



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.24.2020

Młodszy Inspektor Tomasz Skoneczka
Komendant Powiatowy Policji w Brodnicy
ul. Zamkowa 13,
87-300 Brodnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/058 – Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim

Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Policji w Brodnicy ¹ , ul. Zamkowa 13, 87-300 Brodnica.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Skoneczka, p.o. Komendanta od 9 lutego do 31 października 2018 r., a następnie Komendant od 1 listopada 2018 r. - nadal. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mariusz Lewandowski, Komendant od 16 lutego 2013 r. do 16 maja 2016 r., Jarosław Nowatkowski, p.o. Komendanta od 17 maja do 29 września 2016 r., a następnie Komendant od 30 września 2016 r. do 19 lutego 2018 r.
	(akta kontroli str. 27-29)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych. 2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia 12 sierpnia 2020 r., z w wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Joanna Nierebińska-Mazurek, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LBY/88/2020 z 18 maja 2020 r. 2. Adam Ruciński, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/87/2020 z 18 maja 2020 r.
	(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „KPP” lub „Komenda”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Komendanta działania w zakresie identyfikacji i monitorowania najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych w obszarze właściwości KPP. Podlegli funkcjonariusze rzetelnie analizowali stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, opiniowali projekty organizacji ruchu drogowego, a uwagi i propozycje przedsięwzięć niezbędnych do usprawnienia i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego zgłaszali m.in. zarządcom dróg celem ich wyeliminowania.

W ocenie NIK Komenda była przygotowana organizacyjnie do zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Struktura etatów wynikała z założeń przyjętych przez Komendanta Głównego Policji, a funkcjonariusze Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego pracujący Referacie Ruchu Drogowego⁴ odbywali szkolenia z zakresu organizacji i nadzoru nad ruchem drogowym.

Dzięki cyklicznie powtarzanim przedsięwzięciom, m.in. w ramach realizacji planów działań kontrolno – prewencyjnych, KPP udało się doprowadzić do wyeliminowania, w okolicach przejść dla pieszych, wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym. Nie doszło również do wypadków, w których poszkodowani zostali ciężko ranni. Tym samym, pomimo, że nie zmniejszyła się liczba samych wypadków w tych miejscach⁵, w ocenie NIK, Komendant podejmował skuteczne działania w celu poprawy na nich bezpieczeństwa.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie nierzetelnego wprowadzenia informacji o zdarzeniach drogowych do Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji⁶ oraz sporządzania Kart Zdarzeń Drogowych⁷.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁹ KPP była jednostką właściwą do wykonywania zadań na terenie powiatu brodnickiego. W okresie objętym kontrolą w Komendzie obowiązywał nadany przez Komendanta Powiatowego Policji w Brodnicy¹⁰ Regulamin Komendy Powiatowej Policji w Brodnicy¹¹ z 15 grudnia 2006 r.¹². Zgodnie z nim zadania związane z pełnieniem służby na drogach wykonywali funkcjonariusze RRD.

Według stanu na 1 stycznia: 2016 r. oraz 2020 r. liczba zatrudnionych w RRD funkcjonariuszy była na tym samym poziomie, nie było wakatów. W służbie

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Zgodnie z Rozkazami organizacyjnymi Komendanta Powiatowego Policji w Brodnicy nr 2/12 z 30 lipca 2012 oraz nr 1/20 z 16 czerwca 2020 r., dalej: „RRD”.

⁵ Porównując okres wiosenno-letni (od 1 kwietnia do 30 września) i jesienno-zimowy (1 października do 30 marca) sezonu 2016/2017 do 2019/2020.

⁶ Dalej: „SEWiK”.

⁷ Dalej: „KZD”.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 360.

¹⁰ W porozumieniu z Komendantem Wojewódzkim Policji w Bydgoszczy, dalej: „Komendant”. Powstaje wrażenie, że skrót odnosi się do Komendanta Wojewódzkiego

¹¹ Dalej: „Regulamin”.

¹² Wraz ze zmianami z 14 marca 2008 r., 16 kwietnia 2009 r., 10 czerwca 2013 r.

pozostawało 14 funkcjonariuszy, z których 13 faktycznie kierowano do służby na drodze.

Komendant podał, że struktura etatów w RRD wynikała z założeń przyjętych przez Komendanta Głównego Policji, który ustalił liczbę etatów na nie mniejszą niż 10 procent stanu etatowego całej jednostki. Wskazał, iż w badanym okresie nie zidentyfikował problemów ani trudności działań RRD związanych z realizacją przydzielonych zadań. Ewentualne uwagi lub polecenia do służby były realizowane w ramach bieżącego nadzoru służbowego.

(akta kontroli str. 23-25, 30-56)

W wyżej wymienionym okresie 19¹³ funkcjonariuszy RRD ukończyło łącznie 33 szkolenia w obszarze zagadnień dotyczących ruchu drogowego. I tak:

- w 2016 r. jeden policjant wziął udział w części ogólnej szkolenia ruchu drogowego, a kolejny w części szczególnej,
- w 2017 r. jeden funkcjonariusz ukończył całe szkolenie ruchu drogowego, jeden część ogólną, a kolejny część szczególną tego kursu,
- w 2018 r. 19 policjantów szkoliło się z doskonalenia techniki jazdy samochodem. Ponadto jeden funkcjonariusz ukończył całe szkolenie ruchu drogowego, jeden część ogólną, a kolejny część szczególną,
- w 2019 r. dwoje policjantów odbyło szkolenie z obsługi wideorejestratorów wykroczeń (VR), jeden z kwalifikowanej pierwszej pomocy, a kolejnych dwóch z kontroli tachografów (T). Dodatkowo jeden funkcjonariusz ukończył całe szkolenie z ruchu drogowego, jeden część ogólną, a kolejny część szczególną,
- w 2020 r. dwoje policjantów ukończyło szkolenie z kontroli tachografów, a jeden z obsługi wideorejestratorów wykroczeń (VR).

(akta kontroli str. 58-59)

Ponadto¹⁴, 15 funkcjonariuszy RRD było przeszkolonych w zakresie stosowania przyrządów do pomiaru prędkości. I tak: na 1 stycznia 2016 r. przeszkolonych było sześćo funkcjonariuszy, na 1 stycznia 2018 r. dziewięcioro, a 1 stycznia 2020 r. - 15.

W ww. okresie żaden z policjantów RRD nie odbył szkolenia z czynności na miejscu zdarzenia oraz nie zgłaszał potrzeb szkoleniowych.

(akta kontroli str. 60-61)

W latach 2016-2020 potrzeby RRD finansowane były głównie z budżetu podstawowego Policji. Wydatki osobowe uzupełniane były o środki z Programu Modernizacji Policji, a wydatki rzeczowe zasilano także z rezerw celowych, np. Funduszu Wsparcia Policji oraz darowizny.

W 2016 r. koszty utrzymania RRD wyniosły łącznie 705,1 tys. zł, w tym koszty osobowe stanowiły 610,5 tys. zł., w 2017 r. było to 842,1 tys. zł (w tym koszty osobowe 750,9 tys. zł), w 2018 r. – 928,7 tys. zł (w tym koszty osobowe 824,2 tys. zł), w 2019 r. – 1.063,6 tys. zł (w tym koszty osobowe 956,8 zł), a w 2020¹⁵ r. – 445,6 tys. zł (w tym koszty osobowe 396,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 62-66)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2016 i 2018 r. RRD dysponował dwoma pojazdami oznakowanymi oraz jednym nieoznakowanym, a od stycznia 2020 r. w jego dyspozycji był także trzeci pojazd oznakowany. Policjanci ruchu drogowego korzystali ponadto z dwóch

¹³ W badanym okresie pięcioro przeszkolonych funkcjonariuszy przestało pracować w RRD.

¹⁴ Stan na 1 czerwca 2020 r.

¹⁵ Stan na 1 maja 2020 r.

motocykli. Pojazd nieoznakowany został w listopadzie 2019 r., w trakcie pościgu, trwale uszkodzony. Nowy samochód nieoznakowany wyposażony w wideorejestrator Komenda otrzymała na potrzeby RRD w lipcu 2020 r.

