



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.003.002.2016
P/16/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/035 – Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom"
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Krzysztof Holli, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98906 z dnia 9 lutego 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska w Gdańsku, ul. Elbląska 54/60, 80-724 Gdańsk (dalej: „Straż”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Walczak, Komendant Straży Miejskiej w Gdańsku (dalej: Komendant) ¹ . (dowód: akta kontroli str. 3-8)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W badanym okresie Straż podejmowała działania mające na celu identyfikowanie i monitorowanie miejsc najbardziej niebezpiecznych na terenie Miasta Gdańska, w tym dla pieszych i rowerzystów. Działania te, na podstawie informacji uzyskiwanych od podmiotów zewnętrznych oraz w oparciu o dane własne, dostosowywano do zmieniającej się sytuacji w bezpieczeństwie ruchu drogowego (dalej: „brd”)

Straż podejmowała działalność profilaktyczną i inicjowała współpracę z różnymi podmiotami w na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, monitorowała skuteczność tych działań oraz na bieżąco analizowała potrzeby społeczeństwa w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Straż, będąca jednostką organizacyjną Miasta, funkcjonuje od 1994 r. w formie jednostki budżetowej².

Zadania Straży, odpowiadające zadaniom zawartym w art. 11 ustawy o strażach gminnych³ oraz komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich realizację określone zostały w regulaminie organizacyjnym nadanym Uchwałą Rady Miasta Gdańska (dalej: „Rada”) z dnia 20 grudnia 2007 r.⁴.

¹ Pan Leszek Walczak, Zarządzeniem Nr 294/05 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 22 marca 2005 r. w sprawie powołania Komendanta Straży Miejskiej w Gdańsku został powołany na Komendanta Straży Miejskiej w Gdańsku.

² Uchwała Nr V/41/94 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 września 1994 r. w sprawie przekształcenia zakładu budżetowego p.n. „Straż Miejska” w Gdańsku w jednostkę budżetową p.n. „Straż Miejska” w Gdańsku.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. .U z 2016 r. poz. 706).

⁴ Uchwała Nr LV/1887/06 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 września 2006 r. w sprawie nadania statutu Straży Miejskiej w Gdańsku. Uchwała Nr XVIII/443/07 Rady Miasta Gdańska z dnia 20 grudnia 2007 roku w sprawie nadania Straży Miejskiej w Gdańsku Regulaminu Organizacyjnego. Uchwała Rady Miasta Gdańska z dnia 27 października 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej w Gdańsku.

Według planu na dzień 1 stycznia, 31 grudnia 2014 r. oraz 31 grudnia 2015 r. Straż dysponowała, odpowiednio: 313,5 etatami (248 strażników i 65,5 pracowników na stanowiskach administracyjnych); 313,5 etatami (248 strażników i 65,5 pracowników na stanowiskach administracyjnych); 313,5 etatami (248 strażników i 65,5 pracowników na stanowiskach administracyjnych). Wykorzystanie etatów w tym okresie wynosiło odpowiednio: 284,88; 298,88 i 294,38.

Zmiany stanu zatrudnienia w ww. okresie spowodowane były fluktuacją pracowników, co wynikało m.in.: z niskich wynagrodzeń, braku możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę oraz pracy w systemie zmianowym. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. rozwiązano umowy o pracę z 18 pracownikami, zatrudniając 30 nowych. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. rozwiązano umowy o pracę z 21 pracownikami, zatrudniając jednocześnie 18 nowych. Przekroczenie w 2014 r. o 1,38 etatu, planu etatów przyznanych dla stanowisk administracyjnych, wynikało z zatrudnienia dwóch osób na zastępstwo, zaś przekroczenie w 2015 r. o 1,88 etatu, planu, wynikało z zatrudnienia jednej osoby na zastępstwo oraz jednej osoby ze względu na zwiększenie liczby etatów w Referacie administracyjno-gospodarczym, w związku z planowaną zmianą struktury organizacyjnej.

Na dzień 31 grudnia 2015 r. wszyscy zatrudnieni na stanowiskach strażników posiadali ukończone szkolenie podstawowe, którego szczegółowy program szkolenia opracowany został przez Studium Szkolenia Specjalistycznego Służb Mundurowych w Gdańsku (dalej: „Studium”).

W ocenie Komendanta szkolenie podstawowe zawierało wymagany zakres programowy, określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników miejskich (gminnych)⁵ oraz umożliwiała strażnikom rzetelną realizację zadań w zakresie zapewnienia brd, w tym niechronionych uczestników ruchu drogowego.

Komendant, za pośrednictwem Sekretarza Miasta Gdańska skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych wnioski⁶ o zwiększenie do 65 godzin (o 20 godzin) zakresu programu szkolenia podstawowego w przedmiocie „postępowanie w sprawach o wykroczenia ze szczególnym uwzględnieniem przepisów Kodeksu postępowania karnego, mających zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia”, (poz. 5 zał. nr 1 ww. rozporządzenia). Dodatkowo Komendant zawnioskował do Komendanta Miejskiego Policji w Gdańsku (dalej: „Komendant Miejski Policji”) o przeprowadzenie szkoleń:

- doskonalącego dla strażników w zakresie taktyk i technik podejmowania interwencji oraz zasad udzielania asyst⁷;
- specjalistycznego dla strażników w zakresie zmian w procedurze karnej i wykroczeniowej⁸.

Strażnicy na 2014 r. i 2015 r. zgłosili odpowiednio jeden⁹ i trzy¹⁰ tematy szkoleń związane z brd. Zaproponowanych w ww. zakresie tematów szkoleń nie zrealizowano. Referat Organizacji i Szkolenia Straży corocznie analizował tematy

⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 353, ze zm.

⁶ Pismo SM.WZ.40.1.2015.1.MS.94 z dnia 8 stycznia 2015 r. Brak informacji zwrotnej od Ministra Spraw Wewnętrznych.

⁷ Pismo SM.OS.141.1.2015.1.TZ.438 z dnia 28 stycznia 2015 r. Szkolenie przeprowadzono w dniach: 21-23, 28-30 kwietnia i 6 maja 2015 r.

⁸ Pismo SM.OS.141.18.2015.2.PJ.2047 z dnia 13 maja 2015 r. Szkolenie zrealizowano 29 maja i 17 czerwca 2015 r.

⁹ „Uprawnia strażników miejskich dotyczące kontroli ruchu drogowego w rozumieniu ustawy prawo o ruchu drogowym”.

¹⁰ „Kodeks drogowy w praktyce”; „Ruch drogowy i sprawy o wykroczenia”; „Interpretacja przepisów dotyczących wykroczeń drogowych oraz przepisów dot. spraw sanitarno-porządkowych”.

proponowanych szkoleń pod kątem m.in. możliwości organizacyjnych, posiadanego budżetu oraz powtarzalności lub częstotliwości proponowanego tematu w latach ubiegłych, dostosowując szkolenia do bieżących potrzeb Straży. Komendant z własnej inicjatywy zorganizował w 2014 r. jedno szkolenie z zakresu brd¹¹, które przeprowadził pracownik Straży – Inspektor ds. ruchu drogowego dla 165 strażników. Dodatkowo w latach 2014-2015 skierował 12 strażników na szkolenia uzupełniające dla strażników gminnych (miejskich) posiadających upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego.

