



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.003.01.2016

P/16/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/035 – Realizacja przez Policję i strażę miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Henryk Świtoński, doradca ekonomiczny, na podstawie upoważnienia nr 98898 z dnia 29.01.2016 r.
Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Gdańsku (dalej: „Komenda”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	mł. insp. Siwek Wojciech p.o. Komendanta Miejskiej Policji w Gdańsku, (dalej: „Komendant”) ¹

(dowód: akta kontroli str. 2 – 4, 840)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza², że Komendant podejmował szereg działań dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego użytkowników dróg, w tym: pieszych i rowerzystów. Dokonywano analiz i sporządzano informacje w zakresie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego wymagane zarządzeniem nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych³ (dalej: „zarządzenie nr 635 KGP”). Posiadano wiedzę o liczbie wypadków, ich ofiarach, przyczynach, sprawcach, miejscach niebezpiecznych, którą pozyskiwano z ewidencji: SWD⁴, SEWiK⁵ i SESPoI⁶, a także podczas odpraw służbowych z udziałem policjantów.

Od maja 2015 r. wdrożono do realizacji Program Poprawy Bezpieczeństwa Piesznych w Ruchu Drogowym na lata 2015-2016 Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku (dalej: „Program miejski”). W celu zwiększenia bezpieczeństwa w Mieście Gdańsku, w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: „brd”) Komenda włączała do patroli pracowników Straży Miejskiej w Gdańsku, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej oraz Inspekcji Transportu Drogowego⁷. W celu kształtowania świadomości uczestników ruchu drogowego współpracowano z podmiotami

¹ Wcześniej (od 19.05.2010 r. do 15.01.2016 r.) komendantem był mł. insp. Zbigniew Pakuła oraz mł. insp. Waldemar Szulc (od 16.01.2016 r. do 09.02.2016 r.).

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna; jeżeli sformułowania oceny ogólnej wg 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 Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 75. Od dnia 1 listopada 2015 r. obowiązuje zarządzenie nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP z 2015 r. poz. 85 ze zm.), zwane dalej „zarządzeniem nr 31 KGP”.

⁴ System Wspomagania Dowodzenia.

⁵ System Ewidencji Wypadków i Kolizji.

⁶ System Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji.

⁷ Łącznie przeprowadzono 182 wspólne patrole.

pozapolicyjnymi. Przeprowadzono 1.808 pogadanek na temat m.in. zasad poruszania się po drogach oraz używania elementów odblaskowych. W zakresie wdrażania rozwiązań w zakresie inżynierii i infrastruktury drogowej poprawiającej brd współpracowano m.in. z zarządcami dróg, organami zarządzającymi ruchem, Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Pomorskim Urzędem Wojewódzkim w Gdańsku, Urzędem Miejskim w Gdańsku, Pomorską Radą BRD, Strażą Miejską w Gdańsku, w ramach Komisji ds. bezpieczeństwa organizacji ruchu i Komisji ds. tymczasowej organizacji ruchu oraz Miejskiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: „MRBRD”).

Powyższe działania okazały się jednak niewystarczające wobec wzrostu w 2015 r. liczby: zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów w porównaniu do 2014 r. o: 32 wypadki, 30 kolizji, 30 rannych, a śmierć poniosło 8 pieszych – tyłu, co w roku poprzedzającym.

W ocenie NIK dane w SEWiK, nie były w pełni rzetelne w zakresie liczby wypadków i stopnia ciężkości odniesionych ran poszkodowanych. Stwierdzono, że w przypadku dziewięciu uczestników wypadków, którzy w tym systemie zostali zarejestrowani jako lekko ranni⁸ – nie zaktualizowano danych, pomimo że w dokumentach posiadanych przez Policję, innych niż karty zdarzenia drogowego, m.in. opiniach biegłego lekarza osoby te zostały uznane jako ciężko ranne. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 5a zarządzenia nr 635 KGP. Ponadto w przypadku czterech zdarzeń drogowych, gdzie sprawcą był pokrzywdzony, które zakwalifikowano w SEWiK jako: trzy wypadki z udziałem trzech pieszych lekko rannych⁹ i jedna kolizja z udziałem jednego rowerzysty¹⁰, który nie odniósł ran – w wyniku opinii biegłych powołanych przez NIK, stwierdzono, że osoby te doznały obrażeń ciężkich. Zatem powyższe cztery zdarzenia drogowe winny być zakwalifikowane jako wypadki.

W Komendzie, mimo występowania niekorzystnych trendów dotyczących bezpieczeństwa niechronionych użytkowników dróg, nie sporządzano analiz specjalnych, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 635 KGP.

Komendant nie wyznaczył jednolitych kryteriów oraz parametrów do typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych, w tym dotyczących niechronionych użytkowników dróg, bazując w tym zakresie na doświadczeniu zawodowym policjantów, co stwarzało ryzyko dowolności oraz nierzetelności ich typowania. Ponadto Komenda nie posiadała pełnych informacji o liczbie wypadków i kolizji drogowych w tych miejscach, a także zastosowanych środkach prawnych i przyczynach ich zastosowania, co ograniczało możliwości wykonania pełnej analizy wpływu na poziom bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, zrealizowanych działań prewencyjnych oraz oceny efektów w postaci zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych.

We wszystkich miesięcznych i kwartalnych sprawozdaniach sporządzanych na podstawie zarządzenia nr 635 KGP zamieszczone wielkości były porównywane z odpowiednimi danymi roku poprzedzającego, co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 635 KGP, zgodnie z którym wielkości te powinny być porównywane z odpowiednimi danymi z dwóch poprzednich lat, nadto roczne analizy nie zawierały odniesienia do poziomu motoryzacji i liczby ludności, co było wymagane § 5 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 635 KGP.

⁸ Na 70 skontrolowanych zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów.

⁹ EWK 98402079Q, 98100481R, 98974850M.

¹⁰ EWK 99100101W.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania Komendy w zakresie identyfikacji i monitorowania lokalizacji najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

1.1. Komenda, w tym Wydział Ruchu Drogowego (dalej: „WRD”) funkcjonuje na podstawie przepisów ustawy o Policji¹¹, innych powszechnie obowiązujących aktów prawa oraz zarządzenia nr 1041 Komendanta Głównego Policji w sprawie organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji¹².

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o Policji, Komenda jest jednostką Policji właściwą na obszarze Miasta Gdańska w Województwie Pomorskim.

Komendant w porozumieniu z Komendantem Wojewódzkim Policji w Gdańsku, ustalił w dniu 5 grudnia 2011 r. Regulamin Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku, w którym określił m.in. strukturę Komendy, wyodrębniając w niej WRD oraz Wydział ds. Przeprowadzania i Wykroczeń (dalej: „WPRDiW”) oraz przypisał im zadania. Wydziały te stanowiły tzw. pion ruchu drogowego.

1.2. Komendant monitorował działania pionu ruchu drogowego. W jego ocenie nie występowały problemy i trudności o charakterze systemowym związane z realizacją przydzielonych zadań z zakresu brd. Jako problemy wewnętrzne wskazywano w latach 2014-2015 braki w doskonaleniu zawodowym funkcjonariuszy, a także braki w wyposażeniu, które dotyczyły: testerów bezustnikowych (15) oraz analizatorów trzeźwości (18), testerów do wykrywania środków działających podobnie do alkoholu (200), narkotesterów (60), drogomierzy (5), a także w wyposażeniu Ambulansu Pogotowia Ruchu Drogowego i Referatu ds. Obsługi Zdarzeń Drogowych w urzędzenia wielofunkcyjne. Ponadto wystąpił problem w rejestracji i dokumentowaniu badań trzeźwości przeprowadzanych na urządzeniach otrzymanych przez WRD, w grudniu 2014 r.

W wyjaśnieniu Komendant stwierdził, że o zdiagnozowanych problemach dotyczących wyposażenia w sprzęt Komenda informowała Wydział Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku (dalej: „WPIRD KWP”). Zgłaszane braki dotyczące ww. wyposażenia zostały uzupełnione, a wątpliwości w zakresie dokumentowania – wyjaśnione.

(dowód: akta kontroli str.10, 21-24)

1.3. Stan kadrowy pionu ruchu drogowego przedstawiał się następująco na dzień:

- 01.01.2014 r. – 142 funkcjonariuszy oraz 24 wakaty, w tym w WRD, 112 funkcjonariuszy i 23 wakaty;
- 31.12.2014 r. – 164 funkcjonariuszy, w tym w WRD, 133 funkcjonariuszy;
- 31.12.2015 r. – 156 funkcjonariuszy oraz 1 wakat, w tym w WRD 125 funkcjonariuszy i 1 wakat.

¹¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.).

¹² Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, stanowiące załącznik do Obwieszczenia Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50, ze zm.).

Komendant wyjaśnił, że w kontrolowanych latach na bieżąco, na podstawie miesięcznych informacji o stanie etatowo-kadrowym, analizowano strukturę i stan etatowy pionu ruchu drogowego w zakresie potrzeb i zapewnienia pełnej obsady stanowisk. W czerwcu 2014 r. do WRD przeniesionych zostało 15 funkcjonariuszy z innych podległych jednostek, a funkcjonariusze przyjęci do służby w 2014 r. byli kierowani do pracy w tym pionie. Osiągnięto cel wyznaczony przez KGP dotyczący nieprzekroczenia 5% wakatów stanu etatowego Komendy na dzień 31.12.2014 r. oraz osiągnięto założony cel poziomu zatrudnienia funkcjonariuszy WRD, wynoszący nie mniej niż 10% w stosunku do stanu etatowego Komendy na 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 10, 13, 21)

1.4. Według stanu na 1 stycznia 2014 r. wymagane § 4 Zarządzenia Nr 609 KGP¹³, przeszkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego w WRD ukończyło 37 policjantów, a na 31 grudnia 2014 r. przeszkolonych było 38 policjantów. Na koniec 2015 r. takie szkolenie ukończyło 42 funkcjonariuszy (33,3% stanu), tj. o 5 funkcjonariuszy więcej, niż w styczniu 2014 r. Na koniec 2015 r. funkcjonariusze WRD posiadali przeszkolenia z zakresu:

- wykonywania czynności na miejscu zdarzenia drogowego – 4 osoby,
- doskonalenia techniki kierowania samochodem osobowym – 5 osób,
- kierowania motocyklem szosowym – 3 osoby,
- obsługi wideorejestratorów – 15 osób,
- kontroli tachografów cyfrowych – 19 osób.

Komendant w 2013 r.¹⁴ zgłosił zapotrzebowanie do KWP na szkolenia na kursach specjalistycznych dla 24 policjantów (z WRD), w tym 11 z zakresu ruchu drogowego, z których przeszkolono 8 policjantów, w tym trzech z zakresu ruchu drogowego. W 2014 r.¹⁵ zapotrzebowanie na szkolenia dotyczyło 49 policjantów, a przeszkolono 15 policjantów, w tym 8 z zakresu ruchu drogowego. W 2015 r. zgłoszone potrzeby szkoleniowe dotyczyły 34 policjantów, w tym w 24 przypadkach na kurs w zakresie ruchu drogowego. Ogółem przeszkolono 15 funkcjonariuszy, w tym 12 z zakresu ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 19 – 20)

W wyjaśnieniu Komendant stwierdził, że zarówno zatrudnienie w WRD oraz poziom wyszkolenia pozwalały na pełną realizację zadań z zakresu ruchu drogowego. Nieposiadanie przez wszystkich funkcjonariuszy pełnych przeszkoleń z zakresu ruchu drogowego wynikało z: przyznawanych przez Komendę Wojewódzką Policji w Gdańsku (dalej: „KWP”) limitów szkoleniowych, dezorganizacji służby spowodowanej nieobecnością szkolonych funkcjonariuszy, bieżącej fluktuacji kadr, a także krótkiego stażu pracy policjantów w WRD.

(dowód: akta kontroli str. 21-22, 276)

1.5. W 2014 r. na terenie Miasta Gdańska doszło ogółem do 5.678 zdarzeń drogowych, w których uczestniczyło 429 pieszych i rowerzystów (w tym 165 (2,9%) było odpowiedzialnych za ich spowodowanie). Miały miejsce 532 wypadki¹⁶ w tym 238 z udziałem pieszych (44,7%). W wypadkach tych zginęło 14 osób, w tym 8 pieszych (57,1%), a 640 osób doznało obrażeń ciała, w tym

¹³ 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.), zwane dalej „Zarządzeniem Nr 609 KGP”.