(akta kontroli str. 70-73, 236)

Ponadto funkcjonariusze RRD byli wyposażeni w sprzęt konieczny do prowadzenia służby na drogach, w tym m.in.: jeden wideorejestrator wykroczeń, pięć radiotelefonów przewoźnych¹⁶ oraz dziewięć noszonych, jeden cyfrowy aparat fotograficzny i jeden wózek do mierzenia odległości. Policjanci dysponowali także: przyrządem do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu wyposażonym w drukarkę, czterema wskaźnikami spożycia alkoholu¹⁷ oraz czterema przenośnymi urządzeniami do badania zawartości

alkoholu w wydychanym powietrzu¹⁸. Wg stanu na 1 stycznia 2020 r. dysponowali również jednym stacjonarno – przenośnym narkotesterem elektronicznym.

(akta kontroli str. 67-69)

2. W okresie objętym kontrolą KPP dysponowała wiedzą o liczbie wypadków drogowych i ich ofiar oraz kolizji, a także znała główne przyczyny wypadków kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściach dla pieszych. Od kwietnia 2016 r. do marca 2020 r. RRD odnotował łącznie 165 wypadków oraz 3 857 kolizji drogowych. Na przejściach dla pieszych doszło do 17 wypadków (10,3%) i 30 kolizji drogowych (0,8%), we wszystkich przypadkach z winy kierującego.

Na drogach powiatu brodnickiego w tym okresie zginęło 35 osób, 25 było ciężko, a 136 lekko rannych, z tego na przejściach dla pieszych zginął jeden pieszy (2,8%), a 18 osób było lekko rannych (13,2%). W poszczególnych przedziałach czasowych liczba wypadków i ich ofiar kształtowała się następująco:

- od 1 kwietnia do 30 września 2016 r. zarejestrowano łącznie 29 wypadków i 463 kolizje drogowe, z tego na przejściach dla pieszych doszło do jednego wypadku i dwóch kolizji w wyniku, których jedna osoba została lekko ranna;
- od 1 października 2016 r. do 31 marca 2017 r. odnotowano 21 wypadków i 448 kolizji drogowych, z tego na przejściach dla pieszych odnotowano cztery wypadki i tyle samo kolizji. W ich następstwie jedna osoba zmarła, a trzy zostały lekko ranne;
- od 1 kwietnia do 30 września 2017 r. doszło do 19 zdarzeń i 494 kolizji drogowych, z czego na przejściach dla pieszych miały miejsce trzy kolizje drogowe, nikt nie został w nich ranny;
- od 1 października 2017 r. do 31 marca 2018 r. zarejestrowano 17 zdarzeń i 509 kolizji drogowych, z czego na przejściach dla pieszych zdarzyły się dwa wypadki i cztery kolizje drogowe. W ich wyniku dwie osoby zostały lekko ranne;
- od 1 marca do 30 września 2018 r. miały miejsce 23 kolizje i 516 wypadków drogowych, z czego na przejściach dla pieszych doszło do dwóch wypadków i trzech kolizji drogowych. W ich wyniku dwie osoby zostały lekko ranne;
- od 1 października 2018r. do 31 marca 2019 r. miało miejsce 16 wypadków i 490 zdarzeń drogowych, z czego na przejściach dla pieszych wystąpiły trzy wypadki i sześć kolizji drogowych, w następstwie których trzy osoby zostały lekko ranne;
- od 1 kwietnia do 30 września 2019 r. doszło do 22 wypadków i 513 kolizji drogowych. W tym na przejściach dla pieszych miał miejsce jeden wypadek i trzy kolizje drogowe. Jedna osoba została lekko ranna;

¹⁶ Czterema na 1 stycznia 2016 r.

¹⁷ Dwoma na 1 stycznia 2016 i trzema na 1 stycznia 2018 r.

¹⁸ Trzema na 1 stycznia 2018 r.

- od 1 października 2019 r. do 31 marca 2020 r. odnotowano 18 wypadków i 424 kolizje. Na przejściach doszło do czterech wypadków i pięciu kolizji drogowych. Sześć osób zostało lekko rannych.

(akta kontroli str. 74)

RRD sporządzał co miesiąc informacje lub analizy stanu bezpieczeństwa na drogach powiatu brodnickiego¹⁹. Łącznie w badanym okresie²⁰ przygotowano 53 analizy, w tym pięć półrocznych i cztery roczne. Zawierały one m.in.: dane dotyczące zdarzeń drogowych i ich skutków, tj. przyczyny wypadków, ich czas, miejsce i liczbę oraz liczbę kolizji. W każdej analizie zawarte zostały wnioski dotyczące planowanych zadań i ich realizacji. W wymienionych dokumentach, co do zasady, nie wyodrębniano kwestii bezpieczeństwa dla pieszych.

Komendant podał, że bezpieczeństwo pieszych było analizowane całościowo w ramach analizy niechronionych uczestników ruchu drogowego (pieszych, rowerzystów i motorowerzystów). Poza tym każde zdarzenie drogowe z udziałem pieszych, zwłaszcza na przejściach dla pieszych, było osobno analizowane, a następnie na tej podstawie wdrażano działania wpływające na bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 75-85, 87-142)

W badanym okresie, KPP corocznie przygotowywała Analizę Stanu Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego na terenie powiatu brodnickiego. Odnosiły się one całościowo do bezpieczeństwa w ruchu drogowym bez wyszczególniania kwestii bezpieczeństwa pieszych.

(akta kontroli str. 12, 169, 646-678)

Od lipca 2019 r. RRD przygotowywał kwartalne analizy danych dotyczących naruszeń w ruchu drogowym w ramach funkcjonowania Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa²¹ z terenu powiatu brodnickiego. Łącznie, do 30 czerwca 2020 r., RRD sporządził pięć takich analiz²². Zawierały one informacje na temat stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i porządku publicznego oraz zagrożenia przestępczością na drogach. Przedstawiono w nich również analizę danych dotyczących naruszeń w ruchu drogowym w ramach funkcjonowania KMZB. Nie wydzielano w nich kwestii bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w KMZB nie było kategorii: „Niebezpieczne przejście dla pieszych”. Zgłaszający, w przypadku naniesienia zagrożenia na KMZB, musiałby dokonywać opisu, który wskazywałby jednoznacznie niebezpieczne przejście. Dodał również, że w czerwcu 2020 r. KPP zasugerowała Komendzie Wojewódzkiej Policji²³ wprowadzenie takiej kategorii zagrożenia.

(akta kontroli str. 7, 86, 624-627, 687-690)

Informacje o zdarzeniach na przejściach dla pieszych były gromadzone wyłącznie w SEWiK. W KPP nie wykorzystywano i nie inicjowano badań naukowych do oceny sytuacji na przejściach dla pieszych.

¹⁹ Z wyłączeniem informacji za listopad 2019 r.

²⁰ Do 15 lipca 2020 r.

²¹ Dalej: „KMZB”.

²² Stan na dzień 27.07.2020 r.

²³ Dalej: „KWP”.

Komendant podał m.in., że wszelkie zagrożenia bezpieczeństwa pieszych były prezentowane w formie informacji w sporządzanych analizach oraz w ramach KMZB. Dodał, że prowadzenie i inicjowanie badań naukowych nie leżało w kompetencji KPP.

(akta kontroli str. 26, 144)

Sytuację niechronionych uczestników ruchu drogowego analizowano w oparciu o założenia przyjęte w Wojewódzkich Programach Działań Policji²⁴ na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach województwa kujawsko – pomorskiego oraz w Planach Działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego²⁵.

Pierwszy Zastępca KPP podał, że w ww. analizach oraz informacjach miesięcznych o stanie bezpieczeństwa dokonywana była ogólna ocena efektywności podejmowanych działań, jednak bez szczegółowego odniesienia do najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych, ponieważ w ramach Systemu Elektronicznej Sprawozdawczości Policji (SESPol) nie ma technicznych możliwości uzyskania danych w odniesieniu do konkretnego przejścia.

