



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.007.02.2019

Pan
mł. inspektor Zbigniew Nowak
Komendant Miejski Policji w Krakowie
ul. Siemiradzkiego 24, 31-137 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/031 Eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Krakowie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	mł. inspektor Zbigniew Nowak, Komendant Miejski Policji, pełniący obowiązki w okresie od 1 kwietnia do 6 czerwca 2019 r., powołany 7 czerwca 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">• inspektor Janusz Barcik, od 1 kwietnia 2015 r. do 8 grudnia 2016 r.• inspektor Rafał Leśniak, od 9 grudnia 2016 r. do 31 marca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie organizacyjno-kadrowe i techniczne do kontroli emisji spalin.2. Działania w zakresie eliminacji z ruchu drogowego pojazdów niespełniających europejskich i krajowych wymagań w zakresie emisji spalin.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2019 (I połowa), a także na potrzeby analiz porównawczych dokumenty z lat wcześniejszych, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Marcin Stolarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/86/2019 z 14 maja 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: *Komenda* lub *KMP*.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż w okresie objętym kontrolą działania Komendy Miejskiej Policji w Krakowie pozwalały na eliminowanie z ruchu drogowego pojazdów niespełniających norm w zakresie emisji spalin. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na problemy z odpowiednim wyszkoleniem specjalistycznym funkcjonariuszy wykonujących kontrole stanu technicznego pojazdów.

W okresie objętym kontrolą ujawniono łącznie 1 240 niesprawnych pojazdów, co stanowiło 13% wszystkich skontrolowanych przypadków. Działania funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego⁴ KMP były prowadzone zarówno w ramach działań wzmożonych SMOG – wynikających od 2017 r. z priorytetów Komendy Głównej Policji, jak i w wyniku współpracy z Gminą Miejską Kraków⁵. Uzyskane z Miasta wsparcie w zakresie zakupów sprzętu oraz dofinansowania patroli znacząco przyczyniło się do zwiększenia skuteczności działań Policji w kontrolowanym zakresie. Podejmowana przez Policję współpraca z Miastem zaowocowała nie tylko dodatkowymi patrolami wykorzystującymi w swojej pracy analizatory spalin i dymomierze, ale również działaniami mającymi na celu dyscyplinowanie stacji diagnostycznych na terenie miasta Krakowa (rekontrola aut wyjeżdżających ze stacji kontroli pojazdów).

Wyposażenie KMP w sprzęt specjalistyczny do pomiaru emisji spalin należy ocenić jako wystarczające, jednakże trzeba zwrócić uwagę, iż większość z wykorzystywanych urządzeń pomiarowych (75%) została zakupiona w ramach współpracy z Miastem. Biorąc pod uwagę posiadanie przez KMP tylko jednego pojazdu typu furgon ETDiE, pozytywnie należy ocenić plany zakupu (wspólnie z Miastem) dwóch nowych samochodów transportowych dostosowanych do potrzeb kontroli emisji spalin (wyposażonych m.in. w odpowiednie źródła zasilania urządzeń pomiarowych).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż poziom wyszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy WRD jest w znacznym stopniu zdeterminowany zarówno przez otrzymywane limity szkoleń, jak również problem stałej fluktuacji kadr. Braki w zakresie specjalistycznego wyszkolenia policjantów ruchu drogowego KMP spowodowały występowanie przypadków, iż w składzie niektórych patroli wykonujących zadania z użyciem sprzętu do pomiaru emisji spalin, były osoby nieposiadające odpowiedniego przeszkolenia. NIK dostrzega przy tym potrzebę zwracania większej uwagi na taki dobór składu patroli, aby w sposób optymalny wykorzystać posiadany sprzęt pomiarowy i zasoby kadrowe.

Zdaniem NIK odrębnym problemem pozostaje podnoszona przez ankietowanych funkcjonariuszy niska jakość szkoleń specjalistycznych pod kątem eliminowania z ruchu drogowego pojazdów niespełniających norm emisji spalin. Zdecydowana większość ankietowanych (75,8% wystawiających ocenę dla szkoleń) zaznaczyło ocenę średnią lub poniżej średniej. Według ankietowanych kursy charakteryzowały się m.in. zbyt krótkim czasem przeznaczonym na zajęcia praktyczne oraz brakiem zapoznania kursantów z praktycznymi przykładami celowego ukrywania niedozwolonych modyfikacji w układach kontroli emisji spalin. Na negatywną ocenę kursów wpływ miało również nieprzeprowadzanie pod nadzorem instruktora badania przy użyciu analizatora spalin.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁴ Dalej: *WRD*.

⁵ Dalej: *Miasto*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie organizacyjno-kadrowe i techniczne do kontroli emisji spalin

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w KMP było zatrudnionych łącznie 2 019 osób⁷, w tym 265 pracowników cywilnych oraz 1 754 funkcjonariuszy Policji. WRD na koniec 2016 r. posiadał 208 etatów, a liczba zatrudnionych wynosiła 203 osoby, w tym 13 pracowników cywilnych oraz 190 funkcjonariuszy Policji. Liczbę policjantów faktycznie pełniących służbę na drodze oszacowano na 168 osób⁸, co stanowiło 88,4% wszystkich funkcjonariuszy zatrudnionych w WRD.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w KMP było zatrudnione łącznie 1 964 osoby⁹, w tym 265 pracowników cywilnych oraz 1 754 funkcjonariuszy Policji. WRD na koniec 2017 r. posiadał 208 etatów, a liczba zatrudnionych wynosiła 207 osób, w tym 13 pracowników cywilnych oraz 194 funkcjonariuszy Policji. Liczbę policjantów faktycznie pełniących służbę na drodze oszacowano na 167 osób¹⁰, co stanowiło 86,1% wszystkich funkcjonariuszy zatrudnionych w WRD.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. w KMP było zatrudnionych łącznie 1 990 osób¹¹, w tym 257 pracowników cywilnych oraz 1 773 funkcjonariuszy Policji. WRD na koniec 2018 r. posiadał 209 etatów, a liczba zatrudnionych wynosiła 209 osób, w tym 14 pracowników cywilnych oraz 195 funkcjonariuszy Policji. Liczbę policjantów faktycznie pełniących służbę na drodze oszacowano na 168 osób¹², co stanowiło 86,2% wszystkich funkcjonariuszy zatrudnionych w WRD.

Na koniec czerwca 2019 r. w KMP było zatrudnione łącznie 2 003 osoby¹³, w tym 262 pracowników cywilnych oraz 1 741 funkcjonariuszy Policji. WRD na koniec czerwca 2019 r. posiadał 209 etatów, a liczba zatrudnionych wynosiła 205 osób, w tym 14 pracowników cywilnych oraz 195 funkcjonariuszy Policji. Liczbę policjantów faktycznie pełniących służbę na drodze oszacowano na 167 osób¹⁴, co stanowiło 85,6% wszystkich funkcjonariuszy zatrudnionych w WRD.

(dowód: akta kontroli str. 3, 30)

W ocenie Komendanta Miejskiego Policji w Krakowie, obecny stan kadrowy WRD pozwala w pełni na realizację powierzonych zadań w zakresie ruchu drogowego, w tym kontroli emisji spalin.