Ponadto w październiku i listopadzie 2013 r. przeprowadzono szkolenia uzupełniające dla 179 strażników w zakresie wykonywania kontroli ruchu drogowego, szkolenie prowadził Wydział Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku (dalej: „WRD Policji”). W Planie szkoleń na 2016 r. (marzec i kwiecień) Komendant ujął szkolenie doskonalące dla wszystkich strażników z zakresu przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹² (dalej: „ustawa PoRD”)

(dowód: akta kontroli str. 9-29, 44-91, 236-239)

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2014-2015 Komendant nie ustalił obowiązku systemowego typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych w zakresie brd, w tym dla pieszych i rowerzystów, gdyż Jego zdaniem Straż realizowała ww. zadania zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o strażach gminnych (czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego – w zakresie określonym w ustawie PoRD¹³), w związku z powyższym nie miała takiego obowiązku ustawowego. Straż na bieżąco typowała ww. miejsca w oparciu o zgłoszenia mieszkańców i zarządców dróg, podejmowane własne interwencje podczas patrolowania, zwłaszcza miejsc szczególnie niebezpiecznych dla ruchu pieszych i rowerzystów (tzw. śluzy rowerowe – skrzyżowanie drogi lub chodnika ze ścieżką rowerową, pas nadmorski), informacje gromadzone w Systemie Wspomagania Straży „DART” i na Stanowisku Kierowania Prewencją, jak też na podstawie otrzymywanych cyklicznie od Komendanta Miejskiego Policji analizy oceny stanu zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego na ulicach Miasta, zawierających wykazy ulic, na których dochodziło do zdarzeń drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 92-98, 254-267, 371-375, 476-494)

1.2. Komendant wyjaśnił, że nie miał ustawowego obowiązku sporządzania odrębnego dokumentu w postaci analizy brd, w tym miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów. Informacje w ww. zakresie pozyskane samodzielnie przez Straż oraz z zewnętrznych źródeł na bieżąco gromadzono w Systemie Wspomagania Straży „DART” i przekazywano na bieżąco kierownikom Referatów Dzielnicowych, którzy podczas codziennych odpraw do służby kierowali patrole w ww. miejsca, w celu objęcia ich szczególnym nadzorem.

(dowód: akta kontroli str. 92-98, 254-267, 286-297, 371-375, 476-494, 496-524, 529-600, 624)

¹¹ „Usuwanie pojazdów z drogi oraz blokowanie kół nieprawidłowo zaparkowanych pojazdów”. Zakres szkolenia obejmował część teoretyczną (przypomnienie przepisów) oraz część praktyczną (procedury postępowania, sporządzanie dokumentacji w tym fotograficznej).

¹² Dz.U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.

¹³ Kontrola ruchu drogowego przez strażników dotyczyła nieprawidłowego parkowania pojazdów i ich usuwanie w przypadku stwarzania zagrożenia brd oraz naruszenia zakazu wjazdu.

1.3. W latach 2014-2015, w ramach sprawowanego przez Prezydenta Miasta Gdańska nadzoru nad „Miejskim programem zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego”, przydzielono Straży realizację trzech programów profilaktycznych: „Bezpieczne dzieciństwo”, w tym „Bezpieczna droga do szkoły”, „Bezpiecznie na rowerze – Miasteczko Ruchu Drogowego” i „Przedszkolny Program Edukacji Komunikacyjnej AUTOCHODZIK – bezpieczeństwo w ruchu drogowym dla najmłodszych”. W ww. okresie przeprowadzono łącznie 2.175 zajęć z udziałem 34.286 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 92-97, 156-199)

1.4. W badanym okresie Straż określiła miejsca niebezpieczne¹⁴ w oparciu o informacje zawarte w Systemie Wspomagania Straży „DART”, przekazywane od zarządców dróg wewnętrznych, od mieszkańców Miasta w formie pisemnej, telefonicznej lub e-mailowej, uzyskane przez Inspektora ds. Ruchu Drogowego, uczestniczącego z ramienia Straży w cotygodniowych posiedzeniach Komisji ds. bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego (dalej: „Komisja”)¹⁵ powołanej przez Prezydenta Miasta Gdańska¹⁶, a także informacje ustne i pisemne (za 2015 r.) o brd, przekazywane systematycznie przez WRD Policji na posiedzeniach Komisji.

W pisemnych informacjach przekazanych przez WRD Policji za lata 2013-2015 r. zawarto informacje o: liczbie wypadków w tym ze skutkiem śmiertelnym, ilości osób, które doznały obrażeń ciała. Jako najbardziej niebezpieczne pod kątem wypadków drogowych w 2015 r. wykazano ulice: Grunwaldzka (41), Kartuska (18), Kazimierza Jagiellończyka (15), Armii Krajowej (14), Słowackiego (13), Trakt św. Wojciecha (13), Aleja Zwycięstwa (12), Hallera (10), Kołobrzeska (10), Jaśkowa Dolina (10), Jabłoniowa (10), Nowatorów (10). Najbardziej niebezpieczne pod kątem kolizji drogowych wskazano ulice: Grunwaldzka (587), Kazimierza Jagiellończyka (309), Słowackiego (219), Armii Krajowej (148), Kartuska (144), Trakt św. Wojciecha (132), Aleja Zwycięstwa (130), Podwałe Przedmiejskie (110), Spacerowa (108), Rakoczego (94), Wały Jagiellońskie (89), Kołobrzeska (79), Elbląska (76), Świętokrzyska (75), Szczęśliwa (74), Żołnierzy Wyklętych (73), Hallera (71), Złota Karczma (70), Chłopska (70), Podwałe Grodzkie (70), Jaśkowa Dolina (66), Marynarki Polskiej (64), Okopowa (60), 3-go Maja (57), Rzeczypospolitej (54). Ponadto wskazano za ww. lata: najczęstsze przyczyny wypadków drogowych spowodowanych przez kierowców, w tym w 2015 r.: nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu (109), niedostosowanie prędkości do warunków ruchu (104), nieudzielenie pierwszeństwa pieszemu (84), nieprawidłowa zmiana pasa ruchu (26), niezachowanie bezpiecznej odległości (13), niestosowanie się do sygnalizacji świetlnej (13), nietrzeźwi kierujący sprawcy (9) i najczęstsze przyczyny kolizji drogowych spowodowanych przez kierujących: niedostosowanie prędkości do warunków ruchu (1373), nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu (931), nieprawidłowa zmiana pasa ruchu (695), nieprawidłowe cofanie (687), niezachowanie bezpiecznej odległości (673), nieprawidłowe omijanie (255), nietrzeźwi kierujący sprawcy (9). Wymieniono również przyczyny wypadków drogowych spowodowanych przez pieszych: nieostrożne wejścia na jezdnię przed jadącym pojazdem (17), wejście na jezdnię przy czerwonym świetle (14), nieostrożne wejście na jezdnię zza pojazdu, przeszkody (7), przekraczanie jezdni w miejscu niedozwolonym (5). Nie podano

¹⁴ Miejsca niebezpieczne określone przez Straż: tzw. „śluzi rowerowe”, pas nadmorski od dzielnicy Brzeźno do dzielnicy Jelitkowo, pas nadmorski na Wyspie Sobieszewskiej, Park im. Ronalda Reagana, ciągi rowerowo-pieszce, odcinki ulic gdzie ujawniono największą ilość wykroczeń popełnianych przez pieszych lub rowerzystów.