(akta kontroli str. 11-12, 145-147)

W Komendzie sporządzano także miesięczne (w 2016 r.) i kwartalne (w latach 2017-2018) sprawozdania zawierające informacje dotyczące efektywności podejmowanych działań w zakresie ujawnionych nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej oraz liczby wniosków do zarządców dróg w sprawie zmian w organizacji ruchu lub wdrożenia nowych rozwiązań wpływających na bezpieczeństwo pieszych.

(akta kontroli str. 148, 162-167)

W badanym okresie KPP wydała 12 rekomendacji w zakresie zapobiegania zdarzeniom drogowym oraz koncepcji poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zaopiniowano m.in. zamontowanie tzw. „poduszek berlińskich” (wyspowych progów zwalniających), Aktywnych Przejść dla Pieszych w Brodnicy²⁶ oraz w gminie Osiek. Występowano ponadto do Zarządu Dróg Wojewódzkich²⁷ o zmianę oprogramowania sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych w Brodnicy²⁸, gdzie zbyt krótki czas wyświetlania zielonego światła na sygnalizatorach S-5 uniemożliwiał pieszym przejście zgodnie z przepisami. Zwrócono się także do Marszałka Województwa Warmińsko – Mazurskiego o rozważenie budowy przejścia dla pieszych na ul. Lidzbarskiej w Brodnicy²⁹, a do Burmistrza Brodnicy o umieszczenie progów zwalniających na ulicy Hallera, Duży Rynek i Przykop. Do Zarządu Dróg Wojewódzkich oraz Burmistrza Miasta i Gminy Jabłonowo wystąpiono o doświetlenie przejścia dla pieszych na drodze wojewódzkiej nr 543³⁰. Występowano także do Przewodniczącego Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w Brodnicy o rozważenie przebudowy przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu ul. Mostowej i Nad Drwęcą.

²⁴ Wojewódzki Program Poprawy Bezpieczeństwa w ruchu drogowym na drogach województwa kujawsko – pomorskiego na lata 2015 - 2016, Wojewódzki Program Poprawy Bezpieczeństwa w ruchu drogowym na drogach województwa kujawsko – pomorskiego w 2017 r., Wojewódzki Program Poprawy Bezpieczeństwa w ruchu drogowym na drogach województwa kujawsko – pomorskiego na lata 2017 – 2020, dalej: „WPPB”.

²⁵ Powiatowy Program Działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach powiatu brodnickiego na lata 2015 – 2016, Powiatowy Program Działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach powiatu brodnickiego na 2017 r., Powiatowy Program Działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach powiatu brodnickiego na lata 2018 – 2020, dalej: PPDP.

²⁶ Na całej długości ul. Hallera, Duży Rynek, Piłsudskiego.

²⁷ Dalej: „ZDW”.

²⁸ Ul. Sądowa, skrzyżowanie z ul. Wiejską.

²⁹ Odcinek drogi wojewódzkiej nr 544.

³⁰ W Jabłonowie Pomorskim na skrzyżowaniu ul. Grudziądzkiej oraz Prostej.

Dodatkowo w 2018 r., po śmiertelnym potrąceniu pieszego na chodniku, Komendant zaproponował 11 gminom³¹ z terenu powiatu brodnickiego zorganizowanie szkoleń dla kierowców przewożących odpady komunalne. Do dnia 22 lipca 2020 r. cztery gminy poinformowały Policję o zorganizowaniu takiego przeszkolenia³².

(akta kontroli str. 149-159, 508-542)

W Komendzie wykorzystywano wyniki przeprowadzonych analiz do planowania działań kontrolno – prewencyjnych. W treści kolejnych dokumentów o stanie bezpieczeństwa na drogach powiatu brodnickiego zalecano policjantom RRD zwracać szczególną uwagę na prawidłowe przemieszczanie się pieszych oraz represjonowanie osób popełniających wykroczenia drogowe. W 2016 r., na podstawie zebranych danych, wyznaczano najbardziej zagrożone miejsca na drogach, a w 2017 r. i 2018 r. wytypowano niebezpieczne miejsca dla pieszych, na które od III kwartału 2018 r. dyslokowano 390 razy patrole ruchu drogowego. Prowadzono ponadto systematyczne działania prewencyjne i profilaktyczne, głównie w ramach programów: Pieszy, Bezpieczny Pieszy i Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego. Nie stwierdzono przypadku przekazania oraz odmowy przekazania ww. analiz innym podmiotom.

Pierwszy Zastępca Komendanta podał, że informacje na temat miejsc niebezpiecznych były przekazywane funkcjonariuszom Straży Miejskiej w Brodnicy podczas wspólnych służb oraz na posiedzeniach rad samorządów gminnych i powiatu, w których uczestniczyli przedstawiciele zarządów dróg. Wszystkie te wydarzenia nie były w szczególności dokumentowane, a ich odzwierciedlenie znajdowało się w protokołach przebiegu sesji.

(akta kontroli str. 12, 160-161, 219, 253-254)

3. W Komendzie dokonywano identyfikacji najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych w oparciu o wytyczne określone w WPPB i PPDP. W 2016 r. typowano co miesiąc najbardziej niebezpieczne miejsca na drogach zlokalizowanych w powiecie brodnickim, a w lutym 2017 r. wskazano pięć niebezpiecznych przejść dla pieszych. W styczniu 2018 r. ponownie określono pięć aktualnych miejsc niebezpiecznych³³, a w lipcu 2018 r. zaktualizowano ich liczbę do sześciu³⁴. Ponowną analizę miejsc niebezpiecznych funkcjonariusze KPP wykonali w lipcu 2020 r. określając sześć miejsc niebezpiecznych³⁵. Typowanie miejsc zagrożonych dla pieszych odbywało się poprzez analizę danych zdarzeń drogowych wprowadzonych do systemu SEWiK oraz oczekiwań społecznych.

Pierwszy Zastępca Komendanta podał, że w 2019 r. nie zaktualizowano listy miejsc i odcinków zagrożonych dla pieszych z powodu założeń WPDPB na lata 2018 – 2020. Wskazał, że do aktualizacji miejsc zagrożonych konieczne było wystąpienie co najmniej trzech zdarzeń z udziałem pieszych na odcinku do 500 m, a takie przesłanki w tym okresie nie wystąpiły. W 2019 r. odnotowano dwa miejsca,

³¹ Urząd Miasta Brodnica, Urząd Gminy (dalej: UG) Brodnica, UG Bobrowo, UG Osiek, UG Świdziebna, UG Zbiczno, UG Brzozie, UG Bartniczka Urząd Miasta i Gminy (dalej: UMiG) Górzno, UMiG Jabłonowo Pom.

³² UG w Brodnicy, UM w Brodnicy, UG Zbiczno, UMiG Jabłonowo Pomorskie.

³³ Typowane przez KPP przejścia niebezpieczne nie uległy zmianie.

³⁴ Dodano jedno nowe przejście niebezpieczne.

³⁵ Dokonano zmiany, wskazano trzy nowe miejsca niebezpieczne.

gdzie zdarzenia drogowe z udziałem pieszych się powtarzały, były to jednak punkty pokrywające się z miejscami z poprzedniego okresu, dlatego ich nie aktualizowano.

(akta kontroli str. 12-13, 160, 162, 175-218)

Zasadność i celowość wytypowania konkretnych przejść dla pieszych nie była w KPP weryfikowana.

Pierwszy Zastępca Komendanta podał m.in., że ocena zasadności i celowości wytypowania konkretnych miejsc niebezpiecznych realizowana była wyłącznie przez Kierownika RRD, który jako jedyny posiadał odpowiednie kwalifikacje. Pozostali funkcjonariusze średniego i wyższego szczebla zarządzania w KPP nie posiadali ukończonego kursu specjalistycznego z zakresu ruchu drogowego, gdyż nie był on dla tych stanowisk wymagany.

(akta kontroli str. 14, 214)

W okresie objętym kontrolą Komenda otrzymywała od mieszkańców powiatu informacje dotyczące lokalizacji niebezpiecznych przejść dla pieszych. Łącznie wpłynęło ich 62, w tym: jedna w 2016 r., 16 w 2017 r., 14 w 2018 r., 17 w 2019 r. i 14 w 2020 r³⁶.