(dowód: akta kontroli str. 15-18)

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. liczba funkcjonariuszy WRD przeszkolonych z części ogólnej kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego wyniosła 116, tj. 69% pełniących służbę na drodze. Liczba funkcjonariuszy posiadających przeszkolenie w części szczególnej ww. kursu wyniosła 83, tj. 49% pełniących służbę na drodze. Potrzeby szkoleniowe zgłaszane w 2016 r. wyniosły 82 (część ogólna) oraz 30 (część szczególna). W związku z potrzebami szkoleniowymi zgłoszono zapotrzebowania na udział w kursie specjalistycznym wynoszące

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano oceny cząstkowe w formie opisowej.

⁷ Liczba etatów na 31 grudnia 2016 r. wynosiła 2 089.

⁸ Dane na 1 stycznia 2017 r.

⁹ Liczba etatów na 31 grudnia 2017 r. wynosiła 2 091.

¹⁰ Dane na 1 stycznia 2018 r.

¹¹ Liczba etatów na 31 grudnia 2018 r. wynosiła 2 087.

¹² Dane na 1 stycznia 2019 r.

¹³ Liczba etatów na 30 czerwca 2019 r. wynosiła 2 083.

¹⁴ Dane na 1 stycznia 2019 r.

odpowiednio 82 oraz 30. Z KGP otrzymano następujące limity na szkolenia: 45 (część ogólna) oraz 18 (część szczególna). W 2016 r. na szkolenia w części ogólnej skierowano 45 osób i 45 przeszkolono, natomiast liczba skierowanych i przeszkolonych w części szczególnej wyniosła 18 osób.

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. liczba funkcjonariuszy WRD przeszkolonych z części ogólnej kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego wyniosła 126, tj. 75% pełniących służbę na drodze. Liczba funkcjonariuszy posiadających przeszkolenie w części szczególnej ww. kursu wyniosła 116, tj. 69% pełniących służbę na drodze. Potrzeby szkoleniowe zgłaszane w 2017 r. wyniosły 32 (część ogólna) oraz 35 (część szczególna). W związku z potrzebami szkoleniowymi zgłoszono zapotrzebowania na udział w kursie specjalistycznym wynoszące odpowiednio 32 oraz 35. Z KGP otrzymano następujące limity na szkolenia: 31 (część ogólna) oraz 59 (część szczególna). W 2017 r. na szkolenia w części ogólnej skierowano 31 osób i tyle samo przeszkolono, natomiast liczba skierowanych i przeszkolonych w części szczególnej wyniosła 59 osób.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. liczba funkcjonariuszy WRD przeszkolonych z części ogólnej kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego wyniosła 126, tj. 75% pełniących służbę na drodze. Liczba funkcjonariuszy posiadających przeszkolenie w części szczególnej ww. kursu wyniosła 109, tj. 65% pełniących służbę na drodze. Potrzeby szkoleniowe zgłaszane w 2018 r. wyniosły 20 (część ogólna) oraz 35 (część szczególna). W związku z potrzebami szkoleniowymi zgłoszono zapotrzebowania na udział w kursie specjalistycznym wynoszące odpowiednio 20 oraz 35. Z KGP otrzymano następujące limity na szkolenia: 16 (część ogólna) oraz 5 (część szczególna). W 2018 r. na szkolenia w części ogólnej skierowano 16 osób i 16 przeszkolono, natomiast liczba skierowanych i przeszkolonych w części szczególnej wyniosła 5 osób.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. liczba funkcjonariuszy WRD przeszkolonych z części ogólnej kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego wyniosła 117, tj. 70% pełniących służbę na drodze. Liczba funkcjonariuszy posiadających przeszkolenie w części szczególnej ww. kursu wyniosła 98, tj. 59% pełniących służbę na drodze. Potrzeby szkoleniowe zgłaszane w 2019 r. wyniosły 28 (część ogólna) oraz 11 (część szczególna). W związku z potrzebami szkoleniowymi zgłoszono zapotrzebowania na udział w kursie specjalistycznym wynoszące odpowiednio 28 oraz 11. Z KGP otrzymano następujące limity na szkolenia: 8 (część ogólna) oraz 3 (część szczególna). W okresie I półrocza 2019 r. na szkolenia w części ogólnej skierowano 8 osób i tyle przeszkolono, natomiast liczba skierowanych i przeszkolonych w części szczególnej wyniosła 3 osoby.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. łączna liczba policjantów pełniących służbę w WRD KMP i oczekujących na odbycie szkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego wyniosła 87 osób.

Program kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna nie przewidywał zagadnień związanych z pomiarem emisji spalin. Zagadnienia dotyczące kontroli stanu technicznego samochodów z wykorzystaniem analizatorów spalin i dymomierzy powinny być omówione i przeciwiczone w II części kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 24)

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. na wyposażeniu KMP znajdował się jeden Furgon ETDiE wyposażony w analizator spalin (KANE 4-1 nr seryjny 11510160)

oraz dymomierz DS2PC o nr D102950A¹⁵. Ponadto Policja na koniec 2016 r. posiadała 3 urządzenia do pomiaru emisji spalin (analizatory spalin przekazane do użytkowania przez Urząd Miasta Krakowa¹⁶ w 2015 r.).

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. w zasobach KMP znajdował się nadal ww. Furgon ETDiE wyposażony w zestaw składający się z analizatora spalin oraz dymomierza. Ponadto Policja na koniec 2017 r. nadal posiadała 3 urządzenia przekazane do użytkowania przez UMK oraz 2 zestawy (dymomierz + analizator spalin) zakupione w ramach porozumienia z 30 sierpnia 2017 r. (środkii Miasta).

Według danych na dzień 31 grudnia 2018 r. stan urządzeń do pomiaru emisji spalin był następujący:

- jeden Furgon ETDiE (Fiat Ducato) wraz z analizatorem spalin i dymomierzem,
- cztery analizatory spalin (dwa z zakupów w 2015 r. – użyczenie oraz dwa zakupione ze środków UMK w 2017 r.),
- dwa dymomierze (pochodzące z zakupów w 2017 r.).

Na podstawie informacji otrzymanych z WRD, według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (20 maja 2019 r.) urządzenia będące pierwotnie na wyposażeniu Furgonu ETDiE, tj. dymomierz DS2 C (nr seryjny D10 2950 A) oraz analizator spalin Kane 4-1 (nr seryjny 11510160) zostały przekazane do legalizacji/kalibracji.

Według stanu na 30 czerwca 2019 r. wyposażenie KMP w pojazdy i sprzęt do pomiaru emisji spalin nie zmieniło się w stosunku do stanu na 31 grudnia 2018 r.¹⁷

W toku przeglądu przedstawionej do kontroli dokumentacji dotyczących używanych przez KMP urządzeń do kontroli spalin (analizator i dymomierz)¹⁸, nie stwierdzono, aby wystąpiły przypadki dokonywania badań za pomocą urządzeń nieposiadających na dzień badania aktualnych świadectw legalizacji/kalibracji.

(dowód: akta kontroli str. 4, 34)

Oceniając czy posiadane w dyspozycji KMP wyposażenie służące eliminowaniu z ruchu drogowego pojazdów emitujących substancje szkodliwe było wystarczające i zapewniało skuteczną realizację działania SMOG, Komendant Miejski Policji stwierdził m.in.: *Zadania związane z kontrolą pojazdów i ich eliminowaniu z ruchu drogowego ze względu na nadmierną emisję substancji szkodliwych prowadzone są przez Wydział Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie w oparciu o posiadane wyposażenie, na które składają się: jeden pojazd ETDiE zaopatrzony w analizator spalin oraz dymomierz, a także trzy analizatory spalin (użyczone przez UMK, w tym jedno urządzenie oddane ze względu na awarię w styczniu 2019 r.) oraz dwa analizatory spalin i dwa dymomierze zakupione przez Urząd Miasta w Krakowie w ramach współdziałania w sferze ochrony środowiska. W chwili obecnej trwają przygotowania do doposażenia policjantów w kolejne urządzenie w postaci dwóch analizatorów spalin oraz dwóch dymomierzy. Dodatkowe urządzenia do kontroli emisji spalin zakupione zostaną w ramach kolejnego programu wsparcia Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Krakowie. Współdziałanie z władzami miasta Krakowa w powyższej sprawie znajduje także odzwierciedlenie we wspólnym zakupie dwóch samochodów transportowych dostosowanych do potrzeb kontroli emisji spalin. Pojazdy będą posiadać adekwatne zasilanie, które umożliwi prowadzenie badań na urządzeniach (analizator, dymomierz) przez całą*

¹⁵ Pojazd marki Fiat Ducato 3.0 o nr rejestracyjnym HPGB 461 (nr wewnętrzny 7355) został wpisany do księgi ewidencji indywidualnej sprzętu transportowego KMP 8 czerwca 2010 r. pod pozycją 86. Sprzęt został przekazany z Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie 26 maja 2010 r. (dowód wydania nr 108/2010).

¹⁶ Dalej: UMK.

¹⁷ W zasobach znajdował się furgon ETDiE wraz z urządzeniami będącymi na jego wyposażeniu (dymomierz oraz analizator spalin), 4 analizatory spalin oraz dwa dymomierze.

¹⁸ Do przeglądu wykorzystano książki pracy urządzeń oraz posiadane przez KMP świadectwa legalizacji lub kalibracji.

szkołę policjantów. Obecnie ilość i czas badania był ograniczony baterią urządzenia do badania emisji spalin. Podkreślić należy, że udzielone w kwestii wyposażenia wsparcie ze strony Urzędu Miasta w Krakowie pozwoliło uzyskać zadawalający poziom wyposażenia jednostki i tym samym podnieść sprawność w działaniach „SMOG”.

(dowód: akta kontroli str. 15-18)

10 marca 2015 r. zawarto umowę pomiędzy Miastem a Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie, na mocy której UMK przekazał do użytkowania Policji 3 sztuki wieloskładnikowych analizatorów spalin silników o zapłonie iskrowym typu KANE AUTO 4-1 o następujących numerach seryjnych: 092514217¹⁹, 092514218²⁰ oraz 092514219²¹. Przedmiot umowy miał być wykorzystywany przez Komendę Miejską Policji w Krakowie w zakresie badania poziomu emisji spalin pochodzących z pojazdów samochodowych uczestniczących w ruchu ulicznym, w tym w trakcie cyklicznych organizowanych przez UMK inicjatyw promujących idee ochrony środowiska, takich jak m.in. *Europejski Tydzień Zrównoważonego Transportu*. Umowa miała obowiązywać do 31 grudnia 2020 r.

30 sierpnia 2017 r. zostało zawarte porozumienie nr W/V/85/OC/5/2017²² pomiędzy Miastem a Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie. Strony wyraziły wolę współpracy przy realizacji zadań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa w Krakowie. W związku z powyższym zaplanowano zakup analizatora spalin i dymomierza oraz prowadzenia dodatkowych płatnych służb przez policjantów ruchu drogowego, mających na celu prowadzenie kontroli pojazdów samochodowych pod kątem przekraczania norm spalin. Zakupiony sprzęt oraz dodatkowe patrole miały stanowić ważny element wspomaganie działań na rzecz poprawy jakości powietrza i wpisywać się w postanowienia uchwały nr XXXIX/612/09 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 21 grudnia 2009 r. w sprawie *Programu ochrony powietrza dla województwa małopolskiego*²³, które w przypadku wprowadzenia III stopnia zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza przewidują m.in. prowadzenie wzmożonych kontroli jakości spalin w ruchu ulicznym za pomocą analizatora spalin w pojazdach napędzanych silnikiem niskoprężnym (benzynowym) oraz dymomierza w pojazdach napędzanych silnikiem wysokoprężnym (diesla). Miasto zobowiązało się przekazać łącznie 100 000 zł, w tym: 60 000 zł na zakup analizatora spalin i dymomierza oraz 40 000 zł na przeprowadzenie dodatkowych płatnych służb policjantów ruchu drogowego. Realizacja omawianego porozumienia miała trwać od 30 sierpnia do 8 grudnia 2017 r.

Z informacji w zakresie wykorzystania środków finansowych przeznaczonych przez Miasto oraz poszczególne Rady Dzielnic Miasta Krakowa na wypłaty rekompensat za dodatkowe patrole wynikało m.in., iż w ramach porozumienia z 30 sierpnia 2017 r. zrealizowano łącznie 160 służb kontrolujących pojazdy pod kątem przekraczania norm spalin według stawki 250 zł za ośmiogodzinną służbę. Łącznie rozliczono 40 000 zł.

W ramach otrzymanych z UMK środków zakupiono dwa komplety urządzeń: analizator spalin GAS 810 + dymomierz OPA 820. Łączna wartość wyniosła

¹⁹ Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli sprzęt o nr seryjnym 092514217 został wycofany z użytku w 2018 r. ze względu na uszkodzenie.

²⁰ Ww. urządzenie przekazane do użytkowania w 2015 r. było legalizowane w okresie użytkowania. Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli okres ważności ponownej legalizacji wygasł 31 maja 2019 r.

²¹ Ww. urządzenie przekazane do użytkowania w 2015 r. było legalizowane w okresie użytkowania. Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli okres ważności ponownej legalizacji wygasł 31 maja 2019 r.

²² Aneksowane 17 listopada 2017 r. – doprecyzowano liczbą kupowanych urządzeń.

²³ Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2010 r., poz. 377 ze zm, dalej: *POP*.

59 305,68 zł. Pod datą 24 listopada 2017 r. KWP przekazała ww. sprzęt do użytkowania KMP. Przekazano:

- analizator spalin samochodowych do silników o zapłonie ZI typ GAS 810 TECNOMOTOR nr fabryczny 8161155673²⁴,
- analizator spalin samochodowych do silników o zapłonie ZI typ GAS 810 TECNOMOTOR nr fabryczny 8161155674²⁵,
- dymomierz do silników o zapłonie ZS typ OPA 820 TECNOMOTOR nr fabryczny 8161155658²⁶,
- dymomierz do silników o zapłonie ZS typ OPA 820 TECNOMOTOR nr fabryczny 8161155667²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 5)

28 czerwca 2018 r. zostało zawarte porozumienie nr W/V/72/OC/4/2019 pomiędzy Miastem a KMP. Strony porozumienia wyraziły wolę współpracy przy organizacji dodatkowych płatnych patroli funkcjonariuszy służby ruchu drogowego KMP, w celu prowadzenia kontroli pojazdów samochodowych pod kątem przekraczania norm emisji spalin, a także w celu zminimalizowania trudności komunikacyjnych przy wyznaczonych objazdach oraz do obsługi tymczasowej organizacji ruchu. Uznano, iż działania te wpisują się w postanowienia uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego z 21 grudnia 2009 r. w sprawie POP oraz uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2018 r. nr XCV/2489/18 w sprawie ustalania kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących poprawy jakości powietrza w Krakowie poprzez zwiększenie kontroli spalin pojazdów. W celu realizacji ww. zadania Miasto miało przekazać KMP 100 000 zł²⁸ na organizację dodatkowych płatnych patroli funkcjonariuszy służby ruchu drogowego, w tym: 40 000 zł na prowadzenie kontroli pojazdów samochodowych pod kątem przekraczania norm spalin. Patrole miały być prowadzone w okresie od 28 czerwca do 7 grudnia 2018 r.

Z informacji w zakresie wykorzystania środków finansowych przeznaczonych przez Miasto oraz poszczególne Rady Dzielnic Miasta Krakowa na wypłaty rekompensat za dodatkowe patrole wynikało m.in., iż w ramach porozumienia z 28 czerwca 2018 r. zrealizowano łącznie 160 służb kontrolujących pojazdy pod kątem przekraczania norm spalin według stawki 250 zł za ośmiogodzinną służbę. Łącznie rozliczono 40 000 zł.

14 maja 2019 r. zostało zawarte porozumienie nr W/V/67/OC/4/2019 pomiędzy Gminą Miejską Kraków a KMP. Strony porozumienia wyraziły wolę współpracy przy organizacji dodatkowych płatnych patroli funkcjonariuszy ruchu drogowego KMP, w celu prowadzenia kontroli pojazdów samochodowych pod kątem przekraczania norm emisji spalin. Dodatkowe patrole miały stanowić ważny element wspomagania działań na rzecz poprawy jakości powietrza i wpisywać się w postanowienia uchwały Sejmiku Województwa Małopolskiego z 21 grudnia 2009 r. w sprawie POP oraz uchwały Rady Miasta Krakowa z dnia 28 lutego 2018 r. nr XCV/2489/18 w sprawie ustalania kierunków działania dla Prezydenta Miasta Krakowa dotyczących poprawy jakości powietrza w Krakowie poprzez zwiększenie kontroli spalin pojazdów. W celu

²⁴ Rok produkcji 2016; świadectwo legalizacji wystawiono 23 listopada 2017 r.; legalizacja ponowna analizatora była ważna do 30 kwietnia 2018 r.; kolejne świadectwa legalizacji zostały wystawione 2 maja 2018 r., 2 listopada 2018 r. oraz 2 maja 2019 r.

²⁵ Rok produkcji 2016; świadectwo legalizacji wystawiono 23 listopada 2017 r.; legalizacja ponowna analizatora była ważna do 30 kwietnia 2018 r.; kolejne świadectwa legalizacji zostały wystawione 2 maja 2018 r., 2 listopada 2018 r. oraz 2 maja 2019 r.

²⁶ Urządzenie posiadało następujące świadectwa kalibracji: 24 listopada 2017 r., 2 maja 2018 r., 2 listopada 2018 r. oraz 2 maja 2018 r.

²⁷ Urządzenie posiadało następujące świadectwa kalibracji: 24 listopada 2017 r., 2 maja 2018 r., 2 listopada 2018 r. oraz 2 maja 2018 r.

²⁸ Na rachunek bankowy funduszu celowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie *Fundusz Wsparcia Policji*.

realizacji ww. zadania Miasto miało przekazać KMP 80 000 zł²⁹ na organizację dodatkowych płatnych patroli funkcjonariuszy służby ruchu drogowego. Patrole miały być prowadzone w okresie od 14 maja do 6 grudnia 2019 r. Rozliczenie otrzymanych środków (sprawozdanie z realizacji porozumienia miało zostać przekazane do 12 grudnia 2019 r.).

(dowód: akta kontroli str. 6)

23 maja 2019 r. zostało zawarte porozumienie nr W/V/69/OC/5/2019 pomiędzy Miastem a Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie. Strony Porozumienia wyraziły wolę zakupu 3 sztuk analizatorów spalin, 2 sztuk dymomierzy oraz współfinansowania zakupu 2 nieoznakowanych furgonów – laboratoriów w układzie 50% środków pochodzących z Miasta i 50% z Policji, celem prowadzenia kontroli pojazdów samochodowych pod kątem przekraczania norm emisji spalin. Zakupiony na potrzeby KMP sprzęt miał stanowić ważny element wspomagania działań na rzecz poprawy jakości powietrza i wpisywać się w postanowienia POP, które w przypadku wprowadzenia III stopnia zagrożenia zanieczyszczeniem powietrza przewidują m.in. prowadzenie wzmożonych kontroli jakości spalin w ruchu ulicznym za pomocą analizatora spalin oraz dymomierza. W celu realizacji zadania Miasto postanowiło przekazać Policji 276 500 zł, w tym: na zakup urządzeń 76 500 zł oraz 200 000 zł na współfinansowanie zakupu furgonów – laboratoriów.

W trakcie prowadzonej kontroli (czerwiec 2019 r.) prowadzone były w Policji uzgodnienia dotyczące specyfikacji technicznej ww. pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 87-113)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w okresie objętym kontrolą, stan kadrowo-organizacyjny oraz wyposażenie KMP w sprzęt do kontroli pojazdów w zakresie emisji spalin, umożliwiały prowadzenie działań dotyczących eliminacji z ruchu pojazdów nadmiernie emitujących substancje szkodliwe.

OBSZAR

2. Działania w zakresie eliminacji z ruchu drogowego pojazdów niespełniających europejskich i krajowych wymagań w zakresie emisji spalin

Opis stanu
faktycznego

W *Planie działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2017 r.*³⁰ wprowadzono³¹ działanie SMOG – działania ukierunkowane na przeprowadzenie jak największej liczby badań emisji spalin pojazdów. Stwierdzono także, iż należy eliminować z ruchu pojazdy, których stan techniczny w oczywisty sposób (np. poprzez nadmierne zadymienie) wskazuje na nieprawidłowe działanie silnika lub uszkodzenie układu wydechowego, co może wpływać na zwiększoną emisję spalin.

Działania SMOG zgodnie z postanowieniami końcowymi ww. planu zostały wyłączone z monitorowania wartości oczekiwanej w mierniku nr 15 Komendanta Głównego Policji³². Wzór informacji o efektach działań SMOG przeprowadzanych na

²⁹ Na rachunek bankowy funduszu celowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie *Fundusz Wsparcia Policji*.

³⁰ Dokument z 15 grudnia 2016 r., stanowiący załącznik nr 1 do *Planu działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2017-2020*. W dokumencie tym określono m.in. główne obszary działania Policji ruchu drogowego na lata 2017-2020. Priorytetami były następujące działania: Prędkość, bezpieczeństwo pieszych, bezpieczeństwo kierujących rowerami oraz alkohol/narkotyki.

³¹ Aneks z 17 lipca 2017 r., w związku z rekomendacjami Komitetu Sterującego ds. Krajowego Programu Ochrony Powietrza.