¹⁴ Wnioski z 30.09.2013 r.

¹⁵ Wnioski z 30.09.2014 r.

¹⁶ Wg stanu SEWiK na 23.02.2016 r.

230 pieszych i rowerzystów (35,9%). Kolizji było 5.146, w tym z udziałem pieszych i rowerzystów 191 (3,7%).

W 2015 r. doszło ogółem do 6.276 zdarzeń drogowych, w których uczestniczyło 492 pieszych i rowerzystów (w tym 174 (2,8%) było odpowiedzialnych za ich spowodowanie). Miało miejsce 505 wypadków drogowych, tj. o 27 mniej niż w roku poprzednim, w tym 271 dotyczyło pieszych i rowerzystów (53,7%), tj. o 41 wypadków więcej niż w 2014 r. W 2015 r. zginęło 13 osób, w tym 8 pieszych (61,5%), a 603 było rannych, w tym 260 pieszych i rowerzystów (43,1%). Kolizji było 5.771 (o 625 – 12,1% więcej niż w roku poprzednim), w tym z udziałem pieszych i rowerzystów 221 (3,8%).

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

- 1.6. W okresie od stycznia 2014 r. do maja 2015 r. Komendant nie ustalił obowiązku typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów. W okresie tym, w sporządzanych informacjach i analizach, wskazywano jedynie ogólnie przyczynę wypadków drogowych spowodowanych przez pieszych oraz ich liczbę. Realizując Wojewódzki Program Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych w Ruchu Drogowym na lata 2015-2016, zatwierdzony 18.05.2015 r. przez Komendanta Wojewódzkiej Policji w Gdańsku (dalej: „Program wojewódzki”) oraz Program miejski, wprowadzono zasadę analizowania stanu bezpieczeństwa pieszych.

Zapisy Programu miejskiego stanowiły powielenia, w częściach III – obszary realizacji programu oraz IV Monitorowanie – zagadnienia i kryteria oceny programu, zapisów Programu wojewódzkiego – po technicznych korektach polegających na wykreśleniu tekstów dotyczących KWP.

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD powielenie zapisów wynikało ze specyfiki służby zarówno w KWP oraz Komendzie. Wskazane cele, zadania, sposób ich realizacji oraz kryteria oceny z założenia były takie same i niezależne od jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 603)

W Komendzie wskazywano, od maja 2015 r., odcinki najbardziej niebezpieczne dla pieszych i rowerzystów, podając nazwy ulic i skrzyżowań, a także miejsca ruchu pieszych (droga dla pieszych, przejście, przystanek) z informacją o liczbie wypadków oraz liczbie zabitych i rannych¹⁷. Ponadto w ramach Programu wojewódzkiego sporządzano kwartalną Informację z działań Komendy, w której m.in. zamieszczano opis wytypowanych odcinków/miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i przekazywano do WPIRD KWP.

Komendant nie wyznaczył jednolitych kryteriów oraz parametrów do typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych, w tym dotyczących niechronionych użytkowników dróg. Ponadto kryteria nie zostały również wyznaczone przez jednostki zwierzchnie (KWP, KGP).

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD, identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów dokonywano poprzez codzienną

¹⁷ Wg informacji za IV 2015 r. były to następujące ulice:

- 1) Kartuska (od ul. Długie Ogrody do Jabłoniowej),
- 2) Aleja Grunwaldzka (od Al. Zwycięstwa do Kołobrzesckiej),
- 3) Jabłoniowa (od ul. Kartuskiej do Leszczynowej),
- 4) Obszar ulic Dąbrowszczaków, Jagiellońska, Obrońców Wybrzeża, Kołobrzaska.

Wg informacji za III kwartał 2015 r. były to następujące ulice:

- 1) Hallera (od Al. Zwycięstwa do Brzeźna),
- 2) Kartuska (od ul. Długie Ogrody do Jabłoniowej),
- 3) Aleja Grunwaldzka (od Al. Zwycięstwa do Kołobrzesckiej).

i bieżącą analizę ilości wypadków, m.in. takich, w których uczestniczyli piesi i rowerzyści, ich miejsc występowania, przyczyn i skutków. Wszystkie wypadki ze skutkiem śmiertelnym były odrębnie analizowane, a wyniki tych analiz kończyły się wystąpieniami do zarządców dróg. Ponadto zdarzenia drogowe, ich przyczyny, a zwłaszcza te, w których byli ranni lub zabici, każdorazowo były omawiane podczas odpraw służbowych kierownictwa WRD, jak również odpraw z kierownictwem Komendy. Wnioski z tych odpraw przekładały się na polecenia dla podległych funkcjonariuszy Komendy i stanowiły bezpośrednią podstawę dla wyznaczenia zadań w zakresie poprawy brd w konkretnych miejscach – odcinkach dróg uznanych jako szczególnie niebezpieczne.

(dowód: akta kontroli str. 129-269, 275 – 307)

1.7. Wyznaczanie, monitorowanie i kontrolę realizacji zadań z zakresu wyznaczania miejsc szczególnie niebezpiecznych wykonywał Komendant, naczelnik WRD, oraz WPiRD KWP, która nie wносиła uwag i zastrzeżeń co do prawidłowości ich typowania. Do WPiRD KWP przekazywano kwartalne sprawozdania z działań prowadzonych w ramach Programu miejskiego, w których informowano m.in. o liczbie miejsc niebezpiecznych i wskazywano je, podając nazwy ulic, skrzyżowań i obszarów.

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD, monitorowanie wyznaczania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów realizowane było również m.in. poprzez analizy zdarzeń oraz podczas odpraw służbowych z udziałem pracowników WRD.

(dowód: akta kontroli str. 275, 306-307)

1.8. W procesach analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego korzystano m.in. z opracowań:

- „Badania ruchu drogowego na ul. Czyżewskiego”¹⁸ – opiniując zmiany m.in. w zakresie dróg rowerowych w tym rejonie;
- „Plan Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego dla Miasta Gdańska – GAMBIT Gdański”¹⁹;
- „Inżynieria Ruchu Drogowego, Teoria i Praktyka”²⁰;
- pracownika naukowego Wydziału Budownictwa Lądowego i Środowiska Politechniki Gdańskiej²¹.

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD, opracowania przyczyniły się do poszerzenia wiedzy ogólnej funkcjonariuszy z zakresu brd, która uzupełniona ich doświadczeniem zawodowym wykorzystywana była przy opiniowaniu projektów organizacji ruchu, a także organizacji ruchu i zabezpieczania patrolami miejsc szczególnie niebezpiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 326-327, 342-343)

1.9. WRD sporządził w okresie od 1 stycznia 2014 r. do października 2015 r. 14 miesięcznych i cztery kwartalne (łącznie 18) informacje o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dwie półroczne i jedną roczną analizy wymagane § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 zarządzenia nr 635 KGP. Sporządzano również dwie miesięczne informacje oraz jedną roczną analizę, wymagane § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 zarządzenia nr 31 KGP.

¹⁸ Wykonanego przez Biuro Konsultacyjno-Projektowe Inżynierii Drogowej „TRAFIK” s.c. dr hab. inż. Kazimierz Jamroz i dr inż. Lech Michalski – Gdańsk, Wrzesień 2014 roku.

¹⁹ Sporządzonego przez Fundację Rozwoju Inżynierii Lądowej, Gdańsk, Grudzień 2014.

²⁰ Autorzy: Stanisław Gaca, Wojciech Suchorzewski, Marian Tracz, Warszawa 2009.

²¹ Dotyczy badań i analiz stanu brd oraz rozwiązań w zakresie inżynierii ruchu drogowego

W informacjach miesięcznych i kwartalnych, sporządzanych w okresie od stycznia 2014 r. do kwietnia 2015 r., zamieszczano informacje dotyczące liczby wypadków, ofiar oraz kolizji drogowych za dany okres oraz narastająco, ich przyczyny, sprawców, a także o miejscach szczególnie niebezpiecznych, a dane te porównywano z odpowiednimi danymi roku poprzedzającego. Podawano również przyczynę wypadków spowodowanych przez pieszych oraz ich liczbę, bez określenia miejsca wypadków.

Od maja 2015 r. informacje rozszerzono o część II, dotyczącą stanu bezpieczeństwa pieszych. Wykazywano w niej liczbę i skutki wypadków z udziałem pieszych, sprawców tych wypadków, wskazano miejsca w ruchu pieszym, gdzie nastąpiły wypadki²² oraz najbardziej zagrożone zdarzeniami z udziałem pieszych odcinki dróg lub obszary ulic.

Analizy półroczne oraz roczne zawierały dane za okresy zbiorcze, poszerzone o dane o wypadkach ze skutkiem śmiertelnym, w tym samym układzie graficznym, co informacje miesięczne i kwartalne.

Informacje i analizy w końcowych częściach zawierały identyczne zalecenia przyszłych działań, tj. m.in. ukierunkowanie patroli na ujawnianie i bezwzględne przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom na drodze ze stosowaniem konsekwentnej polityki represyjnej wobec kierujących i pieszych dopuszczających się wykroczeń, dyslokację patroli na trasy, gdzie dochodzi do powstawania większej ilości zdarzeń drogowych, wykorzystanie radarowych mierników prędkości i wideorejestratorów, aktywizowanie innych służb na rzecz poprawy brd, prowadzenie działań profilaktyczno – edukacyjnych wśród uczestników ruchu drogowego ze szczególnym uwzględnieniem najmłodszych. Od maja 2015 r. do działań włączono działanie „...realizować założenia programu poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na lata 2015-2016”.

(dowód: akta kontroli str.129-269, 273-274)

Sporządzone informacje oraz analizy przekazywano do WPIRD KWP, Wydziałów i Komisariatów I-IX podległych Komendantowi Miejskiemu Policji w Gdańsku, Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku (dalej: „ZDiZ”), MRBRD, a od kwietnia 2015 r. Straży Miejskiej w Gdańsku w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 129-269, 377-379)

Informacji i analiz nie przekazywano do GDDKiA²³ – zarządcy dwóch dróg krajowych znajdujących się na obszarze właściwości Komendy.

Wyjaśniając przyczyny nieprzekazywania informacji do GDDKiA, naczelnik WRD stwierdził, że ksero kart zdarzeń drogowych zaistniałych na drogach krajowych i wojewódzkich przekazywał do WPIRD KWP, który następnie przekazywał je do GDDKiA. Również KGP zobowiązana była § 5 ust. 2 pkt 5 zarządzenia nr 635 KGP do przekazywania (co miesiąc, narastająco) danych dotyczących zdarzeń drogowych będących w nadzorze tej instytucji. W ten sposób GDDKiA posiadała informacje pozwalające na ocenę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 344)

- 1.10. W Komendzie istniały trzy systemy: SWD, SEWiK i SESPoL wykorzystywane w działaniach policjantów pionu ruchu drogowego do realizacji zadań.

SWD pozwalał tworzyć grafik pełnienia służby, raport dyslokacji służby, a także umożliwiał szybkie sprawdzenie, który z patroli realizował konkretną interwencję

²² Wykazywano liczbę wypadków, zabitych i rannych w podziale na drogę, przejście dla pieszych, przystanek, skrzyżowanie.

²³ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

oraz czas podjęcia działań.

Zdarzenia drogowe, dla których sporządzano karty zdarzenia drogowego, rejestrowane były w Książce wydarzeń (prowadzonej ręcznie w formie papierowej), gdzie sprawie nadawano numer. Karty te przechowywane były w szafach, w odrębnych teczках/segregatorach. W Książce wydarzeń rejestrowane były wszystkie zdarzenia związane z ruchem drogowym, włącznie z występującymi poza drogą publiczną.

W 2014 r. sporządzono łącznie 5.678 kart zdarzenia drogowego, w tym: 5.146 dot. kolizji i 532 dot. wypadków. W 2015 r. zarejestrowano łącznie 6.276 takich kart, w tym: 5.771 dot. kolizji i 505 dot. wypadków.

