upoważnienie do kontroli nr 84542 z dnia 17 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str.1-4)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji w Warszawie, ul. Puławska 148/150, kod pocztowy 02-624, zwana w dalszej części niniejszego wystąpienia „KGP” lub „Komendą”. (dowód: akta kontroli str. 12)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem Głównym Policji jest, od 10 stycznia 2012 r., nadinspektor Marek Działoszyński. Poprzednio Komendantem Głównym Policji był, w okresie od 6 marca 2008 r. do 9 stycznia 2012 r., generalny inspektor Andrzej Matejuk. (dowód: akta kontroli str. 12)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia² pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Komendanta Głównego Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym, w okresie objętym kontrolą³.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W 2012 r., w stosunku do roku 2011, liczba wypadków zmniejszyła się o 7,5%, liczba rannych - o 7,5%, a liczba śmiertelnych ofiar wypadków o 14,6%. W I połowie 2013 r., w stosunku do I połowy 2012 r., liczba wypadków zmniejszyła się o 10,5%, liczba rannych - o 11,2%, a liczba śmiertelnych ofiar wypadków o 15,3%⁴. Najwyższa Izba Kontroli uznaje, że na ww. stan rzeczy pozytywny wpływ miały również działania Policji.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie w szczególności:

- udział jednostek Policji w ogólnopolskich i regionalnych programach prewencyjnych,
- inicjowanie przez Policję, organizowanie i nadzorowanie realizacji krajowych działań prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym,
- prowadzenie nadzoru i kontroli działań jednostek Policji w zakresie bezpieczeństwa na drogach,
- działania legislacyjne w zakresie aktualizacji ustaw i rozporządzeń w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- działania na rzecz zwiększenia liczby etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w kraju (do 10% stanu etatowego) oraz wzrostu liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drodze.

¹ Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrolą objęto okres 2012 – 2013 (półrocze) oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

⁴ Dane z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). Pomimo uwag NIK co do rzetelności danych zawartych w tym systemie, przedstawionych w dalszej treści wystąpienia, jest on obecnie jedynym źródłem informacji o stanie bezpieczeństwa na drogach w skali kraju.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w szczególności następujące nieprawidłowości:

- niewykorzystywanie w działaniach Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym opracowań naukowo-badawczych, pomimo dysponowania 4 szkołami Policji i Centrum Szkolenia Policji;
- błędne rejestrowanie danych nt. zdarzeń drogowych w kartach zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK oraz brak pewnych funkcjonalności systemu, w tym automatycznej weryfikacji wprowadzanych danych, skutkujące brakiem możliwości uzyskania rzetelnej wiedzy nt. zdarzeń drogowych;
- niewystarczające przygotowanie funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego (prd) do realizacji zadań, w szczególności w zakresie umiejętności specjalistycznych, wynikające z niewydolnego systemu szkolenia policjantów prd;
- niewdrożenie standardów w zakresie taktyki pełnienia służby na drogach;
- niespójność rejestracji danych dotyczących tych samych zdarzeń drogowych, dokonywanych w systemach informatycznych SWD⁵ i SEWiK;
- nielegalne przetwarzanie danych osobowych w nieprzystosowanym do tego systemie informatycznym SEWiK (wersja szkolna);
- uwzględniania, przy badaniu limitu punktów karnych przyznanych kierowcy, punktów karnych uprzednio przyznanych kierowcy, pomimo upływu roku od tego faktu.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli odnoszą się również do:

- sposobu publikowania informacji na temat wypadków drogowych i kolizji w Polsce oraz ich przyczyn, na podstawie danych zarejestrowanych w SEWiK⁶, bez uwzględniania istotnych ograniczeń tego systemu, w istotny sposób wpływających na rzetelność tej informacji;
- braku właściwego nadzoru nad jakością i terminowością rejestrowania w SEWiK danych o zdarzeniach drogowych, w szczególności w przypadkach prowadzenia postępowań wyjaśniających dotyczących tych zdarzeń;
- nieskutecznego wdrażania i egzekwowania odnotowywania w kartach zdarzenia drogowego danych geolokalizacji miejsc zdarzeń za pomocą systemu GPS;
- niewyegzekwowania funkcjonowania systemu zarządzania mieniem prd w jednostkach Policji, w szczególności poprzez brak reakcji na nieopracowanie bądź nieaktualizowanie przez KWP/KSP tabel należności sprzętu transportowego i innego wyposażenia prd;
- braku skutecznej reakcji Policji na występujący od wielu lat problem opóźnień w przekazywaniu do jednostek Policji kart Mrd-5.
- braku elektronicznej bazy pojazdów i sprzętu specjalistycznego, której zbudowanie sprzyałoby bieżącemu rozpoznawaniu faktycznych potrzeb jednostek Policji i adekwatnym do tego zakupom nowego sprzętu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Zgodnie z art. 1 ustawy o Policji⁷, do podstawowych zadań Policji należy ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w ruchu drogowym (art. 1 ust. 2 pkt 2), inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (art. 1 ust. 2 pkt 3), a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (art. 1 ust. 2 pkt 4).

⁵ System Wspomagania Dowodzenia (SWD).

⁶ Zdarzenie drogowe jest dokumentowane w Karcie zdarzenia drogowego (Mrd-2) oraz rejestrowane w systemie „SEWiK”. Zasady sporządzania Kart i rejestracji zdarzeń drogowych reguluje zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 67 ze zm.).

⁷ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).

Komendant Główny Policji, podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 5). Komendant Główny Policji wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Głównej Policji (art. 6g). Komenda Główna Policji funkcjonuje w oparciu o ustawę Policji, inne powszechnie obowiązujące akty prawa oraz zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji⁸.

W okresie objętym kontrolą komórkami organizacyjnymi KGP właściwymi w sprawach ruchu drogowego były: do 16 kwietnia 2013 r. - Biuro Ruchu Drogowego (BRD)⁹, od 17 kwietnia 2013 r. - Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego (BPIRD), a w nim Wydział Ruchu Drogowego¹⁰. W dokumentach normujących strukturę organizacyjną KGP określono szczegółowe zadania ww. komórek organizacyjnych.

1. Przygotowanie koncepcyjne, organizacyjno-kadrowe i techniczne Policji do działań na drogach

1.1. Przygotowanie koncepcyjne Policji do działań na rzecz bezpieczeństwa na drogach

▪ Zlecanie i wykorzystywanie badań naukowych dot. systemu przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym

Opis stanu
faktycznego

W skład Policji wchodzi: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie (WSPol), szkoły Policji w Słupsku, Pile i Katowicach oraz Centrum Szkolenia Policji (CSP) w Legionowie.

Zgodnie z § 8 ust. 1 Statutu WSPol¹¹, do podstawowych zadań uczelni należało prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych. Zgodnie zaś z § 13 Regulaminu CSP¹², do zadań Zakładu Ruchu Drogowego CSP należało w szczególności przekazywanie wiedzy i kształcenie umiejętności z zakresu stosowania prawa o ruchu drogowym i taktyki pracy policjanta ruchu drogowego, ale również prowadzenie działalności badawczej i badań naukowych, samodzielnie lub we współpracy z jednostkami organizacyjnymi Policji i innymi instytucjami.

W okresie objętym kontrolą Policja, pomimo dysponowania ww. ośrodkami i kadrą naukowo-badawczą nie prowadziła i nie zlecała badań naukowych związanych z działaniami na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Badań takich nie zlecano też podmiotom zewnętrznym.

W jednostkach objętych niniejszą kontrolą stwierdzono jedynie sporadyczne przypadki wykorzystywania badań bądź analiz zrealizowanych przez pozapolicyjne ośrodki naukowo-badawcze.

(dowód: akta kontroli str. 240, 3110)

▪ Analizy stanu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w Biurze Ruchu Drogowego (BRD), a od 17 kwietnia 2013 r. - w Biurze Prewencji i Ruchu Drogowego¹³ KGP, opracowywano materiały analityczne (kwartalne, półroczne i roczne) przedstawiające stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, publikowane w formie wydawnictwa pt. „Wypadki drogowe w Polsce w okresie ...”. Zgodnie z założeniami, w systemie SEWiK, a w konsekwencji i w materiałach analitycznych, uwzględniane

⁸ Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP Nr 18, poz. 135 ze zm.).

⁹ § 16 zarządzenia Nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 20 ze zm.), zwanego dalej „Regulaminem KGP z 2010 r.”.

¹⁰ § 19 zarządzenia Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 25), zwanego dalej „Regulaminem KGP z 2013 r.”.

¹¹ Załącznik do uchwały Nr 86/III/2012 Senatu Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z dnia 31 stycznia 2012 r. (opublikowany na stronie uczelni <http://bip.szczytno.wsp.policja.gov.pl/WSP/statut/690,Statut-Wyższej-Szkoły-Policji-w-Szczytnie.html>).

¹² Regulamin Centrum Szkolenia Policji z dnia 24 listopada 2009 r. nadany przez Komendanta CSP (opublikowany na stronie CSP <http://bip.legionowo.csp.policja.gov.pl/CSP/status-prawny/179,Status-prawny.html>).

¹³ Zmiana struktury KGP wprowadzona ww. zarządzeniem Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji.

były tylko wypadki i kolizje drogowe zgłoszone Policji, mające miejsce na drodze publicznej i zarejestrowane w tym systemie. Z-ca Dyrektora BPiRD KGP wyjaśnił, że Policja nie posiada danych dotyczących liczby pozostałych zdarzeń drogowych¹⁴.

Kontrolą objęto analizy wypadków spowodowanych przez kierujących autobusami za 2011 r. i w I kw 2013 r., analizy wypadków spowodowanych przez kierujących samochodami ciężarowymi za 2011 r. i w I kw 2013 r., analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce w 2012 r. i w I kwartale 2013 r.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w treści ww. analiz nie formułowano wniosków, m.in. dotyczących dalszych działań prewencyjnych Policji w ruchu drogowym.

Z-ca Dyrektora BPiRD wyjaśnił, że analizy dot. wypadków autobusów i samochodów ciężarowych mają, co do zasady charakter porównawczy prezentowany w formie tabelarycznej i sporządzane były na potrzeby podmiotów zewnętrznych, dlatego też nie zawierały stricte płynących z nich wniosków. W odniesieniu do analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego wyjaśniono, że dotyczyły one wypadków ze skutkiem śmiertelnym, a ich głównym celem była próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, w których obszarach nastąpiła wyraźna redukcja liczby osób zabitych. W opinii Dyrektora „...należy uznać, że w pewnym sensie wnioskami były końcowe konkluzje”.

W odniesieniu do przyczyn wypadków drogowych, w tym niezależnych od kierujących, Dyrektor wyjaśnił, że w analizach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego dokonywanych w szerokim ujęciu, takich jak np. publikacja roczna „Wypadki drogowe w Polsce w roku”, są prezentowane dane praktycznie ze wszystkich obszarów, którymi dysponuje Policja, w tym także dot. przyczyn niezależnych od kierujących pojazdami. Wg informacji Dyrektora, w minionym roku z powodu niewłaściwego stanu jezdni „... doszło do »zaledwie« 89 wypadków (na ponad 37 tys. wypadków) [tj. ok. 0,2% - przypis NIK], w których zginęła 1 osoba (na 3571 osób zabitych)”. W opinii Dyrektora, trudno w sposób obiektywny wyciągać wnioski, że nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej stanowią istotną przyczynę wypadków w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 861-878, 935-1078, 1578, 2052-2053)

Policjanci objęci, w toku kontroli, badaniem ankietowym¹⁵ zostali zapytani m.in. o przyczyny wypadków drogowych. Z zaproponowanej listy 9 przyczyn wypadków policjanci wskazali jako dominujące: „nieuwaga, zmęczenie, inne czynności kierowcy”, „zły stan techniczny drogi”, „nieudzielenie pierwszeństwa pieszemu”, „połączenie różnych czynników”, „nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu” i „wtargnięcie pieszego na jezdnię” (w opinii 65% respondentów występują one „bardzo często” i „często”). Przyczyny wypadków takie jak „zły stan techniczny pojazdu” i „złe oznakowanie dróg” występują „rzadko”. W opinii 6% respondentów „bardzo często” przyczyną wypadków jest „niedostosowanie prędkości do warunków jazdy”.

• Elastyczność systemu oddziaływania na bezpieczeństwo na drogach

Z ustaleń kontroli wynika, że system zarządzania służbą ruchu drogowego jest systemem zdecentralizowanym, który zakłada rozpoznawanie zagrożeń i kierowanie działaniami Policji na danym terenie przez właściwego komendanta. W przypadku, gdy siły własne są niewystarczające, system umożliwia wystąpienie do jednostki organizacyjnej Policji wyższego szczebla o udzielenie wsparcia, np. poprzez skierowanie sił ruchu drogowego z sąsiedniego powiatu bądź sił ruchu drogowego będących w dyspozycji KWP (tzw. grupa wsparcia). Podobnie istniała możliwość wystąpienia do KGP celem uzyskania wsparcia sił ruchu drogowego z komend wojewódzkich. W okresie objętym kontrolą BRD KGP organizowało wsparcie garnizonów Policji przy zabezpieczeniu Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej oraz KWP w Szczecinie podczas zabezpieczenia finału regat „The Tall Ships Races 2012” (i odpowiednio - w roku 2013). Ponadto BPiRD KGP zalecało tzw. „ponadpowiatowy sposób pełnienia służby” polegający na wspólnym

¹⁴ Ustalenia kontroli dotyczące funkcjonowania systemu SEWIK i statystyki zdarzeń drogowych przedstawiono na str. 21 wystąpienia.

¹⁵ Badaniem ankietowym objęto 719 (55%) spośród 1.297 policjantów przed zatrudnionych w 31 spośród 34 skontrolowanych jednostek Policji. Przedstawione wyniki badania przyczyn wypadków drogowych oparto na wykazie przyczyn zawartych w dziale IX Karty zdarzenia drogowego, przedstawionych respondentom w innej, niż w Karcie, kolejności. Inne wyniki badania ankietowego przedstawiono na str. 33 wystąpienia.

wykonywaniu zadań przez policjantów prd sąsiadujących ze sobą powiatów, z pominięciem zasady właściwości terytorialnej sąsiadujących jednostek Policji¹⁶. System taki stosowany był w służbie na autostradach oraz na trasach objętych centralną koordynacją w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1083)

▪ Kształtowanie taktyki działania policjantów

W wyniku kontroli stwierdzono, że dla pionu ruchu drogowego nie wdrożono taktyki działań policjantów prd, pomimo jasno wyznaczonych w tym zakresie zadań.

Z-ca Dyrektora BPIRD KGP, w odpowiedzi na pytanie dotyczące opracowania taktyki działania policjantów pionu ruchu drogowego wyjaśnił, że BPIRD KGP w 2007 r. opracowało projekt „Założeń funkcjonalno-organizacyjnych nadzoru nad ruchem drogowym na autostradach i drogach ekspresowych”, lecz Założenia te nie zostały zatwierdzone przez kierownictwo KGP.

(dowód: akta kontroli str. 2732-2733, 2836-2857)

Ustalone
nieprawidłowości

W Policji nie prowadzono i nie wykorzystywano badań naukowych w zakresie ochrony bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ani nie wdrożono, pomimo opracowania, standardów w zakresie taktyki pełnienia służby przez policjantów ruchu drogowego, w szczególności na autostradach i drogach ekspresowych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym powinny być wspierane opracowaniami naukowo-badawczymi w zakresie organizacji działań na drodze, wyposażenia policjantów, efektywności różnych przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa, źródeł zagrożeń uczestników ruchu drogowego i możliwych środków poprawy ich bezpieczeństwa, metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom. Wskazane jest wykorzystanie do tego potencjału naukowo-dydaktycznego Policji, z jednoczesnym wyznaczeniem jednego podmiotu koordynującego całość działań. Działania takie przyczyniają się do poprawy efektywności działań Policji w tym zakresie.

W ocenie NIK opracowania analityczne dotyczące zdarzeń na drogach powinny uwzględniać wszystkie przyczyny wypadków oraz zawierać wnioski dotyczące konkretnych działań prewencyjnych Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

1.2. Stan organizacyjno-kadrowy pionu ruchu drogowego

▪ Przesłanki i faktyczna organizacja pionu ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w KGP funkcjonowało Biuro Ruchu Drogowego KGP, które 17 kwietnia 2013 r. zostało zlikwidowane¹⁷, a zadania w zakresie ruchu drogowego przekazano do nowoutworzonego Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP. W skład tego biura wchodził Wydział Ruchu Drogowego, część zadań związanych z zagadnieniami prewencyjnymi w ruchu drogowym powierzono Wydziałowi Profilaktyki¹⁸.

Odnosnie przesłanek reorganizacji pionu ruchu drogowego w KGP, Z-ca Dyrektora BPIRD KGP wyjaśnił, że wszystkie zadania BRD KGP przejęte zostały przez BPIRD KGP.

(dowód: akta kontroli str. 14-27, 1223-1225, 1818-1819)

▪ System naboru policjantów do pionu ruchu drogowego

W ramach procedury doboru do służby w Policji nie były określane predyspozycje kandydatów do pełnienia określonego rodzaju służby, w tym: ruchu drogowego.