³² Jeden z mierników określonych w Zarządzeniu Komendanta Głównego Policji z 29 grudnia 2016 r. w sprawie planowania strategicznego oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 80).

terenie poszczególnych komend wojewódzkich Policji został dołączony do wykazu załączników do planu, a harmonogram działań krajowych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego został uzupełniony o daty działań w ramach SMOG³³.

4 grudnia 2017 r. Komenda Główna Policji zatwierdziła plan działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2018 r. Określono w nim m.in. terminy działań SMOG w 2018 r.³⁴ oraz wzór informacji o wynikach działań SMOG przeprowadzonych na terenach komend wojewódzkich.

W ramach działań SMOG w 2018 r. opracowywano w KMP plany policyjnych działań wzmoczonych pod kryptonimem SMOG organizowanych na terenie Krakowa³⁵. Plany zawierały: podstawę prawną, organizację dowodzenia, liczbę sił i środków, zadania. Określano również dyslokację służby WRD KMP: załoga, urządzenie pomiarowe, miejsce pełnienia służby. 26 września 2018 r. zatwierdzono plan wzmoczonych działań policyjnych KMP na wypadek wprowadzenia poszczególnych stopni zanieczyszczenia powietrza pyłem PM₁₀ na terenie miasta Krakowa pod kryptonimem SMOG 2018. Określono w nim m.in. zadania i warianty działania podejmowane w ramach poszczególnych stopni zagrożenia. Założono m.in. kontrole jakości spalin prowadzone z wykorzystaniem posiadanego wyposażenia, które mogły być realizowane jedynie w sprzyjających warunkach pogodowych związanych z temperaturą, tj. temperatura otoczenia podczas pracy urządzenia powinna wynosić minimum 5 stopni ciepła. Ponadto założono, iż policjanci WRD KMP przy współpracy z funkcjonariuszami Straży Miejskiej m. Krakowa będą prowadzili kontrole wjazdu pojazdów do poszczególnych stref ograniczonego ruchu na terenie miasta. W ramach działań podejmowanych w przypadku wystąpienia II stopnia zagrożenia (alarm pomarańczowy) policjanci poszczególnych komend oraz policjanci WRD KMP mieli prowadzić kontrole czystości dróg wyjazdowych z budów.

14 grudnia 2018 r. Komenda Główna Policji zatwierdziła plan działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2019 r. Określono w nim m.in. terminy działań SMOG w 2019 r.³⁶ oraz wzór informacji o wynikach działań SMOG przeprowadzonych na terenach komend wojewódzkich.

W ramach działań SMOG w 2019 r. opracowywano w KMP plany policyjnych działań wzmoczonych pod kryptonimem SMOG organizowanych na terenie Krakowa³⁷. Plany zawierały: podstawę prawną, organizację dowodzenia, liczbę sił i środków, zadania. Określano również dyslokację służby WRD KMP: załoga, urządzenie pomiarowe, miejsce pełnienia służby.

W WRD KMP opracowano dokument pn. *Program poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie na lata 2019-2021*. Wśród 8 celi szczegółowych wyznaczono cel nr 4 – *Truck & Bus, Taxi, Smog – poprawa jakości prowadzonych przewozów z jednoczesnym zwróceniem uwagi na standardy ochrony środowiska*. W opisie sposobu realizacji zadań w ramach celu nr 4 ujęto m.in. zapis: (...) *Intensyfikacja badań dokonywanych przez policjantów ma urządzeniach typu analizator spalin i dymomierz, aby poddać kontroli drogowej jak największą liczbę pojazdów*.

(akta kontroli str. 6-7, 52-80)

³³ Działania zaplanowano w dniach: 27 lipca, 30 sierpnia, 14 września, 3 października, 29 listopada oraz 5 grudnia 2017 r.

³⁴ Działania zaplanowano w dniach: 25 stycznia, 1 lutego, 6 marca, 18 kwietnia, 10 maja, 27 czerwca, 30 lipca, 29 sierpnia, 27 września, 9 października, 14 listopada oraz 4 grudnia.

³⁵ Podano na przykładzie planu działań SMOG w dniu 25 czerwca 2018 r.

³⁶ Działania zaplanowano w dniach: 16 stycznia, 27 lutego, 5 marca, 10 kwietnia, 20 maja, 12 czerwca, 17 lipca, 28 sierpnia, 30 września, 9 października, 20 listopada oraz 12 grudnia.

³⁷ Podano na przykładzie planu działań SMOG w dniu 20 maja 2019 r.

W ramach planowanych działań Policji ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym na lata 2017-2019, Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie przedstawił podległym jednostkom mierniki oraz obszary, które będą monitorowane w ww. okresie. Zarówno obszary objęte monitoringiem, jak i mierniki nie odnosiły się do działań SMOG.

(akta kontroli str. 81-86)

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. za pomocą posiadanych analizatorów spalin wykonano łącznie 1 148 badań, ujawniając 265 niesprawnych pojazdów. Dymomierzy użyto 71 razy, w wyniku czego ujawniono 5 niesprawnych pojazdów.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. za pomocą analizatora spalin wykonano łącznie 2 234 badania, ujawniając 419 niesprawnych pojazdów. Dymomierzy użyto 435 razy, w wyniku czego ujawniono 41 niesprawnych pojazdów.

W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. za pomocą analizatora spalin wykonano łącznie 2 748 badań, ujawniając 299 niesprawnych pojazdów. Dymomierzy użyto 598 razy, z czego ujawniono 31 niesprawnych pojazdów.

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2019 r. za pomocą analizatora spalin wykonano łącznie 1 899 badań, ujawniając 163 niesprawne pojazdy. Dymomierzy użyto 471 razy, z czego ujawniono 17 niesprawnych pojazdów.

Łącznie w okresie objętym kontrolą za pomocą analizatorów spalin i dymomierzy przeprowadzono 9 604 badania³⁸, w wyniku których ujawniono 1 240 niesprawnych pojazdów³⁹.

W latach 2017-2019 (I półrocze) sprzęt wykorzystywano zarówno w ramach patroli podczas działań SMOG (tzw. działania wzmożone), jak i w ramach współpracy z Miastem.

W 2017 r. działania wzmożone SMOG podejmowano sześciokrotnie – następowało to w dniach: 27 lipca, 30 sierpnia, 14 września, 3 października, 29 listopada oraz 5 grudnia 2017 r. W ramach działania SMOG w 2017 r. brało udział łącznie 243 policjantów WRD i skontrolowano łącznie 1 147 pojazdów, zatrzymując 76 dowodów rejestracyjnych.

W 2018 r. działania SMOG podejmowano dwunastokrotnie – następowało to w dniach: 24 stycznia, 1 lutego, 6 marca, 18 kwietnia, 10 maja, 27 czerwca, 30 lipca, 29 sierpnia, 27 września, 9 października, 14 listopada, 19 grudnia 2018 r. W ramach działania SMOG w 2018 r. brało udział łącznie 1 165 policjantów WRD i skontrolowano łącznie 6 535 pojazdów, zatrzymując łącznie 333 dowody rejestracyjne, w tym 189 dowodów rejestracyjnych z powodu ujawnionych nieprawidłowości w zakresie emisji spalin⁴⁰.

W okresie I półrocza 2019 r. działania SMOG podejmowano sześciokrotnie – następowało to w dniach: 16 stycznia, 27 lutego, 5 marca, 10 kwietnia, 20 maja oraz 12 czerwca. W działaniach tych brało udział łącznie 576 policjantów⁴¹. Skontrolowano ogółem 3 305 pojazdów⁴². Za pomocą analizatora spalin wykonano łącznie 682 pomiary. W związku z nadmierną emisją spalin zatrzymano łącznie 62 dowody rejestracyjne. Ponadto ustalono, iż w trakcie 2 623 kontroli wykonanych bez użycia analizatora spalin zatrzymano 8 dowodów rejestracyjnych.

³⁸ W tym 8 029 badań analizatorami spalin oraz 1 575 badań za pomocą dymomierzy.

³⁹ W tym 1 146 za pomocą analizatorów spalin oraz 94 za pomocą badań na dymomierzach.

⁴⁰ Kontrole zarówno z użyciem specjalistycznego sprzętu jak i bez.

⁴¹ W przeliczeniu na system 8 godzinny.

⁴² Kontrole zarówno z użyciem specjalistycznego sprzętu, jak i bez.

Z analizy danych znajdujących się w przedłożonych do kontroli książkach pracy urządzeń kontrolno-pomiarowych⁴³ wykorzystywanych w kontrolach pojazdów w zakresie jakości spalin (analizatory spalin, dymomierze), wynikało m.in.: iż w 2016 r. łączne wykorzystanie dymomierza oraz analizatorów spalin wyniosło 54 dni (dymomierz pracował przez 9 dni oraz analizatory łącznie przez 45 dni). W 2017 r. urządzenia pracowały łącznie przez 154 dni (40 dni pracy dymomierza oraz 114 dni pracy analizatorów spalin). W 2018 r. łącznie urządzenia pracowały przez 220 dni, w tym 48 dni pracy dymomierzy i 172 dni pracy analizatorów spalin. W okresie I półrocza 2019 r. urządzenia pracowały łącznie przez 198 dni, w tym analizatory spalin wykorzystywano łącznie przez 142 dni, natomiast dymomierze przez 56 dni.

(akta kontroli str. 8, 115-119)

Według Komendanta Miejskiego Policji w Krakowie, uwagi i propozycje funkcjonariuszy dotyczące poprawy skuteczności kontroli emisji spalin zostały wykorzystane w następujący sposób: *Nadzór nad stanem technicznym pojazdów – w tym emisji spalin – realizowany jest przez policjantów Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Krakowie, którzy wskazywali na problemy z zasilaniem urządzeń kontrolnych. Posiadane urządzenia kontroli emisji spalin wyposażone są w akumulatory (baterie) wewnętrzne, które w trakcie codziennej służby ulegają sukcesywnemu zużyciu. Zasilanie urządzeń, ładowanie akumulatorów, możliwe jest jedynie z wykorzystaniem napięcia 230V, które nie jest dostępne w standardowych pojazdach patrolowych. Mając na uwadze powyższe, podjęto decyzje o rozwiązaniu tej niedogodności w trakcie doposażenia jednostki w kolejne pojazdy w ten sposób, aby posiadały już wspomniane opcje zasilania 230V. Takie rozwiązanie umożliwi pełne wykorzystanie urządzeń do kontroli emisji spalin w toku prowadzonych działań. Ponadto sukcesywnie zwiększana jest liczba urządzeń do badania emisji spalin pojazdów co stanowiło do niedawna także uciążliwość w trakcie prowadzonych działań wzmożonych, wynikającą ze stanu kadrowego jednostki, a jednocześnie dostępności urządzeń specjalistycznych kontroli emisji spalin.*

(akta kontroli str. 21-23)

Analizą objęto łącznie 302 patrole, które według informacji ujętych w Systemie Wspomagania Dowodzenia Policji miały na wyposażeniu analizator spalin. Skład osobowy poszczególnych patroli zweryfikowano pod kątem posiadanego przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna⁴⁴. Do tego wykorzystano zestawienie danych dotyczących przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego funkcjonariuszy WRD Komendy Miejskiej Policji w Krakowie oraz kopie świadectw ukończenia określonych kursów. W wyniku przeglądu ww. dokumentacji ustalono m.in., iż:

- W 2016 r. zanotowano jeden patrol, który według ww. systemu został wyposażony w analizator spalin. Załoga tego patrolu posiadała ukończone szkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego – część szczególna lub inne uznawane za adekwatne;
- W 2017 r. na 112 patroli wyposażonych w analizator spalin, w 8 przypadkach (7% ww. patroli) żaden z policjantów wchodzących w skład patrolu nie posiadał

⁴³ Do kontroli przedłożono książki pracy wszystkich znajdujących się obecnie na stanie jednostki urządzeń. Ilość dni pracy podano na podstawie zapisów w taki sposób, iż w przypadku, gdy na urządzeniu pracowało w danym dniu kilka patroli, to podawano tylko jeden. Suma dni pracy poszczególnych urządzeń w danym okresie nie jest równa ilości dni wykorzystania urządzeń. W niektóre dni (np. podczas działań wzmożonych SMOG) mogło pracować kilka urządzeń.

⁴⁴ Lub innego uznawanego za adekwatne.

przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna lub innego uznawanego za adekwatne,

- W 2018 r. na 103 patroli wyposażone w analizator spalin, w 12 przypadkach (12% ww. patroli) żaden z policjantów wchodzących w skład patrolu nie posiadał przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna lub innego uznawanego za adekwatne.
- W I półroczu 2019 r. na 86 patroli wyposażonych w analizator spalin, w 8 przypadkach (9% ww. patroli) żaden z policjantów wchodzących w skład patrolu nie posiadał przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna lub innego uznawanego za adekwatne.

(akta kontroli str. 10-11)

W latach 2016-2018 funkcjonariusze WRD Komendy podejmowali współpracę z pracownikami UMK w celu zdyscyplinowania diagnostów wykonujących przeglądy techniczne pojazdów na stacjach diagnostycznych. Podstawę tych działań stanowiły notatki organizacyjne każdorazowo zatwierdzone przez Kierownictwo WRD KMP. Zawierały one m.in. założone terminy działań, opis organizacji dowodzenia oraz przewidywanych do użycia sił i środków, podstawy prawne działań, zadania oraz postanowienia końcowe. W ramach zadań wymieniono: kontrolę jak największej ilości pojazdów wyjeżdżających ze stacji diagnostycznych pod względem stanu technicznego pojazdów oraz przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym. Przewidziano również kontrolę emisji zanieczyszczeń gazowych pojazdów oraz emitowanego zadymienia. Z przeprowadzonych działań należało każdorazowo sporządzić notatkę służbową zawierającą informację o czasie pełnienia współpracy oraz jej efektach.

W 2016 r. przeprowadzono łącznie pięć działań w następujących terminach: 25 lutego, 31 marca, 26 kwietnia, 30 maja oraz 19 lipca. Łącznie nadzorowi poddano 43 stacje diagnostyczne oraz 22 pojazdy wyjeżdżające ze stacji (rekontrola). W ramach badań stanu technicznego pojazdów sprawdzano poziom emitowanego zadymienia oraz zanieczyszczeń gazowych spalin. W trakcie działań przeprowadzonych 30 maja 2016 r. kontroli poddano trzech kierujących. Zatrzymano trzy dowody rejestracyjne, w tym w dwóch przypadkach odnotowano przekroczoną normę emisji spalin.

W 2017 r. przeprowadzono łącznie cztery działania mające na celu dyscyplinowanie diagnostów. Odbyty się one w następujących terminach: 21 marca, 20 lipca, 23 sierpnia oraz 4 października. W 2018 r. dwukrotnie (25 lipca oraz 20 listopada) podjęto współpracę z pracownikami UMK w celu dyscyplinowania diagnostów.

(akta kontroli str. 9, 12-14)

W latach 2016-2019 w KMP nie odnotowano skarg dotyczących podmiotów oferujących i wykonujących usługi polegające na usuwaniu z pojazdów filtrów i innych elementów służących ograniczeniu nadmiernej emisji spalin i związków szkodliwych, jak również nie prowadzono postępowań dotyczących tego procederu. Wobec podmiotów wykonujących ww. czynności nie podejmowano działań kontrolnych. Z wyjaśnień Komendanta Miejskiego Policji w Krakowie wynikało ponadto, iż nie odnotowano jakichkolwiek zgłoszeń o podmiotach trudniących się procederem usuwania urządzeń redukujących substancje szkodliwe pojazdach. Posiadane przez KMP wyposażenie nie umożliwiało bezpośredniego typowania pojazdów, w których dopuszczono się wspomnianych nieprawidłowości.

Omawiając względy powodujące, że podczas kontroli drogowych wykrywany jest jedynie niewielki odsetek pojazdów, w których dokonano nieuprawnionej modyfikacji systemu oczyszczania spalin, Komendant stwierdził m.in.: *Czynników mających wpływ na taką sytuację jest kilka. Jednym z nich jest fakt, że przy obecnie*

posiadanym wyposażeniu nadal podmiot kontrolny nie dysponuje urządzeniami, które pozwalają na miarodajne badanie. Sprawa dotyczy przede wszystkim pojazdów wyposażonych w filtry DPF, gdzie kontrola drogowa oparta na badaniu dymomierzem nie daje jednoznacznych odpowiedzi. Właściciele pojazdów decydują się na usunięcie filtrów DPF i modyfikację oprogramowania komputera lub stosowanie emulatorów w taki sposób aby komputer pojazdu nie odnotował dokonanych zmian. Stwierdzenie usunięcia filtra cząstek stałych jest prawie niemożliwe w warunkach kontroli drogowej, gdyż wzrokowo nie można tego stwierdzić ze względu na charakter dokonywanych zmian. Warto zaznaczyć, iż w większości przypadków usunięcie filtra DPF przeprowadzone jest w sposób profesjonalny kamuflujący ingerencję, chyba, że ma miejsce wycięcie filtra wraz z obudową wówczas po zweryfikowaniu, że ten typ pojazdu powinien być wyposażony w filtr DPF policjant może podjąć skuteczne czynności. Informacje o konieczności posiadania przez pojazd filtra DPF można odczytać z kilku źródeł np. numeru VIN lub tabliczki znamionowej pojazdu. Od 2006 roku wprowadzono obowiązek wyposażania pojazdów napędzanych silnikiem diesla w filtry DPF, a w najbliższej przyszłości takie rozwiązania zostaną wprowadzone także dla pojazdów z napędem benzynowym. Badania wykonywane przez policjantów w pojazdach z usuniętym filtrem DPF przy obecnych urządzeniach w większości przypadków nie wskazują naruszenia obowiązujących norm zadymienia. Kolejnym istotnym czynnikiem jest spełnienie warunków określonych w przepisach dla przeprowadzenia badania. Prowadzenie badań emisji spalin na drodze przy niestabilnych warunkach atmosferycznych może mieć wpływ na wynik kontroli. Odnosząc się do wspomnianych powyżej kwestii można także zauważyć niewystarczające przeszkolenie policjantów w powyższym zagadnieniu, a szczególnie w aspekcie procedury prowadzenia badania emisji spalin. Zgodnie z obowiązującymi przepisami kontrole stanu technicznego może dokonać jedynie policjant posiadający przeszkolenie specjalistyczne ruchu drogowego.

Odpowiadając na pytanie, jakie działania powinny zostać podjęte, aby eliminowanie przez Policję z ruchu drogowego pojazdów niespełniających wymagań w zakresie emisji spalin, było skuteczniejsze, Komendant Miejski Policji stwierdził: Jednym z kluczowych czynników jest wyposażenie jednostek w urządzenia pozwalające w trakcie kontroli drogowej określać jednoznacznie fakt nieprawidłowej pracy filtra cząstek stałych. Uzyskana w ten sposób informacja podczas badania, umożliwi policjantowi skuteczne wyeliminowanie pojazdu z ruchu do momentu usunięcia nieprawidłowości. Między innymi takim urządzeniem może być zastosowanie systemu EOBD pozwalającego na wykrycie manipulacji w zakresie usunięcia filtra cząstek stałych. Istotnym jest także legislacja przepisów i określenie procedur prowadzenia badań emisji spalin uwzględniających ewaluację jednostek napędowych w pojazdach. Za wszystkimi zmianami oraz doposażeniem pionu ruchu drogowego musi podążać właściwy poziom przeszkolenia i przygotowania funkcjonariuszy, od których wymaga się wiedzy na poziomie diagnosty stacji kontroli pojazdów.

(akta kontroli str. 15-16, 18-20)

W okresie objętym kontrolą KMP nie była objęta kontrolą (audytem) zewnętrzną lub wewnętrzną dotyczącą realizowanych przez policjantów czynności w postaci sprawdzania emisji spalin w pojazdach.

(akta kontroli str. 21-24)

W toku kontroli poddano badaniu ankietowemu funkcjonariuszy KMP. W ankiecie wzięło udział 47 policjantów zatrudnionych w WRD, tj. około 28% funkcjonariuszy pełniących służbę na drodze. Analiza ankiet wykazała m.in., iż 29 (61,7% ankietowanych) funkcjonariuszy Policji było wyznaczanych do kontroli stanu

technicznego pojazdów, podczas której używany był dymomierz lub analizator spalin. Według informacji od 28 ankietowanych ukończyli oni kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego – część szczególna (58,6% ankietowanych), a 17 osób nie posiadało takiego kursu (36,2%). Dwie osoby ukończyły kursy adekwatne do ww. kursu specjalistycznego (4,3%). Na pytanie o to czy kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego właściwie przygotował funkcjonariusza Policji do przeprowadzenia pomiaru emisji spalin oraz zadymienia, odpowiedzi twierdzące udzieliło 10 osób, tj. 21,3% wszystkich ankietowanych. Na pytanie: *Czy potrafi Pani/Pan w każdym typie pojazdu ustalić, czy ingerowano w układy fabryczne kontroli emisji spalin?*, uzyskano 32 odpowiedzi negatywne (68,1% ankietowanych). Ocenę kursów wystawiło łącznie 33, tj. 68,1% ankietowanych. Oceniając kursy specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego pod kątem przygotowania teoretycznego i praktycznego do pełnienia służby na drodze w zakresie wykonywania kontroli emisji spalin (zadymienia), 25 ankietowanych (75,8% wystawiających ocenę) zaznaczyło ocenę średnią lub poniżej średniej. Jako główne powody niedostatecznego przygotowania policjantów podczas kursów do pomiaru emisji spalin oraz zadymienia najczęściej wskazywano zbyt krótki czas przeznaczony na zajęcia praktyczne (15 wskazań) oraz brak, podczas zajęć praktycznych „odpowiednio przygotowanych pojazdów” dla zapoznania kursantów z przypadkami celowego ukrywania niedozwolonych modyfikacji w układach kontroli emisji spalin (15 wskazań). Trzecim najczęściej wskazywanym powodem braku pozytywnej oceny kursu było nieprzeprowadzanie pod nadzorem instruktora badania przy użyciu analizatora spalin (11 wskazań). 36 ankietowanych (76,6% ankietowanych) wskazało potrzebę okresowych szkoleń uzupełniających/przypominających w zakresie pomiaru emisji spalin. Przeciwnego zdania były dwie osoby.

Na pytanie o treści: *Czy potrafi Pani/Pan szczegółowo opisać różnice pomiędzy sposobem przeprowadzenia pomiaru emisji zanieczyszczeń gazowych spalin pojazdu zarejestrowanego po raz pierwszy przed 1 lipca 1995 r., a sposobem pomiaru pojazdu zarejestrowanego po tej dacie?*, odpowiedzi pozytywnej udzieliło 7 osób, natomiast 32 osoby odpowiedziały negatywnie. W zakresie znajomości prawidłowego sposobu przeprowadzenia pomiaru zadymienia pojazdu z silnikiem o zapłonie samoczynnym, 14 ankietowanych zadeklarowało taką umiejętność, natomiast 25 osób uznało, iż nie posiada szczegółowej wiedzy w tym zakresie.

Z kolei na pytanie o treści: *Jakie Pani/Pana zdaniem względy prawne, organizacyjne lub techniczne utrudniają lub uniemożliwiają skuteczne wykrycie niesprawności w układzie redukcji szkodliwych substancji ze spalin?*, trzema najczęściej udzielanymi odpowiedziami były:

- duża liczba zadań nałożonych na funkcjonariuszy *drogówki* – 24 wskazania,
- brak na wyposażeniu Policji prostego urządzenia kontrolnego umożliwiającego szybkie stwierdzenie zmian w oprogramowaniu silnika – 17 wskazań,
- brak technicznej możliwości stwierdzenia niedozwolonych przeróbek układu wydechowego (np. braku filtrów, zmian w oprogramowaniu układu sterowania silnikiem) – 15 wskazań.

(akta kontroli str. 35-51)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Spośród 302 patroli, które w latach 2016-2019 (I półrocze) miały na wyposażeniu analizator spalin, w 28 przypadkach (9% patroli poddanych kontroli) ustalono, iż żaden z członków patrolu nie ukończył kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna lub innego uznawanego za adekwatny. W dwóch

przypadkach w skład patroli wchodził funkcjonariusze, którzy mieli ukończone kursy specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego w części ogólnej.

Zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 Zarządzenia Nr 30 Komendanta Głównego Policji z 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach⁴⁵, do pełnienia służby na drogach wyznacza się policjanta z komórki właściwej do spraw ruchu drogowego, przy czym stosownie do postanowień § 2 ust. 4 pkt 2 zarządzenia czynności wymagające wiedzy specjalistycznej i umiejętności w zakresie kontroli m.in. stanu technicznego pojazdu silnikowego wykonuje policjant, posiadający odpowiednie przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego. Ww. zarządzenie weszło w życie 10 listopada 2017 r. Wcześniej obowiązywało Zarządzenie Komendanta Głównego Policji z 25 czerwca 2007 r. w sprawie pełnienia służby na drogach przez policjantów⁴⁶. Zgodnie z jego treścią ujętą w § 4 zadania wymagające wiedzy specjalistycznej w zakresie m.in. kontroli stanu technicznego pojazdów silnikowych wykonuje wyłącznie policjant ruchu drogowego, mający odpowiednie przeszkolenie zawodowe.

Wyjaśniając ww. przypadki, Komendant Miejski Policji stwierdził: *Jedną z czynności służbowych wymagających wiedzy specjalistycznej i umiejętności ze strony policjantów ruchu drogowego jest kontrola stanu technicznego pojazdów silnikowych. Uprawnienia w tym zakresie nabywają policjanci po ukończeniu kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego. Sprawdzenie stanu technicznego pojazdu przez policjanta komórki ruchu drogowego dotyczy także czynności kontroli emisji spalin. Policjanci Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Krakowie są sukcesywnie kierowani na kursy szkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego na podstawie przesłanych naborów ze strony Szkół Policji. Liczba policjantów nie posiadających przeszkolenia specjalistycznego ruchu drogowego w ostatnim czasie została znacznie zmniejszona, jednak postępujące zmiany kadrowe nie pozwalają na przeszkolenie wszystkich funkcjonariuszy. Wskazane przypadki dotyczące nieposiadania przez policjantów adekwatnego przeszkolenia, umożliwiającego kontrole emisji spalin, miały charakter incydentalny, a powodem takiego stanu rzeczy jest trwająca fluktuacja kadr. Jednakże w przypadku funkcjonariuszy, który podejmowali kontrole stanu technicznego pojazdów nie posiadając przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego byli oni skierowani do wykonywania takich badań na podstawie posiadanej wiedzy specjalistycznej i umiejętności w tym zakresie, przez osobę odpowiadającą do służby wyznaczoną przez kierownika jednostki. Zastosowano w tej kwestii §2 ust. 5 Zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 roku w sprawie pełnienia służby na drogach.*

Z treści § 2 ust. 5 Zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji (obowiązującego od 10 listopada 2017 r.) wynikało m.in., iż w uzasadnionych przypadkach kierownik jednostki organizacyjnej Policji, upoważniona przez niego osoba lub dyżurny jednostki organizacyjnej Policji, może skierować do wykonywania czynności (w tym kontroli stanu technicznego pojazdu), policjanta, który nie posiada przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego, jeżeli ma odpowiednią wiedzę specjalistyczną i umiejętności w tym zakresie.

(akta kontroli str. 10-11, 21-24)

W ocenie NIK formowanie patroli przeprowadzających kontrole stanu technicznego pojazdów, tylko w oparciu o zapisy powołanych wyżej przepisów wewnętrznych Policji, może nie zapewniać optymalnego wykorzystania posiadanych urządzeń do badania emisji spalin.

⁴⁵ Dz. Urz. KGP z 2017 r. poz. 64.

⁴⁶ Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż działania Komendy w kontrolowanym prowadziły do eliminowania z ruchu drogowego pojazdów niespełniających norm w zakresie emisji spalin. Stwierdzono jednocześnie przypadki kierowania do służby na drodze funkcjonariuszy nie posiadających udokumentowanego przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część szczególna, co mogło ograniczać możliwości skutecznej kontroli stanu technicznego pojazdów, w tym za pomocą urządzeń pomiarowych (dymomierze, analizatory spalin).

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu skutecznego wyeliminowania przypadków wysyłania do przeprowadzania kontroli stanu technicznego pojazdów patroli składających się wyłącznie z policjantów nieposiadających odpowiedniego przeszkolenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, dnia lipca 2019 r.

Kontroler
Marcin Stolarczyk
Główny specjalista kontroli państwowej

.....