Szczegółowa analiza 10 wybranych zgłoszeń wykazała, że przed podjęciem działań, wszystkie zgłoszenia podlegały weryfikacji, a następnie podejmowano działania uzależnione od rodzaju zgłoszenia. Informacje dotyczące infrastruktury drogowej, takie jak brak oświetlenia czy niesprawną sygnalizacją świetlną były przekazywane do zarządzających drogami, a KPP jedynie monitorowała sposób realizacji tych zgłoszeń³⁷. W przypadku informacji o niebezpiecznych przejściach dla pieszych czy przekraczaniu prędkości w okolicach takich przejść policjanci prowadzili obserwację i kontrole pojazdów³⁸.

(akta kontroli str. 221-222)

4. Funkcjonariusze pełniący służbę na drogach zgłaszali, m.in. zarządcom dróg, uwagi dotyczące przedsięwzięć niezbędnych do usprawniania i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na przejściach dla pieszych. Najczęstsze przyczyny zgłoszeń dotyczyły ubytków i nierówności w nawierzchni oraz nieczytelnych lub uszkodzonych znaków. Łącznie do zarządców dróg skierowano 32 uwagi, w tym cztery w 2016 r., pięć w 2017 r., osiem w 2018 r., 11 w 2019 r. i cztery w 2020 r³⁹.

Pierwszy Zastępca Komendanta podał, że obieg informacji w zakresie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej realizowany był na podstawie wzoru druku stworzonego przez Komendę Wojewódzką Policji w Bydgoszczy. Nie zawierał on klauzul dotyczących obowiązku udzielenia zwrotnych informacji o wyeliminowaniu nieprawidłowości. Wiedzę na ten temat policjanci zdobywali telefonicznie bądź podczas wspólnych spotkań, a następnie było one przekazywane w formie sprawozdania do KWP.

(akta kontroli str. 14, 252, 255-259)

5. Kierownik RRD wskazał, że uzyskiwanie informacji na temat zaistniałych zdarzeń drogowych odbywało się za pośrednictwem Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego, które odbierało wszelkie zgłoszenia alarmowe,

³⁶ Stan na 30 czerwca 2020 r.

³⁷ Spośród pięciu zgłoszeń dwa zadania zostały zakończone, a w trzech przypadkach KPP oczekuje na działanie i odpowiedź.

³⁸ Spośród pięciu zgłoszeń, jedno zostało niepotwierdzone, a kolejne cztery potwierdzone i wyeliminowane.

³⁹ Stan na 25.06.2020 r.

a następnie przekazywało je do KPP, do dyżurnego jednostki lub bezpośrednio policjantowi obsługującemu zdarzenie drogowe.

(akta kontroli str. 251)

Dla wszystkich 50 objętych szczegółowym badaniem NIK zdarzeń drogowych z udziałem pieszych sporządzono KZD. Dane znajdujące się w tych kartach były zgodne z zapisami zamieszczonymi w notatnikach funkcjonariuszy Policji. Co do zasady zawierały one: datę i miejsca zdarzenia, markę i numer rejestracyjny pojazdu oraz dane personalne uczestników zdarzenia drogowego.

(akta kontroli str. 260-285)

W badanym okresie w Komendzie nie prowadzono analiz ani kontroli rzetelności i wiarygodności rejestrowanych w SEWiK danych dotyczących zdarzeń drogowych.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił m.in., że z uwagi na liczbę zdarzeń drogowych odnotowywanych na terenie powiatu (ok. 1 000 rocznie) prowadzenie takich analiz byłoby trudne. Przełożeni realizowali bezpośredni nadzór nad tymi zadaniami jeszcze przed rejestracją KZD w SEWiK, podczas kontroli policjantów w służbie. Ponadto na etapie obiegu dokumentacji KZD podlegało wstępnej weryfikacji przez Dyżurnego, który był następnie rozliczany z wykonanej pracy przez Komendanta lub jego zastępcę. Analiza treści zawartych w SEWiK była też weryfikowana podczas procesu udzielania odpowiedzi firmom ubezpieczeniowym.

(akta kontroli str. 13, 286)

W okresie objętym kontrolą dane wprowadzone do systemu SEWiK były weryfikowane przez KWP, zazwyczaj nie rzadziej niż raz w miesiącu. Zgłaszane do KPP uwagi dotyczyły m.in.: niewłaściwych nazw miejscowości, niepoprawnej liczby lat kierowania pojazdami w odniesieniu do sprawców zdarzeń drogowych, braku nr PESEL oraz braku dokładnej lokalizacji lub danych GPS.

Ponadto przed „zamknięciem statystycznym” danego roku KPP wykonywała na początku kolejnego roku weryfikację poprawności rejestracji w SEWiK.

(akta kontroli str. 223-231)

W 45 z 50 objętych badaniem KZD dane wprowadzone do SEWiK zaktualizowano, w pozostałych pięciu nie było takiej potrzeby. Poszczególne informacje korygowano na etapie wprowadzania danych do systemu SEWiK lub po zakończeniu czynności wyjaśniających lub postępowania przygotowawczego. Zmianie podlegały m.in. dane dot.: rozstrzygnięcia sprawy, miejsca zdarzenia, współrzędnych GPS czy osób uczestniczących w zdarzeniu drogowym.

W badanej próbie nie wystąpiły przypadki korygowania danych zweryfikowanych przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad⁴⁰.

(akta kontroli str. 232-235, 237-238)

6. Przeprowadzone w toku kontroli badanie odwzorowania w SEWiK informacji ujętych w KZD w stosunku do 30 zdarzeń zakwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych wykazało, że:

- dla wszystkich zgłoszeń zdarzeń drogowych sporządzono KZD, a w 10 przypadkach zrobiono to w sposób kompletny,
- w 12 przypadkach przeprowadzono czynności wyjaśniające, a w kolejnych 10 postępowanie przygotowawcze,

⁴⁰ Dalej: „GDDKiA”.

- dane znajdujące się w KZD były zgodne z danymi zawartymi w notatnikach służbowych policjantów,
- w 16 z 30 przypadków dane odwzorowane w systemie SEWiK były zgodne z danymi zawartymi w KZD,
- informacje na temat zdarzenia drogowego zostały wprowadzone do SEWiK w terminie nieprzekraczającym 7 dni, licząc od daty zgłoszenia.

Ponadto w jednym przypadku, kiedy pieszy w wyniku wypadku drogowego zmarł, w SEWiK zarejestrowano schemat zdarzenia drogowego, który zawierał ogólny plan sytuacyjny oraz szkic miejsca zdarzenia, przedstawiający najistotniejsze informacje o jego przebiegu.

(akta kontroli str. 287-381)

7. Współpraca funkcjonariuszy z przedstawicielami GDDKiA polegała głównie na przekazywaniu informacji o zdarzeniach drogowych lub nieodnotowaniu takiego zdarzenia w KZD. Badanie procedury przekazywania KZD do GDDKiA w 10 wybranych miesiącach⁴¹ z okresu objętego kontrolą wykazało, że KPP udostępniała wyżej wymienione dane (z wyjątkiem danych osobowych zgodnie z treścią Porozumień Komendanta Głównego Policji i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 2003 i 2007 r⁴²).

(akta kontroli str. 239-241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 23 przypadkach spośród 30 zbadanych KZD stwierdzono nieprawidłowe ich sporządzenie lub nierzetelne wprowadzeniu informacji o zdarzeniach drogowych do SEWiK.