¹⁶ Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o Policji, terytorialny zasięg działania komendantów wojewódzkich i powiatowych Policji odpowiada zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa.

¹⁷ Zarządzenie Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji.

¹⁸ Decyzja Nr 4 Dyrektora Biura Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji z dnia 10 maja 2013 r. w sprawie szczegółowej struktury organizacyjnej i schematu organizacyjnego Biura Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji, podziału zadań między dyrektorem a jego zastępcami oraz katalogu komórek organizacyjnych (niepublikowana).

Z-ca Dyrektora Gabinetu Komendanta Głównego Policji (GKGP) wyjaśnił, że kandydaci, którzy posiadali prawo jazdy kategorii A lub C, otrzymywali dodatkowe punkty. Każdy przyjęty do służby policjant kierowany był na szkolenie zawodowe podstawowe, a potwierdzenie jego przydatności do realizacji zadań w pionie ruchu drogowego, było następstwem tzw. wtórnej selekcji.

(dowód: akta kontroli str. 241-252)

• **Stan organizacyjny i liczebny prd - 30.06.2013. Fluktuacja kadr w latach 2012-2013**

BRD KGP posiadało 28 etatów (policjanci i pracownicy cywilni), które były obsadzone¹⁹. Po zmianach organizacyjnych w kwietniu 2013 r., zadania z zakresu ruchu drogowego realizowały 23 osoby²⁰.

W garnizonach Policji w kraju stan etatowy pionu ruchu drogowego (prd) na dzień 31 grudnia 2011 r. wynosił 7.990 etatów policyjnych, a służbę pełniło 7.391 policjantów (wakat wynosił 7,5%). Ponadto w pionie tym zatrudnionych było 705 pracowników cywilnych. Według stanu na 30 czerwca 2013 r. prd liczył 8.222 etaty (wzrost o 232 etaty), a zatrudnionych było 7482 policjantów (wzrost o 91 osób). Wakat wynosił 9%.

W 2011 r. jednostki Policji przekazały posiadane stacjonarne fotoradary do Inspekcji Transportu Drogowego. Obsługą tych urządzeń zajmowało się 304 policjantów i 74 pracowników cywilnych²¹. Po przekazaniu fotoradarów w prd pozostało 260 policjantów, z których 129 skierowano do służby na drogach, i 69 pracowników cywilnych.

(dowód: akta kontroli str. 257-262, 1822-1843, 2054)

Komendant Główny Policji polecił 13 komendantom wojewódzkim Policji oraz Komendantowi Stołecznemu Policji osiągnięcie wskaźnika min. 10% etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w stosunku do całego etatu garnizonu²² w terminie do 31 grudnia 2013 r. Stanowi to wzrost ogółem o 1.050 etatów (w stosunku do stanu na dzień 24 kwietnia 2013 r.).

Odnosnie przesłanek decyzji dot. zwiększenia liczebności policjantów ruchu drogowego Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił m.in. „(...) strategicznym dokumentem, w którym zawarte zostały m.in. założenia kierunkowe tym zakresie jest Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2005-2007-2013 „GAMBIT 2005” (...) Program „GAMBIT 2005” wskazywał wówczas na konieczność zwiększenia stanu etatowego służb ruchu drogowego do poziomu 8,5% ówczesnego stanu etatowego Policji. Mimo to, kierując się doświadczeniami innych krajów UE oraz ogólną tendencją rozwoju motoryzacji w Polsce, w tym perspektywą rozbudowy istniejącej infrastruktury drogowej oraz rosnącą liczbą pojazdów, przyjęto, że celem Policji będzie dążenie do osiągnięcia poziomu minimum 10% stanu etatowego policjantów ruchu drogowego względem całego stanu etatowego Policji. (...) należy stwierdzić, iż pomimo ogólnej akceptacji ówczesnych kierownictw Policji (...) stany te (ponad 6 lat od przyjęcia przez Radę Ministrów „GAMBIT-u 2005” oraz ponad 5 lat od zatwierdzenia Sektorowego Programu Policji Nadzoru nad Ruchem Drogowym) nie zostały osiągnięte. (...) Mając na uwadze powyższe oraz ogólną sytuację stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w kraju, pomimo optymistycznej, sukcesywnej poprawy tego stanu należy uznać, że wartości ponad 3,5 tys. osób rocznie zabitych w wypadkach na polskich drogach są nie do przyjęcia, zwłaszcza na tle innych krajów europejskich”.

W kwestii zasadności osiągnięcia wartości min. 10% etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w stosunku do stanu etatowego Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił m.in. „(...) dla uzyskania w skali całego kraju poziomu minimum 10% etatów policjantów ruchu drogowego zasadnym było – co do zasady – równe podejście do tych wszystkich KWP/KSP, które nie osiągnęły dotychczas oczekiwanego minimum. (...) dysproporcje w działaniach na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich efektach nie są na tyle duże, aby uzasadniały na obecnym etapie „gradację” poszczególnych garnizonów w tym zakresie”.

¹⁹ Stan na dzień 1 stycznia 2012 r.

²⁰ Stan na dzień 30 czerwca 2013 r.

²¹ Według informacji KGP, w KWP w Poznaniu nie było wyznaczonych osób, a obsługą zajmowali się doraźnie policjanci/pracownicy prd.

²² Bez uwzględniania etatów oddziałów prewencji Policji, samodzielnych oddziałów prewencji i samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych.

Odnosnie sposobu i terminu obsadzenia nowych etatów, Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił, że „(...) polecenie, by liczba stanowisk w komórkach organizacyjnych pionu ruchu drogowego stanowiła 10 % stanu etatowego jednostek Policji, nie należy rozumieć, jako polecenia natychmiastowego skierowania do służby w tych komórkach policjantów nowoprzyjętych lub przesuniętych z innych pionów, ale jako systematyczne i okresowe uzupełnianie stanu etatowego do założonej normy. Wakujące stanowiska, (...) będą musiały być obsadzone sukcesywnie. Przyjęcie odpowiedniego dla danej jednostki rozwiązania, (...) leży w gestii komendantów wojewódzkich, powiatowych i miejskich Policji (...)”.

Pomimo stosownego wystąpienia, kontrolerom NIK nie przedstawiono w toku kontroli, żadnych analiz ani opracowań uzasadniających powyższe tezy Komendanta Głównego Policji.

Działania KGP dotyczące wyposażenia jednostek Policji przedstawiono w pkt.1.3. niniejszego wystąpienia. Działania w zakresie zwiększenia liczby policjantów, kierowanych na szkolenia specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego zostały opisane poniżej.

(dowód: akta kontroli str. 1912-1937, 1943-2043)

▪ Stan wyszkolenia prd

Zgodnie z § 2 ust.1 zarządzenia nr 609 KGP w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach²³, zadania Policji w zakresie kontroli ruchu drogowego wykonuje policjant pełniący służbę w komórce właściwej do spraw ruchu drogowego, posiadający przeszkolenie w tym zakresie. Ponadto zgodnie z § 4 zarządzenia, zadania wymagające wiedzy specjalistycznej w zakresie: kierowania ruchem drogowym, z wyłączeniem czynności podejmowanych na miejscu zdarzeń drogowych oraz przy zabezpieczeniu imprez na drogach, kontroli stanu technicznego pojazdów silnikowych, wykonywania czynności na miejscu wypadków drogowych, kontroli przewozu towarów niebezpiecznych, kontroli zapisów urządzeń samoczynnie rejestrujących prędkość jazdy, czas jazdy i postoju (tachografów), wykonuje wyłącznie policjant ruchu drogowego, mający odpowiednie przeszkolenie zawodowe.

W odniesieniu do ww. „przeszkolenia”, Z-ca Dyrektora BPiRD KGP wyjaśnił, że policjant pełniący służbę w komórce właściwej do spraw ruchu drogowego musi mieć ukończony kurs szkolenia zawodowego podstawowego. Program tego szkolenia przewiduje nabywanie wiedzy i umiejętności w zakresie ruchu drogowego, w niezbędnym zakresie, w tym: sposób pełnienia służby na drodze, przeprowadzenie kontroli drogowej, czy wykonywanie podstawowych czynności na miejscu zdarzenia drogowego. Natomiast zadania wymagające posiadania wiedzy specjalistycznej, wymienione w § 4 Zarządzenia w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów, mogą być wykonywane tylko przez policjantów, którzy odbyli, w ramach doskonalenia zawodowego, kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (RD). W związku z powyższym „wszyscy policjanci pełniący służbę w komórkach ruchu drogowego są kierowani, w miarę możliwości, na ww. kurs doskonalenia zawodowego”.

W komórkach ruchu drogowego pełniło służbę 7.482 policjantów²⁴, z których tylko 4.284 (57,3%) miało ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (RD).

Według informacji Dyrektora BPiRD KGP, przeszkolenia w zakresie kursu RD wymagało tylko 1.387 policjantów. Z powyższego wynika, że jednostki Policji przy ustalaniu potrzeb szkoleniowych w przedmiotowym zakresie nie uwzględniły 1.634 policjantów prd.

Dyrektor GKGP wyjaśnił: m.in. „Można przyjąć, iż liczba osób, uwzględnianych w potrzebach szkoleniowych (wnioskach formalnych) stanowi odzwierciedlenie faktycznych potrzeb szkoleniowych danego garnizonu (...) uwzględniając (...) potrzeby związane z celami Policji, potrzeby związane z zakresem działania jednostki lub komórki organizacyjnej Policji, indywidualne potrzeby policjantów. (...) Niezbędne zatem jest rozróżnienie osób, których przeszkolenie jest konieczne od osób, które ewentualnie mogłyby uzyskać dodatkową wiedzę. Stąd też

²³ Zarządzenie nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm.), zwane dalej „zarządzeniem Nr 609 KGP w sprawie pełnienia służby na drogach”.

²⁴ Stan na dzień 1 lipca 2013 r.

prawdopodobnie wynikają z rozbieżności pomiędzy liczbą policjantów, którzy (...) powinni być przeszkoleni, a liczbą osób, które wymagają przeszkolenia". Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że nie sporządzano analiz porównawczych zidentyfikowanych potrzeb szkoleniowych na kurs RD w stosunku do stanu zatrudnienia i liczby przeszkolonych policjantów.

W trakcie kontroli Komendant Główny Policji podjął działania w celu określenia faktycznej liczby funkcjonariuszy wymagających specjalistycznego przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego.

W kwestii szkolenia specjalistycznego w zakresie czynności na miejscu zdarzenia drogowego, Z-ca Dyrektora GKGP wyjaśnił, że na 2013 r. zaplanowano w CSP w Legionowie szkolenie dla 48 osób, a zidentyfikowane potrzeby, wg stanu na 31 marca 2013 r. wynosiły 279 osób.

W przypadku pozostałych kursów specjalistycznych, realizowanych w ramach doskonalenia zawodowego centralnego, stan wyszkolenia przedstawiał się następująco:

- kurs czynności na miejscu zdarzenia drogowego (RWD) – wyszkolenie takie posiadało 6,7%, spośród 7.482 zatrudnionych policjantów²⁵,*
- kurs wideorejestratorów wykroczeń (VR) - przeszkolonych 638 policjantów (8,5%),*
- kontroli tachografów cyfrowych (T) - przeszkolonych 1.114 policjantów (14,8%),*
- kurs kierowania motocyklem szosowym (TJMS) - przeszkolonych 530²⁶ policjantów (7,1%),*
- kurs doskonalenia techniki jazdy samochodem (TJS) - przeszkolonych 1.155 policjantów (15,4%).*

Ponadto w ramach projektu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przeszkolonych było 1.226 policjantów prd (16,4%) w zakresie udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy. Naczelnik Wydziału Rozwoju Zasobów Ludzkich GKGP wyjaśnił, że do 30 września 2013 r. projektem zostanie objętych 3.120 policjantów, w tym z prd.

W 2012 roku na kursie RD, w Centralnym Ośrodku Szkolenia w Legionowie²⁷ (CSP) przeszkolonych zostało 180 policjantów, a w I połowie 2013 r. - 168 policjantów.

CSP w Legionowie przygotowało w kwietniu 2013 r. propozycję planu szkolenia policjantów ruchu drogowego na lata 2013-2015, z którego wynikało, że w II połowie 2013 r. na kursach RD przeszkolić można 192 policjantów, a w następnych dwóch latach - 768 policjantów. W propozycji stwierdzono, że w przypadku realizacji tego planu, CSP w Legionowie nie będzie miało możliwości organizacyjnych do zaplanowania w tym zakresie kursów specjalistycznych doskonalenia techniki kierowania samochodem osobowym, a wdrożenie proponowanego planu będzie możliwe, pod warunkiem dysponowania miejscami kwaterekowo-szkoleniowymi na potrzeby zwiększonej liczby planowanych kursów. Z-ca Dyrektora GKGP wyjaśnił m.in. „(...) możliwość uwzględnienia w wieloletnim planie szkolenia policjantów ruchu drogowego również innych jednostek szkoleniowych Policji, zaistnieje po powierzeniu tym jednostkom do realizacji programów z przedmiotowego zakresu”.

Z uwagi na ograniczone możliwości szkoleniowe CSP w Legionowie, w trakcie kontroli Komendant Główny Policji podjął decyzję o wszczęciu procedury dwuetapowej realizacji kursu RD (część ogólna i część szczególna). Realizację części ogólnej powierzono CSP w Legionowie i Szkole Policji w Katowicach, a po doposażeniu w środki dydaktyczne, również Szkole Policji w Słupsku. Część szczególną ma realizować CSP w Legionowie. W czasie trwania kontroli projekty decyzji wprowadzających programy kursu RD były na etapie opiniowania przez Biuro Finansów KGP.

W kwestii określenia szacowanej liczby policjantów szkolonych w nowym systemie, Z-ca Dyrektora GKGP wyjaśnił uzyskanie informacji, kiedy i ilu policjantów będzie można przeszkolić wg wymienionych programów, możliwe będzie po dokonaniu korekty planów doskonalenia zawodowego centralnego na 2013 r. w poszczególnych jednostkach szkoleniowych Policji, którym powierzona zostanie ich realizacja.

Celem zmniejszenia liczby edycji kursów w CSP w Legionowie, Komendant Główny Policji,

²⁵ Według stanu na 30 czerwca 2013 r.

²⁶ Według stanu na 30 czerwca 2013 r. prd posiadał na wyposażeniu 706 motocykli, tj. o 173 więcej niż przeszkolonych policjantów.

²⁷ CSP w Legionowie był o jedynym ośrodkiem szkolenia Policji realizującym kursy specjalistyczne ruchu drogowego.

w czerwcu 2013 r. powierzył 4 komendom wojewódzkim Policji realizację części kursów kontroli tachografów cyfrowych (T) i kursów obsługi wideorejestratorów wykroczeń (VR), a ponadto 3 komendom wojewódzkim Policji i Komendzie Stołecznej Policji realizację kursu (VR).

Odnosnie realizacji ww. kursów przez CSP w Legionowie w 2013 r., Z-ca Dyrektora GKGP wyjaśnił, że przygotowywana jest intensyfikacja realizacji dwóch krótkich kursów specjalistycznych: w zakresie obsługi wideorejestratorów oraz w zakresie obsługi tachografów.

Według danych przedstawionych przez Z-cę Dyrektora BPiRD KGP na II półrocze 2013 r. zaplanowano przeszkolenie m.in. 14 policjantów w zakresie programu „Gambit-2005”.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego szkolenia w tym zakresie są realizowane, skoro w dniu 9 stycznia 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Minister Spraw Wewnętrznych ogłosił wprowadzenie, w miejsce Programu Gambit 2005, Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 (NPBRD), Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił m.in. „(...) w obliczu przyjęcia w czerwcu b.r. nowej Strategii BRD, zdecydowano o usunięciu z programu szkoleń – szkolenia w zakresie programu Gambit 2005”.

(dowód: akta kontroli str. 262-300, 853-860, 1851-1869, 1871-1911, 1938-1942, 2086-2126, 2249-2250, 2280-2281, 2714-2725, 2948-2949)

• System weryfikowania absencji chorobowej policjantów prd

W trakcie kontroli w jednostkach terenowych Policji stwierdzono przypadki znacznej absencji chorobowej policjantów, co wpływa na funkcjonowanie również komórek ruchu drogowego.

Powszechnie obowiązujący system weryfikacji absencji chorobowej pracowników funkcjonuje w oparciu o ustawę o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa²⁸. Zgodnie z art. 59 ust. 2 tej ustawy, kontrolę absencji chorobowej pracowników wykonują lekarze orzecznicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Z-ca Dyrektora GKGP wyjaśnił m.in. „(...) Policjanci nie są objęci takim ubezpieczeniem, wątpliwa jest, zatem możliwość stosowania wskazanych wyżej przepisów w odniesieniu do policjantów. (...) w Policji do chwili obecnej nie wprowadzono odrębnego systemu weryfikowania absencji chorobowej policjantów. (...) stosownie do art. 40 ustawy o Policji, istnieje możliwość skierowania policjanta przebywającego na zwolnieniu lekarskim do komisji lekarskiej podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych w celu określenia jego stanu zdrowia oraz ustalenia zdolności fizycznej i psychicznej do służby. (...) podjęto prace legislacyjne zmierzające do stworzenia systemu umożliwiającego taką weryfikację”.²⁹

(dowód: akta kontroli str. 928-930)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieadekwatny w stosunku do potrzeb potencjał bazy szkoleniowej Policji, w szczególności w zakresie kursów specjalistycznych dla policjantów prd.