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

- 1.11. Do Komendy wpływały sygnały zewnętrzne od instytucji, takich jak Straż Miejska, Rady Osiedli oraz od obywateli, wskazujące na miejsca szczególnie niebezpieczne, co wynikało z ich własnych spostrzeżeń, w tym dotyczące brd. W 2014 r. było ich 108, a w 2015 r. – 121. Wnioski w sprawie nieprawidłowości w stanie infrastruktury lub organizacji ruchu kierowano do ZDiZ. W 2014 r. było ich 10, a w 2015 r. – 15.

(dowód: akta kontroli str. 403 -405, 507)

Efektom takich sygnałów było zintensyfikowanie działań patroli ruchu drogowego we wskazanych w sygnałach zewnętrznych miejscach niebezpiecznych, w tym m.in. ujawnianie wykroczeń i stosowanie środków karnych. Na podstawie ww. sygnałów oraz spostrzeżeń policjantów wyznaczano miejsca niebezpieczne, omawiano je na posiedzeniach Komisji do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego oraz formułowano do zarządców dróg wnioski poprawiające organizację ruchu i inżynierię drogi.

W 2014 r. wniosków dotyczących pieszych i rowerzystów było 10, a w 2015 r. 15. W wyniku pism skierowanych do zarządców dróg zrealizowano dziewięć zgłoszonych w 2014 r. wniosków (jeden był w trakcie realizacji) oraz pięć zgłoszonych w 2015 r. (sześć było w trakcie realizacji, trzy uzyskały opinię negatywną a jeden był w trakcie analizy. Dwa pisma z 2015 r. dotyczyły miejsc określonych przez Komendę jako szczególnie niebezpieczne²⁴. Wnioski dotyczyły m.in. ogrodzenia przystanku (ul. Witosza), wykonania i korekty sygnalizacji świetlnej (ul. Jesionowa i ul. Partyzantów), ustawienia znaku D6 – przejście dla pieszych (ul. Jaškowa Dolina, ul. Piastowska oraz ul. Chrzanowskiego).

W wyjaśnieniu Naczelnik WRD stwierdził, że w sytuacjach gdzie czas naprawy oznakowania drogowego lub usunięcia przeszkody jest znaczący dla brd, zgłoszenia do właściwego zarządcy drogi realizowane były na bieżąco – telefonicznie. Wypracowany schemat współpracy z ZDiZ sprawdzał się przy określaniu priorytetów działań i reakcji na zaistniałe nieprawidłowości.

W złożonej informacji Dyrektor ZDiZ odnosząc się do współpracy z Komendą wskazał na znaczące wsparcie WRD przy realizacji zapoczątkowanego przez ZDiZ Programu Uspakajania Ruchu na ulicach Gdańska, a także skoordynowane wspólne działania w zakresie wprowadzanych zmian w organizacji ruchu, skutkujących zmniejszającą się liczbą wypadków drogowych oraz zabitych.

(dowód: akta kontroli str. 7 -9, 276, 277, 352-372, 401-430, 507)

Wysłanie patroli Policji w miejsca wskazywane we wnioskach skutkowało m.in. ujawnianiem wykroczeń i nakładaniem środków karnych. I tak m.in.: w 2014 r. –

²⁴ Przejścia dla pieszych na skrzyżowaniu ulic Grunwaldzkiej i Jesionowej oraz ul. Lenziona.

ul. Olsztyńska (trzy wykroczenia, trzy mandaty), ul. Witosa (trzy wykroczenia, dwa mandaty); w 2015 r. – ul. Kołobrzaska (25 wykroczeń, 19 mandatów, cztery pouczenia, dwa wnioski o ukaranie do sądu), ul. Lendziona (siedem wykroczeń, cztery mandaty, trzy wnioski), ul. Nowy Świat (52 wykroczenia, 47 mandatów, pięć pouczeń), ul. Jesionowa (31 wykroczeń, 23 mandaty, osiem wniosków, 11 zatrzymań uprawnień do kierowania pojazdami); ul. Hallera (13 wykroczeń, 11 mandatów, dwa wnioski, jedno zatrzymanie prawa jazdy).

(dowód: akta kontroli str.326-327, 342-344, 373-376)

1.12. Obieg dokumentów w WRD oraz WPRDiW regulowały Decyzje Komendanta Wojewódzkiego:

- NR 152/2011 z dnia 18.04.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla komórek i jednostek organizacyjnych podległych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Gdańsku;
- NR 89/2012 z dnia 2 marca 2012 r. zmieniająca decyzję w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla komórek i jednostek organizacyjnych podległych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Gdańsku.

Obieg dokumentów przebiegał następująco:

Karta zdarzenia drogowego oraz notatka służbowa (dalej: „dokumenty”), sporządzone przez funkcjonariuszy wyznaczonych przez dyspozytora Komendy do obsługi zdarzeń drogowych, składane były dowódcy zmiany, który zdarzenie wpisywał do Księgi wydarzeń i przekazywał Naczelnikowi WRD.

Naczelnik WRD, po zapoznaniu się z tymi dokumentami, dekretował wprowadzenie ich do SEWiK lub przekazanie do WPRDiW i przekazywał pracownikom sekretariatu.

Pracownik sekretariatu WRD:

- ewidencjonował dokumenty w elektronicznym systemie tzw. EZD SIDAS²⁵, wpisywał do rejestru przesyłek a w przypadku dokumentów przekazywanych do WPRDiW – dodatkowo do Książki doręczeń,
- przekazywał dokumenty dotyczące zdarzeń zakończonych mandatem lub pouczeniem pracownikowi WRD celem wprowadzenia ich do SEWiK. Po wprowadzeniu do SEWiK dokumenty te przechowywane były w WRD,
- przekazywał dokumenty pracownikowi WPRDiW za pokwitowaniem w Książce doręczeń.

Pracownik sekretariatu WPRDiW:

- odbierał dokumenty z sekretariatu WRD za pokwitowaniem w Książce doręczeń,
- ewidencjonował je w EZD SIDAS oraz rejestrze odbioru przesyłek i przekazywał naczelnikowi WPRDiW celem zadekretowania.

Naczelnik WPRDiW dekretował wprowadzenie dokumentów do SEWiK i wyznaczał osobę prowadzącą dochodzenie.

Prowadzący dochodzenie przekazywał dokumenty celem wprowadzenia ich do SEWiK przez pracownika WRD.

Oryginały dokumentów przekazywane były prokuratorowi i pozostawały w sądzie, a kserokopie pozostawały w WPRDiW.

(dowód: akta kontroli str. 839)

1.13. W okresie objętym kontrolą w WRD rejestrowaniem kart w systemie SEWiK zajmowały się trzy osoby (jeden funkcjonariusz – st. sierżant oraz dwóch pracowników cywilnych). Bezpośredni nadzór merytoryczny nad systemem – analizowaniem jego funkcjonalności sprawował Naczelnik WRD.

²⁵ Elektroniczne zarządzanie Dokumentacją System Informacji Dokumentów Administracji Samorządowej.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 276, 318-321)

Naczelnik WRD oraz WPIRD KWP wykonywali kontrole rzetelności wprowadzanych danych oraz analizy funkcjonalności systemu SEWiK. I tak analizowano: w maju 2014 r. – zdarzenia drogowe pod kątem prawidłowości wpisów pozycji GPS; w grudniu 2014 r. – zdarzenia drogowe zawierające zapis o uczestniczeniu tylko jednego pojazdu; w kwietniu oraz sierpniu 2015 r. – terminowość wprowadzania danych; we wrześniu 2015 r. – wpisy zdarzeń ze skutkiem śmiertelnym, dotyczące poziomu alkoholu we krwi uczestników oraz dotyczące wyposażenia dodatkowego pojazdów.

Z wyjaśnienia Naczelnika WRD wynika, że nie kierował do jednostek wyższego szczebla wniosków dotyczących systemu SEWiK wskazujących na braki w funkcjonalnościach systemu, ponieważ nie widział takiej konieczności. Stwierdził również, że Komenda nie otrzymała z jednostki zwierzchniej wytycznych lub zaleceń w zakresie monitorowania i weryfikacji w SEWiK danych dotyczących ofiar wypadków drogowych, w tym stopnia ciężkości poniesionych obrażeń.

(dowód: akta kontroli str. 276, 277, 352-372)

Wypełniając karty zdarzenia drogowego, do którego doszło na przejeździe dla rowerzystów, funkcjonariusze zaznaczali pozycję 31 „Droga dla rowerów” w części II Charakterystyka miejsca zdarzenia oraz pozycję 91 „Rowery” w części VIII pojazdy uczestniczące.

(dowód: akta kontroli str. 380-399)

1.14. Sprawdzenie prawidłowości postępowania z wybranymi 39 zdarzeniami drogowymi zarejestrowanymi w SWD oraz SEWiK wykazało, że:

- 1) do wszystkich ww. zgłoszeń zarejestrowanych w SWD jako kolizje drogowe zadysponowano radiowóz celem przeprowadzenia postępowania. Na okoliczność tych zdarzeń prawidłowo sporządzono karty zdarzenia drogowego na dwustronnym formularzu, zgodnym ze wzorem określonym w załączniku nr 1 oraz w sposób określony w załączniku nr 2 zarządzenia nr 635 KGP;
- 2) wszystkie kontrolowane karty zdarzenia drogowego były zarejestrowane w Księdze wydarzeń WRD, gdzie nadano im kolejny numer oraz wpisano m.in.: datę i godzinę zdarzenia, nazwisko zgłaszającego, powód interwencji, miejsce interwencji, oraz uwagi, gdzie określano podstawę prawną ukarania;
- 3) dane znajdujące się w kartach były zgodne z danymi innej dokumentacji dotyczącej tego zdarzenia drogowego (notatkami urzędowymi, szkicami miejsca zdarzenia, protokołami z przebiegu badania trzeźwości);
- 4) wszystkie kontrolowane zdarzenia drogowe zostały zarejestrowane w systemie SEWiK, gdzie nadano im kolejny numer EWD;
- 5) wszystkie zdarzenia drogowe wprowadzono do systemu SEWiK z zachowaniem terminów określonych w § 4 ust. 5 zarządzenia nr 635 KGP;
- 6) zarejestrowane w SEWiK parametry lokalizacji GPS zdarzenia drogowego właściwie odzwierciedlały wskazaną pozycję – miejsce zdarzenia;
- 7) w sześciu kartach²⁶ zapisy dotyczące lokalizacji zdarzenia GPS zostały zweryfikowane przez kierownictwo WRD oraz przez funkcjonariuszy prowadzących sprawę; natomiast w jednej karcie nie wpisano, przez

²⁶ EWK-99167091K, EWK-99221314C, EWK-98841061R, EWK-98702696C, EWK-98386615T, EWK-98705588L.

niedopatrzenie, pozycji GPS zdarzenia²⁷. W żadnym z ww. przypadków wprowadzone poprawki nie zawierały parafy osoby wprowadzającej zmiany. We wszystkich ww. przypadkach pozycje GPS zdarzenia drogowego prawidłowo odnotowano w SEWiK.

(dowód: akta kontroli str. 20, 102-104)

Stwierdzono również, że:

- Policjanci sporządzający objęte kontrolą karty zdarzenia drogowego zatrudnieni byli w WRD;
- ze skontrolowanych 39 zdarzeń drogowych, 37 kart zdarzenia drogowego sporządzili funkcjonariusze posiadający szkolenie specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego, jedną – funkcjonariusz po szkoleniu z zakresu wykonywania czynności na miejscu zdarzenia drogowego oraz jedną funkcjonariusz bez przeszkolenia specjalistycznego (nr EWD 98273616E, data zdarzenia 11.06.2014 r., nr funkcjonariusza 543954, wypadek).

(dowód: akta kontroli str. 270-271)

Naczelnik WRD wyjaśnił, że wypadek ze skutkiem śmiertelnym z 11.06.2014 r. obsługiwał nieposiadający przeszkolenia specjalistycznego funkcjonariusz z wieloletnim doświadczeniem w zakresie obsługi zdarzeń drogowych (od 1998 r.), a jego umiejętności były wystarczające do rzetelnej realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 270-272, 276)

Stwierdzono, że: w maju 2015 r. uzupełniono zapisy dotyczące lokalizacji GPS pięć wypadków²⁸; w grudniu 2014 r. dokonano dwóch korekt zapisów „zderzenia pojazdów”, gdzie wcześniej wykazano tylko jeden pojazd²⁹; we wrześniu 2015 r. uzupełniono pięć zapisów dotyczących badania na poziom alkoholu³⁰. Zmiany wprowadzono na podstawie pism WPIRD KWP, nakazujących uzupełnienie lub korektę i wykonane były przez funkcjonariusza obsługującego system w WRD.

(dowód: akta kontroli str. 355-356, 360-361)

1.15. Na obszarze działania Komendy w 2015 r. miały miejsce zdarzenia drogowe z udziałem pieszych (dwa wypadki³¹ oraz jedna kolizja³²) oraz rowerzystów (cztery kolizje³³, w tym trzy dotyczyły zderzenia z pojazdem mechanicznym, a jeden wjechania rowerzysty w drzewo) w wyniku, których funkcjonariusz wobec sprawcy czynu zastosował pouczenie po przyznaniu się winnego do popełnienia wykroczenia, do czego upoważniał art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń³⁴.

W dokumentacji ww. zdarzeń drogowych, w tym w zapisach w pięciu notatnikach służbowych funkcjonariuszy prowadzących postępowanie zawarto zapisy uzasadniające udzielenie pouczenia oraz informację o przyznaniu się sprawcy do

²⁷ EWK-98931655F.

²⁸ EWK-98094849C, EWK-98142494Y, EWK-98143296C, EWK-98175349R, EWK-98179610E.

²⁹ EWK-98246466A, EWK-98283914M.

³⁰ EWK-98715327J, EWK-98799844G, EWG-98841061R, EWK-98863179U, EWK-98989435O.

³¹ EWK-103489962P – 12.09.2015 r., EWK-98974850M – 06.15.2015 r. (najechnie na pieszego, pieszy lekko ranny).

³² EWK-98847378W – 04.21.2015 r. (najechnie na pieszego).

³³ EWK-98931655F – 05.29.2015 r., EWK-99075968Y – 08.06.2015 r. (zderzenie pojazdów boczne); EWK-99048085Q – 07.23.2015 r. (zderzenie pojazdów czołowe), EWK-99100101W – 08.15.2015 r. (najechnie na drzewo).

³⁴ Dz. U. z 2015 r., poz.1094 ze zm.

popelnienia wykroczenia. W dwóch przypadkach³⁵ nie przedłożono notatników funkcjonariuszy, ponieważ zostały przekazane do Prokuratury Rejonowej. Prowadzący te postępowania funkcjonariusze oświadczyli, że fakt udzielenia pouczenia odnotowali w notatnikach służbowych wraz z uzasadnieniem (znikoma szkodliwość i podeszły wiek) oraz fakt przyznania się sprawcy zdarzenia do winy.
(dowód: akta kontroli str. 25 – 102)

1.16. Na obszarze działania Komendy w latach 2014 r. i 2015 r. wystąpiło pięć zdarzeń drogowych ze skutkiem śmiertelnym, spowodowanych samobójstwami, których przyczyną było rzucenie się pod pojazd w ruchu. Jak ustalono, dotyczyło to rzucenia się pod pociągi³⁶. Na okoliczność tych zdarzeń nie sporządzono kart zdarzenia drogowego oraz nie wprowadzano informacji do SEWiK.

(dowód: akta kontroli str. 272, 322-325)

1.17. Kontrola zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów w okresie 15.04.-15.06.2015 r. (34 teczek oznaczonych symbolem 5731 – akta czynności wyjaśniających zakończonych odstąpieniem od skierowania do sądu wniosku o ukaranie, 19 teczek oznaczonych symbolem 5601 – akta dochodzenia/śledztwa oraz 17 innych wybranych z 2015 r. wykazała, że do SEWiK wprowadzono, na podstawie zapisów w karcie zdarzenia drogowego, informację o 12 osobach lekko rannych (sześciu rowerzystów i pięciu pieszych) oraz jednym rowerzyście bez odniesienia ran, podczas gdy obrażenia tych osób były ciężkie, co ustalono m.in. na podstawie opinii biegłego lekarza.

(dowód: akta kontroli str. 20, 702 – 725, 728 – 729, 762 – 764, 781 -787, 790-791, 801 -838, 842 - 848)

Oceny stopnia ciężkości uszkodzenia ciała funkcjonariusze dokonywali na podstawie informacji uzyskanych od przybyłych na miejsce zdarzenia zespołów ratunkowych lub lekarzy ze szpitalnych oddziałów ratunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 20, 701 – 757, 797 – 798)

1.18. Komendant nie podejmował działań w celu uzyskania informacji o zdarzeniach drogowych, do których Policja nie otrzymała zgłoszenia. Przyjęta w Komendzie praktyka polega na przyjmowaniu zgłoszeń i informacji od jednostek służby zdrowia w zakresie ewentualnych podejrzeń, że obrażenia dowiezionych i przyjętych do szpitala osób mogły powstać na skutek przestępstwa w ruchu drogowym. W przypadku pozyskania takich informacji podejmowano czynności zmierzające do ustalenia okoliczności, pokrzywdzonych oraz sprawców.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że przepisy prawa polskiego przewidują możliwość rozwiązania kwestii odpowiedzialności za sprawstwo zdarzenia drogowego bez udziału instytucji państwowych, takich jak Policja, w sytuacji, gdy w wyniku zdarzenia drogowego nie ucierpieli uczestnicy ruchu drogowego oraz nie doszło do rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego. Dlatego, jeżeli Policja nie została o takim zdarzeniu powiadomiona przez uczestników, te informacje nie zostały ujęte w SEWiK. Jednocześnie wskazał, że każdy, w tym pracownik służby zdrowia winien zawiadomić Policję, gdy powziął uzasadnione przypuszczenie, że pacjent jest ofiarą lub sprawcą przestępstwa.

(dowód: akta kontroli str. 350)

³⁵ EWK-98847378W-04.21.2015 r. (najechanie na pieszego) oraz EWK-98931655F – 05.29.2015 r.

³⁶ Nr w ewidencji SWD oraz data zdarzenia: 156672237P – 07.07.2014 r., 156879330C – 05.09.2014 r., 156888702W – 08.09.2014 r., 157530580J – 08.03.2015 r., 157972067 – 25.07.2015 r.

1.19. Komenda nie przekazywała szkiców miejsca zdarzenia drogowego, zawartych w kartach zdarzenia drogowego specjalistom z zakresu inżynierii ruchu oraz służbom drogowym w celu przeprowadzania analiz miejsc niebezpiecznych oraz nie było wniosków o ich udostępnienie. Na skontrolowanych 39 zdarzeń drogowych, w 10 przypadkach akta sprawy były wysłane łącznie ze szkicami do biegłego z zakresu rekonstrukcji zdarzeń drogowych, w tym w dziewięciu przypadkach na wniosek prokuratora, a w jednym przypadku przez policjanta prowadzącego dochodzenie. W żadnej z analizowanych przez biegłego sprawie nie było zastrzeżeń do infrastruktury drogowej oraz stanu drogi.

Z wyjaśnienia Naczelnika WRD wynikało, że szkiców takich nie przekazywano, ponieważ stanowiły dokumentację procesową oraz nie było takiej potrzeby w prowadzonym postępowaniu. Jedynie w przypadku postępowań procesowych dokumentacja była udostępniana biegłym z zakresu rekonstrukcji zdarzeń. W przypadkach zaistnienia zdarzeń drogowych i podejrzenia, że infrastruktura drogowa mogła bezpośrednio lub pośrednio przyczynić się do kolizji lub wypadku drogowego, funkcjonariusze omawiali zdarzenie na Komisji do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego, gdzie ustalano wnioski zmierzające do poprawy – zmiany infrastruktury i docelowo poprawienia bezpieczeństwa w tych miejscach, które realizował ZDiZ.

(dowód: akta kontroli str.329, 399-400, 608, 660-686)

1.20. Dane dotyczące liczby i okoliczności zdarzeń drogowych, sporządzone na podstawie systemu SEWiK wykorzystywano w Komendzie do przeprowadzania analiz, które były przekazywane do WPIRD KWP, ZDiZ, MRBRD oraz do Straży Miejskiej w Gdańsku. W pismach przewodnich wskazywano informację o przekazaniu analizy zawierającej ocenę stanu zagrożenia brd, celem dalszego wykorzystania służbowego. Komenda nie otrzymała od ww. adresatów analiz przeprowadzonych na podstawie przekazanych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 377-379, 606-607)

1.21. Komendant realizował postanowienia zawartego 21 listopada 2003 r. Porozumienia Komendanta Głównego Policji z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad³⁷, w zakresie jego zadań. Do dnia 5 każdego następnego miesiąca przekazywał kopie kart zdarzenia drogowego do WPIRD KWP, skąd odbierał je pracownik GDDKiA, zgodnie z wymogiem § 4 ust. 3 ww. Porozumienia.

W złożonym wyjaśnieniu Naczelnik WRD stwierdził, że wspólne kontrole stanu technicznego dróg krajowych S6 i S7 przeprowadzane są dwa razy w roku przy udziale funkcjonariuszy WPIRD KWP oraz pracowników GDDKiA. Ponadto stwierdził, że GDDKiA nie przekazuje Komendzie aktualnych map, planów i danych, o których mowa w § 3 Porozumienia, ponieważ są dostępne na stronie internetowej GDDKiA, tj. aktualne mapy sieci dróg krajowych oraz będących w budowie i remoncie, a także planowanych do budowy. Ponadto zamieszczane są również raporty bezpieczeństwa ruchu drogowego wraz z analizami oraz wskazanymi miejscami szczególnie niebezpiecznymi. Współpraca Komendy z GDDKiA miała charakter bieżący, a wszystkie potrzebne analizy i materiały są dostępne na stronie internetowej.

³⁷ Porozumienie w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego http://www.policja.pl/ftp/dzienniki_urzedowe/2003/dziennik_21_2003.pdf (str. 592-595)

W przekazanej informacji Dyrektor Oddziału GDDKiA wskazał na brak problemów w realizacji postanowień Porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 596 – 601)

Ustalone
nieprawidłowości

- 1) W przypadku 9 poszkodowanych w wyniku wypadków drogowych rowerzystów i pieszych, pomimo posiadania informacji dotyczących ich stanu zdrowia innych niż umożliwiających zakwalifikowane w SEWiK jako lekko ranni, nie zaktualizowano danych w tym zakresie. Było to niezgodnie z § 4 ust. 5a zarządzenia nr 635 KGP.

Komenda posiadała opinie biegłych kwalifikujących tych poszkodowanych jako ciężko rannych. Dotyczyło to sześciu rowerzystów: EWK 98863179U – opinia biegłego z 11.07.2015 r.; EWK 99015956P – opinia z 01.09.2015 r.; EWK 99039959D – opinia z 19.09.2015 r.; EWK 98829828C – opinia z 24.04.2015; EWK 98964624W – opinia z 22.08.2015 r.; EWK 98930299M – opinia z 23.07.2015 r. oraz dwóch pieszych: EWK 98872534F – opinia z 19.09.2015 r.; EWK 98841301H – opinia biegłego opisana w Postanowieniu o umorzeniu dochodzenia. Ponadto w jednym przypadku – EWK 98863179U ciężki stan rowerzysty opisano w telefonogramie³⁸ WPRDiW do Komendy Wojewódzkiej³⁹. Nieprawidłowości stwierdzono na podstawie akt o symbolu 5601- akta dochodzenia/śledztwa.

(dowód: akta kontroli str. 20, 702 – 725, 728 – 729, 760 – 765, 781-789, 801 -834,)

Wg wyjaśnienia Naczelnika WPRDiW, przyczyną braku aktualizacji danych w zakresie ciężkości odniesionych ran było przeoczenie funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze, obciążonych dużą ilością spraw.

(dowód: akta kontroli str. 850)

Ponadto w przypadku czterech zdarzeń drogowych, gdzie sprawcą był pokrzywdzony, które zakwalifikowano w SEWiK jako: trzy wypadki z udziałem trzech pieszych lekko rannych⁴⁰ i jedna kolizja z udziałem jednego rowerzysty⁴¹, który nie odniósł ran – w wyniku opinii biegłych powołanych przez NIK, stwierdzono, że osoby te były ciężko ranne. Zatem powyższe cztery zdarzenia drogowe winny być zakwalifikowane w SEWiK jako wypadki, a poszkodowani – jako ciężko ranni.

(dowód: akta kontroli str.20, 703 – 718,735 – 757, 781-787)

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD, w powyższych zdarzeniach, informacje o stanie zdrowia policjanci uzyskiwali od lekarzy dyżurujących w szpitalach. Policja po zakończeniu leczenia nie uzyskała ze szpitala informacji o zdrowiu pacjenta, ponieważ była to dokumentacja objęta tajemnicą lekarską.

(dowód: akta kontroli str.740 -757, 726, 798)

Kontrola 39 zdarzeń drogowych (z udziałem 19 pieszych i 20 rowerzystów) gdzie sprawcą był poszkodowany, wykazała jeden przypadek zarejestrowania w SEWiK

³⁸ Nr WPD-5601-138/15 z 27.04.2015 r. (ziw-157689342K).

³⁹ Ww. przypadki stwierdzono kontrolując zdarzenia drogowe z udziałem pieszych i rowerzystów w okresie 15.04.-15.06.2015 r., tj. 34 teczki oznaczonych symbolem 5731 – akta czynności wyjaśniających zakończonych odstąpieniem od skierowania do sądu wniosku o ukaranie oraz 19 teczek oznaczonych symbolem 5601 – akta dochodzenia/śledztwa oraz 17 losowo wybranych.

⁴⁰ EWK 98402079Q, 98100481R, 98974850M.

⁴¹ EWK 99100101W.

zdarzenia drogowego jako kolizja, podczas gdy wg zapisu w karcie zdarzenia drogowego był to wypadek drogowy (poszkodowany lekko ranny)⁴².

(dowód: akta kontroli str. 788 -789, 835 – 838)

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD, przyczyną powyższego była omyłka pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 798)

W ocenie NIK, dane w SEWiK były nie w pełni rzetelne w zakresie stopnia ciężkości odniesionych ran, a także liczby wypadków. Powyższe miało wpływ na rzetelność prowadzonej statystyki i wykonywanych na jej podstawie analiz dotyczących brd. Skala stwierdzonych nieprawidłowości wskazuje także na niewystarczający nadzór Komendanta nad realizacją tych zadań.

- 2) W Komendzie nie opracowano kryteriów identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych.

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów dokonywano poprzez codzienną i bieżącą analizę ilości wypadków. Zdarzenia drogowe, ich przyczyny, a zwłaszcza te, w których byli ranni lub zabici, każdorazowo były omawiane podczas odpraw służbowych, jak również odpraw z kierownictwem Komendy. Ponadto wystandardyzowane kryteria dla ww. zdarzeń drogowych nie zostały wyznaczone również przez jednostki zwierzchnie. Całokształt działań w tym zakresie (stan brd, cele, zdania, wskaźniki realizacji) określono w ww. programach: wojewódzkim i miejskim.

(dowód: akta kontroli str. 275)

W ocenie NIK nieokreślenie kryteriów identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych i bazowanie jedynie na doświadczeniu zawodowym policjantów stwarza ryzyko dowolności w ich określaniu, co uniemożliwia obiektywną weryfikację ustaleń w tym zakresie. Rzetelne typowanie możliwe byłoby – co wynika z ogólnodostępnych standardów lub opracowań – w szczególności poprzez ustalenie granicznych wartości (progów istotności), których przekroczenie mogłoby skutkować uznaniem danej lokalizacji (miejsca) za niebezpieczne⁴³. Jednocześnie, z powodu dużej losowości i małych liczebności prób, zalecane jest prowadzenie analiz dla okresu odniesienia 3 lata i dłuższego. Podkreślenia wymaga jednocześnie fakt, iż – jak wskazuje dotychczasowa praktyka – nie ma jednego, najlepszego i uniwersalnego kryterium, przy pomocy którego można obiektywnie ocenić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu. Dlatego zaleca się równoczesne stosowanie więcej niż jednego kryterium identyfikacji miejsc i odcinków koncentracji zdarzeń drogowych.

W sporządzanych informacjach oraz analizach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego nie odnoszono się do kolizji drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów tj. liczby i miejsc tych zdarzeń drogowych.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że wynikało to z faktu zdecydowanie mniejszego „ciężaru” (skutków) tych zdarzeń (brak ofiar, obrażeń sprawców lub poszkodowanych w tych zdarzeniach), jak również zdecydowanego „rozrzutu” na terenie miasta Gdańska.

⁴² EWK-98847378W.

⁴³ Np. liczby lub granicznych wartości wskaźników wypadków niezależnie od ich rodzaju i stopnia ciężkości, liczby wypadków tego samego typu lub różnych typów, ale o tych samych okolicznościach (przyczynach), liczby wypadków z ofiarami śmiertelnymi lub z ciężko rannymi lub liczby wypadków z udziałem pieszych.

(dowód: akta kontroli str.129-269, 273)

W ocenie NIK utrzymujący się trend wzrostu liczby kolizji drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów (w 2013 r. – 164, 2014 r. – 191, a w 2015 r. – 221) może stwarzać ryzyko negatywnych skutków zaniechania prowadzenia tego typu analiz zdarzeń drogowych i wyciągania na jej podstawie ewentualnych wniosków zapobiegawczych.

- 3) We wszystkich miesięcznych i kwartalnych informacjach o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego (18), sporządzonych na podstawie zarządzenia nr 635 KGP (w okresie objętym kontrolą), podawane wielkości dotyczące zdarzeń drogowych były porównywane z odpowiednimi danymi roku poprzedzającego, co było niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 635 KGP, stanowiącego, że wielkości te powinny być porównywane z odpowiednimi danymi z dwóch poprzednich lat. Ponadto roczne analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego nie zawierały odniesienia do poziomu motoryzacji i liczby ludności, co wymagane było § 5 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 635 KGP.
- 4) W okresie objętym kontrolą nie sporządzano analiz specjalnych poświęconym wybranym problemom występującym w ruchu drogowym, dotyczących bezpieczeństwa pieszych, dzieci, nietrzeźwości użytkowników dróg oraz miejsc szczególnie niebezpiecznych, do czego zobowiązywał § 5. ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 635 KGP.

(dowód: akta kontroli str. 129 – 269)

Naczelnik WRD wyjaśnił, że braki w sprawozdaniach wynikały z błędów podczas ich przygotowywania. Ponadto, od listopada 2015 r. w zarządzeniu nr 31 KGP uznano, że informacje te oraz analizy specjalne nie są już obligatoryjne i można je tworzyć w zależności od potrzeb.

W ocenie NIK wzrost liczby wypadków drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów (w 2013 r. – 215, 2014 r. – 239, a w 2015 r. – 271), a także rannych, stanowi dostateczną przesłankę do sporządzania analiz specjalnych dotyczących tej grupy użytkowników dróg.

(dowód: akta kontroli str. 15-17, 344-345)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niski stan przeszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy w zakresie czynności na miejscu zdarzenia drogowego (3,2% ogółu funkcjonariuszy), doskonalenia techniki kierowania samochodem osobowym (4%), kierowania motocyklem szosowym (2,4%), obsługi wideorejestratorów (11,9%), kontroli tachografów cyfrowych (15,1%), co mogło stwarzać istotne ryzyko prawidłowej realizacji zadań w zakresie zapewnienia brd. Stan ten wynikał jednak z przyczyn niezależnych od Komendanta.
2. W objętych kontrolą przypadkach braku rzetelnej oceny faktycznego stopnia obrażeń odniesionych przez sprawców zdarzenia drogowego, niekwestionujących na miejscu zdarzenia swojej odpowiedzialności⁴⁴, zastosowano przewidziane przepisami o wykroczeniach środki prawne⁴⁵, to jednak należy mieć na uwadze, iż w sytuacji, gdy uczestnik zdarzenia przyznaje się do jego spowodowania, a jednocześnie jest osobą poszkodowaną, u której następuje skutek określony w art. 157 § 1 Kodeksu karnego⁴⁶, zasadnym jest podjęcie przez Policję czynności

⁴⁴ EWK-98402079Q, EWK-98100481R, EWK-98974850M, EWK-99100101W.

⁴⁵ W trzech przypadkach nałożono mandaty karne, a w jednym przypadku sprawcę pouczoneo.

⁴⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 88, ze zm.).

sprawdzających, o których mowa w przepisach dotyczących postępowania karnego. W takiej sytuacji uczestnik zdarzenia składając wyjaśnienia, często na miejscu zdarzenia, ale także w szpitalu w obecności Policji, może być w stanie szoku, nie zdawać sobie sprawy z wypowiedzianych słów lub po prostu nie być w stanie racjonalnie ocenić zdarzenia, w którym brał udział i poniósł średni uszczerbek na zdrowiu, zatem przyznanie się do winy nie powinno być traktowane przez Policję bezkrytycznie. Zdaniem NIK, w takich sytuacjach zadaniem Policji powinno być zbadanie, występowania znamion przestępstwa, o których mowa w art. 177 § 1 Kodeksu karnego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że podjęte działania Komendy na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych użytkowników dróg poprzez identyfikację i monitorowanie miejsc szczególnie niebezpiecznych były niewystarczające, ponieważ trend wzrostu liczby wypadków oraz kolizji w kolejnych latach, nie został odwrócony. Jako miejsca szczególnie niebezpieczne wyznaczano główne arterie komunikacyjne miasta, przy czym nie korzystano do ich typowania z posiadanych publikacji z tego zakresu. Brak kryteriów pozwalających na rzetelne określenie miejsc szczególnie niebezpiecznych dla niechronionych użytkowników dróg, jakimi są piesi i rowerzyści, pogłębionych analiz wypadków i kolizji drogowych w tych miejscach, dotyczących zastosowanych środków prawnych, przyczyn ich zastosowania, zrealizowanych działań prewencyjnych oraz brak oceny efektów w postaci zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych utrudniały monitorowanie zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów. Do oceny bezpieczeństwa w ruchu drogowym wykorzystywano dane z systemu SEWiK, zawierającego nie w pełni rzetelne dane dotyczące ilości wypadków oraz stopnia ciężkości odniesionych w ich wyniku obrażeń, co podważało rzetelność tych ocen (w zakresie zaniżenia stopnia ciężkości obrażeń nieprawidłowości stwierdzono w 13 na 70 skontrolowanych przypadków, tj. w 18,6 %). Powyższe świadczy niewystarczającym nadzorze Komendanta nad realizacją tych zadań.

Nie sporządzano analiz specjalnych, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 635 KGP, nadto w miesięcznych i kwartalnych informacjach o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego wielkości dotyczące były porównywane z odpowiednimi danymi roku poprzedzającego zamiast z danymi z dwóch poprzednich lat, a roczne analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego nie zawierały odniesienia do poziomu motoryzacji i liczby ludności.

2. Skuteczność działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

2.1. Komendant podejmował działania na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w miejscach uznanych za szczególnie niebezpieczne. Kierowano tam patrole Policji, a funkcjonariuszom nakazywano podejmowanie działań, w tym represyjnych, wobec niechronionych uczestników ruchu drogowego popełniających wykroczenia oraz popełniających wykroczenia wobec nich, tj. przyjęto zasadę „zero tolerancji” dla nieprawidłowo przekraczających jezdnię, przechodzących przy czerwonym świetle, nieustępujących pierwszeństwa pieszemu, niestosujących się do ograniczeń prędkości, parkujących pojazdy w rejonie przejść dla pieszych, nieużywających elementów odbłaskowych.

Kierownicy referatów oraz dowódcy zmiany WRD na bieżąco monitorowali realizację zadań nałożonych na funkcjonariuszy kierowanych do miejsc określonych jako szczególnie niebezpieczne poprzez bezpośredni kontakt oraz SWD. Naczelnik WRD cyklicznie monitorował realizację tych zadań wykorzystując do tego celu sporządzane miesięczne, półroczne i roczne analizy.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że monitorowanie zadań odbywało się m.in. wg kryteriów określonych w programach: wojewódzkim i miejskim (cel III/1), tj. poprzez analizę ilości wypadków z udziałem pieszych (dane z SEWiK), reakcji policjantów na wykroczenia (dane SESPoI) oraz ocenę miernika wskazującego na intensyfikację działań prawnych Policji ogółem na wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 288, 559 – 560)

Komendant nie posiadał pełnych informacji o liczbie wypadków i kolizji drogowych, a także o liczbie zastosowanych środków prawnych oraz przyczynach ich zastosowania, w miejscach określanych w sporządzanych analizach, jako szczególnie niebezpieczne.

