



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KPB.410.002.01.2016
P/16/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/035 – Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Tomasz Szczęsny, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 97744 z dnia 19.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Maciej Lenarcik, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 97743 z dnia 19.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Policji, 02-624 Warszawa, ul. Puławska 148/150
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadinsp. Jarosław Szymczyk, Komendant Główny Policji ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Komendant Główny Policji (zwany dalej: Komendantem) wdrożył rozwiązania w zakresie diagnozy zagrożeń bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym, jak również określił oczekiwane kierunki działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa tej grupy uczestników ruchu³. Komendant nie podejmował natomiast działań dedykowanych bezpieczeństwu rowerzystów, w tym nie określił oczekiwanych kierunków oddziaływania Policji mających na celu jego poprawę, pomimo że statystyki policyjne wskazywały na przestrzeni lat 2012-2015 stosunkowo dużą liczbę wypadków z udziałem tych uczestników ruchu (około 13-14% ogółu wypadków, tj. powyżej 4,5 tys. rocznie), w tym także ofiar śmiertelnych (ok. 9% ogółu ofiar śmiertelnych, tj. około 300 osób rocznie). W Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020, rowerzyści uznani zostali za jedną z grup wysokiego ryzyka wśród ofiar wypadków drogowych. Kierownictwo Policji nie wykorzystało w pełni istniejących możliwości w zakresie pozyskania wiedzy o rzeczywistym wpływie działań Policji zarówno na stan bezpieczeństwa pieszych jak i rowerzystów w ruchu drogowym. Oceny dokonywane w tym zakresie opierały się na przyjęciu ogólnego założenia o bezpośrednim wpływie działań Policji na spadek liczby wypadków drogowych i ich ofiar. Brak było natomiast jakichkolwiek pogłębionych analiz, które obrazowałyby faktyczny wpływ różnych czynników – zarówno w kontekście poszczególnych metod oddziaływania

¹ W okresie objętym kontrolą funkcję tę pełnili: gen. insp. Marek Działoszyński (do 11.02.2015 r.), gen. insp. Krzysztof Gajewski (do 10.12.2015 r.) oraz insp. Zbigniew Maj (do 11.02.2016 r.). Ponadto, w okresie 12.02. – 12.04. 2016 r. pełniącym obowiązku Komendanta był insp. Andrzej Szymczyk.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Kontrolą objęto okres od dn. 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.

Policji (profilaktyka, represja), jak i przy uwzględnieniu aktywności podejmowanej przez inne, niż Policja, podmioty (m.in. rozwój infrastruktury drogowej, działania samorządów terytorialnych) – na stan bezpieczeństwa ww. uczestników ruchu drogowego.

Diagnoza zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i efektów działań Policji dokonywana w Komendzie Głównej Policji (dalej zwanej: KGP) opierała się na analizie danych statystycznych generowanych z policyjnych systemów informacyjnych, w tym prezentacji istniejących tendencji, w niewielkim stopniu posiłkując się wiedzą ekspercką pochodzącą z badań naukowych. NIK zwraca przy tym uwagę na istniejące ograniczenia systemu SEWiK – podstawowej bazy danych o zdarzeniach drogowych – które, w związku ze zidentyfikowanymi ryzykami, mogą mieć negatywny wpływ na rzetelność przeprowadzanych analiz.

Komendant miał ograniczony wpływ na faktyczny sposób realizacji działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, a równocześnie ograniczoną wiedzę o faktycznej aktywności jednostek wykonawczych Policji w ww. obszarze, która w praktyce uniemożliwiała ocenę ich jakości i adekwatności. Działania Komendanta – w ujęciu systemowym – cechowało podejście opierające się na formułowaniu ogólnych wytycznych lub zaleceń, pozostawiając swobodę kierownikom jednostek organizacyjnych Policji niższego stopnia w zakresie metod i form ich wdrożenia. Niewprowadzenie skutecznych mechanizmów sprawozdawczych uniemożliwiała jednakże dokonanie przez Kierownictwo Policji realnej oceny jakości i prawidłowości oddziaływania Policji na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym pieszych i rowerzystów w skali kraju.

W ocenie NIK istotne znaczenie miało przyjęcie w 2015 r. przez Komendanta dokumentu strategicznego dot. bezpieczeństwa pieszych, którego celem było określenie spójnej i adekwatnej do sytuacji reakcji Policji na problem bezpieczeństwa tej grupy uczestników ruchu. W diagnozie zagrożenia leżącej u podstaw opracowania ww. dokumentu, Kierownictwo Policji dostrzegło m.in. dużą skalę ofiar wśród pieszych. Zwrócono także uwagę na niską efektywność Policji w zakresie ujawniania popełnionych przez kierujących wykroczeń, polegających na nieprawidłowym zachowaniu wobec pieszych, w stosunku do zagrożeń stwarzanych przez tych uczestników ruchu drogowego. NIK zauważa, że pomimo podjęcia przez Komendanta działań w zakresie egzekwowania odpowiedzialności uczestników ruchu drogowego nie odzwierciedlają one w sposób adekwatny faktycznego zagrożenia stwarzanego przez tych uczestników ruchu drogowego.

Na szczególną uwagę zasługuje także określenie w ww. dokumencie obowiązku typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych. NIK zwraca jednakże uwagę na zagrożenia wynikające z rezygnacji z określenia kryteriów typowania takich miejsc, w tym przede wszystkim brak jednolitego podejścia stosowanego na poziomie wykonawczym Policji, spowodowany ograniczeniem roli KGP w tym zakresie do agregacji i monitorowania ogólnych trendów w zakresie skali wykorzystania tego instrumentu. Przy tym zauważyć należy, iż przyjęta w Policji definicja miejsc niebezpiecznych – tj. kumulacja zdarzeń drogowych – obejmuje tylko jeden z kilku możliwych sposobów identyfikacji takich lokalizacji, co w ocenie NIK stwarza ryzyko braku właściwej realizacji ww. obowiązku.

Kierownictwo Policji dostrzegło potrzebę współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym pieszych. Jednakże – ze względu na nieprawidłową realizację przez właściwą komórkę organizacyjną KGP przydzielonych jej przez Komendanta zadań mających na celu wzmocnienie tej współpracy – nie miało pełnej wiedzy o rezultatach uzyskiwanych w tym zakresie. Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w jednostkach wykonawczych Policji wskazują, że współpraca ta miała ograniczoną skalę i zakres.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kadry i szkolenia

Opis stanu
faktycznego

1. Komendant monitorował stan kadrowy w komórkach organizacyjnych ds. ruchu drogowego (dalej zwany: RD). Dane te gromadzone były w KGP co do zasady w trybie półrocznym (wg stanu na dzień 1 stycznia i 1 lipca lat objętych kontrolą). Liczba etatów funkcjonariuszy RD, w okresie objętym kontrolą, nie ulegała istotnym zmianom, oscylując w granicy 9,2 tys. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą:

- istotnej redukcji uległ poziom wakatów, tj. z poziomu 975 do 141, przy czym największa skala redukcji wakatów miała miejsce w I połowie 2014 r. (do poziomu 329),
- o 12 % wzrosła liczba policjantów faktycznie kierowanych do służby na drodze (tj. z poziomu 6,8 tys. do 7,7 tys.), w tym analogicznie jak powyżej, największy wzrost nastąpił w I połowie 2014 r. (do poziomu 7,6 tys.), natomiast w okresie późniejszym utrzymywała się na relatywnie stałym poziomie.

(dowód: akta kontroli str. 137-139)

Komendant podjął działania na rzecz poprawy warunków kadrowych w komórkach organizacyjnych RD. W szczególności komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji zostali zobowiązani do:

- osiągnięcia do końca 2013 r. w każdym garnizonie Policji liczby etatów policyjnych w ww. komórkach, na poziomie minimum 10% całego stanu etatowego garnizonu, bez uwzględnienia OPP, SPP, SPAT⁴ (polecenie wydane w I poł. 2013 r.)⁵. Wg danych za okres 1.01.2014 – 1.07.2015 r., w skali kraju utrzymywał się on na poziomie około 10,15%⁶;
- spowodowania by poziom wakatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w stosunku do całego stanu etatowego garnizonu (bez uwzględnienia OPP, SPP, SPAT) wynosił: maksymalnie 10% (do 30.06.2014 r.)⁷ i maksymalnie 5% (do 31.12.2014 r.)⁸.

Kontrola wykazała, że w Biurze Prewencji i Ruchu Drogowego KGP (dalej zwanym: BPiRD)⁹ prowadzono działania monitorujące wdrożenie przez KW/KSP ww. poleceń Komendanta, przy wykorzystaniu meldunków kadrowych, jak również danych pozyskanych z KWP/KSP.

Jednocześnie, w wyniku identyfikacji, na początku 2014 r., problemów związanych z niską liczbą policjantów kierowanych do służby na drogach (tj. około 30-35% stanu

⁴ OPP – Oddział Prewencji Policji, SPP – Samodzielny Pododdział Prewencji Policji, SPAT – Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny.

⁵ Wg stanu na 31.03.2013 r. tylko jeden garnizon wypełniał ww. limit, a w skali kraju udział ww. etatów wynosił 8,85%.

⁶ Przy czym na próbie obejmujące pięć garnizonów Policji [tj. Komend Wojewódzkich Policji (dalej zwanych: **KWP**) i komendy Stołecznej Policji (dalej zwanej: **KSP**)] – KWP w Gdańsku, Katowicach, Olsztynie, Opolu oraz KSP – stwierdzono jednostkowe, okresowe spadki ww. wartości, jednak nie więcej niż o 0,1 punktu procentowego poniżej oczekiwanej wartości.

⁷ W ww. terminie wartości uzyskane przez garnizony Policji obejmowały zakres od 1,4 do 10,75%, a spośród garnizonów objętych próbą (patrz przypis nr 6) tylko jeden nie uzyskał oczekiwanej wartości.

⁸ W wyznaczonym terminie, wartości uzyskane przez garnizony Policji obejmowały zakres od 0 do 5,25%, w tym wszystkie garnizony objęte próbą (patrz przypis nr 6) uzyskały oczekiwaną wartość. W 2015 r. wartości te uległy wzrostowi, podlegając ciągłym zmianom, przy czym wg stanu na 1.07. i 20.09.2015 r. każdorazowo tylko jeden z objętych próbą garnizonów osiągał ww. próg 5% (w obu wypadkach były to inne garnizony).

⁹ Zgodnie z zarządzeniem nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP, poz. 25 ze zm. – akt archiwalny), BPiRD realizowało zadania związane z organizacją i wdrażaniem rozwiązań systemowych, mających na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym. Z dniem 15 kwietnia 2016 r. weszło w życie nowe zarządzenie KGP, tj. zarządzenie nr 2 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP poz. 13), na podstawie którego powstało Biuro Ruchu Drogowego.

etatowego komórek RD – średnio na dobę), Komendant polecił KWP/KSP, by do czasu osiągnięcia ww. oczekiwanego poziomu wakatów, [...] *przyjąć i wdrożyć rozwiązania polegające na kierowaniu do pełnienia służby na drogach patroli tzw. „mieszanych”, tj. policjant ruchu drogowego – dowódca wraz z policjantem innej komórki organizacyjnej.*

(dowód: akta kontroli str. 141-153)

2. Komendant monitorował stan przygotowania policjantów RD do realizacji zadań w zakresie umiejętności specjalistycznych, w tym w szczególności zadań w zakresie kontroli i kierowania RD, kontroli stanu technicznego pojazdów silnikowych i wykonywania czynności na miejscu wypadków drogowych¹⁰.

Do dnia 31 marca 2015 r., identyfikacja potrzeb szkoleniowych w Policji odbywała się dwukrotnie¹¹, a po tym terminie – raz w roku¹². W okresie pomiędzy tymi zgłoszeniami opracowywane były korekty, które uwzględniały dodatkowo zgłaszane przez jednostki organizacyjne Policji potrzeby szkoleniowe. W ramach ww. mechanizmu, Gabinet KGP m.in. pozyskiwał z KWP/KSP informacje odnośnie potrzeb szkoleniowych, wskazując uprzednio wytyczne¹³ odnośnie prowadzenia ww. diagnozy, jak również kierował wytyczne do komendantów szkół Policji¹⁴ w zakresie opracowania rocznych planów doskonalenia centralnego, z których wynikało, że wśród priorytetowych kursów specjalistycznych, tj. przewidzianych do realizacji w pierwszej kolejności, były kursy RDo i RDs.

Stan przeszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy RD w zakresie realizacji ww. zadań kształtował się na następującym poziomie¹⁵:

- wg stanu na dzień 1.01.2014 r. – 3 937 funkcjonariuszy RD posiadało przeszkolenie w ww. zakresie (tj. 47,7% zatrudnionych w ww. komórkach). Ponadto, 322 (tj. 3,9% zatrudnionych) funkcjonariuszy miało ukończony kurs specjalistyczny dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego (dalej zwany: RWD);
- wg stanu na dzień 31.12.2014 r. – 4 294 funkcjonariuszy ruchu drogowego posiadało przeszkolenie w ww. zakresie (tj. 47,1% zatrudnionych w ww. komórkach – przy czym tendencji spadkowej ww. stosunku wobec stanu na dzień 1.01.2014 r. towarzyszył istotny wzrost poziomu zatrudnienia, tj. o około 900

¹⁰ Tj. zadania, o których mowa w § 4 pkt 1-3 Zarządzenie nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz.100, ze zm.) – **zwanego dalej: zarządzenie KGP nr 609/07**. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez BPiRD, wykonywanie ww. zadań wymagało przeszkolenia specjalistycznego w postaci ukończenia kursu specjalistycznego w zakresie RD (dalej zwanego: **kursem RD**), tj. kursu realizowanego od 2007 do 2013 r., albo ukończenia łącznie dwóch zależnych od siebie kursów specjalistycznych, które zastąpiły kurs RD, tj. kursu specjalistycznego w zakresie RD – część ogólna (dalej zwanego: **RDo**) oraz część szczególna (dalej zwanego: **RDs**). Z kolei do wykonywania zadań Policji w zakresie kontroli RD nie wymagających umiejętności specjalistycznych (§ 2 zarządzenia KGP nr 609/07) uprawniało przeszkolenie zawodowe podstawowe, o którym mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126 poz. 877 ze zm.) – **zwanego dalej: rozporządzeniem MSWiA w sprawie szkolenia Policji**.

¹¹ Tj. na dzień 30 września – jako podstawa planowania działalności szkoleniowej jednostek szkoleniowych Policji na kolejny rok oraz na dzień 31 marca – jako weryfikacja ww. zidentyfikowanych potrzeb z uwzględnieniem aktualnych potrzeb jednostek organizacyjnych Policji.

¹² W związku ze zmianą przepisów wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. poz. 593).

¹³ W tym wskazując, że zidentyfikowane potrzeby szkoleniowe muszą odzwierciedlać rzeczywiste potrzeby jednostki organizacyjnej Policji, a także uwzględniać wyłącznie realną liczbę osób możliwych do przeszkolenia.

¹⁴ Także komendanta wojewódzkiego Policji w Łodzi w zakresie dot. projektów Planu doskonalenia centralnego przewidzianego do realizacji w Ośrodku Szkolenia Policji w Łodzi z siedzibą w Sieradzu.

¹⁵ Dane na podstawie informacji uzyskanych przez Gabinet KGP z KWP/KSP.

policjantów), w tym 359 ukończyło kurs RDs¹⁶. Ponadto, 340 funkcjonariuszy miało ukończony kurs RWD (tj. 3,7 % zatrudnionych w ww. komórkach);

- wg stanu na dzień 31.12.2015 r. – 4 796 funkcjonariuszy ruchu drogowego posiadało przeszkolenie w ww. zakresie (tj. 52,9% zatrudnionych w ww. komórkach), w tym 901 ukończyło kurs RDs¹⁷. Ponadto, 429 funkcjonariuszy miało ukończony kurs RWD (tj. 4,7 % zatrudnionych w ww. komórkach).

(dowód: akta kontroli str. 24-25, 72-88, 92-101, 131-134, 136, 140)

Komendant dostrzegł potrzebę zwiększenia liczby miejsc szkoleniowych w ramach ww. kursów, w związku z czym podjął w latach objętych kontrolą działania zmierzające do zwiększenia potencjału szkoleniowego Policji, w tym w szczególności:

- zwiększył liczbę jednostek szkoleniowych wyznaczonych do realizacji ww. kursu¹⁸,
- podjął działania na rzecz wzmocnienia etatowego i finansowego, także w zakresie zapewnienia doposażenia w niezbędne materiały i sprzęt dydaktyczny jednostek szkoleniowych Policji,
- zmodyfikował programu kursu RDs m.in. poprzez ograniczenie czasu jego trwania z 34 do 31 dni i wyłączenia z jego zakresu jednego obszaru tematycznego (tj. doskonalenia techniki jazdy samochodem).

Skutkiem działań był wzrost liczby dostępnych miejsc szkoleniowych na kursach RDo i RDs w latach 2014 i 2015:

- w zakresie RDo – z 596 do 900, przy czym zgłoszone przez wszystkie garnizony potrzeby na ww. kurs wynosiły odpowiednio: 1 755¹⁹ i 1 903²⁰,
- w zakresie RDs – z 407 do 720, przy czym zgłoszone przez wszystkie garnizony potrzeby na ww. kurs wynosiły odpowiednio²¹: 1 543 i 844.

(dowód: akta kontroli str. 72-75, 83-130, 135)

Ocena częściowa

W ocenie NIK działania podjęte przez Komendanta na rzecz wzmocnienia kadrowego pionu ruchu drogowego Policji i zwiększenia liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drodze, jak również zapewnienia przeszkolenia specjalistycznego wśród policjantów ruchu drogowego, miały pozytywny wpływ na realizację przez Policję zadań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dla wszystkich uczestników ruchu drogowego. Realizując wnioski pokontrolne z wcześniejszych kontroli NIK²², Komendant podjął działania na rzecz zwiększenia liczby realizowanych szkoleń specjalistycznych, co w perspektywie kilku najbliższych lat powinno umożliwić znaczące zwiększenie poziomu przeszkolenia funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego.

¹⁶ Pozostali mieli ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (RD) lub inny kurs specjalistyczny nadający uprawnienia wynikające z § 4 pkt 1-3 zarządzenia KGP nr 609/07. Ponadto, kolejnych 191 funkcjonariuszy miało już ukończony kursy RDo.