Bardzo niski stopień (57,3%) wymaganego wyszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego stanu osobowego w prd, co skutkuje brakiem uprawnień niewyszkolonych policjantów do wykonywania pełnego zakresu zadań na rzecz bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zastrzeżenia NIK budzi przyjęcie jednakowego dla wszystkich jednostek Policji poziomu 10% etatów w prd, bez uzależnienia stanu liczebnego prd od np: wielkości sieci dróg wymagających patrolowania, liczby mieszkańców i liczby pojazdów w rejonie odpowiedzialności jednostki Policji, liczby zdarzeń drogowych wymagających interwencji, czyli faktycznego obciążenia policjantów ruchu drogowego.

W ocenie NIK, przyjęty obecnie sposób rozpoznawania potrzeb szkoleniowych w Policji nie

²⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512).

²⁹ W dniu 24 lipca 2013 r., na posiedzeniu Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych, odbyło się i czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie m.in. ustawy o Policji. Istotą zmian proponowanych przez rząd jest obniżenie uposażenia funkcjonariuszy i żołnierzy przebywających na zwolnieniach lekarskich, które nie mają związku ze służbą, ze 100% do 80% uposażenia. Założenia ustawy prezentowali: Piotr Stachańczyk - Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Stanisław Chmielewski - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości. W opinii wnioskodawców przyjęcie proponowanych rozwiązań znacznie obniży liczbę niezasadnych zwolnień lekarskich również w Policji.

pozwała na ustalenie faktycznej liczby policjantów wymagających przeszkolenia, co ma negatywny wpływ na właściwe perspektywiczne planowanie procesu szkoleniowego w Policji.

Ocena jakości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez Komendanta Głównego Policji stosownych działań naprawczych.

1.3. Stan wyposażenia policjantów prd w pojazdy i sprzęt

• Sposób wyposażania policjantów prd w pojazdy, umundurowanie i sprzęt

Opis stanu
faktycznego

Zakupy wyposażenia Policji realizowane było w formie zakupów centralnych przez KGP (dysponent środków budżetu państwa II stopnia) oraz zakupy decentralne realizowane przez KWP/KSP (dysponentów III stopnia).

Zgodnie z § 3 ust 1 zał. nr 7 zarządzenia nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania³⁰, podstawę do planowania i dokonywania zakupów sprzętu techniki policyjnej i biurowej należy danej jednostce stanowią tabele należności. Natomiast zgodnie z § 3 ust 2 zarządzenia, jednostka zaopatrująca planuje zakupy biorąc pod uwagę ilości sprzętu wynikające z zatwierdzonych tabel oraz aktualnych stanów ewidencyjnych.

W okresie objętym kontrolą w ramach centralnych zakupów BLP KGP zakupiło dla prd: 8 szt. ambulansów pogotowia ruchu drogowego, 411 szt. laserowych mierników prędkości, 9.300 szt. narkotesterów, 350 szt. wskaźników spożycia alkoholu. W I półroczu 2013 r. w trakcie realizacji były 2 postępowania przetargowe na zakup 75 samochodów osobowych nieoznakowanych wyposażonych w wideorejestrator oraz 12 pojazdów specjalnych nieoznakowanych w wersji RD-VIDEO.

Jak wyjaśnił Dyrektor BLP KGP potrzeby jednostek Policji na sprzęt nabywany w ramach zakupów centralnych ustalano na podstawie porównywania stanów wyposażenia tych jednostek na koniec roku do roku poprzedniego. Powyższe ustalenia wykorzystywane były do podziału (przyznawania) zakupionego centralnie sprzętu. Każdy rozdzielnik sprzętu dla pionu ruchu drogowego były uzgadniany z BPiRD KGP (wcześniej z BRD KGP).

(dowód: akta kontroli str. 2131-2219, 2232-2237, 2677-2689)

• Normowanie wyposażenia w pojazdy i sprzęt

Sprzęt transportowy

Normy wyposażenia komórek ruchu drogowego w sprzęt transportowy określone zostały w tabeli nr 1, część 2 zarządzenia nr 118 Komendanta Głównego Policji w sprawie norm wyposażenia jednostek Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy³¹.

Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 ww. zarządzenia kierownicy jednostek prowadzących gospodarkę transportową w Policji zostali zobowiązani do przedstawienia dyrektorowi BLP KGP w terminie do 10 kwietnia 2006 r., należności (w tym dodatkowych) sprzętu transportowego przypadającego na jednostkę lub komórkę organizacyjną Policji. Kolejne wymagane aktualizacje powinny być dokonywane przy zmianach organizacyjnych komend.

Dla KGP tabela norm należności sprzętu transportowego zatwierdzona została 8 stycznia 2009 r. Dla Biura Ruchu Drogowego KGP przewidziano 4 samochody osobowe A (2 oznakowane i 2 nieoznakowane). Tabeli należności uwzględniającej zmiany organizacyjne KGP wprowadzone w 2013 r. nie przedstawiono.

W toku kontroli stwierdzono, że BLP KGP posiadało tabele należności sprzętu transportowego ze

³⁰ Zarządzenie nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 70 ze zm.)

³¹ Zarządzenie nr 118 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 42 ze zm.).

wszystkich 17 garnizonów Policji, przy czym 9 garnizonów sporządziło te tabele w 2008 r., a 3 - w 2009 r., co oznacza, że nie były one aktualizowane przez okres 4 do 5 lat.

Odnosnie nadzoru Komendanta Głównego Policji nad system zarządzania mieniem w jednostkach Policji, Z-ca Komendanta Głównego Policji w swoim wyjaśnieniu stwierdził, że „Powyższe akty prawne stanowią podstawę do formułowania wniosków w zakresie planowania i zabezpieczenia potrzeb transportowych w jednostkach w poszczególnych latach oraz umożliwiają efektywne zarządzanie środkami transportu. Prowadzenie gospodarki transportowej w oparciu o rozwiązania prawne pozwala nie tylko na bieżącą ocenę stanu tej gospodarki, ale również na jej planowanie w zakresie zabezpieczenia sprzętu i środków niezbędnych do realizacji podstawowych ustawowych zadań w poszczególnych służbach. Jednocześnie informuję, że Biuro Logistyki Policji KGP corocznie, na podstawie danych przekazanych przez poszczególne jednostki Policji (...) opracowuje na potrzeby kierownictwa Policji kompleksową informację o stanie środków transportu w danej jednostce”.

Odnosnie działań KGP mających na celu spowodowanie aktualizacji należności sprzętu transportowego przez KWP/KSP, Dyrektor BLP KGP wyjaśnił, że BLP posiada jedynie zbiorcze zestawienia norm należności i nie ma wiedzy na temat zmian struktury organizacyjnej i etatowej poszczególnych komórek i jednostek terenowych podległych komendom wojewódzkim (stołecznej) Policji, stąd nie ma możliwości ich weryfikacji. Uniemożliwia to także obecne zatrudnienie Wydziału Koordynacji Gospodarki Transportowej BLP KGP niewspółmiernie do takich zadań. Ponadto Dyrektor BLP KGP wyjaśnił, że w 2011 r. Biuro Logistyki Policji KGP podjęło prace zmierzające do zmiany uwarunkowań prawnych dotyczących norm należności.

(dowód: akta kontroli str. 1451-1486, 2133-2135, 2220-2231)

Sprzęt techniki policyjnej

Normy należności wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej zostały określone zarządzeniem nr 13 KGP w sprawie normowania wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej.

W ww. zarządzeniu nie uwzględniono używanych przez Policję takich urządzeń, jak: narkotestery, wskaźniki spożycia alkoholu, laserowe mierniki prędkości, wideorejestratory.

Jak wyjaśnił Dyrektor BLP KGP ww. urządzenia nie zostały uwzględnione w normatywach, z uwagi na to, że gdy powstawało ww. zarządzenie, nie były one kupowane przez Policję lub w ogóle nie były oferowane na rynku polskim.

Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 załącznika nr 7 ww. zarządzenia, jednostka zaopatrująca sporządza tabele należności sprzętu techniki policyjnej i biurowej dla zaopatrywanych przez siebie jednostek organizacyjnych oraz tabelę zbiorczą dla całego województwa. Sporządzone tabele należności podlegają zatwierdzeniu przez: komendanta wojewódzkiego Policji - zbiorcza tabela należności: dla województwa, Dyrektora BLP KGP dla Komendy Głównej Policji.

Tabela należności wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej i biurowej dla BPiRD KGP została zatwierdzona przez Dyrektora BLP KGP w dniu 28 sierpnia 2013 r. Tabel należności obowiązujących w okresie 2012 – do 28 sierpnia 2013 r. nie przedłożono.

Dyrektor BLP KGP wyjaśnił m.in. „(...) w odniesieniu do tabel norm należności obowiązujących w 2012 r. uprzejmie informuję, że taki dokument został opracowany jednakże nie został on zatwierdzony. (...) Jednocześnie nadmieniam, że w wyniku częstych zmian organizacyjnych w Biurze Logistyki Policji KGP oraz dużej rotacji osób zajmujących się przedmiotową tematyką, nie udało się dotrzeć do dokumentów z lat poprzednich”.

Ponadto Dyrektor BLP KGP poinformował, że zarządzenie nr 13 KGP „wymaga całościowej zmiany z uwagi na stale rozszerzający się asortyment nowego sprzętu, który pojawia się na rynku w wyniku postępu technologicznego. Tabele norm należności szybko się dezaktualizowały i wymagały częstej nowelizacji. Gruntowny proces zmiany ww. zarządzenia rozpoczął się w 2010 r. (...) W ocenie Biura Prawnego KGP konieczne jest opracowanie nowego projektu zarządzenia (...) opracowanie załączników dotyczących należności na sprzęt kwatermistrzowski i umundurowanie, przygotowanie ich (...) nie jest obecnie możliwe ze względu na trwające prace nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 maja

2009 r. w sprawie umundurowania policjantów. Niestety proces legislacyjny związany ze zmianą rozporządzenia nie został zakończony do dnia dzisiejszego. Tym samym zmiana zapisów zarządzenia nr 13 (...) przystającego do aktualnego stanu technicznego (...) nie jest możliwa".

W zakresie rozwiązania problemu normowania wyposażenia Policji w sprzęt, Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił m.in. „Zmiana zarządzenia nr 13 Komendanta Głównego Policji (...) jest kluczowym przedsięwzięciem dla Biura Logistyki Policji KGP i jest kontynuowana w ramach priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2013-2015" (...).

Ocena stopnia ukompletowania komórek w ww. sprzęt nie była możliwa, z uwagi na brak w większości tych jednostek określonych dla nich przez KWP/KSP normatywów (tabel należności). Ponadto, z ustaleń kontroli wynikało, że w KWP w Szczecinie nie określono tabel należności wyposażenia dla garnizonu w sprzęt techniki policyjnej i biurowej.

Z wyjaśnień Dyrektora BLP KGP wynikało, że nie monitorowano sposobu realizacji przez KWP/KSP przepisu § 2 ust. 1 i 2 załącznika nr 7 zarządzenia nr 13 KG „ponieważ KWP/KSP są w tym względzie jednostkami samodzielnymi”.

Natomiast w kwestii gospodarki sprzętem techniki policyjnej Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił m.in. „(...) Biuro Logistyki Policji KGP nie posiada narzędzi do całościowego nadzorowania systemu zarządzania mieniem w jednostkach Policji, (...) Jedyną jednostką organizacyjną Komendy Głównej Policji, uprawnioną do kontroli m.in. realizacji postanowień § 2 ust. 1 i 2 załącznika nr 7 zarządzenia nr 13 Komendanta Głównego Policji (...) jest Biuro Kontroli KGP. (...) Zakupy wyposażenia sprzętu techniki policyjnej przed wieloma laty zostały zdecentralizowane i realizowane są samodzielnie przez poszczególne jednostki Policji.

Wielkość i rodzaj wyposażenia w sprzęt teleinformatyczny uregulowano w zarządzeniu nr 1305 Komendanta Głównego Policji w sprawie norm wyposażenia jednostek Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny³². Dla komórek organizacyjnych KGP 30 grudnia 2011 r. i 31 grudnia 2012 r. opracowano tabele należności na sprzęt łączności przewodowej i informatyki. Jak wyjaśnił Z-cy Dyrektora BLP KGP w związku ze zmianami organizacyjnymi KGP wprowadzonymi w 2013 r. nie dokonywano aktualizacji tabeli należności na sprzęt łączności i informatyki dla komórek organizacyjnych KGP, a zaktualizowana tabela zgodnie z § 3 ust. 4 ww. zarządzenia zostanie sporządzona w IV kwartale 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.1445-1446, 2131-2237, 2246-2247, 2677-2680, 2690-2691 2946-2948)

▪ Stan liczebny normatywny i faktyczny pojazdów i sprzętu

Biuro Logistyki Policji KGP, na podstawie danych przekazanych przez poszczególne jednostki Policji opracowywało corocznie „Sprawozdanie o stanie i pracy transportu Policji”, które zawierało m.in. dane o stanie ewidencyjnym sprzętu transportowego, średnim wieku pojazdów, przebiegu, liczbie sprzętu, w tym sprzętu wycofanego z eksploatacji, zbytego oraz spełniającego kryteria do wycofania. Powyższe dane dotyczyły poszczególnych grup pojazdów będących na wyposażeniu jednostek Policji na terenie poszczególnych województw i szkół Policji.

W ww. informacji przedstawiano również dane dotyczące wielkości i struktury sprzętu transportowego, który należałoby wymienić celem zapewnienia mobilności Policji. W odniesieniu do 2012 r. było to 2.867 szt. sprzętu transportowego, tj. 14,3% ich łącznej liczby.

W przedmiotowej informacji nie uwzględniono danych w podziale na poszczególne służby Policji np. ruchu drogowego.

Jak wyjaśnił Dyrektor BLP KGP, analizy stanu wyposażenia w pojazdy dla poszczególnych służb są wykonywane jedynie na polecenie kierownictwa Policji na podstawie danych uzyskanych z jednostek Policji. W BLP KGP dane gromadzone są w formie papierowej oraz elektronicznej, natomiast w jednostkach Policji dane dot. środków transportu gromadzone są wyłącznie w wersji papierowej, co znacznie podnosi koszty i wydłuża czas dostępu do nich.

³² Zarządzenie nr 1305 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 74).

W kwestii dokonania przez BLP KGP analizy celowości sukcesywnego pozyskiwania szczegółowych danych dotyczących pojazdów służbowych Policji m.in. z uwzględnieniem podziału na poszczególne służby oraz tzw. „wskaźników niesprawności”, Dyrektor BLP KGP wyjaśnił, że „zasadnym byłoby stworzenie jednego centralnego systemu informatycznego do obsługi gospodarki transportowej. Biorąc pod uwagę liczbę sprzętu transportowego (...) opracowanie kompleksowej informacji wymagałoby zwiększenia osady etatowej wydziałów transportu w celu rzetelnego i sprawnego przekazywania przedmiotowych informacji”.

NIK podziela powyższe stanowisko, wskazując jednocześnie, że przedmiotem analizowanej kwestii jest sprzęt transport, determinujący możliwość wykonywania przez Policję działań na drogach. Odpowiedni wniosek pokontrolny został sformułowany w części IV wystąpienia.

W wyniku porównania stanu ewidencyjnego sprzętu transportowego Policji wg stanu na 31 grudnia 2012 r.³³ do przyjętych przez KWP/KSP norm należności sprzętu transportowego stwierdzono, we wszystkich garnizonach Policji były przypadki wyższego stanu faktycznego pojazdów od przyjętego normatywu. Dotyczyło to w szczególności samochodów oznakowanych B (78 szt. więcej niż przyjęto w należnościach), furgonów oznakowanych (334 więcej niż przyjęto w należnościach) i motocykli (117 szt. więcej niż przyjęto w należnościach).

Dyrektor BLP KGP wyjaśnił, że „(...) Na potrzeby opracowania sprawozdania o stanie i pracy transportu Policji, Biuro Logistyki Policji KGP dokonuje porównania norm należności ze stanem wyposażenia w głównych grupach sprzętu transportowego. Wynika to z faktu, iż opracowanie ww. sprawozdania wymaga pozyskania i przeanalizowania znacznej liczby danych (...) przekroczenie należności dotyczy w sumie 529 pojazdów przy brakach należności stanowiących 3.144 pojazdów (...) Uwzględnić należy, że ogółem w sprzęcie transportowym należności wynoszą 23.210 szt., stan 20.066, co oznacza pokrycie należności w 86%. W tym 7.354 szt., tj. 37% sprzętu spełnia wymagania do wycofania z eksploatacji. Zabezpieczenie norm należności przy uwzględnieniu pojazdów kwalifikujących się do wycofania wynosi jedynie 55%”.