- 2.2. Komendant analizował realizację zadania „Zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drogach” w ramach Priorytetu II. „Działania Policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach”, określonych w Katalogach mierników dla komend wojewódzkich Policji na lata 2014-2015 (dalej: „Katalog mierników”) kwartalnie, półrocznie i rocznie. Miernik był wyliczany przy wykorzystaniu danych generowanych w systemie SESPoI, wg wzoru określonego w Katalogu mierników i przedstawiał procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drodze. W analizie za 2014 r. miernik ten wyniósł 37,19% podczas gdy próg satysfakcji określono na poziomie 51,69% – zatem poziom realizacji był ujemny i wynosił 14,50 punktów procentowych⁴⁷. W 2015 r. osiągnięto miernik w wysokości 50,21%, przy ustalonym progu satysfakcji 47,28%, zatem poziom realizacji był dodatni i wynosił 2,93%.

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD, negatywny wpływ na poziom ww. miernika miała absencja policjantów spowodowana urlopami, zwolnieniami lekarskimi, delegacjami i szkoleniami. W celu osiągnięcia oczekiwanego poziomu miernika zmniejszono ilość policjantów delegowanych do służby na rzecz innych jednostek i skierowano ich do służby na drogach. Ponadto policjantów pracujących w biurze kierowano do służby na drogach w dni świąteczne oraz podczas prowadzonych działań kontrolno- prewencyjnych – w dni wyznaczone przez Komendanta Głównego Policji.

(dowód: akta kontroli str. 109, 258, 608 – 650)

- 2.3. Komenda osiągnęła miernik określony w Programie miejskim, celu III/1 „Nadzór nad ruchem drogowym w obszarze bezpieczeństwa pieszych oraz zwiększenie efektywności policjantów na służbie”, polegający na uzyskaniu co najmniej zakładanego 5,00% progu proporcjonalności stosowanych sankcji do zagrożeń wobec pieszych⁴⁸. Miernik ten wynosił w 2014 r. 0,40%. W okresie tym odnotowano 113 naruszeń przepisów o zachowaniu się wobec pieszych i zastosowano środki prawne wobec kierujących i pieszych w ilości 28.290. W 2015 r. miernik wyniósł 4,14% (1.425 naruszeń przepisów i 34.336 zastosowanych środków prawnych). W okresie obowiązywania Programu miejskiego, w okresie od maja do grudnia 2015 r., miernik wynosił 6,40% (1.349 naruszeń przepisów i 21.079 zastosowanych środków prawnych).

(dowód: akta kontroli str. 109, 258, 608, 651 – 658)

⁴⁷ Dla całego Województwa Pomorskiego miernik ten wynosił 41,60%, przy progu satysfakcji 49,24%.

⁴⁸ Wyliczonego na podstawie SESPoI – udział wykroczeń „niestosowanie się do przepisów o zachowaniu się wobec pieszych” (poz. 23) w ogólnej ilości zastosowanych środków prawnych wobec kierujących i pieszych (suma poz.5, 6, 9,1 0, 13-15).

W latach 2012-2015 w stosunku do kierujących zastosowano czterokrotnie więcej środków prawnych, niż do pieszych (do kierujących – 83.192, a do pieszych – 19 333), podczas gdy w okresie tym kierujący spowodowali 52 razy więcej zdarzeń (przez: kierujących – 19.034 i pieszych – 365) i 7 razy więcej wypadków drogowych (przez: kierujących – 1.783 i pieszych – 239).

Wzrost zastosowanych w latach 2012-2015 środków prawnych, w stosunku do kierujących o 72,9% z 16.120 w 2012 r. do 27.879 w 2015 r. nie przełożył się na spadek liczby spowodowanych przez nich zdarzeń drogowych, która wzrosła z 4.343 w 2012 r. do 5.422 w 2015 r. tj. o 24,8%. W ww. okresie nastąpił blisko dwukrotny (z 3.508 do 6.712) wzrost zastosowanych środków prawnych w stosunku do pieszych⁴⁹, przy czym liczba zdarzeń drogowych spowodowanych przez pieszych od 2013 r. utrzymuje się na zbliżonym poziomie i nie przekracza 90 zdarzeń rocznie (liczba wypadków z ich winy z 76 w 2012 r. uległa zmniejszeniu do 45 w 2015 r.). Liczba spowodowanych przez rowerzystów zdarzeń drogowych w ww. okresie wynosiła od 43 (w 2013 r.) do 80 (w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 769 – 770)

Komendant przekazywał do WPIRD KWP informacje z działań prowadzonych w ramach Programu miejskiego za czerwiec oraz III i IV kwartał 2015 r., wg wskazanego wzoru.

Analizę stanu brd w obszarze pieszych z realizacji Programu miejskiego za II półrocze 2015 r. wraz z planowanymi przedsięwzięciami zmierzającymi do poprawy stanu bezpieczeństwa pieszych, Komendant zatwierdził 29.01.2016 r. i przedłożył do WRiRD KWP, wypełniając obowiązek wynikający z części IV – Monitorowanie zagadnienia i kryteria oceny programu.

(dowód: akta kontroli str. 304 – 317)

Komendant posiadał wiedzę „...o stanie zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym w aspekcie działalności Policji ruchu drogowego województwa pomorskiego...” na podstawie informacji kwartalnych, półrocznych i rocznych, zatwierdzanych przez Komendanta KW.

(dowód: akta kontroli str. 609 – 650)

- 2.4. Komenda realizowała zatwierdzone przez Komendanta KWP plany działań kontrolno-prewencyjnych „Niechronieni Uczestnicy Ruchu Drogowego” na terenie Województwa Pomorskiego, których celem była poprawa bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz egzekwowanie stosowania się uczestników ruchu do przepisów. W 2014 r. przeprowadzono sześć jednodniowych działań⁵⁰, w których uczestniczyło 777 policjantów (251 z WRD oraz 526 z Wydziału Prewencji). Łącznie ujawniono 1.303 wykroczenia⁵¹ i zastosowano 777 środki prawne wobec winnych⁵², w tym, w 39 przypadkach wnioski o ukaranie skierowano do sądu. W 2015 r. przeprowadzono 12 działań⁵³, przy których zaangażowanych było 1.090 policjantów (618 z WRD i 1072 z Wydziału Prewencji). Ujawniono 1.968 wykroczenia⁵⁴ i zastosowano wobec wszystkich środki prawne. Do sądu skierowano 114 wnioski o ukaranie.

⁴⁹ W 2014 r. nałożono 3.923 mandaty karne, a w 2015 r. – 5 475 (wzrost o 39,6%), zastosowane pouczenia to 618 w 2014 r. i 374 w 2015 r. (spadek o 39,5%)

⁵⁰ W dniach: 08.04., 29.05., 16.06., 17.07., 24.10., 06.11. 2014 r.

⁵¹ W tym: 1.069 spowodowanych przez kierowców, 29 – przez rowerzystów oraz 205 – przez pieszych.

⁵² W tym: 543 wobec kierowców, 29 – rowerzystów, 205 – pieszych.

⁵³ W dniach: 15.01., 20.02., 07.03., 20.04., 28.05., 11.08., 16.07., 10.08., 18.09., 22.10., 06.11. i 18.12. 2015 r.

⁵⁴ W tym: spowodowane przez kierowców 1.354, przez rowerzystów 37 oraz przez pieszych 577.

W złożonym wyjaśnieniu Komendant stwierdził, że zakres oraz częstotliwość działań kontrolno-prewencyjnych były odpowiednie do możliwości osobowych i organizacyjnych Komendy. Osiągnięto cele polegające na edukowaniu i dyscyplinowaniu uczestników ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 691 – 696, 699 – 700)

2.5. W ramach działań prewencyjnych i edukacyjnych funkcjonariusze Komendy uczestniczyli m.in. w:

- ogólnopolskim Turnieju Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym (dalej: „Turniej”), organizowanym dla uczniów szkół podstawowych. Inicjatorem Turnieju był Krajowy Komitet Organizacyjny, w skład którego wchodziłi przedstawiciele: MSW, MEN, KGP, KRBRD⁵⁵, KSDWORD⁵⁶ oraz PZM⁵⁷. Celami Turnieju było popularyzowanie przepisów i zasad bezpiecznego poruszania się po drogach, kształtowanie partnerskich zachowań wobec innych użytkowników ruchu, popularyzowanie zasad i umiejętności udzielania pierwszej pomocy, popularyzowanie roweru jako środka transportu, a także inspirowanie uczniów i nauczycieli do pracy na rzecz brd. Adresatem tych działań byli uczniowie szkół podstawowych oraz gimnazjalnych. W 2014 r. w turnieju uczestniczyło 96 dzieci i młodzieży, a w 2015 r. – 104.

(dowód: akta kontroli str. 431, 433-434, 450-492)

- Mini Turniej BRD skierowany był do uczniów klas 3 szkół podstawowych (od 2006 r.), a jego inicjatorem i organizatorem byli: szkoła podstawowa nr 76 w Gdańsku oraz WRD. Celem Mini Turnieju BRD była poprawa brd poprzez rozpowszechnianie wśród dzieci znajomości przepisów i zasad ruchu drogowego, kształtowanie bezpiecznych nawyków i zachowań na drodze oraz popularyzowanie jazdy rowerem. W konkursie uczestniczyła reprezentacja, wyłonionych podczas eliminacji 6 najlepszych szkół – 24 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 347, 508)

Komenda nie uczestniczyła w ogólnokrajowych programach prewencyjnych skierowanych bezpośrednio na bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 433)

W ramach zainicjowanych przez KGP lub KWP działań (poza opisanymi w pkt. 2.4.) Policjanci Komendy uczestniczyli m.in. w akcjach:

- „Bezpieczne ferie”, w okresie wakacji zimowych w 2014 r. oraz 2015 r. W ramach tej akcji w 2014 r. kontrolą Policji objęto 131 obiektów wypoczynkowych, przeprowadzono 46 pogadań z organizatorami wypoczynku i jego uczestnikami, a w 2015 r. liczby te wynosiły odpowiednio: 73 obiekty i 54 pogadanki.

(dowód: akta kontroli str. 530- 548)

- „Bezpieczne wakacje”, w okresie wakacji letnich 2014 r. oraz 2015 r. W 2014 r. kontrolą Policji objęto 1.442 obiekty (kolonie, obozy), przeprowadzono 31 pogadań z organizatorami wypoczynku i jego uczestnikami, a w 2015 r. liczby te wynosiły odpowiednio: 997 obiektów i 68 pogadań.

(dowód: akta kontroli str. 514- 529)

⁵⁵ Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

⁵⁵Krajowe Stowarzyszenie Dyrektorów Wojewódzkich Ośrodków Ruchu Drogowego.

⁵⁶Polski Związek Motorowy.

- „Bezpieczna droga do szkoły”, w okresie 01-05.09 odpowiednio 2014 r. i 2015 r. W akcji uczestniczyło w 2014 r. 572 policjantów, nadzorem objęto uczniów 153 szkół, pogadanki przeprowadzono z 433 uczniami z 21 szkół,
- a w 2015 r. liczby te wynosiły odpowiednio: 468 policjantów, 156 szkół, 2.255 uczniów z 68 szkół.

(dowód: akta kontroli str. 508-514)

Podjęte działania profilaktyczne miały na celu ograniczenie negatywnych zjawisk społecznych oraz zapewnienie bezpiecznego wypoczynku dzieci i młodzieży, w tym poprzez pogadanki na temat m.in. wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, bezpiecznych zachowań, kontrolę poprawności oznakowania pionowego i poziomego w rejonach szkół, a także przekazywanie i utrwalanie u dzieci podstawowej wiedzy na temat zasad ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 508-548)

W ramach programów regionalnych funkcjonariusze Komendy w 2014 r. uczestniczyli w Kampanii społecznej miasta Gdańska pn.: „Kieruj bez procentów”, zainicjowanej i koordynowanej przez Gdańskie Centrum Profilaktyki Uzależnień, co polegało na udziale w konferencji.