¹⁷ Ponadto, kolejnych 425 funkcjonariuszy miało już ukończony kurs RDo.

¹⁸ W tym: w zakresie części ogólnej – dodanie do wcześniej wyznaczonych CSP Legionowo, SP Katowice i SP Słupsk także Ośrodka Szkolenia Policji w Łodzi z siedzibą w Sieradzu, a w zakresie części szczególnej – dodanie SP Katowice do wcześniej wyznaczonego CSP Legionowo.

¹⁹ Dane wg stanu na 31.03.2014 r.

²⁰ Dane wg stanu na 31.03.2015 r.

²¹ Odpowiednio wg stanu jak w przypisach powyżej, nr 19 i 20.

²² Na problem braku odpowiedniego przygotowania funkcjonariuszy pionu RD do realizacji zadań, NIK zwróciła uwagę m.in. w kontroli nr P/13/100 pn. *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*.

2. Identyfikacja i monitorowanie lokalizacji najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

2.1. Identyfikacja miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

Opis stanu
faktycznego

1. Komendant określił, w przepisach wewnętrznych Policji, ogólne zadanie dot. identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych. KWP/KSP oraz komendy powiatowe (lub równorzędne) Policji zobowiązane zostały do sporządzania, w zależności od potrzeb, okresowych informacji o stanie bezpieczeństwa RD, obejmujących m.in. dane dotyczące takich miejsc²³. Jednocześnie jednak, dopiero w II połowie 2015 r., Komendant określił legalną definicję ww. miejsc, opisując je jako *miejsce kumulacji zdarzeń drogowych*²⁴. Z wyjaśnień insp. Leszka Jankowskiego, zastępcy Dyrektora BPiRD (dalej zwanego: z-cą Dyrektora BPiRD)²⁵ wynikało, że ww. definicja stanowiła potwierdzenie znaczenia tego pojęcia wynikającego z przyjętej, wieloletniej praktyki.

Pod koniec 2014 r. pierwszy zastępca Komendanta²⁶ wydał komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji polecenie objęcia nadzorem wytypowanych przejść dla pieszych, na których występowało największe zagrożenie. Polecenie to motywowane było powszechnym charakterem wypadków z udziałem pieszych w rejonie takich przejść, co Policja wiązała z okolicznością *złudnego poczucia bezpieczeństwa pieszych*, skłaniającego tych uczestników RD do *nieostrożnego wchodzenia na jezdnię nawet w bezpośredniej bliskości nadjeżdżającego pojazdu*. Ze statystyk policyjnych wynikało przy tym, że na przejściach dla pieszych dochodziło, w latach 2012-2014 do największej liczby wypadków z udziałem ww. grupy uczestników RD.

W dniu 28 kwietnia 2015 r. zastępca Komendanta, nadinsp. Cezary Popławski, zatwierdził – opracowany w BPiRD – Krajowy Program poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na lata 2015-2016 (dalej zwanym: Programem Bezpieczeństwa Pieszych), w którym zobowiązał naczelników komórek ds. RD w KWP/KSP oraz komend powiatowych (lub równorzędnych) Policji do typowania *miejsz najbardziej zagrożonych dla pieszych*. Zgodnie z wdrożonym mechanizmem monitorującym realizację Programu Bezpieczeństwa Pieszych, BPiRD pozyskiwało w odstępach kwartalnych dane dot. liczby wyznaczonych miejsc niebezpiecznych, według których ich łączna liczba wynosiła, odpowiednio w III i IV kwartale 2015 r.: 1 952 i 1 839 (wg stanu na 22 czerwca 2015 r. – liczba ta sięgała poziomu 2,5 tys.), przy tym występowały istotne dysproporcje w liczbie wytypowanych miejsc w poszczególnych garnizonach²⁷.

Komendant nie określił obowiązku typowania miejsc niebezpiecznych dedykowanych bezpośrednio innym, niż piesi, kategoriom uczestników ruchu drogowego, w tym także rowerzystom.

Na poziomie KGP nie pozyskiwano danych dot. szczegółowej lokalizacji miejsc niebezpiecznych, co jak wynika z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD, spowodowane

²³ Zgodnie z § 5 ust.1 pkt 1 zarządzenia 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 z 2013 r. poz. 75 – akt archiwalny) – zwane dalej: zarządzeniem KGP nr 635/06 i § 5 ust.1 pkt 2 lit. b zarządzenia nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP poz. 85, ze zm.) – zwane dalej: zarządzeniem KGP nr 31/15.

²⁴ § 5 ust.1 pkt 2 lit. b zarządzenia KGP nr 31/2015.

²⁵ Ww. sprawował nadzór nad wykonywaniem zadań m.in. przez Wydział Ruchu Drogowego BPiRD.

²⁶ Stanowisko to pełnił ówczesny nadinsp. Krzysztof Gajewski.

²⁷ W III kwartale w przedziale od 28 (KWP Łódź) do 357 (KSP) wytypowanych miejsc najbardziej zagrożonych dla pieszych; w IV kwartale, liczba ta kształtowała się w przedziale od 28 (KWP Łódź) do 231 (KSP).

było zbyt dużą liczbą takich miejsc i różnicami w ich charakterystyce (typowanych przez około 400 jednostek Policji).

(dowód: akta kontroli str. 31, 35-38, 49, 159-163, 263-303)

2. Kontrola NIK wykazała, że działania KGP mające na celu diagnozę bezpieczeństwa RD, w tym pieszych i rowerzystów oraz identyfikację kierunku działań na rzecz jego poprawy, opierały się w szczególności na monitorowaniu występujących tendencji w oparciu o dane statystyczne generowane z policyjnych systemów informacyjnych (SEWiK²⁸ i SESP²⁹).

(dowód: akta kontroli str. 179-197)

W KGP opracowano dokument, o charakterze analitycznym, dedykowany poprawie bezpieczeństwu pieszych, tj. Program Bezpieczeństwa Pieszych. Przedstawiono w nim zarówno uwarunkowania (w tym poprzez odniesienie do danych wynikających z raportu Instytutu Badawczego Dróg i Mostów dot. kosztów zdarzeń drogowych oraz założeń Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020 – zwanego dalej: NP BRD), diagnozę bezpieczeństwa tej grupy osób oraz kierunki dalszego oddziaływania na jego poprawę. W dokumencie tym wskazano m.in. na duże dysproporcje pomiędzy garnizonami Policji w zakresie liczby wypadków z udziałem pieszych, przy czym z treści Programu nie wynika, aby została przeprowadzona analiza przyczyn istniejących rozbieżności – ograniczono się jedynie do sformułowania, że wpływ na to ma szereg czynników. W Programie Bezpieczeństwa Pieszych podkreślono także, iż piesi swoim zachowaniem *bardzo często [...] stwarzają realne zagrożenie na drodze* (przy czym z przedstawionych w nim danych wynika, że niespełna 33% wypadków z udziałem pieszych spowodowanych było przez tych uczestników RD), a także zwrócono uwagę na zbyt niski poziom reakcji Policji wobec kierujących naruszających przepisy o bezpieczeństwie pieszych oraz koncentrację wypadków z udziałem pieszych w terenie zabudowanym, wymagającą skierowanie większych sił i środków Policji na te obszary. Zidentyfikowane kierunki działań Policji objęły następujące obszary: nadzór (tj. realizacja działań prewencyjno-represyjnych), edukacja (tj. kształtowanie świadomości uczestników RD), analiza (tj. diagnoza zagrożeń i analiza efektów działań) oraz inżynieria (tj. wdrażanie rozwiązań w zakresie inżynierii i infrastruktury w celu poprawy bezpieczeństwa pieszych).

(dowód: akta kontroli str. 263-278)

W BPiRD podjęta została jedna próba zainicjowania prac naukowo-badawczych poświęconych bezpieczeństwu RD przy wykorzystaniu potencjału Policji. W oparciu o obserwowane w I połowie 2014 r. *niepokojące* tendencje dot. stanu bezpieczeństwa RD w kraju, kierownictwo BPiRD wystąpiło do władz WSPol³⁰ z prośbą o *rozważenie możliwości przeprowadzenia analiz i szeroko rozumianych prac badawczych, mających na celu zdiagnozowanie obszarów mających wpływ na taki stan rzeczy oraz wypracowanie kierunków działań na przyszłość*, wskazując przy tym postulat, by *istotne* miejsce w tych pracach zostało poświęcone roli i pracy Policji na rzecz poprawy tego stanu. Działanie to było także realizacją wniosku pokontrolnego NIK dot. niedostatecznego wykorzystania potencjału szkół Policji w ww. obszarze³¹. W WSPol nie podjęto postulowanych badań³².

Ponadto, w 2015 r. kierownictwo BPiRD dwukrotnie występowało do podmiotów

²⁸ System Ewidencji Wypadków i Kierowców.

²⁹ System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji.

³⁰ WSPol, tj. Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.

³¹ Tj. kontrola kontroli NIK nr P/13/100, pn. Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

³² Komendant-Rektor WSPol Szczytno poinformował w grudniu 2014 r. Dyrektora BPiRD, że badania te nie były prowadzone.

zewnątrznych z wnioskami o rozważenie możliwości przeprowadzenia pogłębionych analiz, w tym:

- do Dyrektora ITS³³ – dot. problematyki wypadków z udziałem pieszych, w tym identyfikacji niezbędnych środków zaradczych,
- do Sekretarza Krajowej Rady Bezpieczeństwa RD (dalej: KR BRD) – dot. problematyki wypadków związanych z najechaniem na drzewo.

Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD, zrezygnowano z podjęcia dalszych inicjatyw w ww. zakresie dot. pieszych, w związku z otrzymaniem opracowania pn. *Ochrona pieszych*³⁴. Materiał ten został przekazany przez BPiRD wszystkim KWP/KSP wraz z podkreśleniem jednego z wniosków w nim ujętych o zagrożeniu stwarzanym przez kierujących pojazdami przekraczających dopuszczalną prędkość, przypominając o szczególnej wadze reakcji Policji w rejonach przejść dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 37-40, 43-47, 55-69)

W materiałach diagnostycznych KGP dot. bezpieczeństwa RD, co do zasady nie były wykorzystywane wnioski, ustalenia lub rekomendacje płynące z badań naukowych lub innych opracowań eksperckich. Przy tym z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało, że materiały te były wykorzystywane w BPiRD m.in. w toku konstruowania policyjnych działań profilaktycznych³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 694-699, 713-715, 746-750)

Nieprawidłowości
i uwagi dotyczące
badanej działalności

Komendant nie ustalił – w tym również w Programie Bezpieczeństwa Pieszych – sposobów realizacji zadania dotyczącego typowania miejsc niebezpiecznych, co NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium rzetelności. Zobowiązując jednostki wykonawcze Policji do ww. działania, Komendant pozostawił im praktycznie nieograniczoną swobodę odnośnie sposobu jego wdrożenia, co uniemożliwiało dokonanie realnej oceny działań Policji w powyższym zakresie.

Nie określono także przesłanek, których zaistnienie implikowałoby obowiązek wyznaczenia danego miejsca jako niebezpiecznego lub co najmniej przeprowadzenia pogłębionych analiz, pozwalających na diagnozę zagrożeń w danym miejscu. Wdrożony przez Komendanta mechanizm sprawozdawczy, realizowany był od czerwca 2015 r. i obejmował pozyskiwanie jedynie danych dotyczących liczby wytypowanych miejsc niebezpiecznych. W ocenie NIK takie rozwiązanie umożliwiało prowadzenie monitoringu w bardzo ograniczonym zakresie i z pewnością utrudniało prowadzenie działań nadzorczych. Symptomatycznym w tym zakresie były duże dysproporcje w liczbie typowanych takich miejsc pomiędzy garnizonami Policji. W przypadku jednostek o najmniejszej i największej liczbie takich miejsc (tj. odpowiednio KWP Łódź i KSP) rozpiętość ta sięgała od 28 do 357 (III kwartał 2015 r.) oraz od 28 do 231 (IV kwartał 2015 r.), przy czym oba te garnizony realizowały zadania na obszarach o wysokiej liczbie wypadków z udziałem pieszych³⁶.

W ocenie NIK nie można podzielić stanowiska wynikającego z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD, w których wskazał, iż podejście to wynikało z przekonania o braku możliwości ustalenia jednolitych i obiektywnych zasad i kryteriów typowania miejsc niebezpiecznych, co związane było z różnicami w charakterystyce porównywanych obszarów właściwości jednostek Policji, w tym skali zdarzeń drogowych. NIK

³³ ITS – tj. Instytut Transportu Samochodowego.

³⁴ Opracowanie przygotowane na zlecenie KR BRD przez Politechniki: Gdańską i Krakowską.

³⁵ W dokumencie wewnętrznym opracowanym w toku kontroli w BPiRD, przedstawione zostały źródła ww. informacji, w tym m.in. opracowania Instytutu Transportu Samochodowego, badania realizowane na zlecenie KR BRD, czy też badania przeprowadzane przez Fundację PZU w ramach kampanii pn. *STOP. Wariatom drogowym*.

³⁶ Tj. w skali lat 2014 i 2015 odpowiednio: KWP – 958 i 1003, KSP – 759 i 648.

podkreśla jednak, że potrzeba uwzględnienia uwarunkowań lokalnych nie stoi w sprzeczności z określeniem na poziomie krajowym zestandaryzowanych kryteriów służących typowaniu miejsc niebezpiecznych. Potwierdzenie znajduje to zarówno w utrwalonych w literaturze przedmiotu³⁷, jak i wynikających z doświadczeń³⁸ rozwiązaniach w ww. zakresie, w tym m.in. przyjęcia jednolitego okresu odniesienia, proporcjonalnej wartości wypadków drogowych lub ich ofiar do natężenia ruchu na danym obszarze lub średniej wyliczanej dla danego obszaru, np. garnizonu, powiatu, itp. Należy podkreślić, iż wypracowane zostały także inne możliwe do zastosowania przez Policję, niezwiązane z zaistnieniem zdarzeń drogowych i miejscami ich ewentualnej kumulacji, metody typowania lokalizacji niebezpiecznych. Do takich należy zaliczyć przede wszystkim obserwacje konfliktów (incydentów) w ruchu drogowym, tj. nietypowych zachowań uczestników RD stwarzających potencjalne zagrożenie, występujących w nadmiernej liczbie bez negatywnych następstw.

NIK dostrzegła przy tym, że symptomem zmiany ww. podejścia kierownictwa Policji było zainicjowanie przez Komendanta w styczniu 2016 r. prac nad mapami zagrożeń bezpieczeństwa, gdzie w zakresie dot. ruchu drogowego przyjęte zostało rozwiązanie, w ramach którego identyfikacji miały podlegać m.in. *najbardziej zagrożone powiaty na terenie poszczególnych garnizonów*³⁹, jak również odcinki niebezpieczne na drogach krajowych i wojewódzkich⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 159-163, 173-178, 263-303)

2.2. System monitorowania zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

1. Metody i formy prowadzenia przez Policję statystyk drogowych w okresie objętym kontrolą regulowały dwa Zarządzenia KGP:

- Nr 635 z dnia 30 czerwca 2006 r. (obowiązujące do 31 października 2015 r.),
- Nr 31 z dnia 22 października 2015 r. (obowiązujące od 1 listopada 2015 r.).

Zarządzenia te określały przede wszystkim warunki i sposób rejestracji informacji dotyczących zgłoszonych zdarzeń drogowych, a także wzór karty zdarzenia drogowego i tryb postępowania z nią, a także sposób jej wypełniania.

W KGP przeprowadzana była na bieżąco kontrola poprawności rejestrowania w systemie SEWiK danych dotyczących zdarzeń drogowych – w pierwszej kolejności kontroli podlegały zdarzenia ze skutkiem śmiertelnym, a następnie pozostałe zdarzenia z ofiarami w ludziach. Weryfikacji poddawane były także dane dotyczące zaistniałych kolizji drogowych. Wykazy błędnych rekordów przekazywane były do komend wojewódzkich Policji drogą elektroniczną. Wprowadzono ponadto codzienną weryfikację poprawności rejestracji danych GPS w wypadkach ze skutkiem śmiertelnym – w przypadku stwierdzenia błędów były one niezwłocznie

³⁷ Np. patrz „Inżynieria ruchu drogowego. Teoria i praktyka” S. Gaca, W. Suchorzewski, M. Tracz, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 2008, s.452 i nast.

³⁸ Np. metodologia stosowana w ramach projektu EURO RAP:
http://eurorap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=53

³⁹ Identyfikacja prowadzona w ujęciu rocznym, na podstawie dwóch łącznie występujących kryteriów, tj. ogólnej liczby wypadków drogowych oraz liczby ofiar śmiertelnych, w których wartość (w zestawieniu łącznym) jest wyższa od średniej dla danego garnizonu.

⁴⁰ Tj. odcinki o długości 5 km, na których odnotowano co najmniej 20 zdarzeń drogowych z których więcej niż 5 stanowiły wypadki drogowe.

korygowane⁴¹. Podkreślić także należy, iż Komendant kierował do Komendantów Wojewódzkich (Stołecznego) Policji polecenia dotyczące rejestrowania danych w systemie SEWiK, w szczególności dotyczące dokonania analizy przyczyn opóźnionej rejestracji wszystkich wypadków drogowych we wskazanym okresie (wynoszących nawet kilka miesięcy). Jednocześnie Komendant nakazał zapewnić każdorazową weryfikację danych GPS przed ich zarejestrowaniem w systemie SEWiK oraz bieżący nadzór bezpośrednich przełożonych nad jakością wprowadzanych danych.