¹⁵ W badanym okresie odbyło się 80 posiedzeń Komisji ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego.

¹⁶ Zarządzenie Nr 842/11 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 20 czerwca 2011 r. w sprawie powołania Komisji ds. bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego. W skład wchodził przedstawiciel: Straży, WRD Policji, Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji, Zarządu Transportu Miejskiego w Gdańsku i Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku (dalej: „ZDiZ”).

ilości, rodzaju i przyczyn wypadków drogowych spowodowanych przez rowerzystów, wieku ofiar i sprawców zdarzeń drogowych, nie wyszczególniono zabitych wśród kierowców, pieszych i rowerzystów, nie wskazano miejsc na danej ulicy w których powtarzały się zdarzenia z udziałem pieszych i rowerzystów. Straż wykorzystywała ww. informacje do identyfikacji miejsc niebezpiecznych w celu dyslokacji patroli.

Komisja na bieżąco analizowała stan brd w Mieście, a w przypadku jego zagrożenia, w tym pieszych i rowerzystów, jej Przewodniczący formułował ustnie wytyczne dla jej członków. Wytyczne dotyczące Straży obejmowały działania prewencyjne w ruchu drogowym, kierowane nie tylko do rowerzystów czy pieszych, ale również kierowców, którzy np. nieprawidłowo parkując samochody na chodnikach i ścieżkach rowerowych przyczyniali się do powstania zagrożeń w ruchu drogowym. Wytyczne ww. kierowano za pośrednictwem Inspektora ds. Ruchu Drogowego, który przekazywał je ustnie do Referatów Dzielnicowych, w celu objęcia takich miejsc szczególnym nadzorem prewencyjnym.

Straż nie dokonywała szczegółowej analizy przyczyn wypadków drogowych pod kątem ciężkości obrażeń ciała, czy ilości zdarzeń drogowych zaistniałych na terenie Miasta, gdyż analizy takie prowadził WRD Policji.

Zastępca Komendanta ds. Prewencji, za pośrednictwem Inspektora ds. Ruchu Drogowego, przekazywał na posiedzeniach Komisji przedstawicielom: WRD Policji oraz ZDiZ (którego zadaniem była likwidacja zagrożeń technicznych na drodze oraz ustawienie słupków zabezpieczających, urządzeń drogowych typu „ucho”, barier energochłonnych itp.), ustnie w sposób ciągły i bezpośredni informacje o miejscach niebezpiecznych. Informacje te określały również miejsca szczególnie niebezpieczne dla pieszych i rowerzystów, np.: teren przyległy do pasa nadmorskiego, na którym ścieżka rowerowa znajduje się przy chodniku dla pieszych. Organizowano tam wspólne patrole piesze strażników i policjantów oraz patrole rowerowe strażników, w celu poprawy bezpieczeństwa.

Komendant nie występował do Komendanta Miejskiego Policji o przekazanie danych z SEWiK, gdyż informacje te przedstawiciel WRD Policji na bieżąco, ustnie przekazywał Inspektorowi podczas posiedzeń Komisji.

Straż w badanym okresie prowadziła własną bazę danych dotyczącą miejsc niebezpiecznych i zdarzeń drogowych, będących w zakresie jej kompetencji. Na stanowisku kierowania Straży w Systemie Wspomagania Straży „DART” gromadzono informacje m.in. o: dyslokacji służby, zgłoszeniach, czasie wykroczenia, sprawcach wykroczenia, charakterze zagrożenia, sposobie podjęcia interwencji, ilości mandatów, ilości wygenerowanych tytułów wykonawczych. Dane te były podstawą do wewnętrznej analizy w celu wskazania priorytetów zadań dla Straży w opracowywaniu Planu Działania na następny rok.

(dowód: akta kontroli str. 92-113, 121-123, 254-267, 286-297, 371-375, 476-495, 525-528, 619-624)

1.5. Zastępca Komendanta ds. Prewencji za pośrednictwem Inspektora ds. Ruchu Drogowego na bieżąco, ustnie informował zarządcę drogi – ZDiZ na posiedzeniach Komisji o miejscach mających wpływ na poziom bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów (np.: teren przyległy do pasa nadmorskiego, z chodnikiem i ścieżką rowerową w sąsiedztwie, charakteryzujący się szczególnie w okresie letnim dużą ilością wykroczeń popełnianych przez pieszych i rowerzystów) oraz składał wnioski na posiedzeniach Komisji odnośnie poprawy brd poprzez np.: ustawienie na chodniku słupków zabezpieczających, zamontowanie urządzeń drogowych typu „ucho” i barier energochłonnych, itp. Inspektor ds. Ruchu Drogowego opiniował

wnioski wpływające do Komisji, lecz nie miał wpływu na realizację zaleceń wydanych przez Komisję do realizacji przez zarządcę drogi. W przypadku braku realizacji zaleceń informował Komisję o stwierdzonych nieprawidłowościach w brd.

(dowód: akta kontroli str. 92-103, 121-123, 625-664)

1.6. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono wspólnych szkoleń Straży i Policji w zakresie brd.

(dowód: akta kontroli str. 92-101)

1.7. W badanym okresie obowiązywały dwa porozumienia zawarte pomiędzy Prezydentem Miasta Gdańska i Komendantem Miejskim Policji:

- z dnia 23 kwietnia 2009 r. (dalej: „Porozumienie z 2009 r.”), w którym ustalono, że Komendant Miejski Policji i Komendant dokonują stałej wymiany informacji o zagrożeniach występujących na terenie Miasta w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego;
- z dnia 23 kwietnia 2015 r. (dalej: „Porozumienie z 2015 r.”), w którym określono, że Komendant Miejski Policji i Komendant dokonują stałej wymiany informacji o zagrożeniach występujących na terenie Miasta w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego oraz kwartalnie przekazują sobie nawzajem informacje o zagrożeniach na terenie Miasta, spostrzeżenia na temat przestępczości, bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zidentyfikowanych zagrożeń porządkowych.

W Porozumieniach uwzględniono realizację wspólnych przedsięwzięć w zakresie organizowania wspólnych patroli, szkoleń i ćwiczeń, działań profilaktycznych wśród dzieci i młodzieży, zabezpieczeniu miejsc zdarzeń losowych, w tym kolizji i wypadków drogowych oraz koordynowaniu rozmieszczenia służb, zwłaszcza podczas zabezpieczenia imprez masowych. Straż i Komenda Miejska Policji w Gdańsku wzajemnie przekazywały sobie informacje odnośnie brd.