Komenda opracowała we wrześniu 2015 r. Koncepcję programu profilaktycznego na lata 2016 – 2018 realizowanego w celu poprawy bezpieczeństwa rowerzystów „Nowy sezon rowerowy – pamiętaj o bezpieczeństwie” (dalej: „Koncepcja”). Celem Koncepcji było zmniejszenie ilości wypadków i kolizji z udziałem rowerzystów, m.in. poprzez podniesienie edukacji i kultury użytkowników dróg oraz znajomości przepisów ruchu drogowego. Precyzyjnie określono trzy skrzyżowania, na których miało miejsce najczęściej zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów⁵⁸. Przewidziano w tych miejscach funkcjonowanie policyjnych punktów kontrolnych, na których Policjanci będą przypominać o zasadach bezpieczeństwa, sprawdzać wyposażenie rowerów, stosowanie się do przepisów ruchu drogowego, a także propagować stosowanie elementów odblaskowych.

(dowód: akta kontroli str. 549-555)

- 2.6. Naruszenia przepisów ruchu drogowego w II półroczu 2015 r. dla wszystkich kodów literowych wpisy ostateczne wyniosły 17.734 wykroczenia, w tym: A (01-06) czyny o charakterze szczególnym – 2.087 (dla A02 – spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego – kolizja drogowa to 1.959); B (01-07) nieprawidłowe zachowanie się kierujących wobec pieszych – 168 (dla B03 nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu dla pieszych – 81); C (01-18) niestosowanie się do znaków i sygnałów drogowych – 5.607, (dla C015 do pozostałych, niewyszczególnionych katalogu znaków i sygnałów drogowych – 2.323, C06 znaku zakaz ruchu w obu kierunkach – 1.641, C02 sygnałów świetlnych – 807; F (01-11) naruszenie przepisów dotyczących wyprzedzania – 48 (dla F09 niestosowanie się do znaku B-25 lub B-26 zakaz wyprzedzania – 30).

(dowód: akta kontroli str. 505)

- 2.7. Dwóch funkcjonariuszy WRD, będących przedstawicielami Komendanta w MRBRD oraz Komisji do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu, uczestniczyło w dniach 22-25 kwietnia 2014 r. w wizycie studyjnej w Lipsku, Dreźnie i Berlinie, w ramach projektu Central MeetBike „Zrównoważenie transportu w miastach Europy Środkowej poprzez udoskonaloną i zintegrowaną

⁵⁸ Były to następujące skrzyżowania: Grunwaldzka/Miszewskiego (3 wypadki, 5 kolizji), Nowe Ogrody/Strzelecka (2 wypadki, 5 kolizji), Grunwaldzka/Kościuszki (4 wypadki, 2 kolizje).

promocję ruchu rowerowego i współpracę w sieciach międzynarodowych”, realizowanego i finansowanego przez Polską Unię Mobilności Aktywnej, Miasto Gdańsk, wspólnie z miastami i partnerami niemieckimi, czeskimi oraz słowackimi. Celem wizyty było zapoznanie się z zastosowanymi w odwiedzanych miastach rozwiązaniami inżynierskimi, projektowymi i technicznymi komunikacji rowerowej. Wizyta ta dała możliwość przeniesienia pomysłów do realizowanych koncepcji rowerowych w Gdańsku. Uczestnicy stwierdzili jednak znaczące różnice w zaobserwowanych rozwiązaniach, które dotyczyły układów topograficznych, sprzyjających codziennemu poruszaniu się rowerami, zaawansowanej rozbudowy infrastruktury drogowej, co ograniczało możliwości wykorzystania tych rozwiązań w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 434, 439 – 448)

- 2.8. Komendant nie kierował i nie otrzymywał wytycznych lub zaleceń od jednostki zwierzchniej w sprawie: opiniowania projektów organizacji ruchu, wykształcenia i doświadczenia zawodowego funkcjonariuszy, do obowiązków których należało opiniowanie projektów organizacji ruchu, a także potrzeb szkoleniowych w zakresie inżynierii ruchu.

Komendant nie otrzymał też uwag w sprawie wydawanych przez funkcjonariuszy podległej mu jednostki opinii projektów organizacji ruchu, wskazujących na niewystarczającą wiedzę i doświadczenie przygotowujących takie opinie.

Naczelnik WRD stwierdził, że policjanci zajmujący się opiniowaniem projektów organizacji ruchu posiadają wystarczającą wiedzę i doświadczenie do wykonywania tych czynności, co wynikało ze znajomości przepisów ruchu drogowego, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵⁹ (dalej: „rozporządzenie MI”), wiedzy zdobytej na szkoleniach resortowych oraz doświadczenia zawodowym.

(dowód: akta kontroli str. 690)

- 2.9. Komendant, Decyzją Nr 132/2015 z dnia 18 sierpnia 2015 r.⁶⁰ upoważnił naczelnika WRD oraz jego dwóch zastępców do opiniowania, w jego imieniu, projektów organizacji ruchu położonych w mieście Gdańsku, tj. wykonywania czynności wynikających z § 7 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia MI.

(dowód: akta kontroli str. 594 – 595, 767 – 768)

Wyznaczeni funkcjonariusze WRD uczestniczyli w działalności „Komisji do spraw tymczasowych organizacji ruchu” (w każdy czwartek) oraz „Komisji do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu”(w każdą środę) przy ZDiZ. Ich zadaniem było opiniowanie: projektów bezpiecznego zabezpieczenia prac drogowych oraz zmian w docelowej organizacji ruchu, w tym projektów nowych ścieżek rowerowych i wniosków wynikających m.in. z analizy stanu bezpieczeństwa i stwierdzonych bezpośrednio przez funkcjonariuszy nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej. Naczelnik WRD był członkiem MRBRD, w ramach której omawiane były zagadnienia związane z poprawą brd, tj. analizy okresowe, profilaktyka społeczna w szkołach lub instytucjach, jak również współuczestniczenie w programach edukacyjnych⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 326-327, 342-344)

⁵⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729 ze zm.

⁶⁰ Wcześniej obowiązywała Decyzja Nr 38/2014 Komendanta Miejskiego policji w Gdańsku z dnia 4 marca 2014 r. sprawie udzielenia upoważnienia dla policjantów i pracowników Wydziału Ruchu drogowego Komendy Miejskiej policji w Gdańsku.

⁶¹ np. „Autochodzik”, „Kieruj bez Procentów”.

Komisje zostały powołane przez Prezydenta Miasta Gdańska z uwagi na liczbę wpływających wniosków, projektów do przeanalizowania celem usprawnienia procesu opiniowania dokumentacji.

Uwagi i zastrzeżenia do projektów organizacji ruchu (tymczasowych i stałych) były przekazywane i analizowane przez członków komisji na bieżąco podczas posiedzeń, jednakże bez formalnego uszczegóławiania i dokumentowania uwag instytucji wnoszącej. Uwagi nanoszone były bezpośrednio na jednym z egzemplarzy przedłożonych projektów, celem ich uwzględnienia przez projektanta.

(dowód: akta kontroli str. 506-507)

Kontrola siedmiu projektów stałej oraz trzech – tymczasowej organizacji ruchu dotyczących pieszych i rowerzystów opisanych w ośmiu protokołach z postępowania komisji wykazała, że w posiedzeniach Komendanta dziewięciokrotnie reprezentowali trzech funkcjonariusze Komendy⁶²).

Wszystkie skontrolowane protokoły z posiedzenia ww. komisji podpisała osoba uczestnicząca w posiedzeniu oraz upoważniona przez Komendanta, której kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe pozwalało na kompetentne i rzetelne wydanie opinii o projektach organizacji ruchu.

Archiwizację i ewidencję projektów organizacji ruchu prowadził wyłącznie zarządzający drogą, tj. ZDiZ. Komenda archiwizowała jedynie protokoły z posiedzeń ww. komisji i nie posiadała wiedzy o ilości rozpatrywanych wniosków dotyczących niechronionych użytkowników dróg.

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD osobiste uczestnictwo w każdą środę i czwartek w posiedzeniach komisji paraliżowałoby funkcjonowanie WRD. Dlatego wyznaczał do uczestnictwa w komisjach funkcjonariuszy specjalizujących się w inżynierii ruchu. Przed wydaniem opinii relacjonowali oni Naczelnikowi poruszane na komisjach tematy, a w przypadkach budzących wątpliwości wspólnie analizowano dokumentację i przeprowadzano oględziny miejsc objętych zmianą projektu organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 589 – 596, 660 – 686, 776 -778)

W Protokole komisji nr 01/ZI/14 z dnia 08.01.2014 r. zaopiniowano pozytywnie zmiany do ww. projektów organizacji ruchu⁶³. Do opinii tej negatywne stanowisko wniósł Naczelnik WRD. Stanowisko takie wynikało z „wątpliwości przy ustalaniu pierwszeństwa w relacjach pieszy – rowerzysta na odcinku drogi o zmiennej organizacji ruchu”.

(dowód: akta kontroli str. 659 – 661)

W złożonej informacji Dyrektor ZDiZ stwierdził, że negatywna opinia Naczelnika WRD nie została uwzględniona, gdyż wątpliwości co do ustalenia pierwszeństwa w relacji pieszy – rowerzysta były zdaniem Komisji mniejszej wagi, aniżeli zagrożenie płynące z możliwych potencjalnych kolizji pomiędzy pieszymi, a grupą rowerzystów bardzo szybko jeżdżących po ciągach pieszo – rowerowych. Wprowadzono więc korektę oznakowania, umieszczając w miejsce istniejącego znaku „droga dla pieszych i rowerzystów” (C-13/16) znak „droga dla pieszych” (C-16) z tabliczką „nie dotyczy rowerów”.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 9, 506-507)

2.10. W Komendzie nie wyznaczono policjanta odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. W tej sprawie

⁶² Protokoły z komisji: 13/zi/2014.

⁶³ Pozycje: 10 i 11 Protokołu komisji dotyczące zmiany oznakowania pionowego w ciągu ul. Świętokrzyskiej oraz ul. Dąbrówki.

nie wpłynęły również do Komendy wnioski od innych instytucji, organizacji i osób fizycznych.

Z wyjaśnienia Naczelnika WRD wynika, że nie uważa on za celowe wyznaczenie takiej osoby, ponieważ sprawy niechronionych uczestników ruchu drogowego są w stałym zainteresowaniu wszystkich funkcjonariuszy WRD, w tym zajmujących się m.in. zmianami w organizacji ruchu i profilaktyką brd.

(dowód: akta kontroli str. 697 – 698)

2.11. Komenda nie organizowała patroli rowerowych z uwagi na brak rowerów oraz odpowiedniego wyposażenia dodatkowego funkcjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 434)

Ustalona
nieprawidłowości

Komendant nie posiadał pełnych informacji o liczbie wypadków i kolizji drogowych, a także o liczbie zastosowanych środków prawnych oraz przyczynach ich zastosowania, w miejscach określanych w sporządzanych analizach i informacjach jako szczególnie niebezpieczne.

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD nie posiadał on narzędzi analitycznych dających możliwość określenia zaistniałych zdarzeń w miejscach określanych jako szczególnie niebezpieczne, np. za pomocą systemu SEWIK lub SESPOL.

(dowód: akta kontroli str. 557)

W ocenie NIK, brak takich informacji ograniczał wykonanie pełnej analizy wpływu na poziom bezpieczeństwa, zrealizowanych działań prewencyjnych oraz oceny efektów w postaci zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych w miejscach wskazanych jako szczególnie niebezpieczne. Miało to wpływ na rzetelność realizacji celu określonego w Programie miejskim (III/3 Analiza).

Ocena cząstkowa

Komenda w celu kształtowania świadomości uczestników ruchu drogowego współpracowała m.in. ze szkołami, środkami masowego przekazu oraz innymi instytucjami, organizacjami i stowarzyszeniami działającymi na rzecz brd. Inicjowano turnieje i pogadanki popularyzujące przepisy i zasady bezpiecznego poruszania się po drogach, kształtowanie partnerskich zachowań wobec innych użytkowników ruchu, umiejętności udzielania pierwszej pomocy, używanie roweru jako środka transportu. Uczestniczono przy wdrażaniu rozwiązań w zakresie inżynierii i infrastruktury drogowej poprawiającej brd, współpracując m.in. z zarządcami dróg, organami zarządzającymi ruchem. Komenda nie posiadała jednak pełnych informacji o liczbie wypadków i kolizji drogowych, a także o liczbie zastosowanych środków prawnych oraz przyczynach ich zastosowania, w miejscach określanych jako szczególnie niebezpieczne. Ograniczało to wykonanie pełnej analizy wpływu na poziom bezpieczeństwa, zrealizowanych działań prewencyjnych oraz oceny efektów w postaci zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych w miejscach wskazanych jako szczególnie niebezpieczne.

3. Współpraca Komendy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz monitorowanie działań.

Opis stanu
faktycznego

3.1. Komenda współpracowała z podmiotami zewnętrznymi określonymi w realizowanym Programie miejskim dla osiągnięcia trzech z czterech wyznaczonych celów szczegółowych, tj. dla:

- zwiększenia nadzoru nad ruchem drogowym w obszarze bezpieczeństwa pieszych oraz efektywności policjantów w służbie (cel 1) – współpracowano prowadząc wspólne patrole ze Strażą Miejską (57 patroli w 2014 r. i 40

w 2015 r.), Strażą Graniczną (odpowiednio: 3 i 16 patroli), Żandarmerią Wojskową (odpowiednio: 26 i 0 patroli), Inspekcją Ruchu Drogowego (odpowiednio: 27 i 13 patroli);

(dowód: akta kontroli str. 299 – 300, 559 – 562)

- kształtowania świadomości uczestników ruchu drogowego (cel 2) – współpracowano m.in. ze szkołami, lokalnymi i regionalnymi środkami masowego przekazu, Pomorskim Ośrodkiem Ruchu Drogowego, szkołami nauki jazdy, Pomorską Radą BRD, parafiami kościelnymi, organizacjami i stowarzyszeniami działającymi na rzecz brd. Pogadanki na temat m.in. zasad poruszania się po drogach oraz używania elementów odblaskowych w 2014 r. przeprowadzono 1.120, a w 2015 r. 688;

(dowód: akta kontroli str. 301 – 302, 402)

- wdrażania rozwiązań w zakresie inżynierii i infrastruktury drogowej poprawiającej brd (cel 4) – współpracowano m.in. z zarządcami dróg, organami zarządzającymi ruchem, Urzędem Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w Gdańsku, Pomorskim Urzędem Wojewódzkim w Gdańsku, Prezydentem Miasta Gdańska, Pomorską Radą BRD, Strażą Miejską w Gdańsku. Współpraca ta realizowana była w ramach Komisji ds. bezpieczeństwa organizacji ruchu oraz Komisji ds. tymczasowej organizacji ruchu. W ramach tej współpracy Komenda przekazała do zarządcy dróg w 2014 r. 10, a w 2015 r. 15 wniosków o zmiany poprawiające brd.

(dowód: akta kontroli str. 302 – 303, 403 – 405)

Komendant nie wydawał wytycznych związanych ze współpracą z podmiotami pozapolicyjnymi na rzecz poprawy brd oraz nie sporządzał sprawozdań, a także nie formułował uwag lub zastrzeżeń do jej zakresu i form, ponieważ nie było takiego obowiązku (z wyjątkiem Straży Miejskiej w Gdańsku gdzie taki obowiązek wynikał z zawartych porozumień). Współpraca ta miała charakter doraźny i wynikała z realizacji konkretnych zadań, jak np. zabezpieczanie imprez masowych.

Nie stwierdzono przypadków odmowy udziału we wspólnych, z podmiotami pozapolicyjnymi, działaniach na rzecz brd.

(dowód: akta kontroli str. 434, 602)

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD współpraca z jednostkami pozapolicyjnymi była istotna dla właściwego utrzymania brd na terenie miasta Gdańska. Potrzebę takiej współpracy dostrzegały również jednostki współpracujące, co pozwalało na utrzymanie właściwych relacji i wzajemnego zrozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 21 – 24)

Komendant KWP poinformował, że na naradach służbowych kadry kierowniczej Policji Województwa Pomorskiego omawiano realizację m.in. miernika „wzmocnienie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w celu wzrostu poziomu bezpieczeństwa na drogach”, określonego w Katalogu mierników (priorytet II zadanie 3), w tym efekty takiej współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 771 – 775)

- 3.2. Komenda realizując plany działań kontrolno-prewencyjnych „Niechronieni Uczestnicy Ruchu Drogowego” na terenie Województwa Pomorskiego, nie aktywizowała do tych działań służb pozapolicyjnych, takich jak Straż Miejska w Gdańsku, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Inspekcja Ruchu Drogowego – jednostki określone jako współdziałające przy realizacji Programu miejskiego (celu III/1 Nadzór). W 18 jednodniowych akcjach brało łącznie udział

2.393 policjantów, których wspierał dwukrotnie jeden pracownik Straży Miejskiej w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str.692)

Wyjaśniając przyczyny niewłączenia służb pozapolicyjnych przy realizacji ww. działań kontrolno-prewencyjnych Naczelnik WRD stwierdził, że działania te prowadzone były na podstawie planu sporządzonego przez KWP. Działania te były realizowane przez wszystkie jednostki Policji województwa pomorskiego i z uwagi na specyfikę pracy tych instytucji, nie zawsze było możliwe dopasowanie wspólnych służb. Współpraca realizowana była poprzez wspólne patrole zabezpieczające masowe imprezy, w tym realizowano zadania w zakresie bezpieczeństwa pieszych.

(dowód: akta kontroli str.758 – 759)

- 3.3. Współpraca ze Strażą Miejską w Gdańsku określona została w dwóch porozumieniach Komendanta z Prezydentem Miasta Gdańska⁶⁴ i dotyczyła m.in. wymiany informacji o zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa, koordynowania rozmieszczenia służb, wspólnego prowadzenia działań porządkowych, szkoleń oraz ćwiczeń.

Komenda nie żądała od Straży Miejskiej w Gdańsku informacji o zagrożeniach na terenie miasta Gdańska, spostrzeżeń na temat bezpieczeństwa w ruchu drogowym, mimo że obowiązek przekazywania takich informacji nałożony został na Straż Miejską w pkt. 2 a Porozumienia nr 1/2015 r. zawartego pomiędzy Prezydentem Miasta Gdańska a Komendantem.

(dowód: akta kontroli str. 582 – 585)

Wg wyjaśnienia Naczelnika WRD, wszelkie sprawy dotyczące brd omawiane były na spotkaniach MRBRD, której członkami byli przedstawiciele Straży Miejskiej w Gdańsku i Policji. Współpraca ta miała charakter bieżący, na co pozwalał bezpośredni kontakt dyspozytorów ww. służb.

(dowód: akta kontroli str. 606 – 607)

W sprawozdaniu ze współpracy za 2014 r. Komendant ocenił pozytywnie realizację przyjętych celów określonych w zawartych porozumieniach oraz osiągnięte wyniki, co skutkowało (wg jego oceny) wzrostem poczucia bezpieczeństwa obywateli. Podkreślił również konieczność podpisania nowego porozumienia w roku 2015, co zostało zrealizowane.

(dowód: akta kontroli str. 434, 572 – 588, 602)

- 3.4. Komenda ściśle współpracowała z Referatem Aktywności Mobilnej Urzędu Miejskiego w Gdańsku w zakresie bezpieczeństwa rowerzystów, w tym przy projektowaniu i opiniowaniu projektów powstających ścieżek rowerowych, co realizowane było głównie podczas cotygodniowych spotkań Komisji do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu. W ramach tej współpracy funkcjonariusze WRD uczestniczyli m.in. w latach 2013-2014 w IV i V Kongresie Mobilności Aktywnej, a w 2015 r. w konferencji nt. „Mobilność i transport w ujęciu strategicznym”, gdzie wiodącymi tematami był rozwój i polityka rowerowa w mieście Gdańsku. Wynikiem tej współpracy było m.in. opracowanie koncepcji przebudowy jednej z najbardziej newralgicznej ulicy miasta – Podwała Przedmiejskiego, a także realizacja opracowanej przez Komendę koncepcji, której partnerami w realizacji były Urząd Miejski w Gdańsku, w tym Referat Aktywności Mobilnej oraz ZDiZ.

⁶⁴ WZKiOL/3/2009 z 23.04.2009 r. oraz WBiZK 1/2015 z 23.04.2015 r.

W ramach działań profilaktycznych związanych z ruchem drogowym Komenda współpracowała z Gdańskim Centrum Profilaktyki Uzależnień, Pomorskim Ośrodkiem Ruchu Drogowego, PZU S.A., portalem internetowym „Trójmiasto.pl”, Radami Dzielnic, wspólnotami i spółdzielniami mieszkaniowymi, radnymi, szkołami, a także Wydziałem Rozwoju Społecznego Urzędu Miejskiego w Gdańsku. Efektem tej współpracy było współorganizowanie kampanii na rzecz brd, przygotowanie materiałów edukacyjnych, eliminowanie zgłaszanych zagrożeń w ruchu drogowym⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 274, 345 – 346, 549 – 556)

W przekazanej informacji Sekretarz Miasta Gdańska ocenił współpracę z Policją bardzo wysoko. Wymiana informacji odbywała się w sposób ciągły i w zakresie umożliwiającym pełną realizację nałożonych zadań. Kolegialne wypracowywanie rozwiązań w ramach MRBRD, Komisji do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu, Zespole ds. analiz i przygotowania miasta w czasie wydarzeń organizowanych w Gdańsku, Porozumienia ze Strażą Miejską, pozwalało na efektywniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów i podejmowanie działań zapobiegawczych.

(dowód: akta kontroli str. 687 – 689)

- 3.5. Komenda nie dysponowała własnymi środkami finansowymi na działania profilaktyczne związane z brd. Wykorzystane na ten cel środki finansowe pochodziły wyłącznie ze źródeł zewnętrznych – Miejskiego Programu Zapobiegania Przeszłości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego na lata 2013-2015. O wysokość środków przekazanych Komendzie decydował koordynator programu Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miejskiego w Gdańsku oraz Rada Miasta Gdańska, zatwierdzająca przyznane środki uchwałą.

Komenda uzyskała środki finansowe, w łącznej wysokości 9,5 tys. zł, tj.: na nagrody dla uczestników konkursu „Turniej Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym” (2,0 tys. zł w 2014 r. i 3,0 tys. zł w 2015 r.) oraz na zakup elementów odblaskowych dla dzieci w ramach akcji „Widoczny wygrywa” (2,5 tys. zł w 2014 r. oraz 2,0 tys. zł w 2015 r.).

Nie wystąpiły przypadki niezrealizowania przedsięwzięć profilaktycznych dotyczących brd, z powodu braku środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 434)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność kontrolowanej jednostki w zakresie współpracy służb z podmiotami zewnętrznymi kształtowała się prawidłowo. Podejmowano wspólne działania związane z brd, w tym inicjatywy dla poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, których celem głównym była poprawa bezpieczeństwa wszystkich mieszkańców Gdańska.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁶, wnosi o podjęcie działań zapobiegawczych:

⁶⁵ Przykładami wspólnych kampanii były: „Pomagamy na drodze”, „Stop wariatom drogowym”, „Ogólnopolska inspekcja fotelików”.

⁶⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.

- 1) opracowanie kryteriów pozwalających na określanie miejsc szczególnie niebezpiecznych dla niechronionych użytkowników dróg, uwzględniających również kolizje drogowe;
- 2) posiadanie pełnych informacji o liczbie wypadków i kolizji drogowych w miejscach szczególnie niebezpiecznych, zrealizowanych tam działaniach prewencyjnych, zastosowanych środkach prawnych oraz przyczynach ich zastosowania – pozwalających na ocenę efektów podjętych działań;
- 3) niezwłoczne aktualizowanie danych w SEWiK dotyczących stopnia ciężkości odniesionych ran przez poszkodowanych w następstwie wypadków drogowych;
- 4) wykonywanie analiz specjalnych poświęconych wybranym problemom występującym w ruchu drogowym, zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 31 Komendanta Głównego Policji.

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 dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

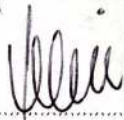
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Gdańsk, dnia 28 czerwca 2016 r.

Kontroler
Henryk Świtoński
doradca ekonomiczny



.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Jasiurska-Kluczek

.....
Podpis