Opisana procedura weryfikacji nie była jednak w pełni wiarygodna, o czym świadczyć mogą istotne rozbieżności – wynoszące od 17% do 32% – pomiędzy danymi statystycznymi publikowanymi przez KGP oraz ogólnodostępnymi danymi GDDKiA, która dokonała weryfikacji danych policyjnych dotyczących zdarzeń drogowych i ich skutków, do których doszło w 2014 r. na drogach ekspresowych⁴². Z informacji uzyskanej z GDDKiA wynika, że weryfikacji danych z systemu SEWiK dokonywały Oddziały GDDKiA i polegało to przede wszystkim na weryfikacji istotnych parametrów zdarzenia w systemie referencyjnym dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 216-220, 248-252, 259-262)

2. Zarządzeniem KGP nr 31/15 wprowadzono do karty zdarzenia drogowego – w tabeli II. *Charakterystyka miejsca zdarzenia* – punkty dotyczące istotnych lokalizacji zdarzeń drogowych z udziałem przede wszystkim rowerzystów (droga, pas ruchu, śluza dla rowerów), przy czym nastąpiło to po ponad 4 latach od wprowadzenia tych definicji do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁴³ (zwanej dalej: PoRD). Zauważyć także należy, iż dopiero ww. Zarządzeniem wprowadzono do karty inne kluczowe miejsce zdarzenia z udziałem rowerzystów, tj. przejazd dla rowerzystów, które w PoRD widnieje od początku jej obowiązywania, tj. od 1998 r. Konsekwencją opieszałości w dostosowywaniu karty zdarzenia drogowego było zachwianie statystyk zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów, m.in. poprzez przeszacowanie liczby zdarzeń drogowych, do których doszło przede wszystkim na drodze dla rowerów, która to pozycja – według Dyrektora BPiRD – do końca października 2015 r. powinna być wskazywana w przypadku zdarzeń, do których doszło na przejeździe dla rowerzystów. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach wykonawczych Policji wykazały, iż istniały rozbieżności w kwalifikowaniu tego rodzaju zdarzeń do konkretnego miejsca wyszczególnionego w karcie zdarzenia drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 248-251)

3. W informacji o wynikach przeprowadzonej przez NIK w II półroczu 2015 r. kontroli⁴⁴ pozytywnie oceniono działania, podjęte przez KGP, na rzecz poszerzenia funkcjonalności systemu SEWiK, w tym w zakresie sposobu prezentacji danych i statystyk, polegających głównie na⁴⁵:

⁴¹ Na problem ten NIK zwróciła uwagę w kontroli nr P/13/100 pn. Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym, jak również w kontroli nr I/15/002 pn. Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁴² Według KGP na drogach ekspresowych w 2014 r. doszło do 238 wypadków, w których 59 osób zostało zabitych, a 322 rannych. Natomiast dane te według GDDKiA dane te wynosiły: 291 wypadków, 68 zabitych i 425 rannych.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

⁴⁴ Kontrola I/15/002 „Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

⁴⁵ Zakończenie będzie możliwe dopiero po uzyskaniu prawa do modyfikacji SWD siłami własnymi Policji, co ma nastąpić w lutym 2017 r.

- stworzeniu elektronicznej karty zdarzenia drogowego (e-KZD) oraz interfejsu łączącego e-KZD z SWD i SEWiK, które pozwalałyby na jednostronne przysyłanie danych w zakresie obsługiwanych zdarzeń drogowych,
- zintegrowaniu systemów SWD i SEWiK, co gwarantowałoby odzwierciedlenie danych dotyczących zgłoszonych zdarzeń drogowych w obydwu ww. aplikacjach,
- budowy systemu mapowego dla systemu SEWiK pozwalającego na wizualizację danych o zdarzeniach drogowych.

Nieprawidłowości
i uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze wyniki kontroli w jednostkach wykonawczych Policji, negatywnie ocenia niewprowadzenie mechanizmów kontroli w zakresie aktualizacji danych dotyczących stopnia ciężkości obrażeń poniesionych przez ofiary zdarzeń drogowych. Zastrzeżenia NIK budził przede wszystkim nieprecyzyjny zapis § 4 ust. 5a zarządzenia KGP nr 635/06, nakazujący niezwłoczne uzupełnienie karty zdarzenia drogowego i zaktualizowanie danych w systemie SEWiK w przypadku otrzymania informacji m.in. o stopniu ciężkości obrażeń. W przepisie tym nie wskazano jednoznacznie, funkcjonariusz której komórki organizacyjnej Policji (tj. pionu ruchu drogowego czy wykonującej czynności w związku ze zdarzeniem) był zobowiązany dokonać tych czynności, co mogło być jedną z przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach Policji⁴⁶. Pozytywnie należy przy tym ocenić, że zapis dotyczący realizacji ww. obowiązków został zmieniony i doprecyzowany w zarządzeniu KGP nr 31/15. Ponadto, na podstawie opinii biegłych powołanych przez NIK w toku kontroli przeprowadzonych w jednostkach wykonawczych Policji, stwierdzono liczne przypadki zaniżenia w SEWiK stopnia ciężkości obrażeń uczestników zdarzeń drogowych⁴⁷.

W ocenie NIK, istnieje również potrzeba weryfikacji kompletności danych o liczbie zdarzeń drogowych podlegających zaewidencjonowaniu w SEWiK. Zastrzeżenia w tym obszarze, wskazujące na nieprawidłowości polegające na niewprowadzaniu do systemu SEWiK zdarzeń drogowych, ujawnione w trakcie prowadzonych przez NIK kontroli⁴⁸, były już sygnalizowane w ogólnodostępnych opracowaniach podmiotów pozapolicyjnych. Wyniki kontroli nie wskazują, aby obszar ten był dotychczas przedmiotem szczególnych działań Komendanta.

Powyższe ustalenia wskazują na konieczność istotnego wzmocnienia nadzoru Komendanta nad realizacją zadań dotyczących prowadzenia statystyki zdarzeń drogowych.

2. W ocenie NIK, część przepisów zarządzenia KGP nr 31/15 – zwłaszcza dotyczących istotnych z punktu widzenia pieszych i rowerzystów okoliczności zdarzeń drogowych – wskutek nieprecyzyjnych i niekompletnych zapisów instrukcji wypełniania karty zdarzenia drogowego, budzi wątpliwości w zakresie ich kwalifikacji w systemie SEWiK. W szczególności dotyczy to:

- obowiązku zaznaczenia wyłącznie jednej pozycji w tabeli II. *Charakterystyka miejsca zdarzenia*, co powoduje nieczytelność prezentowanych danych, w szczególności niedoszacowanie udziału poszczególnych kryteriów. Jest to

⁴⁶ Kontrolą koordynowaną P/15/035 objęto łącznie 10 jednostek Policji: sześć powiatowych w ramach pięciu garnizonów Policji (KWP Gdańsk, KWP Katowice, KWP Olsztyn, KWP Opole i KSP).

⁴⁷ Kwestie te zostały szczegółowo opisane w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych przez NIK do kierowników jednostek wykonawczych Policji objętych niniejszą kontrolą koordynowaną.

⁴⁸ Kontrole NIK: nr P/13/100, I/15/002 (wskazane także w przypisie nr 41), także kontrola pn. Bezpieczeństwo ruchu drogowego (KPB-4101-003-00/2013).

tym bardziej istotne, że Komendant nie wydawał żadnych wytycznych w zakresie ustalania priorytetowych miejsc w sytuacji, gdy do zdarzenia doszło w miejscu spełniającym warunki dla kilku pozycji w ww. tabeli. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku tabeli V. *Warunki atmosferyczne* istnieje możliwość zaznaczenia jednej lub kilku jej pozycji,

- niekompletnego opisu pozycji 30 w tabeli II. *Charakterystyka miejsca zdarzenia*, polegającego na niewyłączeniu innych niż przejście dla pieszych części lub powierzchni jezdni, skutkującego możliwością zaznaczenia więcej niż jednej pozycji tabeli⁴⁹,
- niekompletnego katalogu miejsc zdarzeń drogowych (tabela II. *Charakterystyka miejsca zdarzenia*) z uwagi na brak możliwości wskazania „ciągu pieszo-rowerowego”⁵⁰,
- nieprecyzyjnego opisu niektórych pozycji karty zdarzenia drogowego dotyczących tabeli X. *Przyczyny (okoliczności zdarzenia)*, co umożliwia zakwalifikowanie tej samej przyczyny do więcej niż jednej pozycji tabeli⁵¹.

NIK zwraca ponadto uwagę na kwestię opisu rodzaju zdarzeń z udziałem pieszych. Ze względu na liczbę ofiar wśród pieszych, w tym śmiertelnych, celem jest doprecyzowanie w tabeli VI. (*Rodzaj zdarzenia*) karty zdarzenia drogowego miejsca w obrębie drogi, w którym znajdował się pieszy w momencie zaistnienia zdarzenia drogowego, tj. czy poruszał się wzdłuż drogi, czy też przekraczał jezdnię drogi. Informacja ta ma istotne znaczenie dla właściwej analizy przyczyn wypadków z udziałem pieszych.

Ponadto, co Najwyższa Izba Kontroli podkreślała po przeprowadzeniu poprzedniej kontroli, system i instrukcja sporządzania kart zdarzenia drogowego umożliwiały wskazanie tylko jednej przyczyny zdarzenia, co ograniczało merytoryczną analizę możliwych faktycznych przyczyn zdarzenia drogowego, tym bardziej do zdarzenia drogowego dochodzi często w wyniku zbiegu różnych okoliczności.

3. Dane zawarte w systemie SEWiK – z uwagi na ograniczone funkcjonalności – nie umożliwiają rekonstrukcji zdarzenia drogowego, w tym jednego z kluczowych aspektów dla podmiotów planujących działania inżynierskie, tj. określenia manewru na drodze wykonywanego przez uczestników zdarzenia drogowego w momencie jego zaistnienia. Podkreślić należy, że zakres informacji znajdujących się w posiadaniu Policji (przede wszystkim uzyskanych na miejscu zdarzenia drogowego, a także ustalonych w trakcie dalszych czynności) pozwala w zdecydowanej większości na odtworzenie szczegółowych okoliczności zaistnienia tych zdarzeń. Wykonujący czynności funkcjonariusze określając przyczynę zdarzenia drogowego (najczęściej chodzi o zachowanie sprawcy), posiadają wiedzę o manewrze, który był wykonywany. Co więcej, w wielu przypadkach wypełniając kartę zdarzenia drogowego policjant nie tylko określa manewr (np. wyprzedzanie), ale także ocenia sposób jego wykonania (np. nieprawidłowe wyprzedzanie). Aktualnie uzyskanie danych w tym zakresie przez zainteresowane podmioty możliwe jest wyłącznie na podstawie ręcznej analizy kart zdarzenia drogowego.

⁴⁹ np. w przypadku zdarzenia drogowego, do którego doszło na śluzie dla rowerów – zgodnie z instrukcją wypełniania karty zdarzenia drogowego – istnieje możliwość zaznaczenia dwóch pozycji w tabeli II: poz. 30 (jezdnia, z wyjątkiem przejść dla pieszych) oraz poz. 36 (Droga dla rowerów, pas ruchu dla rowerów, śluza dla rowerów)

⁵⁰ § 40 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.)

⁵¹ np. zdarzenie drogowe, do którego doszło w wyniku nieprawidłowo wykonanego manewru skrętu przez kierującego samochodem, skutkującego potrąceniem rowerzysty znajdującego się na przejeździe dla rowerzystów, można zakwalifikować do poz. 128, 136 i 138

Ponadto, mając na uwadze specyfikę procesu szkolenia funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego, który koncentruje się na najistotniejszych aspektach związanych ze sprawną realizacją ustawowych obowiązków Policji, NIK zwraca uwagę na możliwość systemowego włączenia w proces sporządzania kart zdarzenia drogowego (lub ich weryfikacji) zarządców (zarządy) dróg, tj. podmiotów posiadających pełne informacje dotyczące infrastruktury drogowej w miejscach, w których doszło do zdarzeń drogowych. W ocenie NIK, współpraca taka byłaby wskazana dla wybranych rodzajów zdarzeń drogowych (np. z ofiarami ciężkimi i śmiertelnymi) i umożliwiłaby Policji uzyskanie wiarygodnych danych niezbędnych do prawidłowego wypełnienia karty zdarzenia drogowego, w szczególności w zakresie charakterystyki miejsca zdarzenia (geometria drogi, skrzyżowanie), a także dokonanie przez osoby posiadające wykształcenie techniczne oceny w zakresie innych elementów drogi i jej otoczenia, które mogły mieć wpływ na zaistnienie zdarzenia (np. nieczytelny przebieg drogi, błędy w oznakowaniu i rozwiązaniu skrzyżowania, brak urządzeń dla pieszych).

2.3. Analiza danych dotyczących bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów i ich wykorzystanie w działaniach służących zwiększeniu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

1. BPiRD opracowywało, w oparciu o dane z SEWiK i SESPol, zestawienia o różnym zakresie i stopniu szczegółowości, które obrazowały występujące tendencje w zakresie skali rejestrowanych zdarzeń drogowych, w tym w szczególności wypadków i ich okoliczności, sprawców, ofiar, czasu i miejsca ich zaistnienia, jak również aktywności policjantów w tym obszarze. Szczególną formą ww. zestawień były informacje dzienne o wypadkach drogowych (za dzień poprzedzający), wraz z wyróżnieniem liczby wypadków ze skutkiem śmiertelnym i opisu okoliczności każdego z nich, liczby osób zabitych (w tym kategorii uczestnika RD, m.in. pieszych i rowerzystów). W BPiRD opracowywano także inne materiały, tworzone *ad hoc*, dot. bezpieczeństwa pieszych lub, w mniejszym stopniu, rowerzystów, które miały na celu prezentację danych policyjnych w odniesieniu do tych kategorii uczestników RD⁵². Należy przy tym zauważyć, że dane dot. problematyki bezpieczeństwa rowerzystów odnosiły się w przeważającej mierze do kwestii wypadków drogowych przez nich zawinionych.

Jak wyjaśnił zastępca Dyrektora BPiRD KGP, działania Policji w obszarze bezpieczeństwa RD koncentrowały się na dwóch priorytetach, tj. prędkość i piesi. Takie podejście znalazło odzwierciedlenie w opracowaniach BPiRD dot. bezpieczeństwa tzw. niechronionych uczestników RD (dalej zwanych: NURD), spośród których szczególny nacisk położony został na pieszych. Dane statystyczne dot. tej grupy uczestników RD prezentowane były w najszerszym zakresie, w tym także w formie odrębnym zestawień dedykowanych wyłącznie zdarzeniom, a w szczególności wypadkom drogowym z ich udziałem⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 43-47, 55-58, 179-197)

⁵² W tym: raporty roczne pn. *Wypadki drogowe w Polsce za rok...*, w których wyodrębniony był rozdział poświęcony bezpieczeństwu NURD, a w jego ramach, podrozdziały dot. m.in. bezpieczeństwa pieszych oraz rowerzystów: <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>. Innym przykładem w ww. zakresie były: opracowanie przygotowane na potrzeby Komisji Spraw Wewnętrznych Sejmu RP: *Informacja o na temat wypadków z udziałem osób pieszych w Polsce w 2014 r. oraz Informacja o na temat wypadków z udziałem rowerzystów w 2014 r.* tj. opracowane prezentujące dane statystyczne dot. ww. problematyki, czy też informacja prezentująca dane statystyczne dot. wypadków drogowych mających miejsce na przejściu dla pieszych (opracowana w odpowiedzi na wniosek Ministerstwa Spraw Wewnętrznych).

⁵³ W tym zestawienia danych generowanych z SEWiK i SESPol w 2014 r. (za okres: miesiące IX-XI, za IV kwartał i za cały rok) oraz w 2015 r. (opracowywane w trybie miesięcznym, dane prezentowane narastająco od początku roku).

2. Komendant wykorzystywał wiedzę odnośnie obserwowanych tendencji w bezpieczeństwie RD, m.in. do ukierunkowania zadań podległych jednostek. Przykładem ww. podejścia były polecenia wydane, pod koniec 2014 r., komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji dot. egzekwowania obowiązku używania przez pieszych poruszających się po drodze po zmierzchu poza obszarem zabudowanym elementów odblaskowych (w szczególności w sezonie jesienno-zimowym) oraz ich wsparcia poprzez kampanie informacyjne w środkach masowego przekazu. Powyższe działanie stanowiło reakcję na wprowadzenie ww. obowiązku do krajowego porządku prawnego⁵⁴, jak również obserwowane tendencje dot. wypadków drogowych z udziałem pieszych, poza obszarem zabudowanym, na nieoświetlonych drogach. W szczególności podkreślono, że pomimo relatywnie niewielkiego udziału wypadków o ww. charakterystyce w ogólnej liczbie wypadków z udziałem pieszych (tj. 6,3%), stwarzały one szczególnie wysokie zagrożenie dla pieszych (25 % ofiar śmiertelnych wśród pieszych).

(dowód: akta kontroli str. 30-36)

3. KGP pozyskiwała z bazy CARE⁵⁵ dane statystyczne na temat wypadków drogowych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dane te wykorzystane zostały w diagnozie przedstawionej w Programie Bezpieczeństwa Pieszych. Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało przy tym, że korzystano z nich w różnym zakresie, lecz w związku z brakiem dostępności danych aktualnych nie było możliwe ich wykorzystanie dla potrzeb bieżących analiz⁵⁶. Problemy te przyczyniły się do podjęcia działań na rzecz zmiany obowiązujących regulacji wewnętrznych Policji i przyjęcia nowych przepisów⁵⁷, w których zniesiono obowiązek dokonywania analiz porównawczych uwzględniających analogiczne dane z innych krajów europejskich.

Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD KGP wynika także, że w KGP podejmowane były działania na rzecz pozyskania wiedzy o rozwiązaniach stosowanych w innych państwach dot. bezpieczeństwa RD, w szczególności w związku z planowanymi zmianami przepisów prawa w tym obszarze. Jednakże działania te nie obejmowały co do zasady problematyki realizacji zadań odnoszących się bezpośrednio do bezpieczeństwa pieszych lub rowerzystów. Wyjątkiem w tym zakresie były informacje pozyskane o rozwiązaniach stosowanych przez policję w Szwajcarii w ramach wizyt studyjnych, w tym także zorganizowanych w latach 2014-2015 (szerzej w rozdziale 3).

(dowód: akta kontroli str. 43-47, 223-224)

4. Komenda Główna Policji regularnie udostępniała podmiotom pozapolicyjnym dane o zdarzeniach drogowych gromadzone w SEWiK. Zgodnie z wyjaśnieniami z-cy Dyrektora BPiRD, dane dotyczące liczby i okoliczności zarejestrowanych na terenie kraju zdarzeń drogowych przekazywane były, na nośniku danych CD, do podmiotów pozapolicyjnych, w tym:

- w wersji obejmującej dane osobowe – do Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych,
- w wersji bez danych osobowych – do Głównego Urzędu Statystycznego (dane

⁵⁴ Art. 11 ust. 4a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137) wprowadzony ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U., poz. 991).

⁵⁵ CARE (Community Road Accident Database) – baza danych prowadzona przez Komisję Europejską: <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2281/5926.html>

⁵⁶ Wg stanu na dzień 13 kwietnia 2016 r. w bazie CARE dostępne były ogólne dane dot. wypadków drogowych za rok 2014 i okresy wcześniejsze, natomiast w zakresie wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, jedynie w przypadku kilku państw europejskich dostępne były dane za rok 2014, a w większości przypadków za okresy wcześniejsze. Źródło: http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/statistics/index_en.htm

⁵⁷ Zarządzenie KGP nr 31/15

za rok 2015), Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (w zakresie wypadków ze skutkiem śmiertelnym na drogach TEN-t⁵⁸), Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej zwanej: GDDKiA), Instytutu Transportu Samochodowego, Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, Politechniki Gdańskiej i Politechniki Warszawskiej.

Powyższe wyjaśnienia potwierdzają informacje pozyskane przez NIK, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁹ (dalej zwanej: ustawą o NIK), z GDDKiA, Politechniki Gdańskiej i Politechniki Warszawskiej. Z informacji tych wynikało przy tym, że instytucje te otrzymywały, w latach 2014-15, ww. informacje w pełnym zakresie danych o zdarzeniach drogowych rejestrowanych w SEWiK w formacie, który pozwalał odbiorcom na swobodne ich przetwarzanie, w tym dowolną agregację.

W II połowie 2015 r. Komendant zmienił wewnętrzne przepisy Policji, w wyniku czego generalny obowiązek przekazywania danych z SEWiK do określonych kategorii podmiotów zewnętrznych⁶⁰, ograniczony został do podmiotów „zainteresowanych”⁶¹. Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD, zmiana ta miała na celu usunięcie „fikcji prawnej”, gdyż poprzednio obowiązujący zakres podmiotów, w praktyce nie był możliwy do pełnej realizacji, wobec czego nowe rozwiązania w tym zakresie zostały zaprojektowane w sposób zapewniający, by każdy podmiot który wyrazi zainteresowanie ww. danymi, otrzymał je.

Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało przy tym, że w KGP nie podejmowano działań na rzecz ustalenia faktycznego sposobu wykorzystania ww. danych przez ich beneficjentów, uznając za wystarczającą wiedzę wynikającą z doświadczeń z wieloletniej współpracy z tymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 43-47, 216-220, 223-224, 230-238)

5. KGP udostępniała dane z SEWiK m.in. także w ramach procedury dostępu do informacji publicznej. Z szacunkowych danych Gabinetu KGP wynika, że w badanym okresie realizowanych było w tym zakresie około 70 wniosków podmiotów zewnętrznych, w szczególności osób fizycznych, które w jednostkowych przypadkach dotyczyły także bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym. W udzielanych odpowiedziach, KGP nie formułowała próśb do beneficjentów o następce udostępnienie wyników badań lub wniosków przeprowadzonych przy wykorzystaniu danych policyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 225-229)

6. W okresie objętym kontrolą obowiązywało jedno porozumienie zawarte pomiędzy Komendantem i innym podmiotem w sprawie współdziałania w identyfikacji i monitorowaniu miejsc niebezpiecznych w ruchu drogowym, tj. porozumienie z GDDKiA⁶².

KGP przekazywała do GDDKiA dane z SEWiK z częstotliwością większą (tj. co najmniej trzy razy w roku), niż wynikało to z obowiązku określonego w § 4 ust. 1 ww. Porozumienia (tj. raz w roku). Jednocześnie, jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD,

⁵⁸ TEN-t – tj. Transeuropejska Sieć Transportowa.

⁵⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

⁶⁰ Tj. zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 5 zarządzenia KGP nr 635/06, zgodnie z którym katalog ten obejmował naczelne i centralne organy administracji rządowej, krajowe i zagraniczne placówki naukowe i badawcze oraz inne podmioty zajmujące się zagadnieniami bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁶¹ Tj. § 5 ust. 4 pkt 5 zarządzenia KGP nr 31/15.

⁶² Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21 listopada 2003 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (Dz. Urz. KGP nr 21, poz. 124).

ze względu na powyższe, jak i zakres przekazywanych danych, nie było potrzeby weryfikacji, czy KWP/KSP prawidłowo realizowały, wynikające z ww. porozumienia, zadanie dot. przekazywania ww. danych do właściwych oddziałów GDDKiA.

Ponadto, jak wyjaśnił ww., bezpośrednia współpraca Policji z GDDKiA w zakresie identyfikacji miejsc niebezpiecznych odbywała się na poziomie KWP/KSP i jednostek niższego rzędu. Znalazło to potwierdzenie w informacjach uzyskanych, w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Wynikało z nich, że prowadzona współpraca w ww. zakresie obejmowała: wspólne kontrole dróg, w tym m.in. weryfikację oznakowania przejść dla pieszych i przejazdów rowerowych, szczególnie poza obszarem zabudowanym; wspólne wizje w terenie, np. w związku z wyznaczeniem nowych przejść dla pieszych, udział w spotkaniach poświęconych miejscom szczególnie niebezpiecznym (np. w ramach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego). Jednocześnie z informacji tych wynikało, że GDDKiA identyfikowała miejsca niebezpieczne w oparciu o przeprowadzaną klasyfikację odcinków dróg krajowych (będących w użytkowaniu od co najmniej 3 lat) – klasyfikacja dokonywana była ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, przy wykorzystaniu danych dot.: wypadków drogowych (liczba wypadków, zabitych, rannych, wypadków z udziałem pieszych, rowerzystów, motocyklistów) z 3 lat; natężenia ruchu; klasy i przekroju drogi oraz kosztów wypadków drogowych – a po ich wytypowaniu poddawała je wspólnym z Policją kontrolom w zakresie uwarunkowań infrastrukturalnych mogących mieć wpływ na zaistnienie zdarzeń drogowych.

Z wyjaśnień przedłożonych przez z-cę Dyrektora BPiRD oraz ww. informacji pozyskanych od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynikało, że obie instytucje nie odnotowały problemów, ani trudności w realizacji Porozumienia. Jednocześnie jednak obie strony dostrzegały potrzebę aktualizacji ww. dokumentu, w szczególności w związku z relatywnie długim okresem jego obowiązywania i zmianą uwarunkowań jego realizacji jaka w tym czasie nastąpiła, m.in. w zakresie funkcjonowania SEWiK.

(dowód: akta kontroli str. 159-163, 216-220)

7. Na poziomie KGP nie podejmowano działań na rzecz pozyskania informacji o zdarzeniach drogowych, w tym z udziałem pieszych i rowerzystów, które nie podlegały rejestracji w SEWiK. Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało, że przyczyną ww. były identyfikowane zasadnicze problemy i trudności, jakie wiązałyby się z ich wykorzystaniem⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 223-224)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyznanie problematyce pieszych priorytetowego znaczenia w działaniach Policji na rzecz bezpieczeństwa RD. NIK za szczególnie istotne w tym zakresie uznała przyjęcie dokumentu strategicznego dedykowanego temu zagadnieniu, a tym samym podjęcie próby podsumowania posiadanej wiedzy w tym obszarze i wytyczenia kierunków działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, w tym m.in. zobowiązanie jednostek wykonawczych Policji do typowania miejsc niebezpiecznych dla pieszych.

⁶³ Z wyjaśnień ww. wynikało, że jedynym źródłem pozyskania takich danych byli ubezpieczyciele. Identyfikowane problemy i trudności związane z wykorzystaniem danych od ubezpieczycieli: wysoki nakład pracy na porównanie ww. danych z danymi zarejestrowanymi w SEWiK, trudności w identyfikacji zdarzeń (tj. jedno zdarzenie może generować kilka szkód, a tym samym może być zakwalifikowane przez ubezpieczyciela jako kilka zdarzeń), czy też rejestrację zdarzeń w ruchu poza drogami publicznymi, brak niezbędnego zakresu informacji o zdarzeniu wynikającego (brak karty zdarzenia drogowego).

Jednocześnie jednak NIK stwierdziła, że dokonywana – na poziomie KGP – diagnoza zagrożeń w ww. zakresie miała ograniczony charakter i bazowała przede wszystkim na analizie danych statystycznych, co stwarzało ryzyko braku niezbędnej, wiedzy o faktycznych uwarunkowaniach dot. bezpieczeństwa tej kategorii użytkowników dróg. W tym świetle NIK dostrzegła, że w KGP w dalszym ciągu na niesatysfakcjonującym poziomie utrzymywał się stopień wykorzystania wiedzy eksperckiej i analiz naukowych na rzecz identyfikacji właściwych form i metod oraz kierunków oddziaływania Policji w ww. obszarze. Wykorzystanie tych instrumentów natomiast mogłoby, w ocenie NIK, przyczynić się do zmniejszenia ww. ryzyka. Podjęte, na poziomie KGP, próby uzyskania ekspertyz naukowych w ww. zakresie okazały się nieskuteczne. Działania te nie były przy tym wynikiem systemowego podejścia do wykorzystania wiedzy eksperckiej, lecz podejmowane były ad hoc. Ponadto brak było, w ocenie NIK, precyzyjnej wizji Kierownictwa Policji odnośnie oczekiwanego sposobu wdrożenia wyznaczonych ogólnych zadań, co ograniczało także możliwości sprawowania nadzoru nad prawidłowością i jakością realizacji tych zadań.

Kierownictwo Policji nie podejmowało szczególnych działań o charakterze analitycznym lub planistycznym dedykowanych bezpieczeństwu rowerzystów w ruchu drogowym. Prowadzone w tym zakresie diagnozy nie wykraczały poza ogólne działania w zakresie monitorowania danych statystycznych gromadzonych przez Policję w zakresie zdarzeń drogowych i ich okoliczności. Stwarzało to, w ocenie NIK, istotne ryzyko braku realnej wiedzy o uwarunkowaniach realizacji przez Policję zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa tej grupie uczestników ruchu drogowego.

NIK podkreśla także, że stwierdzone ograniczenia SEWiK – będącego podstawowym źródłem wiedzy wykorzystywanej przez Policję dla potrzeb dokonywania diagnoz zagrożeń – zwiększają zidentyfikowane ryzyka dot. działań analitycznych KGP, w tym w zakresie zapewnienia rzetelnej wiedzy o faktycznym stanie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym.

3. Ocena skuteczności działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu
faktycznego

1. Komendant określił poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym jako jeden z priorytetów na lata 2013-2015, tj. priorytet nr II pn. *działania Policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach*. W jego ramach wyznaczył zadania priorytetowe, w tym m.in.:

- zadanie nr 1 pn. *Zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drodze (zadanie dla KWP/KSP)*;
- zadanie nr 2 pn. *Aktywizacja działań na rzecz bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego (zadanie dla KWP/KSP)*.

Komendant określał corocznie dla każdego z ww. zadań mierniki służące ocenie stopnia ich realizacji przez KWP/KSP wraz z opisem sposobu obliczenia wartości oczekiwanych⁶⁴:

- dla zadania nr 1 – miernik ilościowy pn. *Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących służbę na drodze* (dalej oznaczony nr 1A), a dodatkowo, na rok 2015, miernik jakościowy pn. *Ocena zaangażowania Policji w zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym*⁶⁵ (dalej oznaczony nr 1B);

⁶⁴ Wartości te były następnie wyliczane przez Dyrektorów właściwych merytorycznie komórek organizacyjnych KGP.

⁶⁵ W latach 2013-2014 zadanie objęte miernikiem monitorowanym.

- dla zadania nr 2 – miernik ilościowy (pn. *Procentowy udział wypadków drogowych spowodowanych przez pieszych, a efektywność zastosowanych środków prawnych w stosunku do tych użytkowników*) obowiązujący w latach 2014-2015⁶⁶ (dalej oznaczony nr 2).

(dowód: akta kontroli str. 457-488)

Dyrektorzy właściwych komórek organizacyjnych KGP⁶⁷ monitorowali wartości ww. mierników w sposób i z częstotliwością zgodną z poleceniem Komendanta.

W KGP opracowywane były, od połowy 2014 r., w odstępach kwartalnych, informacje ze stanu realizacji priorytetów KGP, w tym ww. priorytetu i przypisanych mu zadań. Komendant każdorazowo zatwierdzał informacje roczne z realizacji priorytetów. Zgodnie z ww. dokumentacją, stwierdzono następujące rezultaty:

- w zakresie miernika nr 1A – udział policjantów RD pełniących służbę bezpośrednio na drodze w KWP/KSP kształtował się na poziomie: 44,4 – 61,2% (na koniec 2014 r.)⁶⁸ oraz 46,9 – 57% (na koniec 2015 r.)⁶⁹. Niepełną realizację wartości oczekiwanej mierników osiągnęły trzy (w 2014 r.) i cztery (w 2015 r.) spośród 17 garnizonów Policji⁷⁰. Jednostki te przedstawiły przyczyny niepełnego wykonania miernika⁷¹ i podjęte czynności naprawcze. Przy tym nie wystąpiła okoliczność, by którakolwiek z KWP/KSP w obu latach objętych badaniem nie zrealizowała przypisanej jej wartości oczekiwanej miernika. Jednocześnie kontrola wykazała, że Komendant podjął działania na rzecz wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych sprzyjających realizacji ww. zadania (szerzej patrz rozdział 1);
- w zakresie miernika nr 1B – miernik podlegał ocenie w 2015 r., zgodnie z którą większość (tj. 10 spośród 17 garnizonów Policji) nie uzyskało ww. progu satysfakcji.⁷² Jednostki te wskazały przyczyny niepełnej realizacji miernika⁷³ i podjęte działania naprawcze⁷⁴;
- w zakresie miernika nr 2 – wszystkie KWP/KSP zrealizowały przypisane im wartości oczekiwane na koniec każdego z lat objętych kontrolą, uzyskując stan w którym procentowy udział zastosowanych środków prawnych wobec pieszych przewyższał ich procentowy udział w spowodowanych wypadkach drogowych, tj. uzyskano wyniki w przedziale 6,4 – 16,38% (2014 r.) oraz 9,6 – 17% (2015 r.)⁷⁵.

⁶⁶ Miernik dla tego zadania na rok 2013 określony został przez Komendanta w brzmieniu „Procentowy udział wypadków drogowych spowodowanych przez określonych użytkowników drogi (kierowca-piesz), a efektywność zastosowanych środków prawnych w stosunku do tych użytkowników”. Podobnie określony miernik obowiązywał w roku 2012.

⁶⁷ W zakresie mierników nr 1A i 2 - Dyrektor BPIRD, w zakresie miernika nr 1B – Dyrektor Gabinetu KGP.

⁶⁸ Przy czym wartości oczekiwane (wartości stałe na rok 2014) wyznaczone zostały w granicach 45,4-57,3%.

⁶⁹ Przy czym wartości oczekiwane (wartości stałe na rok 2015) wyznaczone zostały w granicach 46,5-59,2%.

⁷⁰ Przy czym uzyskane przez te jednostki wyniki kształtowały się na poziomie powyżej 96% (w 2014 r.) i 92% (w 2015 r.) przypisanych im wartości oczekiwanych.

⁷¹ W szczególności absencja w służbie w związku z delegowaniem do innych czynności, w tym udziału w szkoleniach i kursach doskonalenia zawodowego oraz długotrwałych absencjach zdrowotnych.

⁷² Wartości oczekiwane miernika dla KWP/KSP zostały określone w przedziale od 70,7 do 82 %. Na podstawie wyników trzech ostatnich edycji badania „Polskie Badanie Przestępczości. Profil obszarów działania komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji” – dane do miernika pochodzą z pytania: „Jak Pan(i) ocenia zaangażowanie niżej wymienionych organów/instytucji w pracę na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym?” Jednostki, które nie zrealizowały miernika, uzyskały wartości w przedziale od 0,7 do 13,5 punktu procentowego niższe od przypisanej im wartości oczekiwanej.

⁷³ Tj. wskazywano m.in. na stosowanie środków oddziaływania represyjnego na uczestników ruchu drogowego, negatywny przekaz medialny działań Policji, czy też zbyt małe zaangażowanie społeczności lokalnych w ramach debat społecznych w poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

⁷⁴ Tj. wskazywano m.in. na intensyfikację doskonalenia zawodowego policjantów (uwzględniającego podstawy psychologii i komunikacji społecznej), aktywizację współpracy ze społeczeństwem, jak i z podmiotami pozapolicyjnymi, czy też intensyfikację przedsięwzięć profilaktycznych.

⁷⁵ Realizacja miernika wymagała uzyskania przez KWP/KSP wartości równej lub wyższej od wartości oczekiwanej (tj. procentowego udziału wypadków drogowych spowodowanych przez pieszych) w granicach: 4,9 – 14% (rok 2014) i 3,8 – 12,5% (wyliczenie wg IV kwartału 2015 r.). Przy tym wartości oczekiwane na rok 2014 określone zostały jako stała wartość na

Mierniki nr 1A i 2 obowiązywały także w latach 2012-2013. Na przestrzeni lat 2012-2015 dostrzegalna była tendencja wzrostowa w zakresie uzyskiwanych przez KWP/KSP wartości, w szczególności podniosła się wartość minimalna w ww. przedziale uzyskanych wyników⁷⁶.

Wyniki uzyskiwane przez KWP/KSP w ww. zakresie stanowiły element oceny pracy komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji.⁷⁷

(dowód: akta kontroli str. 489-562)

2. W II połowie 2015 r., Komendant prowadził ocenę działania Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, w szczególności w oparciu o mierniki zdefiniowane w Programie Bezpieczeństwa Pieszych, tj.:

1. *Liczbę wypadków drogowych z udziałem pieszych m.in. na terenie poszczególnych województw:*

- w III kwartale 2015 r. w skali kraju odnotowano spadek liczby ww. wypadków i ich ofiar w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, tj. miało miejsce 1 645 ww. wypadków (spadek w stosunku do 2014 r. o 7,3%), w których zginęło 167 osób (spadek w stosunku do 2014 r. o 27,7%), a rannych zostało 1 547 osób (spadek w stosunku do 2014 r. o 4,4%)⁷⁸;
- w IV kwartale 2015 r. w skali kraju podtrzymana została tendencja spadkowa, tj. miało miejsce 3 068 wypadków (spadek o 4,2%), w których zginęło 372 osób (spadek o 12,7%), a rannych zostało 2 816 osób (spadek o 3,5%)⁷⁹;
- w całym 2015 r. także ww. trendy zostały utrzymane – w skali kraju miało miejsce 8 765 ww. wypadków (spadek o 3,7%), w których zginęło 931 osób (spadek o 17,4%), a rannych zostało 8 257 osób (spadek o 3,9%).

2. *Efektywność policjantów w zakresie proporcjonalności zastosowanych sankcji do poszczególnych zagrożeń pieszych, w szczególności reakcji na wykroczenia kierujących wobec pieszych, celem osiągnięcia założonego minimalnego 5 % progu⁸⁰ w stosunku do poziomu wypadków z udziałem pieszych z winy kierujących:*

- w III kwartale 2015 r. w skali kraju uzyskano wynik na poziomie 3,85% (w styczniu 2015 r. – 1,22%), przy czym poszczególne garnizony Policji uzyskały wyniki w granicach od 1,46 do 6,26% (0,27 – 4,75%), a 5% osiągnęło tylko pięć garnizonów. Jednocześnie z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPIRD wynikało, że Kierownictwo Policji miało świadomość trudności KWP/KSP w realizacji wyznaczonego progu w początkowej fazie realizacji Programu i w związku z tym zastępca Komendanta nadinsp. Cezary Popławski polecił jego osiągnięcie w IV kwartale 2015 r.,
- w IV kwartale 2015 r. w skali kraju uzyskano wynik na poziomie 10,5%

cały rok. Natomiast w 2015 r. wartość ta była wyliczana trakcie roku, w ujęciu kwartalnym, w oparciu o dane z SEWiK i SESPol wg zdefiniowanej formuły.

⁷⁶ Miernik nr 1A: 36,9-55% (2012 r.), 43,4-57,3% (2013 r.); Miernik nr 2: 5,5-15,3% (2012 r.), 5,7-16,2% (2013 r.).

⁷⁷ W ramach systemu oceny efektywności pracy Policji zatwierdzonego przez Komendanta na każdy z lat objętych badaniem, każdy z mierników został zwartościowany, w tym ww. miernikom przyznano następujące wartości: 1A – 6%, 1B – 6%, 2 – 6% w 2014 r. i 8 % w 2015 r. (suma wartości przypisanych miernikom do wszystkich priorytetów wynosiła 100%). Przy tym ocena poszczególnych KWP/KSP obliczana była jako suma procentowa realizacji wszystkich priorytetów.

⁷⁸ W odniesieniu do danych w zakresie wypadków ogółem stwierdzono następujące wyniki: liczba wypadków 9 208 (747, tj. spadek o 7,7%), ofiary śmiertelne 880 (73, tj. spadek o 8,3%) i ranni 12 436 (1 156, tj. spadek o 9,3%).

⁷⁹ W odniesieniu do danych w zakresie wypadków ogółem stwierdzono następujące wyniki: liczba wypadków 9 090 (303, tj. spadek o 3,3%), ofiary śmiertelne 848 (64, tj. spadek o 7%) i ranni 10 281 (439, tj. spadek o 4,1%).

⁸⁰ Sposób obliczenia progu – udział wykroczeń „niestosowanie się do przepisów o zachowaniu wobec pieszych” w ogólnej liczbie zastosowanych środków prawnych wobec kierujących i pieszych.

(w analogicznym okresie roku poprzedniego: 1%), przy czym poszczególne garnizony Policji uzyskiwały wyniki w granicach od 7,2 do 15,1% (0,2 – 4,3%),

- w okresie styczeń – grudzień 2015 r. – w skali kraju uzyskano wynik na poziomie 5,5% (w analogicznym okresie roku poprzedniego: 1%), przy czym poszczególne garnizony Policji uzyskiwały wyniki w granicach od 2,9 do 7,6% (0,2 – 4,3%), a cztery garnizony nie osiągnęły progu 5%.

(dowód: akta kontroli str. 279-321)

Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD, założenia ww. Programu w zakresie identyfikacji ww. progu były przedmiotem uwag zgłaszanych w trybie roboczym przez naczelników wydziałów RD w KWP/KSP, sygnalizujących trudności w jego wykonaniu do końca 2015 r. Wyjaśnił także, że przyjęty finalnie w programie próg procentowy nie był adekwatny do występującego zagrożenia, jednak ograniczono jego wartości, gdyż *trudno byłoby przyjąć osiągnięcie wartości procentowej (sięgającej kilkunastu procent) [...] z uwagi na potrzebę realizowania równoległe szeregu innych działań.*

Z-ca Dyrektora BPiRD wyjaśnił, że na szczeblu KGP nie były prowadzone działania na rzecz pozyskania informacji odnośnie prowadzenia przez KWP/KSP czynności sprawdzających poprawność realizacji Programu Bezpieczeństwa Piesznych przez podległe im jednostki Policji. BPiRD nie dostrzegało przy tym potrzeby przeprowadzenia takich czynności z poziomu KGP, w związku z niestwierdzeniem przypadków braku poprawy stanu bezpieczeństwa pieszych. Jednocześnie z poziomu KGP zrealizowano jedno działanie w ramach którego sprawdzono realizację ww. Programu przez jednostki wykonawcze Policji. Zgodnie z poleceniem Komendanta funkcjonariusze BPiRD przeprowadzili czynności sprawdzające, w ramach których weryfikacji poddano sposób i taktykę pełnienia służby na drogach przez policjantów RD, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji ww. Programu⁸¹. Ze sprawozdania z ww. działania wynikało, że skontrolowani policjanci realizowali zadania określone w ww. Programie.

Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało, że planowane było przeprowadzenie ewaluacji ww. Programu i opracowanie kolejnej jego edycji w IV kwartale 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 322-336)

3. W okresie objętym kontrolą Policja realizowała tzw. działania wzmożone skierowane na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów w RD, tj. działania pn. *Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego*, zgodnie z zatwierdzonymi przez Komendanta rocznymi *Planami działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego*⁸². Działania te miały na celu *poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz egzekwowanie stosowania się uczestników ruchu do przepisów dotyczących relacji kierujący – pieszy*. W ich rezultacie:

- w 2014 r.: łącznie ujawniono 103 tys. wykroczeń popełnionych przez uczestników RD, w tym przez: pieszych – 50,8 tys. (tj. 49,3% ujawnionych wykroczeń), rowerzystów – 5,2 tys. (5%) oraz kierujących pojazdami mechanicznymi – 47,1 tys. (45,7%), w tym jedynie 2,5 tys. (tj. 2,4% ogółu ujawnionych wykroczeń) z nich dotyczyło naruszeń przepisów o zachowaniu się wobec pieszych;

⁸¹ Czynności sprawdzające zrealizowane, przez funkcjonariuszy BPiRD w ramach tzw. patrolu oficerskiego, w dniach 24-26 listopada 2015 r. wobec losowo wybranych/napotkanych patroli pełniących służbę na drogach i wybranych jednostek Policji na terenie właściwości trzech garnizonów Policji tj. KWP w Bydgoszczy, Gdańsku i Szczecinie.

⁸² NIK odnotowała przy tym, że także w ramach innych działań wzmożonych występowały aspekty odnoszące się do bezpieczeństwa NURD. W szczególności, w ramach działań pod kryptonimem *Bezpieczny weekend*, Komendant corocznie (w ramach akcji ZNICZ) zwracał uwagę komendantów wojewódzkich (Stołecznego Policji) na egzekwowanie obowiązku używania przez pieszych poruszających się na drodze po zmierzchu poza obszarem zabudowanym elementów odbłaskowych.

- w 2015 r.: łącznie ujawniono 213,6 tys. wykroczeń popełnionych przez uczestników RD, w tym: pieszych – 103,2 tys. (48,3%), rowerzystów – 11,8 tys. (5,5%) oraz kierujących pojazdami mechanicznymi – 98,6 tys. (46,2%), w tym jedynie z nich 8,8 tys. (tj. 4,1 % ogółu ujawnionych wykroczeń) dotyczyło naruszeń przepisów o zachowaniu się wobec pieszych.

Podsumowanie ww. działań wzmożonych było przedmiotem sprawozdań rocznych, podlegających każdorazowo zatwierdzeniu przez zastępcę Komendanta. W ich ramach porównywano łączną liczbę i „dobową ujawnialność” wykroczeń w ramach działań wzmożonych i w toku służby ogółem, a także ustalano poziom uczestnictwa policjantów w ww. działaniach. W oparciu o ww. dane i obserwowane ogólne trendy dot. stanu bezpieczeństwa RD, Komendant⁸³ sformułował ocenę – we wnioskach zawartych w sprawozdaniach rocznych – zgodnie z którą uznał ww. działania za efektywne i wpływające na poprawę bezpieczeństwa w ww. obszarze. Przy tym z uwagi na identyfikowane zagrożenia dla NURD, Komendant podjął decyzję o intensyfikacji ww. działania, podwajając ich liczbę w 2015 r.⁸⁴ Wniosek dot. oceny skuteczności realizowanych zgodnie z ww. Planami działań Policji nie opierał się na pogłębionych analizach, które pozwalałyby na bezpośrednie odniesienie rezultatów oddziaływań Policji na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym ich liczbę i skutki zdarzeń drogowych. W szczególności nie były opracowywane analizy porównawcze poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w dniu realizacji działań wzmożonych lub innym zdefiniowanym okresie, właściwym dla zwymiarowania efektów tej aktywności Policji, z danymi dot. analogicznych okresów czasu, w których działania te nie były prowadzone.

Okoliczność ta potwierdzona została w wyjaśnieniach złożonych przez insp. Leszka Jankowskiego⁸⁵, który wskazał że na poziomie KGP nie było *wypracowanej metodyki badań w zakresie faktycznej oceny skuteczności działań Policji, jako całokształtu oddziaływania, jak też pojedynczych działań kontrolno-prewencyjnych i profilaktycznych na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz ich wpływu na zmianę zachowań określonej grupy uczestników ruchu drogowego.*

(dowód: akta kontroli str. 353-390, 746-750)

4. Komendant uczestniczył, w tym poprzez swoich przedstawicieli, w pracach nad Programami Realizacyjnymi (dalej zwanymi: PR) do NP BRD na rok 2013, na lata 2014-2015 oraz 2015-2016. W szczególności Komendant brał udział w konstruowaniu wskaźników oraz określaniu ich wartości bazowych i docelowych w odniesieniu do działań/zadań w obszarze „Bezpieczny człowiek”, w których przypisano KGP rolę tzw. lidera m.in. w zakresie działań Policji odnoszących się do bezpieczeństwa NURD⁸⁶:

- w PR 2013, działanie nr 1 pn. *Aktywizacja działań Policji w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego* – w którym określone zostały mierniki odnoszące się do oddziaływania Policji i jego wyników wyłącznie w stosunku do pieszych⁸⁷. Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD wynikało to zarówno z okoliczności, iż piesi byli najbardziej zagrożoną grupą pośród NURD, a także – w zakresie miernika rezultatu i oddziaływania –

⁸³ Sprawozdanie z działań wzmożonych za rok 2014 r. zatwierdził ówczesny I zastępca Komendanta, nadinsp. Krzysztof Gajewski, natomiast sprawozdanie za rok 2015 r. – zastępca Komendanta insp. Jan Lach.

⁸⁴ W 2014 r. działania wzmożone o kryptonimie *Niechronieni uczestnicy RD* realizowane były w ramach 6 dni (po jednym dni w wybranych miesiącach), a w 2015 podczas 12 dni (jeden dzień w każdym miesiącu).

⁸⁵ Wyjaśnienia udzielone przez insp. Leszka Jankowskiego - z up. Dyrektora Biura Ruchu Drogowego KGP.

⁸⁶ W PR 2013 – działanie nr 1 pn. *Aktywizacja działań Policji w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, zwłaszcza pieszych*; w PR 2014-2015 (i analogicznie w PR 2015-2016) – zadanie nr C.2. pn. *Intensyfikacja nadzoru Policji w obszarach o wysokim poziomie zagrożenia pieszych*.

⁸⁷ Wskaźnik produktu: Liczba kontroli pieszych; wskaźnik rezultatu: Liczba wykroczeń popełnionych przez pieszych; wskaźnik oddziaływania: liczba: a) wypadków z udziałem pieszych, b) zabitych pieszych, c) ciężko rannych pieszych oraz procentowy udział wypadków z udziałem pieszych.

ograniczeń wynikających z danych statystycznych gromadzonych przez Policję⁸⁸;

- w PR 2014-2015, zadanie nr C.2 pn. *Intensyfikacja nadzoru policji w obszarach o wysokim poziomie zagrożenia pieszych* – w którym przyjęte wskaźniki uwzględniały zarówno oddziaływania wobec pieszych, jak i kierujących⁸⁹, co jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD miało na celu *właściwe przedstawienie stanu zagrożenia*, a przy tym uwzględniało dostępne możliwości ich wyliczalności i porównania ich realizacji w kolejnych latach;
- w PR 2015-2016, zostały sformułowane zadania analogiczne jak w tiret drugim, przy tym zmienione zostały wskaźniki. Kontrola wykazała, że na początkowym etapie prac Komendant proponował podtrzymanie wskaźników przyjętych w tym zakresie w poprzednim PR. Jednakże, wobec zgłoszonych przez Sekretariat KR BRD uwag (podniesiono, że wskaźniki te *nie oddają znaczenia „intensyfikacji działań”*), podjęto dalsze prace nad wypracowaniem nowych wskaźników. Finalna wersja wskaźników została ustalona między kierownictwem Policji i innymi zaangażowanymi podmiotami, chociaż NIK odnotowała, że w toku uzgodnień przedstawiciele Komendanta wskazywali swoje wątpliwości dot. przyjęcia wskaźnika odnoszącego się do skali tzw. działań wzmoczonych dedykowanych NURD⁹⁰.

W BPiRD opracowywano dokumentację w zakresie uzyskiwanych wartości ww. wskaźników w sposób i z częstotliwością⁹¹ zgodną z mechanizmem monitorowania określonym przez Sekretariat KR BRD, w tym przy wykorzystaniu formularza sprawozdawczego opracowanego w Sekretariacie KR BRD (PR 2013 i PR 2014-2015) lub w drodze korespondencji służbowej (PR 2015-2016). W toku ww. działań monitorujących BPiRD nie identyfikowało zagrożeń dla pełnej realizacji oczekiwanych wartości wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 396-451)

Zgodnie z treścią NP BRD wśród podstawowych instrumentów jego wykonania wskazane zostały programy sektorowe (tj. wewnątrz programy poszczególnych resortów i instytucji). Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało, że w KGP realizowane były przedsięwzięcia o charakterze ww. programów, tj. Program Bezpieczeństwa Pieszych oraz tzw. działania wzmoczone Policji (działania: Prędkość, Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego, Bezpieczne wakacje (ferie) oraz Bezpieczna droga do szkoły) miały charakter programów sektorowych, o których mowa w NP BRD. Z informacji uzyskanych przez NIK, w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od Sekretarza KR BRD, wynikało że KR BRD ani jej Sekretariat nie uczestniczyły w procesie kształtowania ww. dokumentów, natomiast KGP przekazała do ww. gremium informacje dot. planowanych działań wzmoczonych na rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 430-435, 454-456)

5. Integralną częścią działań KGP skierowanych na poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, były przedsięwzięcia o charakterze profilaktycznym, w tym edukacyjnym lub informacyjnym. Kontrola wykazała, że w latach 2014-2015 BPiRD uczestniczyło w realizacji dziesięciu przedsięwzięć w ww. zakresie, w tym trzech

⁸⁸ Jak wskazano *Karta czynności policjanta ruchu drogowego*, przewidywała podział wyłącznie na pieszych i kierujących.

⁸⁹ Wskaźniki: a) Liczba ujawnionych (wybranych) wykroczeń popełnionych przez pieszych, b) Liczba ujawnionych wykroczeń popełnionych przez kierujących wobec pieszych, c) Liczba legitymowanych pieszych ogółem, d) Liczba legitymowanych kierujących ogółem.

⁹⁰ Z-ca Dyrektora BPiRD w korespondencji z Sekretarzem KR BRD sygnalizował, że wobec zwiększenia w 2015 r. liczby działań wzmoczonych dot. NURD, *uzyskane wartości liczbowe nie pozwolą na adekwatną ocenę intensyfikacji działań [...]*.

⁹¹ W zakresie PR 2013, co do zasady w trybie miesięcznym, a w odniesieniu do PR 2014-2015 i PR 2015-2016 co do zasady w trybie kwartalnym, na wniosek Sekretariatu KR BRD.

z inicjatywy KGP. Działania te koncentrowały się w szczególności na kształtowaniu właściwych postaw uczestników RD, w tym podniesieniu poziomu świadomości o obowiązujących zasadach bezpieczeństwa i przepisach prawa w tym zakresie, a realizowane były co do zasady w formie kampanii społecznych lub informacyjnych albo przedsięwzięć edukacyjnych⁹². Działanie te adresowane były w sposób generalny do wszystkich uczestników RD (tj. pięć przedsięwzięć), w tym w szczególności do pieszych lub rowerzystów albo bezpośrednio do tych kategorii uczestników RD (tj. trzy przedsięwzięcia) albo kierujących pojazdami (tj. jedno przedsięwzięcie)⁹³. Szczególną grupą docelową ww. działań były dzieci i młodzież (tj. sześć przedsięwzięć), ale wystąpił także przypadek, gdy działania dedykowano bezpośrednio tzw. seniorom, tj. osobom w wieku powyżej lat 60⁹⁴. Rola przedstawicieli KGP w ich realizacji obejmowała w szczególności czynności o charakterze wspierającym, w tym konsultacyjnym (np. opiniowanie materiałów edukacyjnych), promocyjnym (np. działania informacyjne z wykorzystaniem strony internetowej KGP, środków masowego przekazu, spotkania ze społeczeństwem), jak również koordynacyjnym, w tym związanych z zaangażowaniem w działania jednostek organizacyjnych Policji niższego rzędu (np. pozyskiwanie od partnerów zewnętrznych, a następnie dystrybucja wśród KWP/KSP materiałów promocyjnych, w tym m.in. tzw. odbłasków, do wykorzystania w prowadzonych przez te jednostki Policji działaniach).

KGP dysponowała informacjami odnośnie wyników ww. przedsięwzięć, w szczególności danych ilościowych dot. podjętych lub zrealizowanych inicjatyw (np. liczba szkół i uczniów objętych działaniami edukacyjnymi w ramach organizacji ogólnopolskich turniejów bezpieczeństwa w RD). Ponadto, w ramach jednego przedsięwzięcia zdefiniowano wskaźnik rezultatu, poprzez określenie oczekiwanego poziomu procentowego spadku liczby wypadków w RD na terenie jednego z województw objętych projektem⁹⁵. W BPIRD opracowane zostały także, w trakcie kontroli NIK, dokumenty podsumowujące przebieg i uzyskane efekty trzech wybranych przedsięwzięć profilaktycznych, zawierające także wnioski dot. zasadności ich dalszej realizacji⁹⁶. Pozyskano także informacje od dwóch podmiotów zewnętrznych podsumowujące efekty współpracy w realizacji przedsięwzięć profilaktycznych w ww. obszarze.

Wszystkie ww. przedsięwzięcia profilaktyczne prowadzone były we współpracy z partnerami zewnętrznymi. Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPIRD KGP wynikało, że podstawową okolicznością wpływającą na zakres aktywności i sposób ich realizacji był brak środków finansowych Policji na realizację ww. zadań. W efekcie, *inicjatywy profilaktyczne wymagające nakładów finansowych planowane są [...] w ścisłej współpracy z podmiotami zapewniającymi ich finansowanie. Dzięki temu w latach 2014-2015 nie wystąpiła sytuacja związana z koniecznością odstąpienia od realizacji planowanego działania z uwagi na brak wspomnianych środków.*

(dowód: akta kontroli str. 580-645)

Komendant posiadał wiedzę o skali i ogólnych kierunkach działań profilaktycznych w ww. zakresie podejmowanych w ramach poszczególnych garnizonów Policji. W szczególności podejmowane były następujące działania monitorujące:

⁹² Wyjątkiem w tym zakresie było zorganizowanie debaty z interesariuszami obszaru bezpieczeństwa ruchu drogowego, dedykowanej pieszym.

⁹³ Kampania informacyjna *FIA Golden rules – 10 złotych zasad FIA*, na potrzeby polskiej edycji kampanii przyjęto m.in. dodatkową zasadę pn. *Pieszy zawsze pierwszy*.

⁹⁴ W przypadku pozostałych przedsięwzięć nie zdefiniowano konkretnych grup wśród pieszych lub rowerzystów.

⁹⁵ Ogólnopolska kampania społeczna pn. *Kieruj się rozsądkiem*, realizowana w ramach projektu współfinansowanego ze środków Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy „Bezpieczeństwo w ruchu drogowym” (KIK-76).

⁹⁶ Jedna z informacji została zatwierdzona przez zastępcę Komendanta, a druga przez p.o. Dyrektora BPIRD.

- w BPiRD prowadzona była robocza baza programów profilaktycznych (w tym wyodrębniono kategorię – programy dot. bezpieczeństwa RD) realizowanych w poszczególnych garnizonach Policji. W połowie 2015 r. podjęto działania na rzecz aktualizacji zgromadzonych w niej danych⁹⁷. Z uzyskanej przez NIK informacji wynika, że w ramach pięciu wybranych garnizonów Policji⁹⁸ realizowane były programy profilaktyczne w obszarze bezpieczeństwa RD w ilości od dwóch do czterech w każdym⁹⁹;
- w ramach monitorowania aktywności KWP/KSP, BPiRD pozyskało informacje dot. podejmowanych przez nie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa rowerzystów w RD, obejmujące w szczególności działania o charakterze profilaktycznym;
- w BPiRD pozyskano, w związku z realizacją Programu Bezpieczeństwa Piesznych, dane statystyczne odnośnie realizowanych przez KWP/KSP *działań profilaktyczno-edukacyjnych przeprowadzonych lokalnie na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych*, wg których liczba ta kształtowała się na poziomie: 10 143 (w III kwartale 2015 r.) i 9 822 (w IV kwartale 2015 r.). Przy tym w ww. Programie Komendant polecił, by działania te miały na celu *podniesienie poziomu znajomości przepisów ruchu drogowego i kultury użytkowników dróg (niezależnie od wieku), w szczególności w celu wypracowania nawyków i umiejętności bezpiecznego korzystania z dróg*. Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD, świadomie odstąpiono na poziomie krajowym od określania szczegółowych zaleceń odnośnie kierunków oddziaływań i czynników zagrożeń, które powinny być objęte ww. działaniami, pozostawiając doprecyzowanie ww. kwestii jednostkom wykonawczym, posiadającym najlepsze rozpoznanie lokalnych potrzeb i zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 48-54, 280-303, 334-336, 685-690)

Komendant podjął działania na rzecz identyfikacji rozwiązań systemowych, w tym organizacyjnych na rzecz zwiększenia skuteczności działań profilaktycznych Policji, w tym w obszarze bezpieczeństwa RD. W szczególności, w 2015 r. Komendant zatwierdził *Koncepcję działań Policji w zakresie profilaktyki społecznej na lata 2015-2018*, zawierającej diagnozę uwarunkowań i potrzeb, w której wskazano bezpieczeństwo RD jako jeden z priorytetowych obszarów aktywności profilaktycznej Policji. W ww. dokumencie zidentyfikowano także rozwiązania do wdrożenia, w tym dotyczące: modelu strukturalnego jednostek Policji (m.in. podziału zadań), mechanizmu finansowania działań profilaktycznych Policji (m.in. potrzeba nowelizacji obowiązujących przepisów, wdrożenie mechanizmów współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego), czy też zmian w systemie doskonalenia zawodowego policjantów (m.in. potrzeba wprowadzenia kursu specjalistycznego w zakresie profilaktyki społecznej). Jednocześnie Komendant powołał Zespół, złożony z funkcjonariuszy KGP oraz KWP/KSP, któremu powierzył zadanie monitorowania realizacji ww. koncepcji¹⁰⁰. Komendant podjął również w 2015 r. działania na rzecz opracowania strategii komunikacji wewnętrznej i pracy medialnej w obszarze profilaktyki społecznej. W styczniu 2016 r. zastępca Komendanta zatwierdził sprawozdanie z prac zespołu powołanego przez Komendanta w celu opracowania ww. strategii. W wyniku prac ww. zespołu opracowany został projekt

⁹⁷ Pismo naczelnika Wydziału Profilaktyki BPiRD do naczelników wydziałów prewencji KWP/KSP z dn. 9.06.2015 r. (l.dz. EM-368) w sprawie wskazania realizowanych programów profilaktycznych (w tym: rodzaj, obszar tematyczny, nazwa, adresaci, partnerzy, czas realizacji i jednostka organizacyjna Policji realizująca program).

⁹⁸ KWP w Gdańsku, Katowicach, Opolu, Olsztynie oraz KSP.

⁹⁹ Dane dot. KWP w Gdańsku, Katowicach, Opolu, Olsztynie oraz KSP wg stanu na dzień 17 czerwca 2015 r.

¹⁰⁰ Decyzja nr 241 Komendanta Głównego Policji z dn. 22.07.2015 r. w sprawie powołania zespołu do monitorowania realizacji „Koncepcji działań Policji w zakresie profilaktyki społecznej na lata 2015-2018” (akt niepublikowany).

koncepcji działań informacyjnych Policji na rzecz profilaktyki społecznej na lata 2016-2018, w ramach której zdefiniowano cel główny ww. działań, tj. *promocja działań profilaktycznych prowadzonych przez Policję w celu poprawy poczucia i poziomu bezpieczeństwa obywateli*, a także cele szczegółowe: *doskonalenie systemu wymiany informacji, komunikacji wewnętrznej oraz podnoszenie kompetencji osób zajmujących się profilaktyką społeczną*.

(dowód: akta kontroli str. 646-684)

BPiRD podejmowało także inne działania na rzecz wsparcia i ukierunkowania działań profilaktycznych realizowanych przez jednostki Policji, w tym m.in. poprzez:

- przeszkolenie policjantów realizujących zadania z zakresu profilaktyki społecznej z KWP/KSP z zakresu zasad standaryzacji budowy programów profilaktycznych¹⁰¹,
- organizację cyklicznych wideokonferencji przedstawicieli BPiRD z ekspertami ds. profilaktyki¹⁰² w ramach których omawiano m.in. problematykę dot. działań dedykowanych poprawie bezpieczeństwa RD, w tym m.in. pieszych. Przykładowo, wśród omawianych tematów znalazły się m.in. bezpieczeństwo osób starszych, bezpieczeństwo pieszych w RD poza obszarem zabudowanym (odblaski)¹⁰³,
- określenie przez Dyrektora BPiRD podstawowych kierunków i realizowanych inicjatyw w ramach działań Policji w 2015 r., w obszarze bezpieczeństwa RD¹⁰⁴ edukacji komunikacyjna dzieci i młodzieży).

(dowód: akta kontroli str. 584, 694-710)

6. Z ustaleń kontroli wynika, że co do zasady Komendant nie podejmował działań na rzecz zapewniania udziału policjantów RD w wizytach studyjnych w celu umożliwienia im zapoznania się ze stosowanymi rozwiązaniami infrastrukturalnymi (w tym dotyczącymi organizacji ruchu), instytucjonalnymi lub prawnymi związanymi z bezpieczeństwem RD, w szczególności pieszych i rowerzystów. Wyjątkiem w ww. zakresie były działania w ramach realizacji projektu pn. *Bezpieczeństwo w ruchu drogowym*¹⁰⁵. W ramach ww. projektu, zorganizowane zostały w latach 2014-2015 m.in. dwie wizyty studyjne w Szwajcarii¹⁰⁶, w których udział wzięli funkcjonariusze Policji¹⁰⁷, a w jednej z nich także dwóch przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego zaangażowanej w projekt¹⁰⁸. Wśród celów ww. wizyt były m.in. wymiana doświadczeń związanych z organizacją ruchu (wizyta nr 1) i pracy policjantów RD w wybranych kantonach Szwajcarii (wizyta nr 2), a także rozwiązaniami infrastrukturalnymi poprawiającymi bezpieczeństwo RD, w tym ze szczególnym uwzględnieniem, w ramach pierwszej z nich, bezpieczeństwa NURD.

(dowód: akta kontroli str. 154-163, 203-213)

¹⁰¹ Odprawa policjantów realizujących zadania z zakresu profilaktyki społecznej reprezentujących KWP/KSP, WSPol Szczytno, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie oraz Szkół Policji w Katowicach i Słupsku, która odbyła się w dniach 22-25 czerwca 2015 r.

¹⁰² Reprezentujących KWP/KSP, WSPol Szczytno. CSP Legionowo oraz Szkoły Policji w Katowicach i Słupsku, które zgodnie z zatwierdzonymi przez Dyrektorami BPiRD harmonogramami rocznymi miały się odbyć siedem razy w 2014 r. i jedenaście razy w 2015 r.

¹⁰³ Przedmiot wideokonferencji planowanej na 20.10.2015 r.

¹⁰⁴ W tym budowa partnerstwa międzyinstytucjonalnego w oparciu o realizację rekomendowanych przez BPiRD projektów informacyjno-edukacyjnych, oraz edukacji komunikacyjna dzieci i młodzieży.

¹⁰⁵ Projekt nr KIK 76, współfinansowany przez Szwajcarię w ramach Szwajcarskiego Programu Współpracy z Nowymi Krajami Członkowskimi Unii Europejskiej. Szerzej o projekcie: <http://brd.policja.pl/brd/>

¹⁰⁶ W dniach 12-16 maja 2014 r. (wizyta nr 1) oraz 13-17 kwietnia 2015 r. (wizyta nr 2).

¹⁰⁷ W szczególności kadra kierownicza KGP(zastępca Komendanta, kierownictwo BPiRD) i KWP w Radomiu (Komendant, z-ca Komendanta, naczelnik wydziału ruchu drogowego).

¹⁰⁸ Wicestarosta Powiatu Wyszowskiego oraz Naczelnik Wydziału Dróg i Inwestycji Starostwa Powiatowego w Wyszowie.

7. Komendant nie określił zasad dot. realizowania przez Policję zadań związanych z udziałem w procesie opiniowania projektów organizacji ruchu, ani wymogów dotyczących wykształcenia lub doświadczenia stawianych wobec policjantów realizujących zadania w ww. obszarze, pozostawiając te kwestie w gestii jednostek terenowych Policji. Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD realizacja tych zadań *opiera się na przepisach oraz wiedzy i doświadczeniu policjantów, którym zlecono zadania w tej materii*. Przy tym jak zaznaczyła z-ca Komendanta, insp. Helena Michalak, *w większości przypadków rola policjantów sprowadza się do przeanalizowania przedstawionego projektu i sprawdzenia jego zgodności z obowiązującymi przepisami*.

Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało także, że *w oficjalnej korespondencji kierowanej do Komendy Głównej Policji nie były zgłaszane problemy związane z realizacją zadań w zakresie opiniowania organizacji ruchu*. Natomiast podkreślił, że naczelnicy wydziałów RD w KWP/KSP zgłaszali podczas narad służbowych problemy związane z brakiem odpowiednio wyszkolonej kadry, formułując w związku z tym wniosek dotyczący zniesienia obowiązku realizacji przez Policję ww. zadania.¹⁰⁹

W KGP zainicjowano działania mające na celu wycofanie się Policji z obowiązku opiniowania projektów organizacji ruchu. Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało, że działanie to stanowiło m.in. reakcję na uwagi i wnioski pokontrolne NIK.¹¹⁰ W ramach uzgodnień międzyresortowych dot. *projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*, KGP zajęła stanowisko, poparte następnie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w którym wskazano, że ww. zadanie *znacznie wykracza poza ustawowe zadania Policji*, a przy tym podkreślono trudności z właściwym przygotowaniem policjantów, tj. wyposażenie w *dogłębną, stricte techniczną wiedzę z zakresu inżynierii drogowej*, która nie mogłaby zostać przekazana w adekwatnym stopniu w ramach kursów specjalistycznych dla policjantów RD. Biorąc powyższe pod uwagę oraz niewiążący charakter opinii Policji uznano, że nie ma podstaw do wprowadzenia tematyki inżynierii drogowej w zakres programowy ww. kursów realizowanych w procesie doskonalenia zawodowego Policji. Sformułowano przy tym postulat, wedle którego *rola Policji powinna ograniczać się przede wszystkim do sygnalizowania potrzeb zmiany organizacji ruchu, zwłaszcza gdy na podstawie analizy zdarzeń drogowych, jako istotny czynnik sprzyjający ich powstawaniu wyłania się właśnie organizacja ruchu obowiązująca w danym miejscu*.

Ostatecznie, we wrześniu 2015 r. KGP wycofała, na wniosek Ministra Infrastruktury i Rozwoju, ww. zastrzeżenia. Spowodowane było to uzyskaniem od ww. organu deklaracji, że prace nad nowymi rozwiązaniami w ww. zakresie będą prowadzone w ramach *kolejnej kompleksowej nowelizacji przepisów*. Jednocześnie, jak zaznaczyła ww. z-ca Komendanta, ww. okoliczności wpływały na rezygnację z określenia wytycznych dla policjantów odnośnie realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 159-172, 796-800)

¹⁰⁹ Kontrola NIK nr P/13/100 pn. Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

¹¹⁰ W wystąpieniu kontrolnym (kontrola NIK nr P/13/100) z dn. 5 grudnia 2013 r. skierowanym do Komendanta Głównego Policji, NIK zwróciła m.in., uwagę na zasadność opracowania procedur weryfikacji realizacji opinii Policji w sprawie projektów zmian organizacji ruchu drogowego bądź istniejącej infrastruktury drogowej, w szczególności w przypadku negatywnych opinii Policji. NIK sformułowała m.in. także wniosek pokontrolny o przeanalizowanie potrzeb w zakresie kwalifikacji policjantów opiniujących projekty organizacji ruchu oraz rozważenie wprowadzenia w Policji ujednoliconej metodologii opiniowania takich projektów.

8. Programy nauczania na kursach specjalistycznych RDo i RDs nie obejmowały swoim zakresem zagadnień dedykowanych bezpośrednio problematyce NURD, w tym pieszych i rowerzystów. Jednocześnie NIK odnotował, że w ramach realizacji ww. projektu szwajcarskiego (KIK 76), Komendant zapewnił organizację szkoleń w zakresie bezpieczeństwa RD, w tym także rozwiązań infrastrukturalnych na rzecz m.in. policjantów. Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD, potwierdzonych informacją uzyskaną od kierownika ww. projektu, wynika, że w latach 2013-2014 zorganizowano łącznie 13 edycji ww. szkoleń i przeszkolono ok. 340 policjantów. Z ww. informacji wynika przy tym, że szkolenia organizowane były w postaci jednego z trzech różnych bloków tematycznych, w tym m.in.:

- *systemowe podejście do bezpieczeństwa RD* (blok nr II) obejmującego m.in. zagadnienia dot. zasady i uwarunkowania dot. strategicznego planowania bezpieczeństwa RD, system jego monitorowania, kształtowania bezpiecznej sieci drogowej (blok dedykowany m.in. przedstawicielom KGP, zrealizowany w 2014 r. w dwóch edycjach udział w nim wzięło m.in. 11 policjantów z KGP i 18 z innych jednostek Policji);
- *wybrane zagadnienia inżynierii i bezpieczeństwa ruchu drogowego* (blok nr III) obejmującego m.in. zagadnienia dot. tworzenia programów działań strategicznych, opracowywania diagnoz stanu bezpieczeństwa RD na poziomie lokalnym, organizacyjnych, technicznych i prawnych aspektów zarządzania bezpieczeństwem RD, czy też zajęcia warsztatowe poświęcone opiniowaniu projektów drogowych (blok dedykowany przedstawicielom Policji, zrealizowany w 2014 r. w pięciu edycjach, udział w nim wzięło 253 policjantów, w tym trzech z KGP)¹¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 159-163, 198-202)

9. Komendant nie określił wytycznych lub zaleceń w sprawie wyznaczania na poziomie KWP/KSP funkcjonariuszy Policji odpowiedzialnych za koordynację działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa NURD.

(dowód: akta kontroli str. 746-750, 796-800)

Nieprawidłowości
i uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Przyjęte przez Komendanta rozwiązania w zakresie inicjowania, koordynacji i nadzoru nad działaniami Policji, w szczególności o charakterze prewencyjno-kontrolnym, na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, nie zapewniały ich adekwatnego ukierunkowania i oceny. W szczególności, w ocenie NIK, ukierunkowanie przez Komendanta działań Policji na podstawie dedykowanych im mierników nie znajdowało w wystarczającym stopniu uzasadnienia w danych dot. przyczyn wypadków drogowych z udziałem pieszych. Podczas gdy ze statystyk policyjnych wynikało, że w latach 2012-2015 większość (około 60%)¹¹² wypadków z udziałem ww. grupy NURD nie została przez nich zawiniona, a wypadki przez nich spowodowane zagrażały przede wszystkim nim samym, to jednak oddziaływanie Policji – pomimo ograniczonych sił i środków – koncentrowało się w znacznej mierze na egzekwowaniu odpowiedzialności pieszych za naruszenia przepisów. Z-ca Komendanta, insp. Helena Michalak podkreśliła, że wpływ na ten stan miały analizy danych statystycznych wskazujące, że najwięcej pieszych traciło życie w wypadkach przez nich spowodowanych.

¹¹¹ Blok tematyczny nr I pn. Zarządzanie systemem bezpieczeństwa ruchu drogowego na poziomie regionalnym, skierowany był, zgodnie z ww. informacją kierownika KIK76, do przedstawicieli administracji samorządowej oraz innych instytucji szczebla regionalnego.

¹¹² <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>

Jednocześnie NIK odnotował, że Komendant miał świadomość ww. problemu i podjął działania na rzecz zmiany tego podejścia, aczkolwiek miały one ograniczoną skuteczność. Przejawem tych działań były polecenia wydane przez zastępcę Komendanta pod koniec 2014 r. dot. intensyfikacji działań policjantów skierowanych na egzekwowanie odpowiedzialności kierujących za naruszenia przepisów o bezpieczeństwie pieszych, a następnie przyjęcie i wdrożenie Programu Bezpieczeństwa Pieszych, w którym określony został miernik w ww. zakresie i jego wartość oczekiwana. W ocenie NIK stanowiło to krok we właściwym kierunku, niemniej proporcje w dalszym ciągu pozostają nieadekwatne do występujących zagrożeń. W tym w szczególności nie znajduje uzasadnienia podejście oparte na utrzymaniu wysokiego zaangażowania Policji w proces dyscyplinowania pieszych, tj. na poziomie nie mniejszym, a w praktyce przewyższającym ich udział wśród sprawców wypadków drogowych. Konstrukcja mierników w tym zakresie wskazuje także, że nie oparto ww. podejścia o ocenę skuteczności działań represyjnych wobec pieszych, lecz odnoszono je do skali zawinionych przez nich wypadków drogowych w okresach poprzedzających.

Jak wynikało z treści ww. Programu:

- poziom reakcji Policji na wykroczenia pieszych (tj. 11,1% ogólnej liczby zastosowanych środków prawnych wobec uczestników RD) przewyższał procentowy udział wypadków z winy pieszych (tj. 8,8% ogólnej liczbie wypadków)¹¹³, przy czym jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD *przyjęto, że skoro „reakcja” w tym obszarze jest większa od „zagrożenia”, to działania policjantów są adekwatne, podczas gdy*
- poziom reakcji Policji na wykroczenia kierujących polegające na niestosowaniu się do przepisów o zachowaniu wobec pieszych (tj. 1% ogólnej liczby zastosowanych środków prawnych wobec uczestników RD) był mniejszy od procentowego udziału wypadków z udziałem pieszych z winy kierujących (tj. 15,9% ogólnej liczby wypadków).

Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD *z przyczyn obiektywnych trudno byłoby przyjąć osiągnięcie wartości procentowej [...] adekwatnej do występującego zagrożenia z uwagi na potrzebę realizowania równoległe szeregu innych działań. Z wyjaśnień ww. wynikało jednocześnie, że na bezpieczeństwo NURD, w tym m.in. pieszych, wpływ miały nie tylko działania bezpośrednio skierowane na tych użytkowników dróg, ale także inne obszary aktywności Policji, m.in. w zakresie spowolnienia ruchu, gdyż poważne skutki wypadków [z udziałem pieszych] należy wprost identyfikować z dużą prędkością kolizyjną. W tym kontekście NIK zauważa jednak, że nawet KGP nie posiadała danych odnośnie skali ujawnionych przez Policję – w rejonach przejść dla pieszych – wykroczeń polegających na przekroczeniu dozwolonej prędkości w rejonach przejść dla pieszych, wobec czego – jak sama wskazuje – nie można ocenić czy wzmożone działania w obszarze pomiaru prędkości miały również przełożenie na poprawę bezpieczeństwa pieszych¹¹⁴.*

Podejście to nie uwzględnia, w ocenie NIK, także specyfiki udziału wybranych grup pieszych w RD. Zauważyć należy, że istotna część wypadków z udziałem pieszych obejmowała osoby najmłodsze (grupa wiekowa 0-14) i tzw. seniorów (osoby powyżej 60 lat)¹¹⁵, wobec których należy uwzględniać potencjalne ryzyko

¹¹³ Dane odnoszące się do 2014 r.

¹¹⁴ Pismo zastępcy Dyrektora BPiRD KGP do KWP/KSP z dn. 9 lutego 2015 r. (l.dz. ER-332/250/15/AK)

¹¹⁵ Tj. ok 4,2 tys. (w 2014 r.) i 4 tys. (2015 r.) co każdorazowo stanowiło ok. 47% wypadków z udziałem pieszych. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego za rok 2014 [<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/struktura-ludnosc/16,1.html>] liczba dzieci w wieku do lat 14 wynosiła 5 764,2 tys. osób (tj. 15% ogółu ludności w Polsce), a osoby w wieku 60/65 lat i więcej – 7 305,4 tys. osób (tj. 19% ogółu ludności w Polsce).

wystąpienia okoliczności ograniczających świadomość zagrożeń w RD, w tym prawidłową ocenę sytuacji na drodze. Okoliczności powyższe powodują, że działania represyjne mają ograniczony zakres oddziaływania (zwłaszcza wobec pierwszej z ww. grup).

W związku z powyższym pozytywnie należy ocenić zapowiedź ewaluacji Programu Bezpieczeństwa Pieszyc i przygotowania kolejnego dokumentu planistycznego w obszarze bezpieczeństwa pieszych, której elementem powinno przede wszystkim analiza skuteczności podjętych działań. Dostępne statystyki policyjne wskazują przy tym, że osiągnięte dotychczas wyniki realizacji ww. Programu, w tym w szczególności dynamika spadku zagrożeń dla bezpieczeństwa pieszych były dalece niewystarczające. W latach 2014-2015 blisko pięciokrotnemu zwiększeniu „ujawnialności” (z 38 041 na 221 448) wykroczeń popełnionych przez kierujących za zachowania wobec pieszych nie towarzyszył wyraźny spadek liczby zdarzeń drogowych spowodowanych przez kierujących. Co więcej, odnotowano wzrost liczby tych zdarzeń drogowych o 3,7%, a liczba wypadków z udziałem pieszych z winy kierujących pozostawała na praktycznie niezmiennym poziomie¹¹⁶. Jednocześnie w okresie tym liczba ofiar wśród pieszych (zabici, ciężko i lekko ranni) zdarzeń spowodowanych przez kierujących zmniejszyła się zaledwie o 1,4% (z 5 917 do 5 836). W ocenie NIK przyjęcie wśród głównych kryteriów oceny realizacji Programu „liczby wypadków drogowych z udziałem pieszych” budzi uzasadnione wątpliwości pod względem metodologicznym. Miernik ten niewątpliwie obrazuje tendencje w zakresie bezpieczeństwa pieszych, lecz wobec braku badań odnośnie wpływu różnych czynników (represja, profilaktyka) – w tym także działań innych uprawnionych podmiotów (m.in. modernizacja infrastruktury drogowej, działalność edukacyjna) – nie pozwala on na realną ocenę rezultatów działań Policji określonych w tym dokumencie.

(dowód: akta kontroli str. 31, 35-38, 305-321, 334-336, 735, 796-800)

2. Komendant miał ograniczony wpływ na faktyczny sposób realizacji działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, a równocześnie ograniczoną wiedzę o faktycznej aktywności jednostek wykonawczych Policji w ww. obszarze, która w praktyce uniemożliwiała ocenę ich jakości i adekwatności. Powyższe wynikało z przyjętego na poziomie KGP podejścia, które polegało na pozostawieniu jednostkom wykonawczym Policji istotnego stopnia swobody w doborze metod i środków w celu wdrożenia wyznaczonych centralnie ogólnych kierunków oddziaływań Policji. Przyjęte przez Komendanta rozwiązania dot. monitorowania aktywności Policji sprowadzały się co do zasady do przetwarzania danych liczbowych ilustrujących skalę działań z perspektywy poszczególnych garnizonów Policji. Podejście to widoczne było m.in. w odniesieniu do Programu Bezpieczeństwa Pieszyc. W dokumencie tym Komendant określił szereg zadań do realizacji przez właściwych naczelników wydziałów ds. RD w KWP/KSP lub jednostkach Policji niższego rzędu, w tym m.in. ww. typowanie miejsc niebezpiecznych (szerzej w rozdziale 2), sporządzanie na poziomie KWP/KSP i niższym, analiz stanu bezpieczeństwa RD, czy też realizacji działań profilaktyczno-edukacyjnych. Przy tym zrezygnowano z określenia, na poziomie centralnym, sposobu realizacji poszczególnych zadań, pozostawiając to do rozstrzygnięcia podmiotom zobowiązanym do ich wdrożenia. Jednocześnie, w przyjętym mechanizmie monitorowania i oceny realizacji Programu, nie zostały określone rozwiązania w zakresie sprawdzenia przyjętych w poszczególnych garnizonach sposobów realizacji Programu, w tym jakości, prawidłowości lub adekwatności działań zobowiązanych podmiotów. Komendant nie pozyskiwał informacji

¹¹⁶ Tj. w 2014 r.: 5 545, w 2015 r.: 5 559.

o sposobie, w tym metodach wdrożenia ww. działań na poziomie poszczególnych garnizonów Policji, ograniczając się do monitorowania, na poziomie KGP, danych statystycznych.

3. NIK zwraca uwagę, że opracowane w KGP, a następnie przyjęte przez KR BRD wskaźniki dla działań/zadań związanych ze zwiększeniem aktywności Policji na rzecz tzw. NURD lub bezpośrednio pieszych, określonych w PR na rok 2013, 2014-2015 i 2015-2016, nie pozwalały na adekwatną ocenę wdrożenia ww. zadania/działania. W szczególności, NIK podkreśla w tym zakresie, przyjęcie wskaźników, w przypadku których:

- stopień realizacji (uzyskane wartości liczbowe) uzależniony był zarówno od aktywności Policji, jak i innych obiektywnych czynników, na wystąpienie których Policja nie miała wpływu¹¹⁷;
- zakres przedmiotowy wskaźnika obrazujący stopień realizacji zadania był niespójny z przedmiotem tego zadania, tj. dane objęte wskaźnikiem odnosiły się do ogółu aktywności Policji, podczas gdy zadanie ograniczone było miejscowo do działań podejmowanych na *obszarach o wysokim poziomie zagrożenia pieszych*¹¹⁸;
- wartość docelowa wskaźników szacowana była w oparciu o przyjętą formułę, według której ocena stopnia realizacji celu uzależniona była od osiągnięcia w danym roku wartości liczbowych nie mniejszych, niż w roku poprzednim¹¹⁹. Jak przyznał w wyjaśnieniach z-ca Dyrektora BPiRD *ocena dot. aktywizacji/intensyfikacji działań Policji w odniesieniu do poszczególnych wyodrębnionych obszarów w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego jest bardzo trudna do realizacji, a wręcz nie zawsze możliwa do przedstawienia w ujęciu liczbowym*, wskazując przy tym, że na intensyfikację działań składa się wiele czynników ukierunkowanych na dany obszar. Ponadto, jak zaznaczył *wartości wskaźnika stanowiące cel do osiągnięcia w kolejnym roku pozwalały na monitorowanie funkcjonowanie programu z poziomu centralnego*.

Okoliczności te powodowały, że w ocenie NIK nie było możliwe adekwatne zwymiarowanie działań podjętych przez Policję i ich skutków w zakresie określonym w działaniu/zadaniu.

Ponadto, NIK zwraca uwagę, iż coroczna, wraz z zatwierdzaniem kolejnych PR, zmiana wskaźników przypisanych ww. działaniu/zadaniu utrudniała lub w praktyce uniemożliwiała właściwe monitorowanie postępów uzyskiwanych przez Policję w ich wdrożeniu. Przy tym NIK dostrzega, że ww. okoliczności nie była w pełni zależna od KGP, a nawet Komendant sygnalizował KR BRD potrzebę utrzymania dotychczasowych wskaźników w toku prac nad PR na lata 2015-2016.

Ocena częściowa

Komendant określił oczekiwane kierunki działań Policji w obszarze bezpieczeństwa pieszych i mierniki służące monitorowaniu i ocenie stopnia ich realizacji. Jednakże NIK stwierdziła, że działania te miały ograniczony charakter i sprowadzały się, co do zasady, do weryfikacji danych statystycznych ilustrujących aktywność Policji i stan

¹¹⁷ PR 2013: wskaźnik produktu: Liczba kontroli pieszych, wskaźnik rezultatu: Liczba wybranych wykroczeń popełnionych przez pieszych; PR 2014-2015: wskaźniki dot. liczby ujawnionych wykroczeń popełnionych przez pieszych oraz przez kierujących wobec pieszych, jak również liczby legitymowanych pieszych i kierujących.

¹¹⁸ Dot. wszystkich wskaźników przypisanych ww. zadaniu w PR 2014-2015 i PR 2015-2016.

¹¹⁹ Dot. wskaźników wykazanych w przypisach nr 117 i 118. Szczególny przypadek wystąpił w odniesieniu do ustalenia wartości docelowej wskaźnika w PR 2015-2016 pn. *Liczba policjantów zaangażowanych w działania „Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego”*, który został ustalono w ten sam sposób jw. (tj. co najmniej na poziomie zrealizowany w roku poprzednim), mimo, że w 2015 r. dwukrotnie zwiększona została liczba ww. działań.

bezpieczeństwa RD. Przyjęte rozwiązania nie pozwalały przy tym na właściwe, adekwatne odzwierciedlenie w działaniach Policji podstawowych zagrożeń dla bezpieczeństwa pieszych i ocenę faktycznej skuteczności realizowanych zadań. W ocenie NIK nie znajduje uzasadnienia przyjęte przez Kierownictwo Policji podejście dot. oddziaływania na poprawę bezpieczeństwa pieszych, a w ograniczonym stopniu także rowerzystów, oparte na skoncentrowaniu uwagi na działaniach podejmowanych przez Policję w zakresie kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez te grupy uczestników RD. W nieadekwatnym stopniu zaś uwzględniony został aspekt egzekwowania odpowiedzialności kierujących pojazdami – głównych sprawców wypadków z udziałem pieszych – za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu NURD. NIK odnotowała przy tym, że Komendant zidentyfikował taką okoliczność – w zakresie bezpieczeństwa pieszych – i podjął działania naprawcze, lecz nie doprowadziły one do rozwiązania problemu w tym zakresie.

Komendant nie podjął szczególnych działań dedykowanych bezpośrednio poprawie bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym, w tym ukierunkowania aktywności kontrolno-prewencyjnej Policji i jej oceny, choć istotne zagrożenia wobec ww. grupy uczestników RD zidentyfikowane zostały m.in. w Narodowym Programie BRD. Podkreślenia przy tym wymaga, że zgodnie ze zdefiniowanym w ramach tego dokumentu priorytetem dla filaru pn. *Bezpieczny człowiek*, oczekiwano działań na rzecz kształtowania bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego, zarówno w wymiarze edukacyjnym, jak i nadzoru nad ruchem drogowym. Tymczasem działania, określone na poziomie centralnym, w zakresie ostatniej w ww. form oddziaływania Policji, miały ograniczony zakres, obejmując rowerzystów jedynie w szerszym kontekście bezpieczeństwa NURD.

NIK pozytywnie ocenia aktywność Komendanta w zakresie objęcia problematyki bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów działaniami o charakterze profilaktycznym. Szczególnie istotne w ocenie NIK było objęcie ich zakresem grup szczególnego ryzyka, wobec których oddziaływanie represyjne wydaje się mieć ograniczoną skuteczność, tj. najmłodszych i najstarszych uczestników RD.

Komendant nie określał wytycznych, ani w innych sposób nie wpływał na organizację działań Policji w zakresie realizacji zadań związanych z opiniowaniem projektów organizacji ruchu. Jednocześnie – dostrzegając zagrożenia i ograniczenia Policji w zakresie rzetelnej realizacji tych zadań – podjął działania na rzecz zmniejszenia roli Policji w tym zakresie.

4. Współpraca Policji z podmiotami zewnętrznymi w zakresie inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz monitorowania działań

Opis stanu faktycznego

1. Kontrola wykazała, że Komendant dostrzegając potrzebę współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w RD, w tym także dot. NURD, podjął w szczególności następujące działania:

- określił, że jednym z zadań służących realizacji priorytetu KGP nr II pn. *Działania Policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach* na lata 2013-2015 było *wzmocnienie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w celu wzrostu poziomu bezpieczeństwa na drogach* (zadanie powierzone do realizacji zarówno przez KWP/KSP, jak również KGP);

- wydał wytyczne dot. współpracy ze strażami gminnymi/miejskimi¹²⁰ dot. wykorzystania urządzeń rejestrujących naruszenia przepisów RD¹²¹, w których wskazał m.in. że *podczas uzgadniania czasu i miejsca wykorzystania urządzenia rejestrującego należy uwzględnić m.in. lokalizację miejsc i obiektów o podwyższonym ryzyku wystąpienia zagrożeń dla ruchu pieszych (§3 pkt 3 wytycznych)*. Wytyczne te uległy dezaktualizacji wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w wyniku której straże gminne/miejskie utraciły uprawnienia do wykorzystania urządzeń rejestrujących w kontroli ruchu drogowego¹²²;
- w Programie Bezpieczeństwa Piesznych wskazał na potrzebę podejmowania działań we współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie realizacji zadań prewencyjno-represyjnych (wskazując przy tym na kierunek wynikający z wytycznych ujętych w tirecie powyżej), profilaktycznych (w szczególności współpraca z lokalnymi ośrodkami masowego przekazu, w ramach działań informacyjnych, inspirowanie innych podmiotów do działań profilaktyczno-edukacyjnych i poszukiwanie partnerów do wspólnej realizacji działań lokalnych) i w obszarze inżynierii i infrastruktury drogowej (w szczególności sygnalizowanie zidentyfikowanych zagrożeń, inicjowanie działań infrastrukturalnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa, wspólne kontrole miejsc niebezpiecznych). Przy tym w ramach każdego z ww. obszarów, Komendant określił potencjalne podmioty współpracujące;
- w rocznych Planach działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa w RD na rok 2014 i 2015 określił, że *należy dążyć do zaangażowania [...] przedstawicieli innych instytucji i podmiotów odpowiedzialnych za poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Corocznie przekazywał także do podmiotów zewnętrznych¹²³ informację o harmonogramie ww. działań, zachęcając do podjęcia współdziałania w ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 263-276, 354-356, 372-374, 391-394, 457-458)

2. W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki odmowy przez Kierownictwo Policji podjęcia współdziałania z podmiotami zewnętrznymi na rzecz poprawy bezpieczeństwa RD. Z wyjaśnień Dyrektora Biura Ruchu Drogowego¹²⁴ wynikało, że przesłankami do odmowy były w szczególności komercyjny charakter współpracy, brak należytego przygotowania ze strony podmiotu zgłaszającego lub brak spełnienia warunków udzielenia honorowego patronatu planowanym przedsięwzięciom.

(dowód: akta kontroli str. 746-761)

3. Na poziomie KGP nie monitorowano współdziałania Policji z podmiotami pozapolicyjnymi, w tym jego zakresu, skali i efektów, w ramach realizacji działań wzmożonych pod nazwą *Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego*, ani we wdrażaniu Programu Bezpieczeństwa Piesznych.

(dowód: akta kontroli str. 334-336, 746-750)

¹²⁰ Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z dn. 17 lutego 2014 r. w sprawie uzgadniania z policjantami miejsca i czasu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, prowadzonej przez straże gminne (miejskie) na podstawie art.129b ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.) – (Dz. Urz. KGP poz. 13), zwane dalej: wytycznymi KGP nr 2/2014.

¹²¹ urządzenie rejestrujące - przenośne albo zainstalowane w pojeździe urządzenie ujawniające i zapisujące za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami;

¹²² Art. 129b ust.4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, został uchylony ustawą z dn.24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. poz. 1335).

¹²³ W tym: Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej, Główny Inspektor Transportu Drogowego.

¹²⁴ Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Dyrektora Biura Ruchu Drogowego przez insp. Leszka Jankowskiego, Radcę w Biurze Ruchu Drogowego KGP.

4. Komendant zobowiązał BPiRD do realizacji, w ramach właściwości Komendy Głównej Policji, zadania pn. *Wzmocnienie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi*. Obowiązki BPiRD obejmowały również monitorowanie działań podejmowanych w tym zakresie przez KWP/KSP. W ramach realizacji ww. zadań, BPiRD dwukrotnie¹²⁵ pozyskało, przy wykorzystaniu wystandaryzowanych kwestionariuszy, informacje z wszystkich KWP/KSP dot. współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi. Jak wyjaśnił z-ca Dyrektora BPiRD, *przegląd (analiza) przesłanych materiałów pozwolił stwierdzić, że obszar współpracy jest bardzo szeroki, a ponadto opiera się na różnych podstawach współpracy*. Z wyjaśnień ww. wynikało, że w oparciu o ww. czynności, ustalono że *w otrzymanych informacjach z KWP/KSP wielokrotnie pojawiały się sygnały dot. problemów we współpracy ze Strażami Miejskimi/Gminnymi*.

(dowód: akta kontroli str. 457-458, 464-478, 563-579, 694-699)

Nieprawidłowości
i uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK ponownie¹²⁶ zwraca uwagę na brak wykorzystania przez Kierownictwo Policji możliwości jakie stwarza wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich na rzecz analizy zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, określenia adekwatnych i skutecznych instrumentów oddziaływania Policji – w tym ich zakresu i grup adresatów – poszczególnych działań oraz opracowania adekwatnych mechanizmów oceny skuteczności oddziaływań Policji – w tym konstrukcji mierników oceny realizacji zadań.

2. Dyrektor BPiRD¹²⁷ nierzetelnie realizował działania na rzecz wdrożenia zadania pn. *Wzmocnienie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi* w ramach priorytetów KGP na lata 2013-2015. W szczególności NIK ustaliła, że w BPiRD nie dokonano oceny współpracy prowadzonej przez KWP/KSP z podmiotami pozapolicyjnymi za rok 2014 i 2015, w tym nie przeprowadzono czynności monitorujących ww. współpracę, przy wykorzystaniu wystandaryzowanych sprawozdań półrocznych, mimo że BPiRD było do tego zobowiązane przez Komendanta. Obowiązek ten, w tym ww. sposób jego realizacji, był określany corocznie w latach 2013-2015 w zatwierdzanych przez Komendanta dokumentów pn. *Katalog mierników dla komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji na rok....*, jako tzw. miernik monitorowany. Z ustaleń kontroli wynika, że miernik ten miał charakter poglądowy i powinien być wykorzystany przez BPiRD do weryfikacji zasadności wprowadzenia danego miernika do systemu oceny KWP/KSP w przyszłości. Z wyjaśnień przedstawionych przez z-cę Dyrektora BPiRD wynikało, że w biurze tym przyjęto, iż nie zachodziła potrzeba kontynuacji takiego sposobu monitorowania realizacji zadania (mechanizm ten był stosowany przez BPiRD za okres obejmujący rok 2013), ze względu na powtarzalny charakter tej współpracy oraz utrzymujące się w większości, w dalszym ciągu, stwierdzone w 2013 r. przypadki współpracy. W związku z powyższym, jak wynika z wyjaśnień *odstępiono od pozyskiwania danych za 2014 i 2015, natomiast monitorowanie odbywało się jedynie przy okazji roboczych kontaktów z podległymi jednostkami*. W ocenie NIK przyjęte podejście były nieuprawnione i stało w sprzeczności z dyspozycjami Komendanta wynikającymi z ww. dokumentacji. Ponadto, NIK nie stwierdziła, by ww. robocze formy monitorowania zostały w jakikolwiek sposób udokumentowane przez BPiRD.

¹²⁵ Dane za I połowę 2013 r. i za rok 2013.

¹²⁶ W wystąpieniu kontrolnym (kontrola NIK nr P/13/100) z dn. 5 grudnia 2013 r. skierowanym do Komendanta Głównego Policji, NIK sformułowała m.in. wniosek pokontrolny, gdzie wskazała na potrzebę zainicjowania – w oparciu o potencjał naukowo-badawczy szkół Policji, systemowych badań naukowych w zakresie działań Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

¹²⁷ W okresie objętym kontrolą stanowisko Dyrektora BPiRD pełnili: insp. Marek Walczak (do 14.05.2015 r.) i insp. Ryszard Garbarz. Funkcję zastępcy Dyrektora BPiRD sprawującego nadzór nad Wydziałem Ruchu Drogowego pełnili w ww. okresie mł. insp. Rafał Kozłowski (do 31.05.2014 r.) i insp. Leszek Jankowski.

Ponadto, w ocenie NIK, Dyrektor BPiRD w niepełnym zakresie zrealizował działania własne KGP dotyczące ww. zadania priorytetowego. Zgodnie z dokumentem pn. *Plan działalności Komendy Głównej Policji na lata 2013-2015 do priorytetów KGP na lata 2013-2015*, Dyrektor BPiRD został zobowiązany m.in. do:

1) przygotowania analizy mającej na celu określenie podmiotów pozapolicyjnych współdziałających w zapewnieniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym ze wskazaniem płaszczyzn współpracy.

W tym zakresie NIK ustaliła, że w BPiRD nie został opracowany żaden dokument prezentujący wyniki przeglądu pozyskanych informacji z KWP/KSP. Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało, że w BPiRD zapoznano się z uzyskanymi informacjami, w tym m.in. zidentyfikowano główne podmioty zewnętrzne współpracujące z KWP/KSP¹²⁸, ale przyjęto założenie, że analiza problemu nie wymaga dochowania formy pisemnej, wobec czego zrezygnowano z przedstawienia podjętych działań w ww. zakresie, w tym także głównych wniosków lub obserwacji w formie pisemnej. W ocenie NIK takie podejście było nieuprawnione, na co wskazywała zarówno nazwa działania tj. *opracowanie analizy [...]*, a więc nie tylko jej przeprowadzenie, ale i przedstawienie w określonej formie¹²⁹, a także nie pozwalała ona na zapewnienie adekwatnych rozwiązań w zakresie rozliczalności działań BPiRD;

2) opracowania koncepcji mającej na celu wzmocnienie współpracy [z podmiotami zewnętrznymi]

Kontrola wykazała, że w ramach tego podzadania opracowany został w BPiRD projekt wytycznych Komendanta dot. współdziałania ze strażami miejskimi (gminnymi) w zakresie wykorzystania urządzeń rejestrujących (ww. wytyczne KGP nr 2/2014). Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało, że było to efektem przyjęcia założenia, że wobec stwierdzenia wielowątkowego charakteru współpracy KWP/KSP z podmiotami zewnętrznymi, reakcja KGP zostanie skoncentrowana na wybranym jednym obszarze, który wymagał reakcji ze strony KGP. Przy tym, skoncentrowano się na ww. instytucjach z uwagi na sygnalizowane przez KWP/KSP problemy we współpracy. Jednocześnie w trakcie prac podjętych w ww. zakresie zdecydowano, że *opracowanie „koncepcji” nie rozwiąże kompleksowo istniejącego problemu, dlatego też została podjęta decyzja o przygotowaniu wytycznych, które wskazują konkretny sposób zachowania się policjantów w konkretnej sprawie, jako dokumentu adekwatnego do regulowanego obszaru*. W ocenie NIK, podjęte działania BPiRD nie zapewniły pełnego i adekwatnego wdrożenia ww. etapu realizacji ww. zadania. NIK przyjęła przy tym, że sformułowanie „opracowanie koncepcji” winno być interpretowane jako opracowanie całościowego podejścia określającego pożądane wobec wszystkich KWP/KSP kierunki współpracy z podmiotami zewnętrznymi, jej obszary oraz ramy działań, w tym np. procedury, dobre praktyki, itp. W ocenie NIK wydanie dokumentu (niezależnie od jego nazwy) dotyczącego współdziałania z jednym z głównych podmiotów zewnętrznych współpracujących z Policją w obszarze bezpieczeństwa RD odnoszące się tylko do jednego z aspektów tej współpracy, nie może być uznane za pełne wdrożenie wyznaczonego etapu realizacji zadania.

(dowód: akta kontroli str. 457-458, 464-478, 553-579, 694-699)

¹²⁸ W szczególności: Straże Miejskie/Gminne, Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego, Wydziały Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędów Wojewódzkich, Krajowe i Wojewódzkie Centrum BRD, GDDKiA oraz szereg instytucji oświatowych.

¹²⁹ Wg Słownika Języka Polskiego PWN (sjp.pwn.pl): *opracować* – *opracowywać* «pracując nad czymś, nadać temu określoną formę»

Komendant identyfikował potrzebę współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym pieszych i podjął działania na rzecz jej ułatwienia. Pozostawił przy tym duży zakres swobody kierownikom jednostek Policji odnośnie sposobu realizacji ww. współpracy. Jednocześnie jednak, Komendant nie miał pełnej wiedzy o faktycznej współpracy prowadzonej przez jednostki Policji z podmiotami zewnętrznymi, w tym odnośnie jej skuteczności. Wynikało to zarówno z przyjętych rozwiązań sprawozdawczych z realizacji wyznaczonych zadań, w tym realizacji działań wzmożonych i Programu Bezpieczeństwa Pieszych, jak również nierzetelnej realizacji działań, jakie Komendant powierzył w tym zakresie BPiRD. Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w jednostkach wykonawczych Policji wskazują, że współpraca ta, mimo istotnego znaczenia, miała ograniczoną skalę i zakres.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Określenie – na poziomie krajowym – rozwiązań w zakresie typowania miejsc niebezpiecznych dla pieszych. Wniosek ten mógłby zostać zrealizowany poprzez określenie podstawowych zasad, jakie powinny być uwzględnione przez podmioty realizujące ww. zadanie, m.in. odnośnie: okresu porównawczego stanowiącego podstawę analizy danych statystycznych; maksymalnej długości odcinka drogi, w odniesieniu do którego ww. dane podlegałyby porównaniu; rozważenia możliwości określenia wartości proporcjonalnych będących podstawą analizy w zakresie wystąpienia kumulacji zdarzeń drogowych (uzależnienie wartości granicznych od uwarunkowań lokalnych, np. natężenie ruchu, czy też skala zdarzeń drogowych na danym terenie). Jednocześnie NIK wnosi o rozważenie możliwości rozszerzenia zakresu definicyjnego „miejsc niebezpiecznych”, tak by możliwe było wykorzystanie innych – niż kumulacja zdarzeń drogowych – narzędzi ich identyfikacji, w szczególności w oparciu o szacowanie ryzyka.
2. Wypracowania standardów realizacji zadań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz rozwiązań w zakresie oceny jakości i prawidłowości ich wdrożenia;
3. Zwiększenie wykorzystania wiedzy i doświadczenia ośrodków naukowo-badawczych i innych podmiotów realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa RD, w tym organizacji pozarządowych, w zakresie prowadzonej analizy zagrożenia pieszych i rowerzystów oraz identyfikacji kierunków skutecznego oddziaływania Policji na jego poprawę;
4. Intensyfikację działań Policji w zakresie egzekwowania odpowiedzialności kierujących za naruszenia przepisów o bezpieczeństwie pieszych, jak również rowerzystów, w celu zapewnienia adekwatnej reakcji Policji do zagrożenia stwarzanego przez ww. uczestników ruchu drogowego;
5. Zapewnienie skutecznych mechanizmów współpracy Policji z podmiotami zewnętrznymi w obszarze bezpieczeństwa RD, w tym z uwzględnieniem uwarunkowań dot. prowadzenia działań na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

NIK zwraca uwagę na ograniczoną aktywność Komendanta w obszarze analizy oraz nadzoru nad działaniami Policji na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym. Działania podjęte na poziomie centralnym w Policji wskazują, że głównym kierunkiem oddziaływania Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa ww. niechronionych uczestników RD były oddziaływania o charakterze profilaktycznym, działania na rzecz ograniczenia prędkości, a także w ograniczonym zakresie egzekwowanie odpowiedzialności rowerzystów za naruszenia przepisów o ruchu drogowym. Z wyjaśnień z-cy Dyrektora BPiRD wynikało, że ograniczona aktywność w tym zakresie na poziomie KGP wynikała m.in. z obserwowanej relatywnie ustabilizowanej sytuacji dot. liczby wypadków i ofiar wśród rowerzystów, przy rosnącym ich udziale w RD. Jednocześnie ww. podkreślał utrudnienia w reakcji na zagrożenia dla bezpieczeństwa rowerzystów związane z rozproszeniem wypadków z udziałem tej grupy uczestników RD oraz potrzebę usprawnień infrastrukturalnych jako podstawowego czynnika sprzyjającego dalszej poprawie bezpieczeństwa rowerzystów.

NIK podkreśla jednak, że statystyki policyjne w ww. obszarze wskazują na utrzymującą się na przestrzeni lat 2012-2015 stosunkowo dużą liczbę wypadków z udziałem rowerzystów (około 13-14% ogółu wypadków, tj. powyżej 4,5 tys. rocznie), w tym także ofiar śmiertelnych (ok. 9% ogółu ofiar śmiertelnych, tj. około 300 osób rocznie). Zauważyć należy, że już w Narodowym Programie Bezpieczeństwa RD na lata 2013-2020, rowerzyści uznani zostali za jedną z grup wysokiego ryzyka wśród ofiar wypadków drogowych. NIK zwraca uwagę także na dostrzegalną tendencję sezonowości wypadków wśród rowerzystów, które ulegały istotnej intensyfikacji w tzw. miesiącach ciepłych, tj. kwiecień-październik. Niemniej jednak podkreślić należy, iż dokonanie rzetelnej analizy stanu bezpieczeństwa, obrazującej rzeczywisty poziom zagrożenia rowerzystów, możliwe jest wyłącznie z wykorzystaniem danych dotyczących poziomu natężenia ruchu rowerowego i dynamiki jego zmiany. Jak wykazały wyniki kontroli, KGP – mając świadomość tych ograniczeń – nie inicjowała przeprowadzenia takich badań, a także nie zwracała się do podmiotów zewnętrznych o ich podjęcie.

Ponadto, w ocenie NIK dostępne dane europejskie wskazują, że w dalszym ciągu bezpieczeństwo rowerzystów w Polsce wymaga istotnych działań naprawczych. Porównanie danych pomiędzy rokiem 2004 i 2013 r. wskazuje, że wprawdzie na przestrzeni ww. lat w Polsce odnotowano jeden z największych spadków w liczbie ofiar śmiertelnych wśród rowerzystów w przeliczeniu na milion mieszkańców, to jednak w dalszym ciągu Polska pozostawała wśród państw o najwyższym wskaźniku zagrożenia w tym zakresie (wśród wykazanych 21 państw członkowskich UE), ustępując jedynie Rumunii.¹³⁰

W ocenie NIK ww. wskazuje na konieczność intensyfikacji działań Policji w ww. obszarze, w szczególności w kontekście egzekwowania odpowiedzialności kierujących (innych niż rowerzyści) za naruszenie przepisów o bezpieczeństwie rowerzystów. Dotychczas dostrzegalne było podejście na poziomie KGP, w którym znikoma aktywność Policji skierowana na problem bezpieczeństwa rowerzystów opierała się na zagrożeniach stwarzanych przez tą grupę uczestników RD. W tym zakresie NIK podkreśla, że ze statystyk policyjnych wynikało, że zdecydowana większość wypadków z udziałem rowerzystów w latach 2014-2015 nie była przez

¹³⁰ http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/statistics/dacota/bfs2015_cyclists.pdf

nich zawiniona¹³¹, a przy tym stanowili oni zdecydowaną większość wśród ofiar tych wypadków¹³².

(dowód: akta kontroli str. 43-47, 746-750)

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 07 lipca 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

¹³¹ Tj. Liczba wypadków z udziałem rowerzystów, które nie zostały zawinione przez rowerzystów, odpowiedni: 3,1 tys. z 4,8 tys. (tj. 63,2%) w 2014 r. oraz 3,0 tys. z 4,6 tys. (tj. 64,5%) w 2015 r.

¹³² Tj. W 2014 r. - rowerzyści stanowili 286 spośród 292 zabitych i 4 270 spośród 4 736 rannych w wypadkach drogowych z ich udziałem; w 2015 r. - odpowiednio: 300 z 303 zabitych oraz 4 411 z 4 473 rannych.