I tak:

- w KZD z 1 grudnia 2016 r. (EWK 105144639H) oraz w KZD z 17.10.2016 (EWK 104916003M) brak było nazwy powiatu i gminy, w której doszło do zdarzenia drogowego;
- w KZD z 29 grudnia 2016 r. (EWK 105312486P) w miejscu do tego przewidzianym nie zaznaczono informacji dotyczącej osoby zabitej (w kolumnie „zabity na miejscu” lub „30 dni”);
- w KZD z 7 marca 2016 r. (EWK 104004856F) brak było nazwy gminy, w której doszło do zdarzenia drogowego;
- w KZD z 22 grudnia 2016 r. (EWK 105298350Y) nie zaznaczono czy zdarzenie drogowe miało miejsce na drodze publicznej. Ponadto w KZD nie zamieszczono informacji o czasie otrzymania zgłoszenia i przybycia na miejsce, a dane te zostały zamieszczone w SEWiK;
- w KZD z 18 maja 2018 r. (EWK 105906880T) brak było nazwy powiatu i gminy, w której doszło do zdarzenia drogowego. Ponadto w KZD brakowało godzin otrzymania zgłoszenia i przybycia na miejsce, a dane te były w SEWiK;
- w KZD z 6 maja 2017 r. (EWK 105788682A) określono czas otrzymania zgłoszenia na godz. 13:50, a SEWiK zawierał informację, że zdarzenie miało

⁴¹ Czerwiec i grudzień z lat 2016-2019 oraz marzec i czerwiec 2020 r.

⁴² 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 z 2003 r., nr 21, poz. 124) oraz Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

miejsce o 15:29. Ponadto w SEWiK określono czas przyjazdu mimo, że w KZD nie było takiej informacji;

- w KZD z 5 kwietnia 2017 r. (EWK 105735857N) nie zaznaczono czy zdarzenie drogowe miało miejsce na drodze publicznej. Ponadto w KZD brak było godzin otrzymania zgłoszenia i przybycia na miejsce, a dane te zamieszczono w SEWiK;
- w KZD z 26 marca 2017 r. (EWK 105714467A) nie określono numeru drogi, na której miało miejsce zdarzenie drogowe;
- w KZD z 4 czerwca 2018 r. (EWK 106990516F) brakowało informacji o przybyciu na miejsce zdarzenia, a informacja ta zwarta została w SEWiK;
- w KZD z 07 grudnia 2018 r. (EWK 107484082E), nie określono numeru drogi, na której miało miejsce zdarzenie drogowe;
- W KZD z 22 lutego 2018 r. (EWK 106750448T) nie uzupełniono informacji o czasie i terminie otrzymania oraz przybycia na miejsce zdarzenia. Ponadto w KZD określono zdarzenie, jako mające miejsce na jezdni, a w SEWiK na przejściu dla pieszych;
- w KZD z 13 września 2018 r. (EWK 107289463Q) nie uzupełniono informacji dotyczącej gminy. Ponadto nie wskazano, kiedy otrzymano zgłoszenie i przybyto na miejsce zdarzenia, a w SEWiK takie dane zostały zamieszczone;
- w KZD z 19 listopada 2018 r. (EWK 107450255M) nie wskazano, kiedy otrzymano zgłoszenie i przybyto na miejsce zdarzenia, chociaż w SEWiK takie informacje zawarto;
- w KZD z 19 stycznia 2018 r. (EWK 106684155A) nie wskazano, kiedy przybyto na miejsce zdarzenia;
- w KZD z 2 marca 2018 r. (EWK 106771825W) nie uzupełniono danych dotyczących terminu i czasu otrzymania zgłoszenia i przybycia na miejsce zdarzenia. Informacje takie zamieszczono natomiast w SEWiK;
- w KZD z 4 stycznia 2019 r. nie uzupełniono danych dotyczących powiatu i gminy, w której doszło do zdarzenia, terminu i czasu otrzymania zgłoszenia oraz przybycia na miejsce zdarzenia. Dane te były zamieszczone w SEWiK;
- w KZD z 8 lutego 2019 r. (EWK 107690097A) nie uzupełniono danych dotyczących geometrii drogi (poz. od 22 do 29). Ponadto nie uzupełniono danych na temat terminu i czasu otrzymania zgłoszenia oraz przybycia na miejsce zdarzenia, choć dane te były zamieszczone w SEWiK. Także czas otrzymania zgłoszenia w KZD (16:10) odbiegał od danych w SEWiK (15:49);
- w KZD z 21 czerwca 2019 r. (EWK 108000770R) nie uzupełniono danych dotyczących powiatu i gminy, w której miało miejsce zdarzenie drogowe,
- w KZD z 10 grudnia 2019 r. (EWK 108430052P) nie uzupełniono danych dotyczących terminu i czasu przybycia na miejsce zdarzenia, choć w SEWiK ta informacja została zamieszczona. Ponadto godzinę zdarzenia w KZD określono na 7:50, a w SEWiK na 18:50;
- w KZD z 20 września 2019 r. (EWK 108172148N) nie wypełniono informacji o przybyciu na miejsce zdarzenia, choć takie dane zawarte były w SEWiK. Ponadto zdarzenie z udziałem pieszego określono jako najechanie na zwierzę;
- w KZD z 15 stycznia 2020 r. (EWK 108569412K) jako godzinę zdarzenia wskazano 14:40, a w SEWiK - 15:50. Także niezgodny był czas przybycia na miejsce zdarzenia (w KZD - 15:55, a w SEWiK -18:54);

- w KZD z 23 lutego 2020 r. (EWK 108718424) nie uzupełniono danych dotyczących geometrii drogi (poz. od 22 do 29).

Warunki i sposób rejestracji informacji dotyczących zgłoszonych zdarzeń drogowych oraz sposób wypełniania KZD zostały określone przez Komendanta Głównego Policji w Zarządzeniu nr 31 z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych⁴³. Zgodnie z § 3 ust. 2 ww. zarządzenia rejestracji informacji dotyczących zgłoszonego zdarzenia drogowego dokonuje się w terminie nie przekraczającym 7 dni, licząc od daty zgłoszenia, poprzez wprowadzenie do SEWIK danych zawartych w karcie zdarzenia drogowego. Wzór KZD i tryb postępowania z nią określają odpowiednio załączniki nr 1 i nr 2 do ww. zarządzenia. Zgodnie z ich treścią karty zdarzenia drogowego wypełnia się poprzez postawienie znaku „X” w odpowiednie pole (pola) lub wpisanie wymaganej informacji.

Skutkiem tego zawarte w KZD i SEWIK informacje na temat przebiegu zdarzeń drogowych nie były ze sobą w pełni zgodne.

Komendant podał, że wykazany czas zdarzenia, otrzymania zgłoszenia i przybycia na miejsce zdarzenia mógł wynikać z różnych przyczyn, m.in. z powodu niepoprawnego wprowadzenia zdarzenia do Systemu Wsparcia Dowodzenia⁴⁴, zgłaszania się poszkodowanych do KPP po kilku lub kilkunastu dniach lub rozpoczęcia interwencji w miejscu pobytu poszkodowanego w szpitalu, a nie w miejscu zdarzenia drogowego. Dodał, że w celu wyeliminowania w przyszłości nieprawidłowości w KZD wydał polecenie weryfikowania daty i godziny zdarzenia w SWD ze stanem faktycznym przez prowadzącego zdarzenie dyżurnego KPP.

Komendant wyjaśnił także, że różnice pomiędzy danymi zawartymi w SEWIK, a KZD wynikały z omyłek pisarskich sporządzających je policjantów.

Pierwszy Zastępca Komendanta wskazał ponadto, że część kart nie posiadało określonych współrzędnych z uwagi na brak odpowiednich urządzeń w początkowym okresie wprowadzenia takiego obowiązku oraz w wyniku występujących przypadków chwilowego braku zasięgu lub rozładowania się baterii urządzenia.

(akta kontroli str. 14-15, 19-22, 287-381)

2. W jednym⁴⁵ z 10 objętych badaniem wniosków dotyczących przekazania karty zdarzenia drogowego, pomimo otrzymania informacji od GDDKiA, w KPP nie poprawiono w KZD i SEWIK informacji dotyczącej marki samochodu uczestniczącego w zdarzeniu drogowym.

Na skutek tego zawarta w KZD i systemie SEWIK informacja na temat marki samochodu była niezgodna ze stanem faktycznym.

Komendant podał, że wystąpiła oczywista omyłka pisarska dotycząca marki pojazdu, która w toku kontroli NIK została skorygowana.

(akta kontroli str. 25, 244-250, 679-681)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Komenda była przygotowana organizacyjnie do realizacji pełnienia służby na drogach. Pozytywnie Izba ocenia także podejmowanie przez Komendanta licznych działań służących stałemu monitorowaniu bezpieczeństwa w obszarze przejść dla pieszych oraz wykorzystywanie wyników analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym do planowania działań kontrolno – prewencyjnych. Nie

⁴³ Dz. Urz. z 2015 r. poz. 85, ze zm.