Komendant zawarł w dniu 12 września 2008 r. porozumienie o współpracy z Zespołem Szkół Samochodowych w Gdańsku, w celu realizacji na boisku szkolnym programu profilaktycznego „Bezpiecznie na rowerze”, co szczegółowo opisano w pkt. 2.10 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 92-101, 114-199, 202-235, 371-375, 377-387)

1.8. Prezydent Miasta Gdańska w 2012 r.¹⁷ powołał Miejską Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: „MRBRD”) jako organ doradczy w zakresie brd, której celem jest kreowanie polityki brd zmierzającego do zmniejszenia liczby śmiertelnych i rannych ofiar wypadków drogowych w Gdańsku, a w szczególności wdrażanie Miejskiego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – GAMBIT Gdański do roku 2020 (dalej: „GAMBIT”). Członkowie MRBRD¹⁸, w tym Straż mają za zadanie w ramach GAMBIT-u m.in.: inicjowanie działań poprawiających brd na terenie Miasta, wymianę informacji, koordynowanie monitorowanie i ocenę realizacji działań w zakresie brd, rozpatrywanie i przyjmowanie projektów programów poprawy brd lub zmian do nich, zatwierdzanie planu wydatków oraz rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań MRBRD. Prezydent powołał również Miejskiego Inspektora Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, który jest organem wykonawczym ww. Programu oraz głównym koordynatorem działań na rzecz brd w Mieście.

¹⁷ Zarządzenie Nr 7/12 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Miejskiego Inspektora Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

¹⁸ W skład MRBRD wchodzi przedstawiciele: Rady Miasta, ZDiZ, Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego w Gdańsku, Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku, Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, Straży, Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Gdańsku, Politechniki Gdańskiej, Pomorskiej Rady BRD, Gdańskiego Centrum Profilaktyki i Uzależnień.

Z ramienia Straży w posiedzeniach MRBRD uczestniczył Inspektor ds. Ruchu Drogowego. Efektem realizacji ww. Programu miała być redukcja o 50% liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych oraz zmniejszenie o 40% liczby ofiar ciężko rannych.

(dowód: akta kontroli str. 92-101, 114-199, 202-235, 240-246, 286-297)

Ocena częściowa

Straż w oparciu o dane własne i informacje zewnętrzne, na bieżąco identyfikowała miejsca niebezpieczne, w tym dla pieszych i rowerzystów oraz systematycznie informowała o ww. miejscach członków Komisji. Dostosowywała swoje działania prewencyjne do zmieniającej się sytuacji w zakresie brd.

2. Skuteczność działań Straży na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym realizowane były przez każdego Strażnika skierowanego do patrolowania Miasta.

Według wyjaśnień Komendanta strażnicy mają uprawnienia do realizacji przepisów ustawy PoRD w zakresie art. 49 (zatrzymanie i postój pojazdów) oraz art. 130a (usuwanie pojazdów z drogi, których postój stwarza zagrożenie brd).

Problemy w zakresie kontroli ruchu drogowego wynikały przede wszystkim z nieprawidłowego oznakowania dróg znakami B-1, nieprawidłowego oznakowania stref zamieszkania (znaki D-40 i D-41) oraz nieprawidłowego wyznaczania stref zamieszkania w związku z niespełnieniem warunków wynikających z ustawy PRD. Braki lub błędy w oznakowaniu na bieżąco zgłaszano zarządcom dróg publicznych i wewnętrznych.

Komendant w okresie objętym kontrolą na bieżąco monitorował obowiązujące przepisy i działania Straży, dokonując aktualizacji wewnętrznych regulacji w celu usprawnienia działań w zakresie brd poprzez m.in.:

- wprowadzenie obowiązku przekazywanie kopii dyspozycji usunięcia pojazdów do Referatu Kierowania Prewencją Straży oraz do Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta w Gdańsku oraz powiadomieniu dyżurnego Straży o odwołaniu pojazdu holującego;
- uszczegółowienie notatki z usunięcia pojazdu oraz dokumentów wymaganych przy odbiorze pojazdu;
- uporządkowanie procedury obiegu dokumentów związanej z usuwaniem pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 98, 286-297, 311-350)

2.2. W badanym okresie, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego i do wykonywania kontroli ruchu drogowego posiadało 222 z 227 zatrudnionych strażników. Na podstawie dokumentacji źródłowej dotyczącej losowo wybranych 10 Strażników ustalono, że szkolenie strażników posiadających upoważnienie do wykonywania czynności kontrolnych ruchu drogowego stanowiło element szkolenia podstawowego tych strażników. Dodatkowe szkolenia w ww. zakresie przeprowadzili w 2013 r., 2014 r. i 2015 r. wyznaczeni funkcjonariusze Komendy Miejskiej Policji.

(dowód: akta kontroli str. 49-57, 65-91, 298-310, 351-364, 495)

2.3. Komendant monitorował skuteczność działań strażników w zakresie poprawy brd, poprzez określenie zadań dla Pionu Prewencji i mierników ich realizacji:

- „Skuteczna egzekucja obowiązujących przepisów w zakresie porządku w Mieście”, miernik – procent zrealizowanych, zakończonych spraw w ramach zgłoszeń przyjętych na telefon alarmowy 986 oraz zgłoszonych przez mieszkańców i Rad Dzielnic (plan $\geq 90\%$, zrealizowano w 2014 r – 98,9%, 2015 r. – 98%);
- „Podejmowanie interwencji wobec osób nie przestrzegających przepisów ustawy PoRD, miernik – ilość patroli dedykowanych do kontroli miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych oraz kontroli w Strefie Ograniczonej Dostępności na Głównym Mieście (w 2014 r. plan – 368, zrealizowano – 576; w 2015 r. plan – 390, zrealizowano – 1489);
- „Udział w zabezpieczeniu wydarzeń szczególnych odbywających się na terenie Miasta”: sezon letni, sportowe rozgrywki ligowe, Akcja Znicz, Jarmark Św. Dominika;
- realizację akcji Straży: 2014 r. („Bezpieczna zima w mieście” – miernikiem były wyniki ankiety internetowej skierowanej do mieszkańców Miasta odnośnie wpływu akcji na ich bezpieczeństwo a realizacja polegała na ekspozycji plakatów w pojazdach komunikacji Miejskiej w Gdańsku, „Czysta droga”, „Czysty i bezpieczny chodnik”, „Drożne przystanki”, „Identyfikator”, „Bezpieczna droga do szkoły” – miernikiem były opinie z placówek przedszkolnych oraz szkół a realizacja polegała na: przeprowadzaniu wykładów, przedstawianiu prezentacji multimedialnych lub filmów edukacyjnych, pracy w grupach, „Parkuj z głową”, „Chodnik dla ludzi nie dla samochodów”) i 2015 r. („Bezpieczna droga do szkoły”¹⁹, „Identyfikator”, „Koperta”, „Parkuj z głową”, „Bezpieczny rower” – miernikiem były opinie ze szkół od nauczycieli i uczniów (ankiety) lub ocena programu dokonana przez MRBRD, zaś realizacja polegała na: przeprowadzeniu wykładów z wykorzystaniem prezentacji multimedialnych i zajęć praktycznych w Miasteczku Ruchu Drogowego Straży). Dla pozostałych z ww. akcji Straż nie przedstawiła mierników i sposobu ich realizacji.

Codienne decyzje o dyslokacji patroli podejmowali Kierownicy Referatów Dzielnicowych w ramach posiadanych sił i środków, na podstawie bieżących potrzeb i wytycznych przełożonych. Przy ustalaniu dyslokacji patroli i ich zadań brano pod uwagę:

- ilość oraz rodzaj zgłaszanych interwencji od mieszkańców, dotyczących zaistniałych wykroczeń na danym obszarze oraz czas i miejsce ich występowania;
- zgłoszenia Rad Dzielnic i innych instytucji;
- natężenie ruchu pieszego i kołowego w danym miejscu, stwarzające zagrożenia niezależnie od zanotowanych tam zdarzeń;
- okoliczności i warunki sprzyjające popełnianiu wykroczeń (wadliwe zabezpieczenie techniczne obiektów, niedostateczny dozór, brak oświetlenia itp.);
- celowość dotychczasowego rozmieszczenia sił i środków oraz ich efektywność z uwzględnieniem wewnętrznego podziału terytorialnego Referatów Dzielnicowych;

¹⁹ Mierniki, cele i ich realizację szczegółowo opisano w pkt. 2.10.

- wnioski i sugestie strażników rejonowych, dotyczące spraw do realizacji oraz występujących zagrożeń;
- analizę miejsc zagrożonych przestępstwami (dane otrzymywane od WRD Policji).

Przebywanie Strażników w miejscach niebezpiecznych weryfikowano poprzez:

- kontrolę w terenie, przeprowadzaną przez Kierowników Referatów Dzielnicowych (484 kontrole) i Inspektora ds. Kontroli (434 kontrole);
- analizę zapisów w notatnikach strażników;
- analizę zapisów systemu GPS.

Mieszkańcy, instytucje i strażnicy zgłosili w latach 2014-2015 odpowiednio 9.345 i 9.598 wniosków o podjęcie działań w niebezpiecznych z punktu widzenia ruchu drogowego lokalizacjach, które Straż zrealizowała.

W ocenie Komendanta, w wyniku działań Straży zarządcy dróg zmienili organizację ruchu (np. strefa 30, strefa zamieszkania, ruch jednokierunkowy) i zamontowali fizyczne bariery (bariery przy szkołach, wystłupkowanie odcinków jezdni, spowalniacze ruchu), cyklicznie przeprowadzano patrole w najbardziej zagrożonych miejscach, co skutkowało brakiem lub zmniejszeniem zgłoszeń z problemowego rejonu.

(dowód: akta kontroli str. 286-297, 496-524)

2.4. W Straży nie prowadzono innej ewidencji poza ewidencją określoną w części III załącznika do rozporządzenia MSWiA z dnia 12.11.2009 r.²⁰. System Wspomgania Straży „DART” umożliwiał m.in. generowanie danych odnośnie zastosowanych środków prawnych w stosunku do osób naruszających przepisy, leżących w zakresie ustawowych kompetencji Straży.

(dowód: akta kontroli str. 164-165, 173, 286-297)

2.5. Liczba interwencji Straży w badanym okresie spadła odnośnie kierowców naruszających przepisy dotyczące parkowania. W 2015 r. przeprowadzono 593 interwencje dotyczące parkowania w rejonie przejść dla pieszych w sposób ograniczający widoczność na przejściu, zaś w 2014 r. – 735. W 2015 r. pouczone w 246 przypadkach, wystawiono mandat w 128 przypadkach oraz skierowano 17 wniosków do Sądu. Nie potwierdziły się 202 zgłoszenia. W 2014 r. dane w tym zakresie przedstawiały się odpowiednio 249, 169, 1 i 316.

W 2015 r. przeprowadzono 1.795 interwencji dotyczących parkowania pojazdów na chodnikach i drogach rowerowych, zaś w 2014 r. – 2.065. W 2015 r. pouczone w 577 przypadkach, wystawiono mandat w 305 przypadkach oraz skierowano 18 wniosków do Sądu. Nie potwierdziło się 895 zgłoszeń. W 2014 r. dane przedstawiały się odpowiednio: 667, 563, 11 i 824.

(dowód: akta kontroli str. 286-297, 460-472, 495, 624)

2.6. W badanym okresie przedstawiciele Straży nie brali udziału w wizytach studyjnych w innych miastach Polski oraz państwach europejskich. W latach poprzedzających okres kontroli Inspektor ds. Ruchu Drogowego z ramienia Straży uczestniczył w dwóch wizytach studyjnych. Wizyta w Krakowie (maj 2010 r.), zainicjowana przez ZDiZ, miała na celu porównanie organizacji ruchu na terenie Starego Miasta w Krakowie i Miasta Gdańska. Szereg rozwiązań przedstawionych

²⁰ Rozporządzenie w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (Dz. U. z 2013 r. poz. 639, ze zm.)

w Krakowie przez zarządcę dróg i przedstawiciela Straży Miejskiej miasta Krakowa wprowadzono w Gdańsku (ograniczenia w oznakowaniu pionowym dla pojazdów wielośladowych, usprawnienie ruchu rowerowego i pieszego przez wprowadzenie stref zamieszkania (znaki D-40 i D-41).

Wizytę w Lipsku (maj 2013 r.) zainicjował Pełnomocnik Prezydenta Miasta Gdańska ds. Komunikacji Rowerowej. Miała ona charakter szkoleniowy poglądowy, w której brali udział wszyscy przedstawiciele Komisji. Celem wizyty było zapoznanie uczestników z rozwiązaniami infrastruktury rowerowo-pieszego na terenie Lipska. Szkolenie skupiało się na omawianiu projektów dróg rowerowych i ciągów pieszych. W terenie pokazano przykłady budowy dróg rowerowych i ciągów pieszych oraz ich wpływ na bezpieczeństwo.

W 2011 r. Inspektor ds. Ruchu Drogowego brał również udział w Konferencji Komisji Bezpieczeństwa Lokalnego Związku Miast Bałtyckich, która odbyła się w Wilnie. Konferencja odbyła się z inicjatywy Straży, której Komendant pełnił wówczas obowiązki przewodniczącego Komisji. Omawiano zastosowania różnych rozwiązań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Miasto Nacka (Szwecja) przedstawiło organizację stref spowolnionego ruchu (redukcja prędkości pojazdów mechanicznych w wybranych obszarach miasta). Ponadto omawiano działania służb porządkowych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w obszarach placówek oświatowych.

W ocenie Komendanta uzyskana podczas ww. wizyt wiedza jest na bieżąco wykorzystywana przez Inspektora ds. Ruchu Drogowego, zwłaszcza podczas oceny projektów i wniosków wpływających do Komisji, które wiążą się z poprawą bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Nabytą wiedzę i doświadczenie (ukończona Szkoła Ruchu Drogowego Policji, 16 lat pracy w ruchu drogowym WRD Policji i 9 lat pracy w Straży na ww. stanowisku) wykorzystuje do prowadzenia szkoleń dla strażników. Do zadań patroli szkolnych włączono dodatkowe zadania dotyczące zwrócenia szczególnej uwagi na bezpieczeństwo ruchu pieszych i pojazdów w obszarach szkolnych. W okresie letnim, przed rozpoczęciem roku szkolnego, wraz ze strażnikami dzielnicowymi, dokonywał wizji lokalnych ww. obszarów pod kątem organizacji ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 286-297)

2.7. Projekty organizacji ruchu drogowego opiniowała Komisja, na posiedzeniach której Inspektor ds. Ruchu Drogowego w okresie kontroli złożył odpowiednio 60 i 49 wniosków. Analiza 10 wniosków złożonych przez Inspektora ds. Ruchu Drogowego do zaopiniowania Komisji i przez Komisję zatwierdzonych, w latach 2014-2015 wykazała, że dotyczyły one poprawy brd, w tym pieszych oraz rowerzystów i zawierały m.in.: projekty usytuowania (dróg, pasów, słupów rowerowych, urządzeń wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego (słupki uniemożliwiające parkowanie pojazdów, urządzenia typu „ucho”, sygnalizatory dźwięku), projekty modernizacji lub przebudowy sygnalizacji świetlnej, zwiększenia widoczności przejść dla pieszych oraz wjazdów i wyjazdów z parkingów i dróg rowerowych.

(dowód: akta kontroli str. 92-101, 126-135, 268-297, 625-664)

2.8. Komendant Miejski Policji nie przekazał Straży Programu Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych w Ruchu Drogowym na lata 2015-2016 Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku, ani założeń i celów z niego wynikających. Nie przekazał również Planu działań kontrolno – prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2015 r., na podstawie którego miały być realizowane – w wyznaczonych dniach – wzmożone działania w ramach obszaru „Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego”. Straż, w ramach zawartych z Komendą Miejską Policji

Porozumień realizowała zadania ujęte w ww. Programie i Planie poprzez wspólne patrole w miejscach szczególnie zagrożonych dla ruchu pieszych i rowerzystów (Główne i Stare Miasto, pas nadmorski, parki), odpowiednio po 48 patroli w 2014 r. i 2015 r.

W ocenie Komendanta współpraca Straży i Komendy Miejskiej Policji przebiegała sprawnie w zakresie przeprowadzania wspólnych ćwiczeń, szkoleń i patroli, koordynacji rozmieszczenia patroli, zabezpieczania imprez masowych, zabezpieczenia miejsc zdarzeń losowych, w tym kolizji i wypadków drogowych, poprawy organizacji ruchu w mieście, działań profilaktycznych wśród dzieci i młodzieży. Z każdym rokiem jest lepsza i obejmuje więcej działań. Komendant wyjaśnił, że widzi potrzebę zwiększenia obecności patroli Policji, zwłaszcza drogowych, w newralgicznych punktach miasta, np. rejon Głównego Miasta, co znacznie przyspieszyłoby pozytywne zmiany w postępowaniu kierowców i pieszych w tym rejonie. Ponadto w kontrolowanym okresie Komenda Miejska Policji przekazywała Straży zgłoszenia o wykroczeniach, które mogła sama zrealizować w ramach posiadanych kompetencji. Odpowiednio 2 (1 – ruch drogowy, 1 – osoba pod wpływem alkoholu) i 113 (44 – ruch drogowy, 27 – osoba pod wpływem alkoholu lub spożywająca alkohol w miejscu niedozwolonym, 10 – zaśmiecanie i nieporządek, 7 – handel bez zezwolenia, 6 – zwierzęta bez nadzoru, 1 – bezdomni, 1 – p.poż, 17 – inne) przekazanych zgłoszeń. W każdym z ww. przypadków kierowano patrol Straży do wskazanego przez Policję rejonu, w celu podjęcia interwencji.

(dowód: akta kontroli str. 92-101, 114-199, 202-235, 286-297, 619-623)

2.9. W Straży osobą odpowiedzialną za brd, w tym bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu był Inspektor ds. Ruchu Drogowego, do którego głównych obowiązków należało m.in.: informowanie Strażników o zmianach ustawy PoRD, udział w posiedzeniach Komisji oraz opiniowanie wniosków dotyczących zmiany w organizacji ruchu drogowego, w tym prawidłowego oznakowania poziomego i pionowego, współpraca z komórkami organizacyjnymi Straży oraz instytucjami zewnętrznymi w zakresie brd, inicjowanie programów profilaktycznych mających na celu poprawę brd, opracowanie procedur oraz ich kontrola wraz z towarzyszącą dokumentacją w zakresie brd, kontrola przestrzegania zakazów i nakazów wynikających z przepisów prawa miejscowego, usuwanie wraków pojazdów mechanicznych, informowanie odpowiednich służb o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie brd.

(dowód: akta kontroli str. 22-23, 28, 121-123, 365-369)

2.10. Referat Profilaktyki²¹ zajmował się m.in.: opracowywaniem i realizacją programów profilaktycznych. W okresie objętym kontrolą Straż realizowała sześć programów profilaktycznych własnego autorstwa:

I. Olimpiada Wiedzy o Bezpieczeństwie (dalej: „Olimpiada”) to program o charakterze wojewódzkim. Olimpiadę zorganizowano w ramach realizacji rządowego programu „Razem bezpiecznie”, który miał na celu ograniczyć zjawiska oraz zachowania budzące powszechny sprzeciw i poczucie zagrożenia. Jej współorganizatorem od samego początku była Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna w Gdańsku, która fundowała darmowy indeks na wybrany kierunek studiów oraz Wydział Rozwoju Społecznego Urzędu Miejskiego w Gdańsku, zaś patronat honorowy sprawowali: Wojewoda Pomorski, Pomorski Kurator Oświaty, Prezydent, Marszałek Województwa Pomorskiego oraz prezydenci, burmistrzowie,

²¹ W skład Referatu Profilaktyki wchodziło 20 strażników oraz Kierownik, z czego 18 osób miało za zadanie przeprowadzanie zajęć edukacyjno-profilaktycznych.

wójtowie pozostałych miast i gmin, biorących udział w Olimpiadzie. Corocznie od 2007 roku jej uczestnikami byli uczniowie szkół ponadgimnazjalnych.

Edycja VIII Olimpiady (finał 26 marca 2015 r. w Sopocie) odbyła się pod hasłem „Jestem uczestnikiem ruchu drogowego”. Straże miejskie i gminne zgłosiły 946 uczestników. Wyłoniono 29 finalistów, których zadaniem było zaprezentowanie autorskiego projektu, dotyczącego poprawy brd w swoim miejscu zamieszkania. Zwycięzcy konkursu stworzyła spot telewizyjny dotyczący prawidłowego parkowania, mający uświadomić każdemu, że nie jest on jedynym użytkownikiem dróg i parkingów. Nawiązała też współpracę z jedną ze spółdzielni mieszkaniowych Gdańska, która wyemitowała spot w osiedlowej telewizji oraz zaprojektowała ulotki dla mieszkańców w ww. zakresie. Podczas finału sopoccy Strażacy przeprowadzili akcję ratunkową wydobywania ofiary wypadku z rozbitego auta, zaś ratownicy WOPR uczyli udzielania pierwszej pomocy.

II. „Autochodzik” to program realizowany od 2008 r., skierowany do najmłodszych uczestników ruchu drogowego (4-6 lat), propagujący zasady bezpiecznego poruszania się w ruchu drogowym poprzez:

- zapoznanie dzieci z podstawowymi zasadami ruchu w prawie drogowym, w tym umiejętność „czytania” znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej, umiejętność poruszania się po drodze w charakterze pieszego, jak i użytkownika roweru (przejście dla pieszych);
- rozwijanie sprawności manualnej i koordynacji ruchowej poprzez praktyczne wyćwiczenie zachowań przy wykorzystaniu dwóch zestawów Autochodzik.

Program wspierał programy edukacyjne dotyczące brd prowadzone przez szkoły podstawowe i przedszkola.

W 2014 r. zaplanowano 270 zajęć dla 2.300 dzieci, zrealizowano 415 zajęć dla 4.969 dzieci w 75 przedszkolach. W 2015 r. zaplanowano 215 zajęć dla 4.200 dzieci, zrealizowano 414 zajęć dla 4.847 dzieci w 71 przedszkolach.

III. „Bezpieczne dzieciństwo” to program na rzecz zmniejszenia skali zagrożeń bezpieczeństwa dzieci w codziennych sytuacjach życiowych, realizowany od 2000 r. W jego skład wchodził m.in. pakiet edukacyjny: „Bezpieczeństwo w drodze do/ze szkoły”, który zakłada:

- zapoznanie dzieci z zasadami bezpiecznego poruszania się po drogach;
- zwiększenie świadomości dzieci w zakresie niebezpieczeństw wynikających z nieprawidłowego zachowania się na drodze;
- przestrzeganie dzieci przed niebezpieczeństwami wynikającymi z kontaktu z obcą osobą w drodze do i ze szkoły.

Program wspierał programy edukacyjne dotyczące brd prowadzone przez szkoły podstawowe i przedszkola.

W roku 2014 r. zaplanowano 205 zajęć dla 2.850 dzieci, zrealizowano 676 zajęć dla 12.521 dzieci w 58 szkołach. W 2015 r. zaplanowano 237 zajęć dla 4.840 dzieci, zrealizowano 651 zajęć dla 11.587 dzieci w 69 szkołach.

W kontrolowanym okresie we wrześniu strażnicy z Referatu Profilaktyki w okolicach szkół pomagali dzieciom bezpiecznie przekraczać przejścia dla pieszych, udzielając im jednocześnie wskazówek dotyczących prawidłowego zachowania się na drodze, reagując na wykroczenia popełniane przez kierowców, zwracając też uwagę, czy najmłodsi w wieku do 7 lat są pod opieką osoby dorosłej.

IV. „Bezpiecznie na rowerze”. Od 2008 r. celem projektu było kształtowanie wśród pieszych i kierujących jednośladami nawyków prawidłowego zachowania się w ruchu drogowym, zapoznanie się z zasadami Kodeksu Ruchu Drogowego, uświadomienie że strój ochronny i elementy odblaskowe zwiększają bezpieczeństwo, nabycie praktycznych umiejętności jazdy na rowerze z możliwością uzyskania karty rowerowej oraz udzielenia pierwszej pomocy przedmedycznej, co realizowano przy wykorzystaniu „Miasteczka Ruchu Drogowego” utworzonego na boisku szkolnym pobliskiego Zespołu Szkół Samochodowych. Przygotowano tam tor do jazdy na rowerach (Straż posiada 8 rowerów na potrzeby ww. projektu), wymalowano przejścia dla pieszych. Odzwierciedla ono rzeczywiste warunki w ruchu drogowym. Posiada przejścia dla pieszych, skrzyżowania, przejazd kolejowy. Wyposażone jest również w znaki drogowe i sygnalizację świetlną.

Projekt wspiera programy edukacyjne dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego (wychowanie komunikacyjne) prowadzone przez szkoły podstawowe.

W 2014 r. zaplanowano trzy zajęcia dla 45 dzieci, zrealizowano pięć dla 95 dzieci w czterech szkołach. W 2015 r. zaplanowano sześć zajęć dla 90 dzieci, zrealizowano 11 dla 235 dzieci w trzech szkołach i jednym Miasteczku Ruchu Drogowego przy Centrum Handlowym. Ilość zajęć podyktowana była warunkami pogodowymi oraz możliwością korzystania z boiska szkolnego (miesiące kwiecień – wrzesień) oraz wyrażeniem zgody przez Dyрекcję szkoły na korzystanie z boiska w okresie egzaminów maturalnych, zawodowych (maj – czerwiec).

V. „Jestem bezpieczny na drodze” to konkurs małych form teatralnych prowadzony od 2012 r. mający na celu edukację poprzez zabawę. Dzieci w wieku przedszkolnym, przygotowując się do przedstawienia, poznają i utrwalały zasady brd. Głównymi organizatorami przedsięwzięcia byli: Straż oraz Wydział Rozwoju Społecznego Urzędu Miejskiego w Gdańsku. W latach 2014-2015 w konkursie uczestniczyło po pięć przedszkoli rocznie.

VI. „Strażnik trzeźwości” to program realizowany od 2011 r. mający na celu ograniczenie zjawiska spożywania alkoholu przez młodzież, przeciwdziałanie przestępczości dzieci i młodzieży poprzez informację o skali negatywnych zjawisk, jakie towarzyszą nadużywaniu alkoholu oraz kształtowanie pozytywnych postaw młodzieży, w tym zwrócenie uwagi na brd (jako uczestnik pieszy i kierowca). Strażnicy zapoznawali uczniów z podstawowymi wiadomościami o alkoholu, jego działaniu, skutkach oraz konsekwencjach zdrowotnych i prawnych jego spożywania. Prezentowano również film pt. „Eksperyment”, który przedstawia efekty jazdy samochodem po spożyciu alkoholu. Omawiano problem używania alkoholu w kontekście uczestników ruchu drogowego (kierowców, pieszych i rowerzystów). Do zajęć wykorzystywano symulator jazdy oraz tzw. ALKOGOGLE – prezentują jak uczestnik ruchu drogowego widzi, mając we krwi 0,6-1,5 promila alkoholu i jak alkohol zaburza poprawne działanie błędniaka.

ALKOGOGLE wykorzystywano również jako element edukacyjny osób dorosłych podczas miejskich festynów (w 2014 r. uczestnictwo w 36 festynach a w 2015 r. w 54), gdzie Strażnicy promowali bezpieczne poruszanie się przez uczestników ruchu drogowego.

W 2014 r. przeprowadzono 118 zajęć dla 2.246 uczniów, zaś w 2015 r. 152 zajęcia dla 3.123 uczniów.

Ponadto od 2007 r. Straż wraz z Komendą Miejską Policji realizowała program „Patrol szkolny”, który opracowano w ramach realizacji rządowego programu „Razem bezpieczniej”. Jego głównym celem jest podniesienie poziomu

bezpieczeństwa w gdańskich szkołach oraz w ich pobliżu. W 2014 r. przeprowadzono 145 patroli, zaś w 2015 – 137.

(dowód: akta kontroli str. 14-29, 92-101, 114-125, 156-199, 377-459)

2.11. Wydatki Straży na działalność prewencyjną i edukacyjną w 2015 r. wyniosły 19.960,6 tys. zł i były wyższe w porównaniu do 2014 r. o 497,3 tys. zł (tj. o 2,6%). W okresie objętym kontrolą wydatki na działalność prewencyjną i edukacyjną w zakresie brd wyniosły odpowiednio 9,0 tys. zł i 18,2 tys. zł (tj. o 102,2% wyższe w porównaniu do 2014 r.).

Komendant wyjaśnił, że środki finansowe na ww. działalność były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 377-380, 473-475)

2.12. Straż w latach 2014-2015 organizowała patrole przy wykorzystaniu rowerów i skuterów w miesiącach maj-wrzesień. W 2014 r. przy wykorzystaniu rowerów zrealizowano 120 patroli w 79 dniach, zaś w 2015 r. odpowiednio 153 patrole w 96 dniach. W 2014 r. przy użyciu skuterów zrealizowano 286 patroli w 120 dniach, zaś w 2015 r. 109 patroli w 77 dniach.

Analiza dokumentacji dotyczącej patroli przeprowadzonych przy użyciu rowerów i skuterów przez 10 dni lipca i sierpnia 2015 r. wykazała m.in., że:

- stanowiły 7,7% patroli ogółem w roku;
- kierowano je w rejon pasy nadmorskiego (Wyspa Sobieszewska, Stogi, Westerplatte, Górki Zachodnie, Brzeźno, Jelitkowo) w rejon parków (Reagana, Brzeźnieński, Oliwski), ZOO, Głównego Miasta (zwłaszcza w rejon Strefy Ograniczonej Dostępności), rejonów szkół oraz w rejon Jarmarku Św. Dominika;
- wszystkim patrolom przypisano zadania z zakresu brd;
- wytyczne dotyczące rejonów dyslokowania patroli skuterowych i rowerowych oraz ich zadania, ustalono w ramach „Planu zabezpieczenia sezonu letniego” zatwierdzanego przez Zastępcę Komendanta ds. Prewencji;
- łącznie podjęły 159 interwencji, w wyniku których udzielono 94 pouczeń i nałożono 65 mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 365-369, 529-600)

Ocena cząstkowa

Działalność Straży na rzecz poprawy brd, w tym pieszych i rowerzystów przejawiała się działaniami w zakresie profilaktyki na rzecz dzieci, młodzieży i dorosłych, usprawnieniem wewnętrznej organizacji, monitorowaniem skuteczności realizowanych zadań oraz bieżącym analizowaniem potrzeb społeczeństwa.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Straż w badanym okresie w sposób ciągły podejmowała działania optymalizujące wykonywanie swoich zadań. W zależności od potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców i instytucje odnośnie organizowania różnych inicjatyw zwiększających brd, Straż nawiązywała współpracę z podmiotami zewnętrznymi, co zależało od skali i rejonu planowanej współpracy. W przypadku współpracy obejmującej całe miasto, działania podejmował Komendant, Zastępcy Komendanta lub wyznaczeni Strażnicy. W przypadku współpracy lokalnej działania podejmowali Kierownicy Referatów Dzielnicowych i/lub Naczelnicy wydziałów. Poza współpracą

z Komisją, Komendą Miejską Policji i palcówkami szkolno-wychowawczymi kontaktowano się również z :

- Nadleśnictwem Gdańsk-Leśnictwo Sobieszewo. Współpraca miała charakter cykliczny, przede wszystkim (z uwagi na sezon) w okresie letnim. Polegała na działaniach prewencyjnych zabezpieczających drożność dróg udostępnionych dla ruchu pieszego i rowerowego, wyeliminowaniu ruchu pojazdów na terenach leśnych;
- Urzędem Morskim w Gdyni. Współpraca miała charakter cykliczny z nastawieniem na sezon letni. Polegała na działaniach prewencyjnych, zabezpieczających drożność dróg udostępnionych dla ruchu pieszego i rowerowego na terenach zarządzanych przez Urząd Morski;
- Stowarzyszeniem Inicjatyw Lokalnych Orunia. Współpraca miała charakter ciągły i aktywny. Polegała na zapewnieniu brd, a w szczególności pieszych i rowerzystów w miejscach zgłaszanych przez przedstawicieli stowarzyszenia i mieszkańców;
- Spółdzielniami Mieszkaniowymi i Towarzystwem Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. Współpraca polegała głównie na wymianie korespondencji i dotyczyła konkretnych sytuacji i zdarzeń zawartych w pismach. Najczęściej poruszane problemy dotyczące brd, to postój pojazdów w strefach zamieszkania (D-40) w miejscach nie wyznaczonych powodujące ograniczenie widoczności dla pieszych oraz utrudniający im korzystanie z całej szerokości drogi, oraz brak nadzoru nad psami w miejscach uczęszczanych przez biegaczy. Organizowano działania prewencyjne (z reguły 2-3 dni z rzędu 2 lub 3 patroli pełniły służbę w rejonie których głównym zadaniem była reakcja na niepożądane zachowania związane z konkretnymi zgłoszeniami);
- Międzynarodowymi Targami Gdańskimi (MTG) SA - podczas Jarmarku Św. Dominika, w celu zapewnienia maksymalnego ładu i porządku podczas imprezy. Wyznaczeni koordynatorzy służb przebywali w biurze organizatora, gdzie spływały wszelkie informacje w celu natychmiastowego przekazania ich do patroli w rejonie;
- Pełnomocnikiem Prezydenta ds. Komunikacji Rowerowej, funkcjonującym w ramach struktury Urzędu Miejskiego w Gdańsku od 2006 r. Współpraca miała charakter ciągły w ramach Komisji.

(dowód: akta kontroli str. 377-397, 601-618)

3.2. W okresie objętym Straż kontrolą występowała do Komendanta Miejskiego Policji o podjęcie współpracy w zakresie wspólnych patroli w rejonie ulic Długa, Długi Targ, wspólnych działań kontrolnych w rejonie Strefy Ograniczonej Dostępności oraz podziału rejonu odpowiedzialności na Głównym Mieście. Wszystkie przedsięwzięcia zostały zrealizowane.

W 2015 r. Straż wystąpiła do Gdańskiej Organizacji Turystycznej o współpracę przy uregulowaniu ruchu meleksów w Strefie Ograniczonej Dostępności. W 2016 r. uczestniczyła w opracowaniu nowego zarządzenia Prezydenta Miasta Gdańska w tym zakresie. Ruch meleksów w strefie ograniczonej dostępności niekorzystnie wpływał na brd.

(dowód: akta kontroli str. 601-608)

3.3. W latach 2014-2015 do Straży wpływały wnioski (odpowiednio 16 i 28) od mieszkańców, instytucji, zarządców dróg z prośbą o współpracę w zakresie brd. Dotyczyły one pomocy w ustaleniu organizacji ruchu drogowego, ustalenia

prawidłowego oznakowania pionowego lub poziomego, likwidacji miejsc niebezpiecznych mających wpływ na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów. Działania przedstawiciela Straży odbywały się na drogach wewnętrznych należących do spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot i osób prywatnych oraz drogach publicznych. O zaistniałych niedogodnościach Straż na bieżąco informowała zarządców dróg.

(dowód: akta kontroli str. 601-608)

3.4. Współpraca z innymi podmiotami była analizowana przez przedstawicieli Straży, m.in. Inspektora ds. Ruchu Drogowego, Kierowników Referatów Dzielnicowych, Zastępcę Komendanta. Jeżeli występowały uwagi co do zakresu czy formy współpracy, były one na bieżąco przekazywane do przedstawicieli instytucji współpracującej. Uwagi dotyczyły np. dyslokacji patroli drogowych Policji, kanałów przekazywania informacji, oznakowania terenu, organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 601-608)

3.5. Przedstawiciel Straży nie brał udziału w posiedzeniach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 601-608)

Ocena cząstkowa

Straż w ramach brd inicjowała współpracę na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Ponadto nawiązywała współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zależności od zgłaszanych przez nie potrzeb.

IV. 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 NIK²² 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.

Gdańsk, dnia 15 czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler
Krzysztof Holli
Starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku
Jasierska-Kluczek

.....
podpis

²² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677)