Z uwagi na nieustalenie norm należności i nieprzedłożenie danych sprawozdawczych w odniesieniu do poszczególnych służb Policji, w tym pionu ruchu drogowego, NIK przyjęła, że powyższy stan rzeczy dotyczy również tej służby.

W kwestii możliwości uzupełnienia braków w wyposażeniu Policji, w tym pionu ruchu drogowego, Komendant Główny Policji wyjaśnił, że przydzielane Policji środki na wymianę zużytego taboru transportowego są niewystarczające. W 2012 r. KGP zapotrzebowała na ten cel na ok. 581 mln zł, a przyznano 20 mln (3,4%). Na 2013 r. Policja otrzymała 6 mln zł, a w ramach własnego budżetu wygoszczono 10,2 mln zł. W 2013 r. KGP w ramach funduszy pomocowych realizuje zakupy 87 samochodów na potrzeby ruchu drogowego. Realizowany jest również zakup 266 szt. sprzętu transportowego współfinansowanego przez samorządy terytorialne. W ramach nowej perspektywy finansowej BPIRD KGP zgłosiło propozycję zakupu ok. 420 samochodów osobowych o podwyższonych parametrach z wideorejestratorem oraz pojazdy ETDiE i APRD³⁴. W przypadku akceptacji przedmiotowego projektu KGP będzie realizowała zakupy.

(dowód: akta kontroli str. 1438-1530, 2133-2139, 2238-2241, 2677-2680, 2686-2699, 2955-2957)

BLP KGP nie posiadało informacji dotyczących stanu wyposażenia mundurowego policjantów oraz wyposażenia jednostek Policji w sprzęt techniki policyjnej. Nie dokonywało również oceny zgodności wyposażenia z przyjętymi normatywami.

Jak wyjaśnił Dyrektor BLP KGP do przeprowadzania kontroli finansowo gospodarczej w jednostkach organizacyjnych Policji jest uprawnione Biuro Kontroli KGP. Natomiast analizy stanu wyposażenia są prowadzone przez Biuro Logistyki Policji w zakresie asortymentu przedmiotów, kupowanych centralnie przez Biuro lub realizacją projektów unijnych. Za całość gospodarki finansowej są odpowiedzialni kierownicy jednostek Policji.

BLI KGP posiadało informacje za 2012 r. na temat stanu wyposażenia jednostek Policji

³³ Sprawozdanie o stanie i pracy transportu Policji w 2012 r.

³⁴ Specjalistyczne pojazdy ruchu drogowego: Ekipy Techniki Drogowej i Ekologii oraz Ambulanse Pogotowia Ruchu Drogowego.

(poszczególne garnizony i szkoły Policji) w sprzęt informatyczny i telekomunikacyjny oraz należności wg norm. Informacje te nie uwzględniały poszczególnych służb, w tym prd. W 2013 r. tego typu informacje (do 8 września 2013 r.) nie były jeszcze pozyskiwane.

Z danych przedstawionych przez Z-cę Dyrektora BPIRD KGP wynikało, że na wyposażeniu komórek prd, wg stanu na 30 czerwca 2013 r. znajdowało się m.in.: 1.719 samochodów osobowych w tym 1.143 samochody oznakowane A (brak 90 pojazdów w stosunku do normatywu), 249 samochodów typu furgon w tym 125 samochodów APRD, które były na wyposażeniu 6 z 17 garnizonów Policji (brak 78 pojazdów) i 26 samochodów ETDiE, będących na wyposażeniu 4 z 17 garnizonów Policji (brak 14 pojazdów). Odnośnie wyposażenia w sprzęt techniki policyjnej prd wyposażony był m.in. w 5.355 tarcz stop do zatrzymywania pojazdów (brak 859 szt. w stosunku do normatywu przyjętego w jednostkach³⁵), 4.976 laterek halogenowych (brak 1.113 szt.), 198 aparatów fotograficznych Compact (brak 310 szt.), 848 mobilnych terminali przewoźnych (brak 311 szt.³⁶).

BPIRD KGP, Biuro nie posiadało jednak informacji dotyczących stanu ukompletowania pionu ruchu drogowego w ww. sprzęt transportowy i techniki policyjnej, tj. relacji ilości posiadanego sprzętu do określonych dla prd należności w 2012 i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1418-1435, 1438-1443, 1534-1577, 3131-3544)

- System certyfikacji metrologicznej sprzętu pomiarowego

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli³⁷, przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym (ręczne mierniki prędkości, wideorejestratory) podlegają prawnej kontroli metrologicznej obejmującej zatwierdzenie typu i legalizację pierwotną dokonywaną na wniosek producenta lub jego upoważnionego przedstawiciela oraz legalizację ponowną. Prawna kontrola metrologiczna przyrządów pomiarowych jest wykonywana przez organy administracji miar oraz przez upoważnione podmioty³⁸.

Urządzenia do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu nie są objęte zakresem ww. rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. Z-ca Komendanta Głównego Policji pisemnie³⁹ polecił, aby użytkowane przez policjantów analizatory wydechu były poddawane procesowi wzorcowania. W związku z powyższym zakupione urządzenia winny posiadać świadectwa wzorcowania. Odnośnie opracowania dla Policji wewnętrznych procedur wzorcowania urządzeń, Dyrektor BLP KGP wyjaśnił, że po uzyskaniu opinii Biura Prawnego KGP dot. projektu decyzji Komendanta Głównego Policji w sprawie wzorcowania analizatorów wydechu odstąpiono od procedury legislacyjnej, pozostając przy formie pisemnego polecenia Komendanta Głównego Policji.

Wskaźniki spożycia alkoholu (np. typu AlcoBlow) podlegały przeglądom/kalibracji zgodnie z zaleceniami producenta. W kwestii braku uregulowań wewnętrznych przyjętych dla Policji w zakresie zasad prowadzenia takich przeglądów, Dyrektor BLP KGP wyjaśnił, że szczegóły dotyczące procedur (zasad) przeprowadzenia kalibracji określone są w przepisach normalizacyjnych i nie ma potrzeby tworzenia wewnętrznych procedur w tym obszarze.

Urządzenia do wstępnego wykrywania w ślinie kierującego środków działających podobnie do alkoholu, powinny posiadać świadectwo dopuszczenia wydane przez Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1814-1817, 2677-2685, 2704)

W trakcie kontroli w jednostkach terenowych Policji ustalono, że niektóre radarowe mierniki

³⁵ Normatyw bez KWP w Szczecinie.

³⁶ Normatyw bez KWP w Lublinie, Opolu, Szczecinie, Wrocławiu.

³⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli Dz. U. z 2008 r. Nr 3, poz. 13 ze zm.).

³⁸ Art. 8b ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013, poz. 1069)

³⁹ Pismo l.dz. Cmt – 1124/08 z dnia 28 stycznia 2008 r.

⁴⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 11 czerwca 2003 r. w sprawie wykazu środków działających podobnie do alkoholu oraz warunków i sposobu przeprowadzania badań na ich obecność w organizmie (Dz. U. Nr 116, poz. 1104 ze zm.).

prędkości nie są wyposażone w przyrządy celownicze ani inne elementy czy urządzenia, które pozwalają użytkownikowi na prawidłowe wycelowanie urządzenia, tj. skierowanie osi wiązki fal promieniowania elektromagnetycznego pod kątem od 0° do 10° do kierunku ruchu pojazdów. W ocenie NIK, urządzenia te mogą nie spełniać wymagań obowiązujących przepisów, w aspekcie prawidłowości przypisania zmierzonej prędkości właściwemu pojazdowi. Kwestia ta została wyłączona do odrębnego zbadania.

*Ustalone
nieprawidłowości*

Komendant Główny Policji, pomimo ustanowienia systemu zarządzania mieniem i dysponowania odpowiednimi jednostkami organizacyjnymi (BLP i BK KGP), nie wyegzekwował funkcjonowania tego systemu.

Należności sprzętu transportowego z 12 garnizonów Policji z kraju, przekazane do BLP KGP, nie były aktualizowane przez okres 4 do 5 lat. W należnościach tych stwierdzono rozbieżności pomiędzy liczbą pojazdów naliczonych a liczbą pojazdów posiadanych przez wskazane jednostki Policji. Pomimo, że dane te były nieaktualne i błędne, BLP KGP wykorzystywała je do planowania zakupów centralnych, nie podejmując jednak działań celem aktualizacji tych dokumentów.

W ocenie NIK, nieaktualne zestawienia sprzętu transportowego uniemożliwiają właściwe ustalenie potrzeb jednostek Policji w określone rodzaje sprzętu transportowego, a tym samym racjonalne planowanie zakupów, prawidłową gospodarkę sprzętem i efektywne wydatkowanie środków budżetowych.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zastrzeżenia NIK dotyczą ponadto:

- braku bazy pojazdów i sprzętu specjalistycznego, umożliwiającej bieżące i szczegółowe analizy wyposażenia w tym poszczególnych komórek organizacyjnych Policji, utrudnia racjonalizację zakupów,
- znaczących braków w wyposażeniu prd w samochody APRD (38,4%) oraz samochody ETDiE (35%) w stosunku do przyjętych należności,
- nie określenia, przez KWP w Gdańsku i Szczecinie, tabel należności wyposażenia dla jednostek Policji tych garnizonów w sprzęt techniki policyjnej i biurowej,
- długiego, ponad 3 letniego, procesu procedowania zmiany zarządzenia nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania, który uniemożliwia racjonalne planowanie i dokonywanie zakupów sprzętu techniki policyjnej i biurowej należnego jednostkom Policji.

Ocena działości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

1.4. Finansowanie potrzeb prd

• Sposób i wielkość finansowania potrzeb prd

*Opis stanu
faktycznego*

W budżecie zadaniowym Policji na 2012 r., ujęto zadanie „Funkcjonowanie służby ruchu drogowego” w skład, którego weszły „Działania kontrolne na drogach” i „Działania z zakresu profilaktyki bezpieczeństwa na drogach”. Na ww. zadanie zaplanowano z budżetu państwa - 676.336,9 tys. zł, a wydatkowano – 673.513,8 tys. zł (99,6%)⁴¹. Stanowiło to 8,1% budżetu Policji w 2012 r.

W budżecie zadaniowym Policji na 2013 r. na takie samo zadanie i działania, jak w roku poprzednim, zaplanowano z budżetu państwa – 668.852,6 tys. zł, a wydatkowano w I półroczu – 332.018,9 tys. zł (49,6%)⁴², tj. odpowiednio 7,9% i 3,9% budżetu Policji na 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1369-1370, 1390-1394, 1402-1416)

⁴¹ Roczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r.

⁴² Półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 30.06.2013 r.

▪ **Zasady i wielkość dofinansowania bądź doposażenia w naturze jednostek Policji przez podmioty pozapolicyjne**

Zgodnie z ustawą o Policji, jedną z form dofinansowania stanowiły przychody Funduszu Wsparcia Policji. Z uzyskanych przychodów Funduszu dysponenti dokonywali zakupów dla poszczególnych pionów funkcjonujących w jednostkach Policji, w tym dla prd. W 2012 r. przychody Funduszu ogółem wyniosły 67.582,9 tys. zł, z czego prd otrzymał 1.642,2 tys. zł. W 2013 r. do 30 czerwca 2013 r. przychody Funduszu wyniosły ogółem 24.797,5 tys. zł, z czego prd otrzymał 37 tys. zł.

Z przychodów uzyskanych w okresie objętym kontrolą dofinansowywano m.in. zakup 28 samochodów, zakupiono 14 urządzeń do badania trzeźwości (Alco Sensory), 11 radarowych mierników prędkości, 4 komputery.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Finansów KGP wynikało, że w okresie objętym kontrolą jednostki Policji otrzymywały darowizny rzeczowe do innych podmiotów za zgodą Komendanta Głównego Policji. Od 2011 r. Policja nie przyjmowała darowizn pieniężnych. W 2012 r. wartość darowizn rzeczowych wyniosła 5.818,3 tys. zł, a w I półroczu 2013 r. - 1.885,3 tys. zł. Wartość darowizn, których beneficjentem był prd wyniosła odpowiednio 782,8 tys. zł i 234,5 tys. zł. Były to m.in. 1 samochód osobowy, 17 radarowych mierników prędkości, 12 alkomatów, 38 alkotestów (Alco Blow), 1604 testerów narkotykowych, 15 komputerów.

(dowód: akta kontroli str. 1370-1371, 1373-1401)

1.5. Działania legislacyjne dot. funkcjonowania prd

W okresie objętym kontrolą BRD KGP/BPIRD KGP uczestniczyło w przedsięwzięciach dotyczących obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dotyczyło to nowelizacji 3 ustaw oraz 11 rozporządzeń, a w szczególności projektu ustawy o zmianie ustawy o kierujących pojazdami oraz niektórych innych ustaw⁴³, projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia nowelizującego rozporządzenie w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie, projektu rozporządzenia MTBiGM w sprawie kursów dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych i pojazdów przewożących wartości pieniężne⁴⁴, projektu nowelizacji ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 787-789)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność legislacyjną KGP w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

2. Realizacja przez Policję zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa na drogach

2.1. Organizacja i realizacja służby na drogach

▪ **Organizacja i realizacja przez prd działań na drogach, w tym dyslokacja służby**

Organizację i sposób pełnienia służby na drogach uregulowało zarządzenie nr 609 Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnienia służby na drogach.

Jedną z form organizacji tej służby jest tzw. centralna koordynacja służby (§ 5 zarządzenia). Organizację i koordynację tej służby, pełnionej na wybranych drogach krajowych, określał dyrektor biura KGP właściwego do spraw ruchu drogowego. W okresie objętym kontrolą obowiązywały „Zasady pełnienia służby na drogach objętych centralną koordynacją” wprowadzone z dniem 26 sierpnia 2008 r. oraz nowe, które z dniem 5 grudnia 2012 r. zatwierdził Z-ca Komendanta Głównego Policji. Zgodnie z tymi Zasadami, komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji, w oparciu o analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, wyznaczali na terenie swojego działania trzy drogi najbardziej zagrożone wypadkami drogowymi, na których - w systemie całodobowym, zgodnie z przyjętymi harmonogramami - służbę pełniły patrole z KPP/KMP oraz

⁴³ Ustawa z dnia 4 stycznia 2013 r. o zmianie ustawy o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2013 r., poz. 82).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie kursów dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych i pojazdów przewożących wartości pieniężne (Dz. U. z 2013 r., poz. 603).

KWP/KSP. Do nadzoru nad pełnieniem służby i realizacją zadań w ramach centralnej koordynacji, zobowiązani zostali właściwi miejscowo komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji lub wyznaczone przez nich osoby, natomiast monitorowanie służby należało do właściwości Dyrektora BRD KGP. Z dniem 17 czerwca 2013 r., w związku z reorganizacją KGP, przedmiotowe Zasady zostały zaktualizowane.

W BRD KGP opracowano ponadto „Plan działań kontrolno-profilaktycznych na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym do realizacji w 2012 r.” W planie tym wskazano 9 tzw. działań do realizacji przez prd na terenie kraju, z jednoczesnym określeniem dla nich jednakowych zasad, zakresu i harmonogram realizacji. W przedsięwzięciach tych przewidziano również udział innych podmiotów uprawnionych do kontroli ruchu drogowego⁴⁵. Podobny plan na 2013 r. objął 10 następujących obszarów: przestrzeganie ograniczeń prędkości, przestrzeganie zakazu kierowania pojazdami przez kierujących pod wpływem alkoholu lub środków działających podobnie do alkoholu, stosowanie przez kierujących i pasażerów urządzeń bezpieczeństwa biernego (pasów bezpieczeństwa oraz sprzętu do bezpiecznego przewożenia dzieci), przestrzeganie przez pieszych i rowerzystów przepisów ruchu drogowego oraz egzekwowanie właściwych relacji pomiędzy nimi, a kierującymi pojazdami silnikowymi, transport drogowy, edukacja komunikacyjna. Liczba planowanych do wykonania działań wynosiła od 2 do 5 miesięcznie.

W kwestii doboru terminów ww. działań Policji, Z-ca Dyrektora BPIRD KGP wyjaśnił, że terminy tych działań wyznaczano z uwzględnieniem terminów zalecanych przez TISPOL⁴⁶, analizy występowania zagrożeń oraz możliwości osobowych i technicznych w zakresie ich realizacji.

W 2012 r. KGP dwukrotnie dokonywała oceny efektywności ww. działań, natomiast w 2013 r. przeprowadzona została analiza ich efektywności w zakresie osiągnięcia celu działań oraz liczby zaangażowanych do działań policjantów. W 2013 r. w BRD/BPIRD KGP monitorowano również takie parametry, jak czas reakcji na zdarzenie drogowe, procentowy udział policjantów pełniących służbę na drogach, obciążenia policjantów czynności związanymi ze zdarzeniami drogowymi.

(dowód: akta kontroli str. 405-463, 658, 823-919, 932-933 1084-1180, 1267-1367, 1671-1699, 2958)

Z wyjaśnień Dyrektora BPIRD wynikało, że dla jednostek organizacyjnych Policji nie określono (narzucono) minimalnej liczby policjantów pełniących codziennie służbę na drodze. W opinii Dyrektora było to niemożliwe do zrealizowania, z uwagi na różną strukturę organizacyjną oraz różny stan etatowy poszczególnych jednostek Policji, a także zadania związane z pełnieniem służby na drogach. Przełożeni policjantów poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych, adekwatnie do posiadanych sił i środków zobowiązani byli zapewnić ciągłość służby uwzględniając różne okoliczności (zwolnienia, delegacje, urlopy itp.). BPIRD KGP nie określało i nie posiadało informacji o ustalonych wielkościach minimalnych stanów osobowych.

Dyrektor BPIRD KGP wyjaśnił ponadto, że działania Biura koncentrowały się na monitorowaniu stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w oparciu o bazę danych SEWIK i SESPo⁴⁷. W przypadku zaobserwowania wzrostu zagrożenia w określonym obszarze podejmowano działania zmierzające do poprawy niekorzystnych tendencji. Efektem takich działań było m.in. polecenie Komendanta Głównego Policji nakazujące monitorowanie dobowej liczby patroli ruchu drogowego, czasu reakcji na zdarzenia drogowe, kontroli samochodów ciężarowych i autobusów, wykorzystania motocykli w sezonie letnim.

(dowód: akta kontroli str. 1775-1813, 3111, 3114-3120)

▪ **Badanie trzeźwości kierujących pojazdami**

Z dniem 19 stycznia 2013 r. weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym⁴⁸. Dodany do ustawy art. 129i stanowi, że badanie w celu ustalenia zawartości w organizmie

⁴⁵ Inspekcja Transportu Drogowego, Żandarmeria Wojskowa, Straż Graniczna.

⁴⁶ Europejska Organizacja Policji Ruchu Drogowego TISPOL (Traffic Information System Police).

⁴⁷ SESPo - System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji uregulowany zarządzeniem Nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 57 ze zm.).

⁴⁸ Na mocy art. 125 pkt 12 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. Nr 30, poz. 151) do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (obowiązującej wówczas w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.) dodano m.in. art. 129i.

alkoholu przeprowadza się przy użyciu urządzeń elektronicznych dokonujących pomiaru stężenia alkoholu w wydychanym powietrzu (art. 129i ust. 1), natomiast warunki oraz sposób przeprowadzania badań tych badań określa ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁴⁹ (art. 129i ust. 4). Aktem wykonawczym do wskazanej wyżej ustawy jest rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie⁵⁰. W ww. przepisie brak jest jednak regulacji określających warunki i sposób dokonywania badań przy użyciu urządzeń elektronicznych. Natomiast przepis § 4 ust. 3 stanowi, że z przebiegu badania sporządza się protokół, w którym należy opisać objawy lub okoliczności uzasadniające przeprowadzenie badania, tj. w szczególności podejrzenie o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia w stanie po spożyciu alkoholu (§ 1 rozporządzenia).

W okresie objętym kontrolą ze strony KGP podejmowane były działania, celem nowelizacji ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia. W 2013 r. projekt nowego rozporządzenia Ministra Zdrowia znajdował się na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Taka sytuacja spowodowała, że w okresie objętym kontrolą Policja posługiwała się wydanym przez Komendanta Głównego Policji, przedstawionym poniżej, zarządzeniem nr 496, wydanym na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji⁵¹.

Zarządzenie nr 496 Komendanta Głównego Policji reguluje badania na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu⁵². Zgodnie z § 6 ust. 1 zarządzenia, policjant sporządza protokół, jeżeli:

- 1) kierujący pojazdem uczestniczył w wypadku drogowym, w którym jest zabity lub ranny;
- 2) istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa przez badanego;
- 3) uzyskany wynik wskazuje, że badana osoba znajduje się, co najmniej w stanie po użyciu alkoholu;
- 4) wynik nie wskazuje, że badana osoba znajduje się, co najmniej w stanie po użyciu alkoholu, ale w danej sprawie będzie prowadzone dalsze postępowanie;
- 5) żąda tego osoba badana - o czym należy ją pouczyć.

W zarządzeniu nie ustalono, czy kopię protokołu może otrzymać osoba poddana badaniu. Ustalono, że osoba poddana badaniu jest informowana ustnie o wyniku badania, jak również wizualnie, poprzez okazanie ekranu alkometru. W przypadku sporządzania protokołu, wynik badania jest do niego wpisywany, a sam protokół jest podpisywany przez osobę poddaną badaniu.
(dowód: akta kontroli str. 2049, 2055-2083, 2700)

- Zgłaszanie uwag i propozycji przez policjantów (§15 zarządzenia KGP 609) i ich wykorzystanie

Z informacji przedstawionych przez Dyrektora BPIRD wynika, że na podstawie wniosków policjantów dotyczących poprawy lub zmiany istniejącej infrastruktury drogowej, w 2012 r. Policja sporządziła 8.977 wniosków do zarządców dróg, z których 843 (9,4%) nieuwzględniono, a 348 (3,9%) - pozostawiono bez rozpatrzenia (brak odpowiedzi).

W 2013 r. (do 30 czerwca) Policja wystosowała do zarządców dróg 9.797 takich wniosków, z których 455 (4,6%) nie uwzględniono, a 1.141 (11,6%) - pozostawiono bez rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1226-1266)

- Uchybienia i nieprawidłowości w wykonywaniu zadań na drogach

W toku kontroli w jednostkach terenowych Policji stwierdzono i udokumentowano nagraniami

⁴⁹ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.).

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. Nr 25, poz. 117).

⁵¹ Przepis art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji stanowi, że Komendant Główny Policji określa metody i formy wykonywania zadań przez poszczególne służby policyjne, w zakresie nieobjętym innymi przepisami wydanymi na podstawie ustawy.

⁵² Zarządzenie nr 496 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie badań na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 40).

z policyjnych kamer bądź wideorejestratorów, przypadki nieprawidłowości i uchybień podczas wykonywania służby patrolowej przez policjantów wskazanych niżej jednostek Policji⁵³:

- patrole ruchu drogowego KPP w Opatowie i KSP podczas wykonywania służby patrolowej naruszały przepisu ruchu drogowego, w szczególności ograniczenia prędkości,
- patrole ruchu drogowego KWP w Krakowie i KMP w Tamowie nie reagowały bądź reagowały nieprawidłowo na wykroczenia innych uczestników ruchu drogowego.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W kontrolowanym obszarze stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprawidłowym wykonywaniu zadań patrolowych przez policjantów prd niektórych jednostek terenowych Policji.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W opinii NIK, Komendant Główny Policji powinien rozważyć:

- ustalenie dla jednostek organizacyjnych Policji minimalnych wymagań w zakresie liczby policjantów bądź patroli pełniących służbę na drogach,
- uzupełnienie obowiązującej procedury badania zawartości alkoholu w organizmie kierowcy, o udostępnienie poddanemu kontroli kierowcy kopii protokołu lub duplikatu wydruku z alkometru, w celu zwiększenia transparentności badania,
- opracowanie procedur weryfikacji realizacji wniosków Policji w sprawie zmian organizacji ruchu drogowego bądź istniejącej infrastruktury drogowej, niezależnie od tego czy zarządca drogi poinformował jednostkę Policji o sposobie realizacji jej wniosku, czy też nie. Niepoinformowanie przez zarządcę drogi o uwzględnieniu, bądź nie, wniosku Policji, nie zwalnia Policji z monitorowania stanu bezpieczeństwa w miejscu objętym wnioskiem.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Policji w zbadanym zakresie.

2.2. Systemy wspierające policjantów prd: SWD i SEWIK

- System SWD

*Opis stanu
faktycznego*

System Wspomagania Dowodzenia (SWD) jest prowadzony w systemie teleinformatycznym i zawiera informacje wspomagające kierowanie działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonywania zadań ustawowych na podstawie zgłoszeń otrzymywanych przez dyżurnych jednostek organizacyjnych Policji oraz ustaleń dokonywanych przez poszczególne służby policyjne w związku z tymi zgłoszeniami. Zasady funkcjonowania SWD reguluje zarządzenie Nr 453 KGP⁵⁴.

System SWD został opracowany i z dniem 1 stycznia 2013 r. wdrożony we wszystkich jednostkach Policji m.in. w celu wsparcia służb dyżurnych w zakresie podejmowania decyzji, alokacji sił i środków, zapewnienia skrócenia czasu reakcji Policji na przyjmowane zgłoszenia, zapewnienia dostępu do informacji dla całej służby dyżurnej, sił prewencji i ruchu drogowego, zautomatyzowania części działań poprzez wprowadzenie elektronicznej rejestracji zgłoszeń.

Z dniem 1 marca 2013 r. do słownika SWD wprowadzono opcję „Centralna Koordynacja Służby”, co umożliwiło planowanie służby centralnie koordynowanej w systemie elektronicznym. W dniu 6 czerwca 2013 r. weszła w życie zmiana zarządzenia KGP w sprawie pełnienia służby na drogach⁵⁵. Wprowadzona zmiana umożliwiła sporządzanie w systemie SWD planu służb, ich dyslokacji oraz dokumentowania odpraw z uwzględnieniem zadań i sposobu ich realizacji.

⁵³ Ustalenia kontroli rozpoznawczej nr R/12/007 „Wykonywanie przez Policję zadań na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym” w jednostkach Policji garnizonu małopolskiego i kontroli planowej P/13/100 „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym” w jednostkach Policji garnizonów świętokrzyskiego i stołecznego.

⁵⁴ Zarządzenie Nr 453 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 74).

⁵⁵ Zarządzenie Nr 18 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 czerwca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 44).

- System SEWiK

Rzetelność danych nt. zdarzeń drogowych

W wyniku analizy opisów dotyczących 381.177 zdarzeń drogowych⁵⁶, w tym 3.034 z ofiarami śmiertelnymi, zarejestrowanych w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji w drugim półroczu 2012 i w I półroczu 2013 r., kontrolerzy NIK ustalili występowanie w nich danych błędnych, sprzecznych lub niekompletnych. Dotyczyły one w 45.460 przypadkach elementów opisu miejsca zdarzenia, w 9.814 przypadkach - elementów opisu uczestników zdarzenia, w 6.693 przypadkach - danych specyficznych dla zdarzeń z ofiarami śmiertelnymi.

W wyniku analizy stwierdzono również 54.117 przypadków przekroczenia 5 dniowego terminu rejestracji kart zdarzenia drogowego dotyczących przypadków, w których zastosowano grzywnę lub środek oddziaływania wychowawczego. W 19.964 przypadkach rejestracja karty nastąpiła po upływie ponad 30 dni. Struktura danych rejestrowanych w SEWiK nie pozwalała jednak na jednoznaczne określenie przyczyn przekroczenia tych terminów.

W trakcie oględzin kontrolerzy NIK zidentyfikowali w aplikacji SEWiK następujące błędy:

- program pozwalał na zarejestrowanie osób posiadających nieprawidłowy numer PESEL, co wskazuje na brak skutecznych mechanizmów weryfikujących rejestrowane dane,
- umieszczanie błędnych wartości w udostępnianych podmiotom zewnętrznym przez Policję plikach z danymi SEWiK, co wynikało omyłkowej zamiany, w dokumencie opisującym sposób eksportu danych z SEWiK, treści dwóch pól;
- rejestrowanie w SEWiK nieprawidłowych wartości poziomu alkoholu u kierujących, co wynikało z błędów w słowniku systemu KSIP.

(dowód: akta kontroli str. 2422-2426)

Ponadto w trakcie oględzin funkcjonowania systemu SEWiK w jednostkach terenowych Policji, kontrolerzy NIK ustalili, że:

- system (i instrukcja sporządzania kart zdarzenia drogowego) pozwalają na wskazanie tylko jednej przyczyny zdarzenia dla każdego z jego uczestników, co ogranicza merytoryczną analizę możliwych faktycznych przyczyn zdarzenia drogowego,
- w systemie nie ma słownika nazw ulic i placów danej miejscowości, pozwalającego przyporządkować konkretne miejsce do lokalnej jednostki podziału administracyjnego (dzielnicy, gminy), a ponadto na sposób zarejestrowania, a w konsekwencji na późniejszą analizę lokalizacji, miejsca zdarzenia wpływa prawidłowość wpisania z klawiatury nazwy ulicy czy placu,
- opcja wyszukiwania zdarzeń drogowych ma ograniczenia pozwalające przedstawić jednorazowo do 200 pozycji zdarzeń, co przy większej liczbie zdarzeń oznacza konieczność powtarzania procedury wyszukiwania,
- braku w słowniku działu „XII. Rozstrzygnięcie” opcji odpowiadających rzeczywistości, jak np. pozycji pozwalającej zarejestrować fakt, że sprawa została umorzona, bowiem przyczyną zdarzenia było zwierzę leśne;
- ograniczeń funkcjonalności wyszukiwania, utrudniających odnalezienie zdarzeń, których miejsce opisano za pomocą zakresu numeracji posesji, skrzyżowania ulic lub które umiejscowiono pomiędzy określonymi punktami.

Ustalono, że powyższe uwagi nie były przez jednostki terenowe w sposób formalny przekazywane do BPiRD, a Biuro nie podejmowało, poza przeprowadzoną w 2006 r. analizą związaną z wdrożeniem SEWiK, działań w celu ich ustalenia i oceny zasadności.

W dorocznym wydawnictwie pn. „Wypadki drogowe w Polsce w 2012 r.”, opracowanym przez Biuro Ruchu Drogowego KGP stwierdzono m.in., że w 2012 roku wydarzyło się 37.046 wypadków drogowych, w wyniku których śmierć poniosło 3.571 osób, a rany odniosło 45.792

⁵⁶ Dane pochodzące z bazy danych SEWiK pobranej przez kontrolerów NIK z KGP.

osoby. Policji zgłoszono ponadto 339.581 kolizji drogowych. Źródłem przedstawionych danych jest system SEWIK. Zgodnie z § 2 zarządzenia nr 635 KGP, jednostki Policji rejestrują zgłoszone im zdarzenia drogowe zaistniałe lub mające początek na drodze publicznej, w strefie ruchu lub w strefie zamieszkania, w związku z ruchem przynajmniej jednego pojazdu. Pomimo to w ww. wydawnictwie nie uwypuklono informacji, że nie obejmuje ono wszystkich zdarzeń drogowych, jakie miały miejsce w Polsce w danym roku⁵⁷.

W związku z powyższym, w toku kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zwrócono się do 15 firm ubezpieczeniowych o informacje nt. liczby zdarzeń drogowych, które zostały im zgłoszone w związku z roszczeniem z tytułu OC lub AC, a które, zgodnie z prawem, nie zostały zgłoszone Policji. Z informacji przedstawionych przez 6 firm ubezpieczeniowych⁵⁸, w tym PZU SA, wynikało, że w okresie objętym kontrolą miało miejsce w Polsce ponad 600 tys. zdarzeń drogowych, które nie zostały zgłoszone Policji. Ponadto, w przypadku 239 tys. zdarzeń drogowych firmy ubezpieczeniowe zwracały się do Policji, w trybie art. 25 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej⁵⁹, o dodatkowe informacje w sprawie tych zdarzeń.

Odnosnie podjęcia działań, umożliwiających Policji objęcie możliwie kompletnego zakresu danych na temat bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce, Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił m.in., że „*obowiązujące przepisy nie nakładają na kierowców obowiązku informowania i wzywania Policji na miejsce zdarzeń drogowych, w których nikt nie odniósł obrażeń ciała, czyli tzw. kolizji drogowych. Tym samym, w publikacji »Wypadki drogowe w Polsce w 2012 r.« w części ogólnej prezentującej liczbę kolizji drogowych zawsze jest zapis precyzujący, o jakie dane chodzi tj. »(...) W 2012 r. do jednostek Policji zgłoszono 339 581 kolizji drogowych«. (...) Zdarzenia niezgłoszone Policji, a jedynie firmom ubezpieczeniowym mają przede wszystkim charakter roszczeniowy z tytułu zaistniałej szkody (uszkodzenia pojazdu), często niezwiązanej z odbywającym się ruchem na drodze publicznej (tzw. szkody parkingowe) (...)»*”.

Odnosnie wyłączenia z systemu SEWIK zdarzeń związanych z ruchem pojazdów mających miejsce poza drogami publicznymi, poza strefą ruchu lub strefą zamieszkania, Z-ca Komendanta Głównego Policji wyjaśnił „*Zgodnie z definicją wypadku drogowego obowiązującą w innych krajach europejskich, (co wiąże się także z przekazywaniem danych do bazy CARE), w Polsce również przyjęto definicję zdarzenia drogowego, jako zdarzenia, które ma miejsce lub początek na drodze publicznej. Co do zasady ruch, pojazdów odbywa się na sieci dróg publicznych, a tym samym analizy i działania Policji koncentrują się właśnie na tej sieci dróg*”.

(dowód: akta kontroli str. 2946-2951, 3560-3618)

Kontrolerzy NIK stwierdzili, że w 365.695 (96%) przypadkach, w SEWiK nie zarejestrowano współrzędnych geolokalizacyjnych (GPS) miejsca zdarzenia. Wprowadzony od 1 lipca 2006 r. obowiązek rejestrowania tych współrzędnych był, w okresie objętym kontrolą, realizowany w znaczącym zakresie jedynie w województwie mazowieckim (ok. 27% zarejestrowanych zdarzeń). W pozostałych województwach zarejestrowano współrzędne geolokalizacyjne w odniesieniu do maksimum 1% zdarzeń. Wskazany przez Blił KGP, jako przyczyna stwierdzonego stanu, brak odpowiedniego sprzętu, nie uzasadnia - w opinii NIK - niskiej liczby rejestracji. Zgodnie z uzyskanymi informacjami, wszystkie komendy wojewódzkie dysponowały co najmniej 50% zabezpieczeniem niezbędnej liczby urządzeń pozwalających na odczyt współrzędnych GPS.

⁵⁷ Informacje dotyczące ograniczeń policyjnej bazy danych, w wydawnictwach „Wypadki drogowe w Polsce w 2011 roku” i „Wypadki drogowe w Polsce w 2012 roku” zawarto na str. 6 w akapicie 4. W wykazie liczby wypadków, liczby śmiertelnych ofiar wypadków i liczby rannych osób stwierdzono: „*W 2012 roku do jednostek Policji zgłoszono 339 581 kolizji drogowych*”.

⁵⁸ Pozostałe towarzystwa ubezpieczeniowych stwierdziły, że pomimo że rozpatrują takie sprawy i wypłacają świadczenia, nie są w stanie podać stosownych danych, ponieważ nie prowadzą odpowiednich rejestrów.

⁵⁹ Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 950). Zgodnie z postanowieniami art. 25 ust. 1 ustawy, m.in. Policja, na wniosek zakładu ubezpieczeń udziela informacji o stanie sprawy oraz udostępnia zebrane materiały, jeżeli są one niezbędne do ustalenia okoliczności tych wypadków i zdarzeń losowych oraz wysokości odszkodowania lub świadczenia.

Znamienne jest to, że prośba skierowana przez BRD KGP 29 marca 2013 r. do wszystkich komendantów wojewódzkich i stołecznego Policji, o spowodowanie, aby policjanci wykonujący czynności na miejscu wypadków drogowych, którzy dysponują odpowiednim sprzętem, dokonywali odczytów współrzędnych i zapisywali je na kartach zdarzenia drogowego, spotkała się ze znikomą reakcją. Ustalono, że średnia liczba wprowadzonych w całym kraju współrzędnych GPS w okresie od lipca 2012 r. do lutego 2013 r. wynosiła 3,8%, a w okresie od marca 2013 r. (*przedmiotowe pismo BRD KGP*) do czerwca 2013 r. - 4,2%, co stanowiło wzrost liczby rejestracji o 0,4 punkta procentowego.

Stwierdzona niewielka liczba zarejestrowanych współrzędnych geostacjonarnych GPS miejsc zdarzeń drogowych, była dodatkowo obarczona istotnymi błędami. Współrzędne 1.599 miejsc zdarzeń, z których 62 dotyczyła zdarzeń z rannymi bądź ofiarami śmiertelnymi, wskazywały na miejsca leżące poza granicami Polski. W SEWiK rejestrowano miejsca leżące w znacznym oddaleniu od jakiegokolwiek sieci drogowej: na terenie pól uprawnych lub zbiorników wodnych.

(dowód: akta kontroli str. 2268-2278, 2283-2288, 2295-2308, 2413-2416, 2663-2676)

Przetwarzanie danych osobowych w systemie SEWiK

Obowiązkowa dokumentacja systemu SEWiK, jako systemu przetwarzającego dane osobowe, w szczególności „Polityka bezpieczeństwa” i „Instrukcja zarządzania systemem informatycznym przetwarzającym dane osobowe”, nie uwzględniała wymagań związanych z przetwarzaniem w nim danych „wrażliwych” i stykiem jego elementów z siecią publiczną.

Pomimo, iż w systemie SEWiK przetwarzano dane osobowe, o których mowa w art. 27 uodo, a ponadto elementy tego systemu powiązane były z siecią publiczną, to ze stosowanej w systemie SEWiK obowiązkowej dokumentacji, tj. Polityki bezpieczeństwa i Instrukcji zarządzania wynikało, że poziom bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w tym systemie został ustanowiony jako podstawowy.

Tymczasem, na mocy § 6 ust. 2 rozporządzenia MSWiA w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych⁶⁰ wynika, iż poziom podstawowy nie może być stosowany, gdy przetwarzane są dane, o których mowa w art. 27 uodo, a nadto w przypadku, gdy chociaż jedno urządzenie systemu służącego do przetwarzania danych osobowych połączone jest z siecią publiczną. W takich sytuacjach, zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia, powinien być zastosowany wysoki poziom bezpieczeństwa danych.

Zgodnie z uzyskanymi od KGP informacjami, połączenie pomiędzy siecią publiczną, a elementami systemu SEWiK wprowadzono decyzją nr 315 Komendanta Głównego Policji w sprawie Zintegrowanego Systemu Obiegu Dokumentów Elektronicznych oraz Redundantnej Bramy Dostępowej⁶¹. Ustalono, że dane wrażliwe były przetwarzane w systemie SEWiK od momentu jego wdrożenia w roku 2006. Pomimo przetwarzania tych danych, w dokumentacji określającej poziom zabezpieczenia systemu, ustalono poziom podstawowy, co było sprzeczne z § 6 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia.

Już w dniu zatwierdzenia przez Komendanta Głównego Policji (11 grudnia 2009 r.) Polityka bezpieczeństwa i Instrukcja zarządzania dla systemu SEWiK były wadliwe.

Do czasu zakończenia kontroli nie została wprowadzona nowa dokumentacja opisująca i wprowadzająca prawidłowy poziom zabezpieczenia danych osobowych (została ona opracowana, lecz proces jej zatwierdzenia nie został zakończony).

Kontrolerzy NIK stwierdzili, że usuwanie danych osobowych z SEWiK było wykonywane z naruszeniem zapisów Instrukcji zarządzania. Z czynności tych nie sporządzono protokołu wymaganego w pkt. 8.2 Instrukcji, a jedynie zapis w elektronicznym systemie obsługi zgłoszeń. Kontrolerzy NIK stwierdzili ponadto, że w BPIRD, w badanym okresie, tylko jeden pracownik posiadał uprawnienia do wprowadzania i modyfikowania danych w SEWiK co

⁶⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).

⁶¹ Decyzja Nr 315 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 sierpnia 2009 r. w sprawie Zintegrowanego Systemu Obiegu Dokumentów Elektronicznych oraz Redundantnej Bramy Dostępowej (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 55).

oznaczało, że w trakcie jego nieobecności zadania te nie mogły być realizowane. W trakcie kontroli uprawnienia takie otrzymał drugi pracownik.

(dowód: akta kontroli str. 2258-2267, 2522-2561)

W wyniku kontroli stwierdzono przetwarzanie, w tzw. szkolnej wersji systemu SEWiK, rzeczywistych danych osobowych, w tym danych wrażliwych, przez osoby nieupoważnione. W szkolnej wersji SEWiK, niespełniającej wymagań technicznych i organizacyjnych dla przetwarzania danych osobowych, dostępnej w wielu jednostkach organizacyjnych Policji dla uwierzytelnionych użytkowników Policyjnej Sieci Transmisji Danych oraz dla nieposiadających takiego uwierzytelnienia słuchaczy kursów i szkoleń policyjnych prowadzonych w CSP w Legionowie, gromadzono rzeczywiste dane osobowe, w tym dane, o których mowa w art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych⁶² (uodo), w tym informacje o stanie zdrowia, wnioskach o ukaranie i nałożonych mandatach.

Szkolna wersja SEWiK, z racji swojego przeznaczenia, nie spełniała wymagań zapisanych art. 36, 37, 38 i 39 uodo, tj. przetwarzane w niej dane nie były zabezpieczone przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabraniami przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Administrator danych nie prowadził dokumentacji opisującej: sposób przetwarzania danych oraz środki zapewniające ich ochronę. Do przetwarzania danych były dopuszczone osoby nieposiadające upoważnienia administratora danych. Administrator danych nie kontrolował, jakie dane osobowe, kiedy i przez kogo zostały do systemu wprowadzone oraz nie prowadził ewidencji osób upoważnionych do przetwarzania danych.

Administratorem danych przetwarzanych w policyjnych systemach informatycznych jest Komendant Główny Policji.

Nieprawidłowość stwierdzono w trakcie prowadzonych 28 czerwca 2013 r. oględzin, w wyniku badania próby kontrolnej obejmującej dane 18 osób, wśród których dane 15 osób (83%) zweryfikowano, jako rzeczywiste. W szkolnej wersji SEWiK znajdowało się wówczas ok. 9 milionów danych osobowych, które zostały skopiowane z produkcyjnej wersji SEWiK w grudniu 2009 r. i od tego czasu były nielegalnie przetwarzane.

W opinii NIK nadzór administratora danych produkcyjnej wersji SEWiK nad procesem ich przekazania i anonimizacji, do czego był zobowiązany na mocy art. 38 uodo, był niewystarczający.

Po otrzymaniu od kontrolerów NIK informacji o stwierdzonej nieprawidłowości Biuro Łączności i Informatyki KGP podjęło, w dniu 4 lipca 2013 r., decyzję o wstrzymaniu dostępu do wersji szkolnej SEWiK i zgłosiło incydent naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych bezpieczeństwa do Gabinetu Komendanta Głównego Policji – komórki właściwej w KGP w kwestii zapewnienia ochrony bezpieczeństwa danych osobowych w KGP oraz koordynowania i kontrolowania ochrony danych osobowych w Policji.

Do dnia zakończenia kontroli, G KGP nie przekazał kontrolerom NIK informacji o ustaleniu przyczyn i skutków incydentu, działaniach mających na celu wyeliminowanie podobnych incydentów w przyszłości, liczby rzeczywistych danych osobowych przetwarzanych w szkolnej wersji SEWiK, osobach odpowiedzialnych za ich prawidłowe pobranie z systemu produkcyjnego, anonimizację i wprowadzanie do systemu szkolnego.

Kontrolerzy NIK ustalili, że w Policji brak jest szczegółowego uregulowania wskazującego, kto jest administratorem merytorycznym szkolnej wersji Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji. Brak wyznaczenia takiego administratora stało się, w ocenie NIK, jedną z przyczyn naruszenia bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 2427-2496, 2497-2499, 2503-2510, 2514-2517, 2562-2644, 2645-2662)

Współdziałanie systemów SWD i SEWiK

W wyniku analizy struktury danych gromadzonych w SWD oraz SEWiK kontrolerzy NIK

⁶² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

stwierdzili występowanie w obu systemach danych o identycznych nazwach i różnych definicjach:

- „wypadek drogowy” lub „kolizja drogowa” w SWD dotyczą opisu otrzymanego zawiadomienia oraz ewentualnej interwencji dotyczącej tego zdarzenia,
- w SEWiK te same sformułowania oznaczają zdarzenia, które miały cechy, potwierdzone w wyniku interwencji na miejscu tych zdarzeń, określone w zarządzeniu nr 635 KGP.

Nie ma jednoznacznego wskaźnika, który pozwalałby identyfikować te same zdarzenia, zarejestrowane w obu systemach. Rolę takiego identyfikatora mogłaby pełnić rejestrowana w SEWiK wartość „NR KW”, tj. numer pozycji Książki Wydarzeń. Jednak operator rejestrujący kartę zdarzenia w systemie, wypełnia to pole ręcznie, co powoduje powstawanie pomyłek i skrótów związanych np. z pominięciem cyfr odpowiadających zapisowi aktualnego roku. W wyniku analizy 218.334 numerów KW identyfikujących zdarzenia zarejestrowane w bazie SEWiK, kontrolerzy NIK stwierdzili, że 82.550 było niezgodnych z wymaganiami. Dodatkową przeszkodą w zakresie identyfikowania tych samych zdarzeń w obu systemach jest, dopuszczone przez system SEWiK, rejestrowanie w polu [NR KW] innych identyfikatorów (nr rejestru, liczby dziennika, numeru akt sądowych), których w badanej bazie stwierdzono łącznie 162.843.

Przedstawiony powyżej stan skutkuje brakiem możliwości szybkiego (automatycznego) wyszukania zapisów dotyczących tego samego zdarzenia zarejestrowanych w obu systemach, jak również stanowi utrudnienie dla ewentualnej ich integracji, która pozwoliłaby między innymi uniknąć dwukrotnego wprowadzania do nich tych samych danych.

(dowód: akta kontroli str. 2268-2278, 2664, 2669)

W kontrolowanej działalności stwierdzono następujące nieprawidłowości:

*Ustalone
nieprawidłowości*

- przypadki występowania w SEWiK błędnych, sprzecznych lub niekompletnych danych o zarejestrowanych zdarzeniach na drogach;
- niepodejmowanie działań w celu poprawy funkcjonowania systemu SEWiK, co miało bezpośredni wpływ na rzetelność danych zarejestrowanych w tym systemie oraz ich użyteczność;
- nieprzestrzeganie zasad przetwarzania danych osobowych;
- przypadki przekroczenia obowiązującego terminu rejestracji kart w systemie;
- nielegalne przetwarzanie danych osobowych w nieprzystosowanej do tego szkolnej wersji systemu SEWiK.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zastrzeżenia NIK odnoszą ponadto do:

- braku właściwego nadzoru nad jakością i terminowością danych rejestrowanych w SEWiK;
- nieskutecznego wdrażania i egzekwowania opisu miejsc zdarzeń za pomocą danych geolokalizacyjnych systemu GPS;
- przewlekłości wyjaśniania przyczyn i okoliczności zidentyfikowanego w trakcie kontroli incydentu naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych;
- nieaktualności dokumentacji SEWiK (Polityki Bezpieczeństwa, Instrukcji zarządzania oraz Instrukcji użytkownika);
- niespójności, dokonywanych w różnych systemach informatycznych (SWD, SEWiK), rejestracji dotyczących tych samych zdarzeń;
- braku działań mających na celu rozwój systemu SEWiK w oparciu o uwagi i oczekiwania użytkowników.

W opinii NIK, dane nt. stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przedstawiane przez Policję, ze względu na fakt, iż nie obejmują wszystkich zdarzeń drogowych, a także ze względu na błędy popełniane przy wprowadzaniu danych oraz przetwarzaniu, nie mogą stanowić kompletnego i w pełni wiarygodnego źródła informacji w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez Komendanta Głównego Policji stosownych działań naprawczych.

2.3. Wyniki kontroli prawidłowości wykorzystywania przez strażę miejskie urządzeń rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r.⁶³, a następnie § 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. w sprawie lokalizacji, oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące⁶⁴, lokalizację urządzenia rejestrującego wykroczenia w ruchu drogowym należy poprzedzić analizą stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na odcinku obejmującym po 500 m drogi w obu kierunkach lub do najbliższych skrzyżowań.

W toku kontroli doraźnej nr D/13/508 pt. „Prawidłowość realizacji zadań przez strażę miejskie (gminne) w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego”, Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że wobec braku własnych instrumentów pozwalających na prowadzenie statystyki zdarzeń drogowych, urzędy miast i gmin opracowują analizy stanu bezpieczeństwa na podstawie uzyskanych od komendantów powiatowych (miejskich) Policji danych z policyjnego Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji.

Ze względu na ułomną funkcjonalność tego systemu w zakresie opisu lokalizacji zdarzeń drogowych, w tym o konkretnym charakterze, analizy te nie pozwalają na rzetelną weryfikację zasadności lokalizacji urządzenia rejestrującego. Dane gromadzone w SEWiK zazwyczaj nie pozwalają na precyzyjne ustalenie miejsc koncentracji zdarzeń drogowych, w tym takich, których przyczyną była nadmierna prędkość. Nie pozwalają również na uzyskanie takich danych z uwzględnieniem wymogów dla lokalizacji urządzenia rejestrującego, tj. w promieniu 500 m od planowanej lokalizacji lub do najbliższych skrzyżowań.

W konsekwencji znacznie utrudniona jest możliwość oceny prawidłowości lokalizacji urządzenia rejestrującego oraz jego rzeczywistego wpływu na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

2.4. Opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

W 2012 r. komendanci wojewódzcy i powiatowi Policji zaopiniowali 52.238 projektów organizacji ruchu, a w 2013 r. (do 30 czerwca) - 20.503 takich projektów.

W Policji nie ma ujednoliconej metodologii opiniowania projektów organizacji ruchu. Z-ca Dyrektora BPIRD KGP wyjaśnił, m.in. „(...) W celu wydania opinii upoważnieni policjanci wykorzystują istniejące unormowania prawne (...), a także własne doświadczenie zawodowe. (...) przedmiotowe zadanie w jednostkach terenowych Policji realizują osoby posiadające duże doświadczenie i przeszkolenie zawodowe w tym zakresie”.

Ponadto Z-ca Dyrektora BPIRD KGP wyjaśnił, że opinie Policji zgodnie z obowiązującymi przepisami nie są wiążące dla organu zarządzającego ruchem. Nawet w przypadku wydania przez Policję opinii negatywnej organ zarządzający ruchem nie jest zobowiązany do przesłania informacji zwrotnej o sposobie rozpatrzenia sprawy i podjętej decyzji. Z dotychczasowej praktyki wynika, że w takiej sytuacji zaopiniowane negatywnie projekty (z naniesionymi poprawkami) były ponownie przedkładane do zaopiniowania.

(dowód: akta kontroli str. 790-852)

W opinii NIK należy rozważyć wprowadzenie w Policji ujednoliconej metodologii opiniowania

Uwagi dotyczące
badanej działalności

⁶³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770.).

⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. z 2013 r., poz. 366).

projektów organizacji ruchu, co znacznie ułatwiłoby realizację tego zadania w jednostkach terenowych Policji.

W opinii NIK zasadne byłoby również opracowanie procedur weryfikacji realizacji opinii Policji w sprawie projektów zmian organizacji ruchu drogowego bądź istniejącej infrastruktury drogowej, w szczególności w przypadku negatywnych opinii Policji. W opinii NIK niepoinformowanie przez zarządcę drogi o uwzględnieniu, bądź nie, opinii Policji, w szczególności jeśli była to opinia negatywna, nie zwalnia jednostki Policji z monitorowania stanu bezpieczeństwa w miejscu objętym projektem.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2.5. Priorytety Komendanta Głównego Policji

▪ Realizacja w 2012 r. priorytetu nr III KGP na lata 2010-2012

W ramach priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2010-2012, przyjęty został priorytet III – Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ramach tego priorytetu przyjęto następujące zadania:

1. Zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drodze.

Do oceny stopnia realizacji tego zadania przyjęto miernik nr 5 – Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drodze oraz progi satysfakcji dla poszczególnych garnizonów Policji: od 37,25% dla KSP do 54,99% dla KWP Bydgoszcz.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora BPIRD KGP wynikało, że różnica w procentowym udziale policjantów pełniących służbę na drogach w poszczególnych garnizonach Policji wynikała z różnych struktur organizacyjnych komórek ruchu drogowego i różnych stanów etatowych garnizonów. Osiągnięte w 2012 r. wskaźniki procentowego udziału policjantów pełniących służbę na drodze wyniosły od 36,88% na terenie działania Komendy Stołecznej Policji do 54,99% w woj. kujawsko-pomorskim. Spośród 17 komend wojewódzkich/Stołecznej Policji, 7 - nie osiągnęło wartości miernika na poziomie założonego progu satysfakcji;

2. Dostosowanie właściwych proporcji reakcji policjantów ruchu drogowego na popełniane naruszenia przez określonych użytkowników drogi (kierowca-piesi) w stosunku do występującego zagrożenia (wypadków drogowych).

Do oceny stopnia realizacji zadania 2 przyjęto miernik nr 6 – Procentowy udział wypadków drogowych spowodowanych przez określonych użytkowników drogi (kierowca-pieszy), a efektywność zastosowanych środków prawnych w stosunku do tych użytkowników.

W 2012 r. wszystkie jednostki Policji osiągnęły założony poziom reakcji na naruszenia kierowców (wartość miernika wyniosła od 83,91% do 93,7%), natomiast 9 spośród 17 komend wojewódzkich/Stołecznej Policji osiągnęło oczekiwaną wartość miernika procentowego udziału środków prawnych zastosowanych wobec pieszych. Wartość reakcji na naruszenia pieszych wyniosła od 5,5% do 15,3%.

W informacji ze stanu realizacji priorytetów Komendanta Głównego Policji za 2012 r. wskazano m.in., że KWP w Łodzi nie wskazała przyczyn niewykonania wartości miernika nr 5, a KWP Kraków i KSP Warszawa nie wskazały przyczyn niewykonania wartości miernika nr 6.

W kwestii podejmowanych przez KGP działań mających na celu eliminację wskazywanych przez KWP/KSP przyczyn niewykonania wartości mierników, Z-ca Dyrektora BPIRD KGP wyjaśnił, że „(...) część spośród przyczyn podyktowana była przyczynami obiektywnymi (m.in. realizacja EURO 2012, absencja w służbie spowodowana zwolnieniami lekarskimi).

Należy tu wskazać przede wszystkim na działania zmierzające do podwyższenia stanu etatowego policjantów ruchu drogowego (...) W pozostałych przypadkach sygnalizowane kwestie były omawiane podczas narad służbowych kierownictwa Biura Ruchu Drogowego

Opis stanu
faktycznego

- Realizacja w 2013 r. Priorytetu nr II KGP na lata 2013-2015

W ramach priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2013-2015, przyjęty został priorytet II – Poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ramach tego priorytetu przyjęto następujące zadania.

1. Zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drogach.

Do oceny realizacji zadania 1 przyjęto miernik nr 8 „Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drodze” oraz progi satysfakcji dla poszczególnych garnizonów Policji: od 38,9% dla KSP do 55% dla KWP Bydgoszcz.

W I półroczu 2013 r. procentowy udział policjantów pełniących służbę na drodze wynosił od 42,9% w przypadku Komendy Stołecznej Policji do 58% w garnizonie kujawsko-pomorskim. Spośród 17 komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji, tylko w jednej nie osiągnięto wartości miernika na poziomie założonego progu satysfakcji.

Odnosnie planowanych działań celem zmniejszenia różnic wskaźnika udziału policjantów pełniących bezpośrednio służbę na drodze pomiędzy poszczególnymi województwami, Z-ca Dyrektora BPiRD KGP wyjaśnił, że „Mając na uwadze, że niektóre jednostki Policji nie osiągnęły zakładanego progu satysfakcji w 2012 roku (...), wielkość wskaźnika pozostawiono na dotychczasowym poziomie (...) wyrównanie minimalnych poziomów procentowych (...) w poszczególnych KWP/KSP powinno nastąpić na początku 2014 r.”.

2. Aktywizacja działań na rzecz bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu, zwłaszcza pieszych.

Do oceny stopnia realizacji zadania 2 przyjęto miernik nr 9 – Procentowy udział wypadków drogowych spowodowanych przez określonych użytkowników drogi (kierowca-piesz), a efektywność zastosowanych środków prawnych w stosunku do tych użytkowników.

W I półroczu 2013 r. 14 spośród 17 komend wojewódzkich/Stołecznej Policji osiągnęły zakładaną wartość miernika, a wartość reakcji na naruszenia kierowców wyniosła od 81,9% do 92,6%, natomiast 12 komend osiągnęło oczekiwaną wartość miernika procentowego udziału środków prawnych zastosowanych wobec pieszych. Wartość reakcji na naruszenia pieszych wyniosła od 6,6% do 17,2%.

(dowód: akta kontroli str. 32-144, 1580, 1586, 2692, 2728-2731)

Ocena ostateczna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. 6. Pozostałe przedsięwzięcia na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym

- Wykorzystanie lotnictwa policyjnego w działaniach na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą BRD KGP i BPiRD KGP nie planowało i nie organizowało działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego z wykorzystaniem lotnictwa policyjnego. Natomiast na podstawie wniosków wydziałów ruchu drogowego z KWP/KSP, Lotnictwo Policji zrealizowało 59 lotów patrolowych związanych m.in. z monitoringiem ruchu na ciągach komunikacyjnych, celem dyslokacji patroli ruchu drogowego, ogólnopolskich działań prewencyjnych, zabezpieczenia EURO 2012.

(dowód: akta kontroli str. 1214, 1217-1222)

- Współpraca z podmiotami pozapolicyjnymi

W działaniach Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w latach 2012 i 2013, brali udział przedstawiciele następujących podmiotów pozapolicyjnych: Żandarmeria Wojskowa (łącznie 1.716 osób), Straż Miejska (9.053 osoby), Inspekcja Transportu Drogowego

(510 osób), Straż Graniczna (920 osób), inne służby (1.401 osób). Ponadto w działaniach „Droga E-30” uczestniczyło 23 funkcjonariuszy Straży Pożarnej, 117 funkcjonariuszy Służby Celnej, 13 przedstawicieli Służby Weterynaryjnej i 7 Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA).

Komendant Główny Policji zawarł porozumienie z Komendantem Głównym PSP o współdziałaniu PSP i Policji⁶⁵. W ww. porozumieniu strony zobowiązały się m.in. realizacji wspólnych czynności w zakresie działań zapobiegawczo-przygotowawczych, organizowania i prowadzenia działań likwidujących zagrożenie na miejscu zdarzenia oraz szkolenia i doskonalenia zawodowego.

Z wyjaśnień Dyrektora BPIRD wynikało, że KGP współpracowała z GDDKiA w zakresie wymiany informacji o wypadkach drogowych i działaniach legislacyjnych. Współpracowano również z Krajową Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego m.in. w zakresie opracowania ostatecznej wersji Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013 – 2020.

W kwestii współpracy z pogotowiem ratunkowym, Z-ca Dyrektora BRD KGP wyjaśnił, że „BRD KGP nie prowadzi bezpośredniej, stałej współpracy z pogotowiem ratunkowym („pogotowie ratunkowe” – rozumiane, jako jednostki podległe samorządom lub firmom prywatnym) z przyczyn obiektywnych (brak odpowiednika dla KGP)”.

(dowód: akta kontroli str. 1214-1216)

- Rejestracja kart Mrd-5

Zgodnie z § 4 pkt 10 rozporządzenia MSW w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego⁶⁶, podmioty inne niż Policja niezwłocznie przekazują informacje o nałożeniu mandatu, w formie karty Mrd-5, do komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, właściwego ze względu na miejsce popełnienia naruszenia.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w całym kraju występuje problem opóźnień w przekazywaniu kart Mrd-5 do jednostek Policji. Z informacji przekazanych przez Dyrektora BPIRD KGP wynika, że w okresie objętym kontrolą, z opóźnieniem przekraczającym 1 rok⁶⁷ przekazano: 3.138 kart - Główny Inspektorat, delegatury i inspektoraty wojewódzkie ITD, 6.192 karty - straże miejskie (gminne).

W kwestii opóźnień w przekazywaniu kart Mrd-5, bądź jednorazowego przesyłania dużych pakietów kart, co stwarzało problemy z ich terminową rejestracją, jednostki Policji kierowały do GITD i SG/SM stosowne pisma, zwracając również uwagę na występujące w kartach braki.

Problem nieterminowego przekazywania kart, był również przedstawiany przez przedstawicieli KGP na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi (Miejskimi), które odbyło się 23 maja 2013 r.

Od 2010 r. w KGP trzykrotnie analizowano techniczne możliwości przekazywania (wprowadzania) kart Mrd-5 generowanych w formie elektronicznej, lecz odstępowano od realizacji tego projektu m.in. ze względu na błędy w danych, które mogą mieć negatywny wpływ, na jakość danych w ewidencji, jak również danych w zbiorach KSIP, z uwagi na połączenie tych obszarów z danymi osobowymi.

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora BPIRD KGP wynikało, że w ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego znajdują się katalogi, określające status kierowcy. Podczas kontroli drogowej, policjantom przekazywany jest nr statusu, co jest wyznacznikiem dalszego postępowania. W systemie, punkty nałożone na kierowców są, po upływie roku, usuwane.

⁶⁵ Porozumienie z dnia 12 czerwca 2001 r.

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 488).

⁶⁷ Różnica między datą naruszenia, a datą wprowadzenia do systemu KSIP. Kryterium 1 roku przyjęto jako wartość skrajną dla analizy tego problemu, zgodnie bowiem z art. 130 ust. 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, punkty karne za naruszenie przepisów ruchu drogowego wpisane do ewidencji usuwa się po upływie 1 roku od dnia naruszenia. Jeżeli zatem opóźnienie przekroczy 1 rok, przypisane kierowcy punkty karne nie zwiększą stanu jego „konta”. W konsekwencji, jeżeli kierowca popełnił w tym okresie nowe wykroczenie, za które otrzymał kolejne punkty karne, opóźnienia w ich rejestracji spowodują, że nie nastąpi przekroczenie limitu punktów, które powinno skutkować odebraniem kierowcy prawa jazdy.

W przypadku rejestracji nowego naruszenia po upływie roku, jeżeli nowo nałożone punkty mogły powodować przekroczenie rocznego limitu, pomimo że punkty z wcześniejszych naruszeń były już wykasowane system je przywracał i wniosek był sporządzany. Sporadycznie występowały sytuacje, w których istniała możliwość przekroczenia limitu punktów, ale ponieważ kierowca odbył wymagane szkolenie przed rejestracją nowych punktów, szkolenia te były uznawane.

(dowód: akta kontroli str. 2959-3101)

**- Udział Policji w ogólnopolskich (regionalnych) programach prewencyjnych.
Programy inicjowane przez Policję i ich efektywność**

W okresie objętym kontrolą Policja współuczestniczyła w realizacji 11 ogólnopolskich programów prewencyjnych, w tym w 5 programach, jako współorganizator i uczestnik, w 5 - jako uczestnik, w 1 - jako wsparcie merytoryczne. Ponadto Policja inicjowała działania ogólnopolskie „Bezpieczne Wakacje” i „Bezpieczne Ferie” oraz była beneficjentem projektu „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym” w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Na terenie poszczególnych województw KWP/KSP inicjowały i realizowały również regionalne programy prewencyjne

Z wyjaśnień Z-cy Dyrektora BPIRD KGP wynikało, że Policja nie posiadała wydzielonych funduszy na realizację programów profilaktyczno-edukacyjnych. Realizacja tych programów odbywała się w ramach realizacji ustawowych zadań Policji, tj. realizacji merytorycznej i wsparcia logistycznego. Natomiast materiały edukacyjne (rzeczowe) finansowane były przez instytucje i podmioty pozapolicyjne.

Odnosnie efektywności prowadzonych działań profilaktyczno-edukacyjnych Z-ca Dyrektora BPIRD KGP wyjaśnił, że prowadzenie przedsięwzięć o charakterze edukacyjno-profilaktycznym w wymiarze długofalowym przynosi oczekiwane efekty, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa dzieci i młodzieży, gdzie od wielu lat liczba wypadków i ich skutków z roku na rok maleje. O efektywności prowadzonych działań w zakresie zmniejszenia zagrożeń w ruchu na drogach świadczą wyniki badań przeprowadzanych na zlecenie Gabinetu KGP przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Wykazały one m.in., że silna obawa przed brawurowo jeżdżącymi kierowcami znacząco spadła w stosunku do 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 314-404)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Biorąc pod uwagę fakt, że problem opóźnień w przekazywaniu kart Mrd-5 do Policji nie został rozwiązany od 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność ponownej analizy stanu rzeczy i kontynuowanie działań ze strony KGP na szczeblu centralnym, mających na celu zapewnienie terminowego przesyłania informacji o nałożeniu mandatu.

Ustalone
nieprawidłowości

W opinii NIK, usunięte z ewidencji punkty karne nie powinny być brane pod uwagę, gdyż nie figurują w tej ewidencji. Zostały usunięte, gdyż prowadzący ewidencję nie miał podstaw do niewykonania tej czynności, z uwagi na brak stosownych informacji. Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości przechowywania w jakikolwiek sposób usuniętych punktów, a tym bardziej ich przywracania czy doliczania do innych punktów, uzyskanych w ciągu tego samego roku co usunięte. Należy też mieć na uwadze art. 51 ust. 5 Konstytucji RP⁶⁸, która stanowi, że zasady i tryb gromadzenia i udostępniania informacji dotyczących obywateli określa ustawa. Skoro ustawa Prawo o ruchu drogowym oraz przepisy wykonawcze, wydane na jej podstawie, nie przewidują możliwości przechowywania i przywracania usuniętych punktów, to w ocenie NIK, praktyka stosowana przez Policję w zakresie usuniętych punktów, jest sprzeczna z prawem.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena cząstkowa

⁶⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

3. System badania i oceniania przez Policję efektywności działań na rzecz bezpieczeństwa na drogach

3.1. Realizacja przedsięwzięć dotyczących, jakości wykonywania działań na rzecz bezpieczeństwa

Opis stanu
faktycznego

- Przedsięwzięcia w zakresie nadzoru, audytu i kontroli, ich wyniki oraz wykorzystanie

W 2012 r. w ramach kontroli wewnętrznej, przedstawiciele BRD KGP przeprowadzili sprawdzenia w 8 wydziałach ruchu drogowego w komendach powiatowych/miejskich Policji, w 2 komendach wojewódzkich Policji i w Komendzie Stołecznej Policji. Sprawdzeniu i ocenie podlegała realizacja zadań wynikających z priorytetu III Komendanta Głównego Policji na lata 2010-2012, w tym ilościowy udział w działaniach policjantów w odniesieniu do liczby policjantów kierowanych do służby na drodze oraz nadzór ze strony kierownictwa jednostki Policji oraz komórki ruchu drogowego nad ich realizacją.

Z wykonywanych czynności kontrolnych zostały sporządzone sprawozdania, z których wynikało, że w 6 komendach powiatowych/miejskich i w 1 komendzie wojewódzkiej Policji pozytywnie oceniono stopień realizacji zadań wynikających z przedmiotowego priorytetu, w 2 komendach powiatowych/miejskich Policji stwierdzono niepełny nadzór ze strony kierownictwa jednostki Policji oraz komórki ruchu drogowego, natomiast w 2 jednostkach stwierdzono niepełną realizację Priorytetu III. W wyniku kontroli sposobu realizacji zadań w zakresie kontroli zezwoleń na wykonywanie międzynarodowego przewozu rzeczy na terytorium RP przez przewoźników zagranicznych, przez 2 komendy miejskie i 2 komendy powiatowe Policji podległe KWP w Białymstoku stwierdzono, że sposób realizacji zadań i nadzór ze strony KWP był niewystarczający.

W 2013 r. przedstawiciele BRD KGP przeprowadzili sprawdzenia w 2 Komendach Wojewódzkich Policji, 3 Komendach Miejskich Policji, oraz 4 Komendach Powiatowych Policji w zakresie czasu reakcji oraz wykorzystania sił i środków do obsługi zdarzeń drogowych.

Sprawozdania z tych kontroli zawierały wnioski dotyczące m.in. zasadności kontynuowania monitoringu i analizowania przebiegu interwencji o wydłużonym czasie reakcji oraz podejmowania doraźnych działań celem eliminacji nieprawidłowości.

BRD KGP realizowało również czynności sprawdzające sposób pełnienia służby na drogach, podczas 5 ogólnopolskich działań kontrolno-profilaktycznych, którymi objęto drogi przebiegające przez teren 9 garnizonów Policji. Z przeprowadzonych czynności sporządzono sprawozdania, a wnioski ze stwierdzonych nieprawidłowości skierowano do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 405-410, 464-657)

Biuro Kontroli KGP nie prowadziło w 2012 r. kontroli w zakresie ruchu drogowego. Przeprowadziło natomiast badania audytowe w Wydziale Ruchu Drogowego KSP. W raporcie z audytu sformułowano m.in. wnioski dot. zwiększenia liczby policjantów pełniących służbę na drogach.

W planie kontroli na 2013 r. ujęto kontrolę dot. planowania pełnienia służby w komórkach ruchu drogowego oraz nadzoru w tym zakresie w 2 komendach wojewódzkich i 4 komendach powiatowych Policji. W I półroczu 2013 r. zrealizowano kontrole w 1 komendzie wojewódzkiej i w 2 komendach powiatowych Policji, a kontrolowane zagadnienia oceniono pozytywnie.

(dowód: akta kontroli str. 659-780)

- Skargi na działalność prd, ich rozpatrywanie i wykorzystanie

W kontrolowanym okresie do BK KGP wpłynęło 295 skarg dotyczących działań Policji w ruchu drogowym. Do innych jednostek organizacyjnych Policji, wg ich właściwości, przekazano 259 skarg. 36 skarg na sposób załatwienia poprzedniej skargi, BK KGP załatwiło we własnym zakresie, przy czym 33 skarg nie potwierdzono, 3 były w toku rozpatrywania.

W kontrolowanym okresie do BRD/BPIRD KGP wpłynęło 15 skarg na działalność policjantów ruchu drogowego, z których 1 rozpatrzono, 1 była w trakcie rozpatrywania, a 14 przesłano do rozpatrzenia do właściwych KWP. Skargi w większości przypadków dotyczyły czynności służbowych policjantów. Spośród wszystkich skarg: potwierdzono 1 skargę - dot.

przekroczenia terminu określonego w kpa, natomiast 13 skarg - nie potwierdzono.

(dowód: akta kontroli str. 881-890)

▪ **Realizacja zadania programu GAMBIT 2005 „Prowadzenie badań efektywności działań służb nad ruchem drogowym”**

W 2007 r., w ówczesnym Biurze Prewencji i Ruchu Drogowego KGP, w oparciu o Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2005-2007-2013 GAMBIT 2005, został opracowany Sektorowy Program Policji Nadzoru nad Ruchem Drogowym, program realizacyjny na lata 2006-2007, zatwierdzony przez Pierwszego Zastępcę KGP.

W kwestii realizacji ww. przedsięwzięć Z-ca Dyrektora BPiRD KGP wyjaśnił m.in. „(...) Policja sygnalizowała w karcie zadania nr KZ-13-36, że opracowanie metodyki oceny efektywności działań służb nadzoru nad ruchem drogowym nie leży w kompetencji Policji (projekt ten winna realizować instytucja niezależna), natomiast badania efektywności wybranych działań Policji są prowadzone na bieżąco zarówno na poziomie KGP, jaki poszczególnych KWP z zakresie działań własnych”.

Zakres i sposób badania efektywności działania prd przedstawiono w pkt. 2.1. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 931-932, 1844-1850)

▪ **Przesłanki do opracowania priorytetów Komendanta Głównego Policji, monitorowanie ich realizacji**

Ustalono, że mierniki i priorytet III Komendanta Głównego Policji na lata 2010-2012 zostały opracowane na podstawie wieloaspektowej diagnozy funkcjonowania Policji przeprowadzonej w 2009 r. W wyniku diagnozy określono słabe strony funkcjonowania Policji, które po wystandaryzowaniu zostały poddane ocenie przez komendantów wojewódzkich Policji i wybranych komendantów niższego szczebla. Na podstawie analizy słabych stron i zagrożeń opracowano propozycje zadań, a następnie priorytetów. Priorytet II Komendanta Głównego Policji na lata 2013-2015 sporządzony został na podstawie wniosków z wieloaspektowej diagnozy przeprowadzonej w 2012 r.

Z wyjaśnień Dyrektora BPiRD KGP wynikało, że w oparciu o analizę funkcjonujących poprzednio mierników oraz wyniki kwestionariuszy eksperckich, pozostawiono mierniki bez zmian. Ponadto nie wszystkie jednostki Policji w 2012 r. osiągnęły zakładane wartości mierników, w związku z czym uznano, że zasadnym jest ich utrzymanie i dążenie do osiągnięcia zakładanych progów satysfakcji.

Zagadnienia związane z ustaleniem priorytetów Komendanta Głównego Policji zostały określone w zarządzeniu nr 1147 KGP w sprawie planowania strategicznego⁶⁹. Zgodnie z nim, stan realizacji zadań i mierników dla komend wojewódzkich Policji monitorują właściwi merytorycznie kierownicy komórek organizacyjnych KGP. Natomiast BK KGP monitoruje stan realizacji zadań i mierników dla komórek organizacyjnych KGP oraz za pośrednictwem tych komórek stan realizacji zadań i mierników realizowanych przez komendy wojewódzkie Policji.

W 2012 r. BRD KP monitorowało stan realizacji zadań i mierników przez KWP/KSP w okresie półrocznym. W 2013 r. wartości miernika nr 8, osiągnięte przez KWP/KSP, monitorowane były kwartalnie, a rozliczane w systemie półrocznym i rocznym; natomiast wartości miernika nr 9 monitorowano po półroczu, a rozliczane po roku. Rozliczenie zadania „Wzmocnienie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w celu wzrostu poziomu bezpieczeństwa na drogach” ma się odbywać na podstawie wystandaryzowanego sprawozdania półrocznego, w którym wyszczególnione zostaną obszary monitorowania.

W Planie przedsięwzięć Komendy Głównej Policji na lata 2013-2015, w odniesieniu do priorytetów Komendanta Głównego Policji na lata 2013-2015 ustalono, że w 2013 r. BPiRD przygotuje analizę mającą na celu określenie podmiotów pozapolicyjnych współdziałających w zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ze wskazaniem płaszczyzn współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 114, 1584-1589, 1657-1774, 2694-2695, 2858-2945, 3110-3111)

⁶⁹ Zarządzenie nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 57).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3.2. Pozostałe zagadnienia

• Statystyczna ocena stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, analizy porównawcze

W 2012 roku śmierć na drogach Unii Europejskiej poniosło ok. 28.000 osób, z czego 13% tej liczby, to wypadki śmiertelne na polskich drogach. W krajach Unii odnotowano 8% spadek liczby ofiar śmiertelnych wypadków, w Polsce - spadek o 15%.

W 2012 r. średni wskaźnik ofiar śmiertelnych wypadków na 1 mln mieszkańców w UE wyniósł 55, najniższy był na Malcie - 26, natomiast w Polsce wskaźnik ten wyniósł 93. Blisko połowę (46%) ofiar śmiertelnych wypadków drogowych stanowili w UE i w Polsce niechronieni uczestnicy ruchu drogowego, tj. piesi, rowerzyści, motocykliści, motorowerzyści. Na tle UE Polska wyróżnia się wysokim udziałem ofiar śmiertelnych wśród pieszych (Polska - 34%, UE - 21%).

W Polsce prawie połowę wszystkich rannych w wypadkach stanowią niechronieni uczestnicy drogi. Do wypadków częściej dochodziło w obszarach zabudowanych (UE - 61%, Polska - 72%), jednakże więcej osób ginęło poza obszarem zabudowanym (UE - 57%, Polska - 52%).

Najczęstszą przyczyną wypadków było rozwijanie w obszarach podmiejskich wyższych prędkości. W Unii Europejskiej na obszarach zabudowanych ginęło rocznie ok. 11.000 osób (w Polsce 1.652), przy czym piesi stanowili aż 37% tej liczby (w Polsce - 47%).

(dowód: akta kontroli str. 879-880, 3547-3559)

• Wyniki badania ankietowego policjantów prd w objętych kontrolą jednostkach Policji⁷⁰

Badania ankietowe przeprowadzono w wydziałach ruchu drogowego 7 KWP i w KSP oraz 23 komendach miejskich i powiatowych Policji. Badania były dobrowolne i poddało się im 719 spośród 1.297 policjantów prd zatrudnionych w kontrolowanych jednostkach Policji (55%).

Statystycznie uzyskane wyniki, z prawdopodobieństwem 95%, obarczone są błędem o wartości maksymalnie +/- 2,5%.

Charakterystyka badanej populacji

W grupie ankietowanych 89,8% stanowili mężczyźni, a 10,2% kobiety. Średni wiek ankietowanych to 35 lat (mężczyzn - 35,2; kobiet - 33,6). Średni staż służby w Policji - 11,5 roku, a w pionie ruchu drogowego - 8,3 roku. Wykształcenie ogólne: podstawowe lub średnie miało 402 osoby (56%), wyższe (licencjackie i magisterskie) - 317 osób (44%).

Organizacja i dyslokacja służby na drogach, wykonywane zadania

Spśród listy 20 zadań realizowanych przez funkcjonariuszy ruchu drogowego, respondenci wskazali że „bardzo często” bądź „często” wykonują następujące zadania: „nadzór bądź kontrola ruchu”, „kontrola stanu technicznego pojazdów”, „obsługa zdarzeń drogowych”, „zabezpieczanie imprez”, „sporządzanie dokumentacji służbowej” i „inne czynności związane z ruchem drogowym”. W kwestii, jaką część służby respondenci spędzają „na drodze” wskazali oni następujące odpowiedzi: od 70%-100% czasu służby - 75% odpowiedzi, od 30% do 60% czasu służby - 15% odpowiedzi, od 0 do 20% czasu służby - 10% odpowiedzi.

Stan organizacyjny-kadrowy i warunki służby

Większość respondentów oceniła stan etatowy pionu ruchu drogowego jako „dobry”, natomiast obsadę etatów - „dostatecznie”.

W ramach oceny warunków socjalnych, pomieszczenia biurowe oceniono na „dostatecznie”, a „warunki sanitarne” - na ocenę „dobłą”. Wyposażenie biurowe, zarówno w aspekcie ilości, jak i jakości, respondenci ocenili na „dostatecznie”. Wyposażenie w sprzęt łączności oceniono na ocenę „dobłą” pod względem ilościowym, a na „dostatecznie” - pod względem jakościowym. Wyposażenie w pojazdy, sprzęt specjalistyczny oraz wyposażenie informatyczne, zarówno w aspekcie ilości, jak i jakości, zostało ocenione na „dostatecznie”.

⁷⁰ W przedstawionej informacji uwzględniono również wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w kontroli rozpoznawczej R/12/007 w jednostkach garnizonu krakowskiego.

Stosunek do służby ruchu drogowego i problemy tej służby

W odpowiedzi na pytanie, czy praca w ruchu drogowym jest zgodna z Pani/Pana obecnymi predyspozycjami i ambicjami zawodowymi, respondenci wskazali następujące odpowiedzi: „tak” i „raczej tak” - 91%, „raczej nie” i „nie” - 9%.

Z zaproponowanej respondentom listy 10 „problemów w służbie”, stosując się do skali od „wielki problem” do „nie mam z tym do czynienia”, wskazali oni, że:

- „utrudnienie” stanowią:
 - brak lub zły stan techniczny sprzętu (komputerów, drukarek, kserokopiarek),
 - presja przełożonych na uzyskiwanie wyników („robienie statystyki”), np. w zakresie ilości nałożonych mandatów i wniosków o ukaranie,
 - złe nastawienie opinii publicznej i kierowców do policjantów ruchu drogowego;
- w ramach opcji „zdarzają się” wskazano:
 - brak lub zły stan techniczny środków łączności,
 - brak pomieszczeń socjalnych lub sanitarnych bądź zły stan ich wyposażenia,
 - brak, zły stan techniczny bądź przestarzały specjalistyczny sprzęt ruchu drogowego, utrudniający realizację zadań,
 - wykonywanie zadań nie należących do obowiązków pionu ruchu drogowego, w tym dokonywanie ustaleń dla sądów, prokuratury lub innych jednostek Policji,
 - stawianie przez przełożonych zadań doraźnych powodujących odrywanie od wykonywania własnych obowiązków,
 - pozbawianie inicjatywy w zakresie planowania przedsięwzięć służbowych,
 - zbyt długie trasy, zbyt duże rejony bądź częste zmiany rejonów do patrolowania.

(dowód: akta kontroli str. 3545-3546)

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski
pokontrolne

- 1) zainicjowanie, w oparciu o potencjał naukowo-badawczy szkół Policji, systemowych badań naukowych w zakresie działań Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
- 2) opracowanie i wdrożenie standardów w zakresie taktyki pełnienia służby przez policjantów prd, w szczególności na autostradach i drogach ekspresowych;
- 3) dokonanie pełnej analizy potrzeb szkoleniowych policjantów prd oraz kontynuowanie działań w celu zwiększenia liczby prowadzonych szkoleń;
- 4) rozważenie zasadności i sposobu ustalenia przez jednostki organizacyjne Policji minimalnych stanów osobowych policjantów pełniących służbę na drogach;
- 5) zwiększenie nadzoru nad poprawnością danych wprowadzanych do systemu SEWiK, w szczególności w zakresie informacji o przyczynach wypadków oraz ich dokładnej lokalizacji (dane GPS);
- 6) zmodyfikowanie systemu SEWiK w oparciu o ustalenia przedstawione w niniejszym wystąpieniu oraz o analizę uwag i potrzeb jego użytkowników, w tym uaktualnienie jego dokumentacji;
- 7) podjęcie działań w celu wprowadzenia wspólnej i jednoznacznej identyfikacji zdarzeń rejestrowanych w SEWiK i SWD oraz przeprowadzenie analizy ewentualnej integracji wybranych danych obu systemów;
- 8) wyznaczenie administratora merytorycznego szkolnej wersji SEWiK oraz weryfikację administratorów merytorycznych innych systemów szkolnych eksploatowanych w Policji;
- 9) przeprowadzenie weryfikacji norm należności, potrzeb i faktycznego wyposażenia w pojazdy i sprzęt techniki policyjnej we wszystkich jednostkach Policji;
- 10) rozważenie opracowania dla jednostek Policji elektronicznej bazy pojazdów i sprzętu specjalistycznego;

- 11) kontynuowanie działań w celu pozyskania i upowszechnienia oprogramowania i sprzętu do wizualizacji danych geolokalizacyjnych miejsc zdarzeń drogowych, tj. automatycznego generowania map zdarzeń drogowych;
- 12) rozważenie uzupełnienia obowiązującej policjantów procedury badań na zawartość w organizmie alkoholu o udostępnienie poddanemu kontroli kierowcy kopii protokołu lub duplikatu wydruku z alkometru;
- 13) przeanalizowanie potrzeb w zakresie kwalifikacji policjantów opiniujących projekty organizacji ruchu oraz rozważenie wprowadzenia w Policji ujednoliconej metodologii opiniowania takich projektów;
- 14) zaprzestania praktyki uwzględniania, przy badaniu przekroczenia przez kierowcę limitu punktów karnych, punktów karnych skasowanych po upływie roku od ich nałożenia;
- 15) dokonanie przeglądu i ewentualnej aktualizacji procedur związanych ze zgłaszaniem, zarządzaniem i eliminowaniem skutków oraz przyczyn incydentów naruszania bezpieczeństwa danych osobowych w celu wyeliminowania przyczyn powodujących przewlekłość i niewystarczającą skuteczność procedur reakcji na incydenty.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Pana Komendanta, drugi - do akt kontroli.

*Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Komendantowi 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.

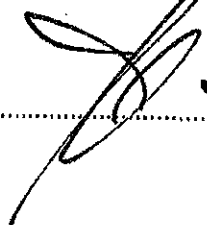
*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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 ²⁵..... grudnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



DORADCA TECHNICZNY

Janusz Sękowski

DORADCA PRAWNY

Małgorzata Borkowska

DYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Marek Bieńkowski