⁴⁴ Dalej: „SWD”.

⁴⁵ Pismo GDDKiA: O.BY.Z-15.4220.131.1.bg.2017/2018/.

stwierdzono przypadków, aby identyfikacji najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych dokonywano niezgodnie z wytycznymi określonymi w WPPB i PPDP. W kontrolowanym okresie doszło jednak do nierzetelnego sporządzenia KZD oraz wprowadzania informacji do systemu SEWiK częściowo niezgodnych z KZD.

Pozytywnie Izba ocenia, iż w okresie objętym kontrolą udało się wyeliminować wypadki ze skutkiem śmiertelnym, oraz że nie doszło do żadnego wypadku, w którym osoby poszkodowane zostały ciężko ranne. Tym samym, pomimo, że nie zmniejszyła się liczba samych wypadków w tych miejscach, Komendant podejmował skuteczne działania w celu poprawy na nich bezpieczeństwa.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

1. Badanie przebiegu pełnienia służb przez policjantów pionu ruchu drogowego

w trakcie dziesięciu wybranych miesięcy z okresu objętego kontrolą⁴⁶ wykazało, że w RRD było 14 etatów, w ramach których 13 osób pełniło służby na drogach, a jedna sprawowała funkcję Kierownika RRD. W czerwcu 2019 r. czasowo do pełnienia służby w ruchu drogowym delegowani zostali również dwaj policjanci z innych komórek KPP.

Pierwszy Zastępca Komendanta podał, że służby w porze nocnej realizowane były w wybrane dni tygodnia. Z analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego wynikało bowiem, że zagrożenie na drogach w nocy nasilało się od piątku do niedzieli, kiedy to organizowano dyskoteki. Wtedy też policjanci ujawniali dużą ilość kierujących pojazdami w stanie po spożyciu alkoholu lub pod wpływem środków odurzających. Dodał, że służby pełniono pojedynczo jedynie w sporadycznych wypadkach, z uwagi na sytuację kadrową KPP lub nieprzewidywalne sytuacje życiowe i zdrowotne funkcjonariuszy. Taka służba wykonywana była tylko od świtu do zmroku, co było zgodne z Zarządzeniem nr 30 Komendanta Głównego Policji w sprawie pełnienia służby na drogach.

(akta kontroli str. 6-7)

W poszczególnych latach objętych kontrolą w KPP obowiązywały plany działań kontrolnych i prewencyjnych. RRD realizował rocznie od dziewięciu do 20 takich przedsięwzięć. Niektóre z nich uwzględniały działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Cyklicznie realizowany Program Bezpieczny Pieszy zakładał m.in. kontrole wyprzedzania pojazdu na przejściu dla pieszych oraz nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu pieszemu. Program Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego - NURD przewidywał sprawdzanie nieprawidłowego przejeżdżania przejść dla pieszych. Natomiast prowadzony w latach 2016-2018 program Piesi miał za zadanie wykrywanie wykroczeń popełnianych wobec pieszych. RRD realizował również w 2020 przedsięwzięcie - Bezpieczny Weekend 2020, który miał za zadanie zwrócenie uwagi na nieprawidłowe zachowanie wobec pieszych, zwłaszcza w rejonie oznakowanych przejść dla pieszych

(akta kontroli str. 401-404)

Pierwszy Zastępca Komendanta podał, że podczas dyslokacji służb na drogach brane były pod uwagę: wnioski z miesięcznych informacji na temat stanu

⁴⁶ Czerwiec 2016 r. - 2020 r., grudzień 2016 r. - 2019 r. oraz marzec 2020 r.

bezpieczeństwa w ruchu drogowym, charakter i rodzaj działań, informacje z KMZB, sygnały od podmiotów zewnętrznych oraz oczekiwania społeczności lokalnej.

(akta kontroli str. 13)

Na podstawie badania 50 odpraw do służby ustalono, że były one przeprowadzane zgodnie z wymogami § 11 Zarządzenia nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie pełnienia służby na drogach przez policjantów⁴⁷ oraz § 8 Zarządzenia Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach⁴⁸. Policjanci przeprowadzający odprawy sprawdzali m.in.: gotowość do pełnienia służby, przekazywali informacje o aktualnym stanie bezpieczeństwa i porządku w rejonie pełnienia służby, informowali o dyslokacji służby oraz składzie patrolu oraz wskazywali dowódcę patrolu. Określano ponadto sposób pełnienia służby i realizacji zadań służbowych, czas przerwy w służbie oraz przypomniano o warunkach bezpiecznego jej pełnienia. W swoich wyjaśnieniach Pierwszy Zastępca Komendanta podał, że podczas odpraw policjantom przekazywane były informacje o zdarzeniach i źródłach pozyskiwania informacji, które miały miejsce w okresie od zakończenia przez nich ostatniej służby.

(akta kontroli str. 405-410)

We wszystkich objętych analizą odprawach policjantom ruchu drogowego polecano zwracanie szczególnej uwagi na niechronionych uczestników ruchu. Podczas siedmiu z nich wyznaczono wykonywanie zadań w pobliżu przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 406- 410, 628- 637)

2. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. w Komendzie nie obowiązywała jednolita metodologia opiniowania projektów organizacji ruchu drogowego. Za realizację tego zadania odpowiedzialny był Naczelnik Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego. W ramach zastępstwa, projekty opiniował również jego Zastępca lub Kierownik RRD. W całym okresie objętym kontrolą łącznie opiniowaniem zajmowało się sześcioro funkcjonariuszy, tj. trzech Naczelników, dwóch Zastępców⁴⁹ oraz w 2016 r. Kierownik RRD. Pięcioro z nich posiadało wykształcenie wyższe, a jeden średnie. Ustalono ponadto, że:

- Naczelnicy posiadali⁵⁰ doświadczenie w nadzorze nad pionem ruchu drogowego od dwóch do 21 lat, jeden z nich przez sześć lat pracował w pionie ruchu drogowego. Jeden z Naczelników odbył kurs obsługi radarów do pomiaru prędkości pojazdu oraz szkolenie oficerskie dla kierowników komórek ruchu drogowego;
- Zastępcy Naczelnika dysponowali doświadczeniem w nadzorze nad pionem ruchu drogowego od dwóch do czterech lat, jeden z nich odbył kurs obsługi radarów do pomiaru prędkości pojazdu;
- Kierownik RRD posiadał roczne doświadczenie pracy w pionie ruchu drogowego, nie uczestniczył w szkoleniach powiązanych z pracą w RRD.

Pierwszy Zastępca Komendanta podał, że wypracowany dotychczas model opiniowania projektów był wystarczający oraz nie wymagał zmiany form i zasad. Wyjaśnił, że Naczelnik i jego Zastępca wydawali opinie, po uprzedniej konsultacji z Kierownikiem RRD, który posiadał specjalistyczną wiedzę z dziedziny ruchu

⁴⁷ Dz. Urz. KGP z 2007 r., nr 13, poz. 100, ze zm.

⁴⁸ Dz. Urz. KGP z 2017 poz. 64, ze zm.

⁴⁹ Jeden z Zastępców pełnił następnie funkcję Naczelnika.

⁵⁰ Na dzień 30 czerwca 2020 r.

drogowego. Dodał również, że Naczelnik Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego został wytypowany do udziału w szkoleniu pn. „Stosowanie inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego” organizowanym przez KGP, które ma się odbyć jeszcze w 2020 r.

(akta kontroli str. 8, 13-14, 414, 682)

W latach 2016 - 2020 funkcjonariusze KPP zaopiniowali 464 projekty organizacji ruchu, w tym 198 stałej organizacji ruchu drogowego. W jednym przypadku wniesiono uwagę o niezasadności ograniczenia prędkości do 30 km/h, a w kolejnym zalecono spowolnienie prędkości na czas robót drogowych do 60 km/h. W Komendzie nie monitorowano sposobu wykorzystania tych uwag. Wydanie powyższych opinii nie było poprzedzane oględzinami miejsca, dla którego opracowany został projekt organizacji ruchu.

Pierwszy Zastępca Komendanta podał, że opiniowanie organizacji ruchu odbywało się na bazie dokumentacji zawartej w projekcie. Według niego nie miało to jednak wpływu na jakość wydawanych przez KPP opinii, ponieważ policjanci opiniujący projekt znali topografię terenu. W sytuacji gdyby powstały wątpliwości, udaliby się na miejsce, objęte projektem zmiany organizacji ruchu drogowego.

Nie odnotowano przypadków wniesienia do Komendanta zastrzeżeń w zakresie wydanych opinii.

(akta kontroli str. 411)

3. Analiza 10 zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego wykazała, że sposób dokumentowania poszczególnych zdarzeń drogowych i zakres dokumentacji znajdującej się w KPP był uzależniony od rodzaju i wyniku prowadzonego postępowania. W przypadku jednego zdarzenia, które zakończyło się ukaraniem sprawcy mandatem w KPP sporządzono wyłącznie KZD. W przypadku sześciu spraw KPP nie dysponowała dokumentacją z przeprowadzonych czynności procesowych, ponieważ zakończyły się one przekazaniem akt do Prokuratury lub Sądu Rejonowego w Brodnicy. W pozostałych trzech sprawach, które zakończyły się niewykryciem sprawcy, policjant RRD, który został skierowany do obsługi wypadku drogowego przeprowadził oględziny miejsca oraz ustalił czy wypadek został zarejestrowany przez system monitoringu wizyjnego. Nie sporządzano protokołu oględzin ze szkicem kryminalistycznym oraz nie dołączano dokumentacji fotograficznej lub wideo.

Pierwszy Zastępca Komendanta wyjaśnił, że nie wykonano tych czynności, ponieważ uczestnicy tych zdarzeń oddalili się z miejsca kolizji. Dopiero po pewnym czasie zdecydowali się zawiadomić KPP, lub zawiadomienie składał ZOZ w Brodnicy. Na miejscu nie było innych uczestników zdarzenia i trudno było po pewnym czasie określić usytuowanie poszczególnych jego uczestników. Oględziny miejsca ze szkicem czy dokumentacja fotograficzna w tych przypadkach nie miały znaczenia w „procesie wykrywczym”.

(akta kontroli str. 416-428)

4. Kierownik RRD poinformował, że policjanci ruchu drogowego byli kierowani na przejścia dla pieszych wskazane w PPDP lub na odcinki dróg (gdzie znajdowały się przejścia dla pieszych), na których dochodziło do potrażeń pieszych. Co do zasady służby policjantów ruchu drogowego pełnione były w patrolach zmotoryzowanych, w formie statycznej, jak i dynamicznej (w zależności od natężenia ruchu). Jeżeli pozwalały na to warunki drogowe, w rejonach przejść

prowadzono statyczne kontrole prędkości lub przy pomocy pojazdu nieoznakowanego wyposażonego w wideorejestrator.

(akta kontroli str.429)

KPP nie dysponowała pełnymi danymi z podejmowanych przez siebie działań w okolicach przejść dla pieszych. W 2017 r. ujawniła w ich pobliżu 887 przypadków przekroczenia prędkości. Natomiast w okresie od czwartego kwartału 2018 r. do końca pierwszego kwartału 2020 r. KPP skierowała łącznie 390 patroli w rejony wytypowanych miejsc niebezpiecznych dla pieszych.

Jak wyjaśnił Pierwszy Zastępca Komendanta, nie dysponowano pełną wiedzą na temat liczby kontroli prędkości przeprowadzonych w pobliżu przejść dla pieszych, gdyż takie dane nie były gromadzone w Systemie Sprawozdawczości Policji (SESPol). Jedynie wybrane dane były gromadzone "na roboczo" na potrzeby PPDP.

(akta kontroli str. 15-16, 430-433)

Oceny wyników działań kontrolno-prewencyjnych dokonywano na podstawie danych zgromadzonych z systemie SESP. KPP przygotowywała również do KWP okresowe informacje o efektach działań, które zawierały dane m.in. o rezultatach pracy policjantów RRD na drodze.

(akta kontroli str. 7, 430-438)

W okresie objętym kontrolą funkcjonariusze realizowali cyklicznie plany działań kontrolno – prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, opracowane przez Komendę Główną Policji⁵¹ oraz KWP i oznaczone jako: *Pieszcy*, *Bezpieczny Pieszcy*, *Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego*, *Świeć Przykładem*, *Rowerzyści*.

Realizowano również własne działania kontrolno – prewencyjne, które pokrywały się tematycznie z działaniami wykonywanymi na polecenie KGP i KWP.

(akta kontroli str. 436-437, 439-450, 456-504)

KPP realizowała również działania mające na celu kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego w pobliżu przejść dla pieszych:

- w ramach programu *Pieszcy* zakładano poprawę bezpieczeństwa pieszych oraz egzekwowanie stosowania się uczestników ruchu do przepisów. W badanym okresie policjanci wykryli m.in. 282⁵² przypadki przechodzenia w miejscu niedozwolonym;
- program *Bezpieczny Pieszcy* miał za zadanie ujawniać pojazdy wyprzedzające na przejściu dla pieszych i bezpośrednio przed nim oraz nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu pieszemu znajdującemu się na przejściu dla pieszych. W wyniku podejmowanych działań wykryto m.in. 94⁵³ nieprawidłowe zachowania wobec pieszych, 28 przypadków nieustąpienia pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych i 889⁵⁴ w innych okolicznościach.
- w ramach programu *Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego* zakładano poprawę bezpieczeństwa pieszych. KPP w kolejnych latach wykryła m.in. 35⁵⁵

⁵¹ Dalej: „KGP”.

⁵² 28 w 2018 r., 184 w 2017 r., 70 w 2016 r.

⁵³ 56 w 2020 r., sześć w 2018 r., 32 w 2016 r.

⁵⁴ 750 w 2019 r., 139 w 2018 r.

⁵⁵ Siedem w 2020 r., 15 w 2019 r., 13 w 2018 r.

przypadków nieprawidłowego przejeżdżania przejść dla pieszych oraz 675 innych nieprawidłowych zachowań wobec pieszych.

(akta kontroli str. 459-455)

W okresie objętym kontrolą KPP nie zwracała się do Inspekcji Transportu Drogowego⁵⁶ z propozycją zainstalowania w rejonach wzmożonego ruchu urządzeń rejestrujących prędkość lub pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach. Jednak w 2019 r., w odpowiedzi na inicjatywę samorządów, przesłała do ITD pozytywne opinie dotyczące ich instalacji w miejscowościach: Strzygi, Osiek i Małki.

(akta kontroli str. 15, 505-507)

Siedmiokrotnie zwracano się do zarządców dróg z propozycjami zmiany organizacji ruchu lub uspokojenia ruchu w pobliżu przejść dla pieszych. Z danych przekazanych przez Komendę wynika, że:

- w 2016 r. wystąpiła do ZDW w sprawie zmiany oprogramowania sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych na ul. Sądowej. W październiku 2016 r. dokonano dostosowania cykli pracy sygnalizacji do rzeczywistego ruchu pojazdów. Następnie w listopadzie 2018 r. naprawiono sterownik, który nie odczytywał sygnałów z pętli indukcyjnych w asfalcie oraz wydłużono długość cyklu dla lewoskrętu na ul. Wiejską;
- w styczniu 2018 r. zwróciła się do Przewodniczącego Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w Brodnicy o rozważenie możliwości przebudowy przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu ulic Mostowej i Nad Drwęcą z uwagi na występujące tam zdarzenia drogowe z udziałem pieszych. Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w marcu 2018 r. negatywnie zaopiniowała wniosek KPP, uznając lokalizację przejścia za zgodną z przepisami ruchu drogowego i potrzebami pieszych;
- w lipcu 2019 r. występowała do Burmistrza Brodnicy o usytuowanie progów zwalniających na ulicy Hallera, Duży Rynek i Przykop, a następnie na ulicy Wodnej. Gmina Miasta Brodnica otrzymała zgodę na usytuowanie progów zwalniających na ul. Wodnej oraz ul. Hallera, które mają zostać zamontowane do końca 2020 r. W pozostałej części wnioski KPP nie zostały dotychczas⁵⁷ rozpatrzone;
- w październiku 2019 r. zwróciła się do Rejonu Dróg Wojewódzkich w Wąbrzeźnie o doświetlenie drogi wojewódzkiej nr 543 w Jabłonie Pomorskim na skrzyżowaniu ul. Grudziądzkiej i Prostej. W odpowiedzi zarządca drogi uznał się niewłaściwym do jego rozpatrzenia oraz poinformował o konieczności jego złożenia do Urzędu Miasta i Gminy w Jabłonie Pomorskim⁵⁸;
- w listopadzie 2019 r. poprosiła UMiGJP o doświetlenie ww. skrzyżowania. Burmistrz UMiGJP podał, że wystąpił z prośbą o wycenę wykonania doświetlenia przejścia dla pieszych do Energa Oświetlenie. Nie otrzymał jednak odpowiedzi. Niemniej zadeklarował, że ww. doświetlenie zostanie wykonane do 30 września 2020 r.;
- w grudniu 2019 r. wystąpiła do ZDW o rozważenie budowy przejścia dla pieszych na ul. Lidzbarskiej w Brodnicy. Kwestia ta została pozytywnie

⁵⁶ Dalej: td..

⁵⁷ Na 21 lipca 2020 r.

⁵⁸ Dalej: „UMiGJP”.

rozpatrzona przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Zmiana następnie została ujęta w projekcie zmiany stałej organizacji ruchu w związku z planowaną inwestycją pn. Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 544 Brodnica – Lidzbark. Wykonawcą tego zadania w drodze przetargu mają wyłonić Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Regionalne Sp. z o.o.;

- w styczniu 2020 r. zwróciła się do GDDKiA o ustawienie znaków drogowych pionowych D-46 i D-47 oraz znaku B-17 na drodze serwisowej znajdującej się w ciągu drogi krajowej nr 15, łączącej ul. Wiejską i Cmentarną. Wniosek ten spowodowany był chęcią ochrony niechronionych uczestników ruchu drogowego i odpowiadał na postulaty społeczności lokalnej postulującej wyznaczenie przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu wyżej wymienionych ulic. GDDKiA poinformowała, że nie zarejestrowała takiego pisma KPP w dzienniku wpływu korespondencji.

(akta kontroli str. 508-542)

5. W badanym okresie KPP realizowała Porozumienie⁵⁹ dotyczące współdziałania Policji ze Strażą Miejską w Brodnicy w przedmiocie zapobiegania popełniania przestępstw i wykroczeń. Ww. porozumienie regulowało m.in. zasady: przekazywania informacji i koordynacji działań, organizowania wspólnych patroli, podejmowania działań przy zabezpieczaniu imprez masowych oraz prowadzenia działań informacyjno - edukacyjnych. Porozumienie miało ogólny charakter i nie odnosiło się wprost do kwestii bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. W wyniku wspólnie podejmowanych czynności policjanci ruchu drogowego przeprowadzili razem ze strażnikami miejskimi po 16 służb w 2016 i 2017 r., 34 w 2018 r., 17 w 2019 r. oraz 50 w 2020 r.

(akta kontroli str. 543-600)

W okresie od 2016 r. do 2019 r. KPP zawarła z Gminą Brodnica kolejne Porozumienia w sprawie wprowadzenia dodatkowych patroli pieszych⁶⁰. Podobne porozumienie w latach 2018 i 2019 były realizowane z Miastem Brodnica⁶¹. Na ich podstawie KPP m.in. wystawiła w 2016 r. dziewięć służb policjantów ruchu drogowego, w 2017 r. - 19, w 2018 r. – 31 i w 2019 r. – 57.

(akta kontroli str. 607-623)

W 2016 r. funkcjonariusze Komendy wraz z pracownikami Zarządu Dróg Powiatowych w Brodnicy przeprowadzili 47 kontroli organizacji ruchu na drogach powiatowych. Celami tego przedsięwzięcia były m.in.: przegląd prawidłowości wykonania, funkcjonowania oraz utrzymania znaków drogowych, nadzór nad zgodnością ruchu z zatwierdzonym projektem oraz analiza istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa i jego efektywności. W 15 przypadkach policjanci wnieśli zalecenia dotyczące zmian oznakowania i błędów w organizacji ruchu drogowego. Nie stwierdzono przypadków odmowy zaproponowanej współpracy.

(akta kontroli str. 565-600, 684-685)

6. W latach 2016 -2019 Komenda uczestniczyła cyklicznie w realizacji Turnieju Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym. Projekt skierowany był do uczniów szkół podstawowych oraz gimnazjów i miał na celu popularyzowanie przepisów oraz zasad bezpiecznego poruszania się pod drogach, kształtowania partnerskich

⁵⁹ Porozumienie z 26 lutego 2001 r zawarte pomiędzy Komendantem a Burmistrzem Miasta Brodnicy.

⁶⁰ Porozumienie z 29 czerwca 2016 r., z 19 maja 2017 r., z 18 kwietnia 2018 r., z 17 września 2019 r.

⁶¹ Porozumienie z 23 maja 2018 r. i 12 czerwca 2019 r.

zachowań wobec innych uczestników ruchu oraz inspirowanie uczniów i nauczycieli do pracy u podstaw na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Policjanci ruchu drogowego w ramach tego przedsięwzięcia zasiadali w gminnych i powiatowych komisjach egzaminacyjnych.

Ponadto w 2017 r. i 2018 r. KPP organizowała przedsięwzięcia pn. *Świeć Przykładem*, które miały na celu przypomnienie i uświadomienie pieszym poruszającym się po zmiernych o obowiązku i konieczności używania elementów odblaskowych oraz podnoszenia świadomości społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i kształtowania prawidłowych postaw oraz zachowań wśród uczestników ruchu drogowego.

W 2018 i 2019 r. funkcjonariusze uczestniczyli w Ogólnopolskim Policyjnym Dniu Odblasków, którego celem była m.in. edukacja pieszych poprzez wskazywanie zagrożeń wynikających z niewłaściwego zachowania na drodze.

Ponadto Komendant organizował spotkania kierowane przede wszystkim do dzieci i młodzieży oraz osób starszych, które uwzględniały w programie kwestie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. W ramach działań prewencyjnych, głównie Pieszy, Bezpieczny Pieszy i Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego organizowano cykliczne spotkania, głównie z uczniami i seniorami:

- 185 w 2016 r., w których uczestniczyło łącznie 10 970 osób,
- 552 w 2017 r. - 19 833 osoby,
- 262 w 2018 r. - 8 866 osób,
- 579 w 2019 r. - 15 308 osób,
- 138 w 2020⁶² - 2 718 osób.

W przekazywanych do KWP sprawozdaniach KPP odnotowała 284 wystąpienia w środkach masowego przekazu⁶³ w 2016 r., 275 w 2017 r., 286 w 2018 r., 287 w 2019 r. i 114 w 2020 r.

(akta kontroli str. 162-167, 601-606)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Komendanta polegające na przygotowaniu i realizowaniu przez funkcjonariuszy planów działań kontrolnych i prewencyjnych oraz uwzględnianie w organizacji służb na drodze działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Podjęcie przez Komendanta współpracy z innymi organami oraz prowadzenie działań mających na celu kształtowanie bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego, w ocenie NIK sprzyja poprawie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu. Pozytywnie Izba ocenia także opiniowanie projektów organizacji ruchu, nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

⁶² Stan na 30 czerwca 2020 r.

⁶³ Prasa, telewizja, radio, internet.

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

- Wnioski
1. Rzetelne sporządzanie Kart Zdarzenia Drogowego.
 2. Wprowadzanie danych do systemu SEWiK zgodnie z informacjami zamieszczonymi w KZD.

Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Bydgoszcz, września 2020 r.

Kontrolerzy
Joanna Nierebińska - Mazurek
Doradca prawny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobiecki

.....
podpis

.....
podpis

Adam Ruciński
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis