



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.002.01.2016
P/16/035

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/035 – Realizacja przez Policję i strażę miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Remigiusz Rutkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 99114 z dnia 10 lutego 2016 r. 2. Celina Augustyn, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 99117 z dnia 18 lutego 2016 r. 3. Wojciech Jarzyna, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 99118 z dnia 18 lutego 2016 r. 4. Zygmunt Świętek, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 99120 z dnia 8 marca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Opolu, ul. Leona Powolnego 1, 45-020 Opole ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pełniącym obowiązki Komendanta Miejskiego Policji w Opolu od dnia 13 lutego 2016 r. jest nadkomisarz Bogdan Piotrowski ² (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Pomimo tego, że Komenda Miejska Policji w Opolu w okresie objętym kontrolą (lata 2014-2015) podejmowała działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom, to na terenie Opola oraz powiatu opolskiego³ nie nastąpiła znacząca poprawa ogólnego bezpieczeństwa tych uczestników ruchu drogowego. Jak ustalono, w 2015 r. w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpił wzrost o 19% ogólnej liczby zdarzeń drogowych z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego, w tym zdarzeń z udziałem rowerzystów o 44,2%. Liczba ofiar śmiertelnych takich wypadków w obu latach objętych kontrolą nie uległa zmianie i wyniosła po 4 osoby, a zmniejszyła się natomiast jedynie (o 6,4%) liczba zdarzeń z udziałem pieszych.

Działania służb KMP w zakresie identyfikacji i monitorowania lokalizacji miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów nie pozwoliły na rzetelne wytypowanie takich miejsc, a tym samym odpowiednią dyslokację służb dla prowadzenia działań prewencyjnych. Powyższe spowodowane było w szczególności zaniechaniem sprecyzowania przez Komendanta kryteriów wyboru lokalizacji miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów adekwatnych do uwarunkowań lokalnych, co ograniczyło możliwość obiektywnej weryfikacji zarówno celowości działań podejmowanych dla zwiększenia bezpieczeństwa

¹ Dalej: Komenda lub KMP.

² Dalej: Komendant. Poprzednio w okresie objętym kontrolą Komendantami Miejskimi Policji w Opolu byli: młodszy inspektor Tadeusz Mucha (od 7 października 2013 r. do 5 maja 2014 r.); inspektor Ireneusz Jaroszyński (od 6 maja 2014 r. do 12 lutego 2016 r.) Nadzór nad WRD w okresie od 16 czerwca 2014 r. sprawuje młodszy inspektor Władysław Trzaskawski, Zastępca Komendanta, poprzednio (w okresie od 7 marca 2011 r. do 5 maja 2014 r.) nadzór sprawował młodszy inspektor Dariusz Szelwicki.

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

ww. niechronionych uczestników ruchu drogowego, jak też ich skuteczności. Przy sporządzaniu analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w KMP wykorzystywane były jedynie dane o zdarzeniach drogowych ewidencjonowane przez Wydział Ruchu Drogowego KMP w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji⁴. Ustalono jednak, że wskutek zaniechań oraz nierzetelnej realizacji zaleceń określonych w zarządzeniu nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych⁵, dane te nie odzwierciedlały faktycznych informacji o liczbie i skutkach zdarzeń drogowych, które wystąpiły na terenie działania KMP w okresie objętym kontrolą. W konsekwencji, w ocenie NIK, w KMP nie funkcjonował wiarygodny system monitorowania zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów, o czym świadczy skala stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości, stanowiąca podstawę sformułowania negatywnej oceny tego obszaru działalności kontrolowanej jednostki.

Aktywność KMP na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych oraz rowerzystów skoncentrowana została na działaniach doraźnych, w tym m.in. na karanie sprawców wykroczeń, co umożliwiło przekroczenie o ponad 3% minimalnego (5%) zakładanego progu proporcjonalności stosowanych przez Policję sankcji wobec kierujących pojazdami w przypadku ich wykroczeń wobec pieszych. Jednocześnie nie podejmowano skutecznych działań dla podnoszenia wiedzy i umiejętności funkcjonariuszy, m.in. w zakresie nowoczesnych rozwiązań infrastrukturalnych.

Również podejmowane w KMP działania w zakresie dotyczącym realizowania programów prewencyjnych i edukacyjnych dotyczących bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów (w tym także we współpracy z podmiotami zewnętrznymi) nie skutkowały dotychczas istotnym zmniejszeniem zarówno liczby odnotowanych zdarzeń drogowych z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego, jak też ograniczenia liczby zdarzeń ze skutkiem śmiertelnym, co stanowiło cel przyjętego w jednostce kontrolowanej w 2015 r. Powiatowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na lata 2015-2016.

NIK zwraca również uwagę na systemowy brak działań Policji ukierunkowanych na bezpieczeństwo rowerzystów, tj. na tą grupę uczestników ruchu drogowego, w której w 2015 r. nastąpił znaczący wzrost liczby zdarzeń drogowych. Działania takie zostały bowiem pominięte w dokumentach planistycznych, obejmujących swoim zakresem terytorialnym zarówno województwo opolskie, jak i teren działania KMP.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania służb Komendy w zakresie identyfikacji oraz monitorowania miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

Komenda Miejska Policji w Opolu, w tym Wydział Dochodzeniowo-Śledczy⁶ i Wydział Ruchu Drogowego⁷ funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁸, inne powszechnie obowiązujące akty prawa oraz zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji⁹.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 oraz ust. 3a ustawy o Policji, Komenda jest jednostką Policji właściwą na obszarze miasta Opola i powiatu opolskiego.

⁴ Dalej: SEWIK.

⁵ Dz. Urz. Komendy Głównej Policji z 2013 r. poz. 75; dalej: zarządzenie nr 635. Od dnia 1 listopada 2015 r. obowiązuje zarządzenie nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP poz. 85 ze zm.), dalej: zarządzenie nr 31.

⁶ Dalej: WDŚ.

⁷ Dalej: WRD.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.

⁹ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50 ze zm.

W Regulaminie KMP z dnia 1 lipca 2009 r. (zmienionym z dniem 13 stycznia 2015 r.¹⁰) Komendant określił m.in. jej strukturę organizacyjną, organizację i tryb kierowania jednostką oraz zadania komórek organizacyjnych. W § 16 ww. regulaminu (a po zmianie, która nastąpiła z dniem 13 stycznia 2015 r. – w § 17) dla WRD zamieszczono katalog zadań, obejmujących m.in.: stałą analizę bezpieczeństwa i porządku na drogach publicznych, badanie przyczyn i okoliczności zaistnienia wypadków i kolizji drogowych, ustalanie oraz ewidencjonowanie miejsc i zjawisk zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, a także obsługę i wprowadzanie danych do policyjnych systemów informacyjnych, w tym ewidencjonowanie wypadków i kolizji w ruchu drogowym w systemie SEWiK.

Według danych uzyskanych z tego systemu w 2014 r. na terenie Miasta Opole oraz powiatu opolskiego miało miejsce 189 zdarzeń drogowych z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego, w tym 94 zdarzenia drogowe (49,7%) z udziałem pieszych (29 kolizji i 65 wypadków) i 95 zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów (58 kolizji i 37 wypadków).

W 2015 r. miało natomiast miejsce 225 zdarzeń drogowych z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego (wzrost o 19% w stosunku do 2014 r.), w tym 88 zdarzeń drogowych (spadek o 6,4% w stosunku do 2014 r.) z udziałem pieszych (38 kolizji i 50 wypadków) i 137 zdarzeń drogowych (wzrost o 44,2%) z udziałem rowerzystów (72 kolizje i 65 wypadków). Sprawcami wypadków drogowych było w 2014 r. ogółem 17 pieszych oraz 14 rowerzystów, a w 2015 r. odpowiednio 8 pieszych (spadek o 47% w stosunku do 2014 r.) i 23 rowerzystów (wzrost o 64,3% w stosunku do roku poprzedniego). W odniesieniu do kolizji drogowych ich sprawcami w 2014 r. było 12 pieszych i 21 rowerzystów, a w 2015 r. odpowiednio 11 pieszych (spadek o 8,3% w stosunku do 2014 r.) i 28 rowerzystów (wzrost o 33,3% w stosunku do roku poprzedniego).

Inni użytkownicy dróg byli natomiast sprawcami łącznie 159 wypadków, w których poszkodowany został pieszy (w tym w poszczególnych latach 84 i 75 takich zdarzeń), a także 103 wypadków (odpowiednio 37 i 66), w których poszkodowany został rowerzysta.

Identyfikacja miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

1. Organizacja pracy WRD KMP w kontrolowanym okresie wynikała ze struktury etatowej jednostki, normatywów etatowych określonych w zarządzeniach organizacyjnych Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji, jak też rozkazów organizacyjnych Komendanta Miejskiego.

(dowód: akta kontroli str. 78-151)

Od 1 listopada 2013 r. do dnia zakończenia kontroli, zgodnie z treścią rozkazu personalnego¹¹ Naczelnikiem WRD był aspirant sztabowy Dariusz Bieganowski (uprzednio – począwszy od lipca 2013 r. – powołany do pełnienia obowiązków na ww. stanowisku). W uzasadnieniu powierzenia obowiązków nowemu naczelnikowi została przez Komendanta wskazana konieczność utrzymania na właściwym poziomie nadzoru nad wykonywaniem czynności służbowych przez WRD¹².

(dowód: akta kontroli str. 167-170)

Stan etatowy WRD w badanym okresie nie ulegał zmianie i wynosił 57 etatów. Liczba obsadzonych etatów wynosiła¹³ odpowiednio 52, 56 i 56 etatów. Zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów¹⁴ ogólne zadania w zakresie kontroli ruchu drogowego może wykonywać policjant posiadający przeszkolenie zawodowe podstawowe, o którym mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

¹⁰ Dodatkowo wprowadzono zapis dotyczący prowadzenia działań związanych z realizacją kierunków Narodowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020.

¹¹ Nr 1491/2013 z 4 października 2013 r.

¹² Zgodnie z treścią uzasadnienia: „obecna sytuacja kadrowa w tym wydziale, tj. absencja chorobowa Naczelnika wydziału ma wpływ na wyniki pracy (...) i zmusza do podjęcia działań zapewniających prawidłową organizację pracy wydziału”.

¹³ Według stanu na dzień: 1 stycznia 2014 r., 31 grudnia 2014 r. oraz 31 grudnia 2015 r.

¹⁴ Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100; dalej: zarządzenie nr 609.

i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji¹⁵.

Przeszkolenie, o którym mowa w § 2 ust. 1 zarządzeniu nr 609, posiadali wszyscy funkcjonariusze WRD, spośród których 14 (w latach 2013-2014) oraz 16 (w 2015 r.) posiadało dodatkowe kwalifikacje w zakresie ruchu drogowego, zgodne z programem kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna¹⁶. Natomiast przeszkolenie zawodowe, umożliwiające wykonywanie niektórych zadań wskazanych w § 4 ww. zarządzenia, posiadało:

- w zakresie wykonywania czynności na miejscu zdarzenia drogowego (pkt 3) odpowiednio 4 (7,7%), 3 (5,4%) i 3 (5,4%) policjantów;
- w zakresie kontroli zapisów tachografów (pkt 5) odpowiednio 4 (7,7%), 5 (9%) i 5 (9%) funkcjonariuszy WRD¹⁷

(dowód: akta kontroli str. 175)

2. W maju 2015 r. weszły w życie dwa programy poprawy bezpieczeństwa pieszych, tj. *Wojewódzki Program Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na Lata 2015-2016*¹⁸ oraz *Powiatowy Program Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na Lata 2015-2016*¹⁹. W Programie wojewódzkim przewidziano, że Program powiatowy powinien być opracowany w oparciu o założenia wynikające z zapisów planu obejmującego obszar województwa opolskiego.

W ramach Programu wojewódzkiego w pkt 2 celu szczegółowego III/3 (*Diagnoza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w obszarze pieszych*) umieszczono zadanie dotyczące typowania najbardziej zagrożonych miejsc dla pieszych oraz konsekwentne dyslokowanie służb w te miejsca. Analogicznego zadania nie wprowadzono natomiast do treści Programu powiatowego, co zdaniem Zastępcy Naczelnika wynikało z ujęcia takich działań w ramach obu celów głównych Programu powiatowego, tj. *zarządzanie prędkością* oraz *ochrona pieszych* (działania szczegółowe wskazane w pkt 7 i pkt 9 tego programu²⁰). Osiągnięcie powyższych celów założono poprzez intensyfikację działań mających na celu ujęcie i ukaranie sprawców wykroczeń wobec pieszych (kierujących) oraz utrzymanie dotychczasowego poziomu reakcji na wykroczenia popełnione przez pieszych²¹. Nadzór nad realizacją Programu powiatowego powierzono Zastępcy Naczelnika WRD. Jediną formą monitorowania podejmowanych przedsięwzięć z zakresu poprawy bezpieczeństwa pieszych, przewidzianą w tym programie, było sporządzanie kwartalnych sprawozdań w odniesieniu do Opola i powiatu opolskiego z uwzględnieniem: a) liczby działań profilaktyczno-edukacyjnych przeprowadzonych lokalnie na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych; b) liczby wytypowanych odcinków dróg lub miejsc szczególnie niebezpiecznych; c) liczby wniosków do zarządców dróg w sprawie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej mającej wpływ na bezpieczeństwo pieszych; d) liczby wniosków do zarządców dróg w sprawie zmiany organizacji ruchu lub wdrożenia nowych rozwiązań mających wpływ na bezpieczeństwo pieszych. Kierownictwo WRD zostało zobowiązane do przekazania ww. sprawozdań Naczelnikowi WRD KWP²². Sprawozdania (informacje) o monitorowaniu przedsięwzięć odpowiadały wzorowi określonemu w Programie wojewódzkim²³. Zgodnie z Programem powiatowym, w taki sam sposób, tj. poprzez przekazanie informacji Naczelnikowi WRD KWP do 20 dnia miesiąca następującego po

¹⁵ Dz. U. Nr 126, poz. 877 ze zm.

¹⁶ Zgodnie z decyzją nr 472 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 listopada 2013 r. w sprawie programu kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna (Dz. Urz. KGP poz. 95 ze zm.).

¹⁷ Innych szkoleń specjalistycznych z katalogu wymienionego w § 4 zarządzenia nr 609 funkcjonariusze WRD nie odbywali.

¹⁸ Opracowany w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu na podstawie Krajowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na Lata 2015-2016; dalej: Program wojewódzki.

¹⁹ Zatwierdzony przez Zastępcę Komendanta KMP – W. Trzaskawskiego, który został jednocześnie – jako nadzorujący pion prewencji – odpowiedzialnym za realizację tego programu; dalej: Program powiatowy.

²⁰ Kompleksowa analiza zdarzeń w miejscach udostępnionych dla pieszych (...) oraz współpraca z zarządcami dróg (...).

²¹ W części pn. Zadania dla policjantów umieszczono wyłącznie zadania dotyczące ujawniania i egzekwowania przypadków wykroczeń w stosunku do pieszych, jak również zadania reagowania (stosowania sankcji) na wykroczenia popełniane przez pieszych (w tym m.in. za przekraczanie jezdni w miejscach niedozwolonych oraz za brak używania elementów odbłaskowych poza terenem zabudowanym).

²² Ta forma monitorowania została przeniesiona z Programu wojewódzkiego (pkt VII.7).

²³ Ten sam wzór sprawozdania umieszczony był na str. 14. Programu krajowego.

zakończeniu każdego kwartału, następowało monitorowanie przedsięwzięć z zakresu działań analitycznych, profilaktyczno-edukacyjnych oraz inżynierii drogowej (pkt V.4)²⁴. Stosownie do wymogu wynikającego z Regulaminu KMP²⁵, w całym okresie poddanym kontroli, stała analiza bezpieczeństwa i porządku na drogach publicznych, a także badanie przyczyn i okoliczności wypadków i kolizji należało do zadań WRD. Obowiązek ten był realizowany poprzez sporządzanie przez WRD dodatkowych, w stosunku do ww. sprawozdań, dokumentów pn. *Analizy stanu bezpieczeństwa na drogach podległych działaniu i nadzorowaniu przez WRD KMP*²⁶. Dokumenty te były sporządzane kilka razy w roku, jako informacje miesięczne, półroczne i roczne²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 12-24, 38-49, 317-340, 365-366, 432-486)

Naczelnik oraz Zastępca Naczelnika WRD wyznaczeni zostali przez Komendanta do współpracy z Wydziałem Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej²⁸ Urzędu Miasta Opola²⁹, tj. komórki organizacyjnej UM Opola zajmującej się problematyką inżynierii i infrastruktury drogowej. Zasadnicza część tej współpracy dotyczyła opiniowania działań w odniesieniu do oznakowania pionowego i poziomego, sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stałą formą współpracy było przewidziane przepisami prawa opiniowanie przez przedstawicieli Komendanta projektów stałych i czasowych zmiany organizacji ruchu. Współpraca odbywała się przede wszystkim poprzez uczestniczenie w cyklicznie zwoływanych (w odstępach tygodniowych lub dwutygodniowych) posiedzeniach stałej Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego³⁰, będącej zespołem pomocniczym Prezydenta Miasta Opola, jako organu zarządzającego ruchem. Jedną z form przedmiotowej współpracy było kierowanie do zarządu dróg publicznych na terenie miasta Opola (tj. Miejskiego Zarządu Dróg³¹) wniosków i informacji w sprawie stwierdzonych nieprawidłowości w stanie infrastruktury drogowej na tym terenie. Od początku funkcjonowania, w skład ww. komisji wchodził przedstawiciel Komendanta oraz przedstawiciel Referatu ds. Zarządzania Ruchem WITiGK Urzędu Miasta Opola.

(dowód: akta kontroli str. 226-310)

Od początku obowiązywania obu programów WRD sformułował 14³² wniosków w sprawie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej, mających wpływ na bezpieczeństwo pieszych, oraz 8 wniosków w sprawie zmiany organizacji ruchu lub wdrożenia nowych rozwiązań³³. Podczas 88 odbytych w latach 2014-2015 posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa, przedstawiciel WRD³⁴ występował z wnioskami dotyczącymi doraźnych działań, np. pilnego przygotowania azylu dla pieszych, montażu słupków na chodniku, odnowienia oznakowania poziomego (pasów), w tym kilka wniosków dotyczyło rozbudowy infrastruktury drogowej (np. budowa ciągu pieszo-rowerowego na jednej z ulic Opola). Większość spośród 14 złożonych przez przedstawiciela WRD wniosków (w sprawie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej) Komisja rozpatrzyła pozytywnie i przekazała Dyrektorowi MZD, który je zrealizował³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 240-245, 365-368, 373-381)

W okresie od lutego 2015 r. do stycznia 2016 r. Zastępca Naczelnika WRD dokonał czterokrotnie³⁶ objazdu przejść dla pieszych, na których, według przedkładanej mu dokumentacji, doszło do potrąceń pieszych, potwierdzając każdorazowo ten fakt odrębną

²⁴ Co z kolei odpowiadało wymogowi *Programu wojewódzkiego* (pkt VII.7).

²⁵ Tj. z § 17 pkt 2. Przed dniem 1 stycznia 2015 r. regulował to zadanie § 16 pkt 2 Regulaminu KMP z dnia 1 lipca 2009 r.

²⁶ Dalej: *Analizy*.

²⁷ Łącznie w trakcie czynności kontrolnych przeanalizowano 4 takie opracowania.

²⁸ Dalej: WITiGK.

²⁹ Dalej: UM Opola.

³⁰ Dalej: Komisja Bezpieczeństwa.

³¹ Dalej: Dyrektor MZD.

³² W tym 9 wniosków zostało sformułowane w formie odrębnego pisma, a pozostałe zostały odzwierciedlone w protokołach ww. komisji.

³³ W tym 2 wnioski zostały udokumentowane w formie pisma do Dyrektora MZD.

³⁴ Naczelnik lub Zastępca Naczelnika WRD.

³⁵ Co zostało ocenione na podstawie wyników kontroli *Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych* (P/15/034), przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Opolu m.in. w MZD oraz w Urzędzie Miasta Opola.

³⁶ W dniach 21 lutego 2015, 10 sierpnia 2015, 10 października 2015 oraz 16 stycznia 2016 r.

notatką. W dwóch takich dokumentach³⁷, Zastępca Naczelnika WRD nie stwierdził błędów w infrastrukturze drogowej, a w pozostałych wskazał na błędy dotyczące przykładowo nieczytelnego oznakowania przejścia dla pieszych, czy przysłonięcia znaków drogowych przez przydrożne drzewa lub krzewy. Oprócz tego w czterech przypadkach policjanci zgłosili Zastępcy Naczelnika WRD (zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nr 609) – w formie notatki służbowej – uwagi dotyczące nieprawidłowego oświetlenia lub oznakowania przejść dla pieszych. Powyższe działania policjantów³⁸ były poprzedzone poleceniem służbowym Naczelnika WRD skierowanym do kierowników poszczególnych ogniw tej komórki organizacyjnej w sprawie dyslokowania patroli WRD w okolicach przejść dla pieszych (lub zagrożonych ulic), celem monitorowania tych miejsc pod kątem zachowania się uczestników ruchu drogowego (w tym pieszych i rowerzystów), oznakowania poziomego i pionowego, właściwego oświetlenia, przy jednoczesnym poleceniu dokumentowania swoich działań w formie notatki urzędowej. W sprawie stwierdzonych przez policjantów w trakcie patrolu nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej, Naczelnik WRD lub jego zastępca wnioskowali do WITiGK Urzędu Miasta Opola (na piśmie lub ustnie w trakcie posiedzenia Komisji Bezpieczeństwa) o podjęcie odpowiednich działań, np. zapewnienie prawidłowego oświetlenia przejścia dla pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 295-303, 306-307, 422-431)

3. W procesie analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, którego efektem były *Analizy* za lata 2014-2015, WRD nie korzystał z opracowań naukowych lub eksperckich. Komendant w badanym okresie nie zlecał badań naukowych ani usług badawczych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym, bezpiecznej infrastruktury drogowej, genezy wypadków drogowych, jak też nie zwracał się do jednostek naukowych lub innych instytucji zajmujących się ww. tematyką o udostępnienie opracowań eksperckich. Nie zainicjowano również współpracy z żadną jednostką naukową zajmującą się powyższą problematyką. WRD dysponował tylko jednym opracowaniem eksperckim pn. „Ochrona pieszych”³⁹, wydanym przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w 2014 r., przekazany przez Urząd Miasta Opola. Zastępca Naczelnika WRD stwierdził, iż informacje zawarte w ww. opracowaniu przekazywane były policjantom WRD, którzy żadnych formalnych szkoleń z zakresu inżynierii drogowej nie odbyli⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 432-486)

4. W objętym kontrolą okresie całość zadań związanych z prowadzeniem dokumentacji statystycznej, w szczególności sporządzanie i przekazywanie zestawień statystycznych do KWP, a także przygotowywanie analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym – została powierzona policjantowi zatrudnionemu w WRD na stanowisku specjalisty. Wyjątek stanowiła czynność wprowadzania do Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji⁴¹ danych o wypadkach i kolizjach drogowych oraz przetwarzania (modyfikacji/aktualizacji) w tym systemie danych, która od 2010 r. stanowiła obowiązek pracownika cywilnego⁴². Ww. policjant przygotowywał również i przedkładał do zatwierdzenia Naczelnikowi WRD *Analizy*, w treści których (w pkt 10 i pkt 11) zamieszczano wybrane dane o stanie bezpieczeństwa niechronionych użytkowników dróg, tj. odnoszące się jedynie do pieszych (z pominięciem rowerzystów). Dane w pkt 10 tych *Analiz* (pn. *Poziom bezpieczeństwa pieszych użytkowników dróg*) nie uwzględniały podziału osób ulegających wypadkom na *rannych lekko* i *rannych ciężko*.

(dowód: akta kontroli str. 176-183, 343-347, 448-483, 732-735, 1205-1206)

³⁷ Dokumenty o identycznym brzmieniu (z 10 października 2015 r. i 15 stycznia 2016 r.).

³⁸ Policjant pełniący służbę na drogach zobowiązany jest m.in. do zbierania i zgłaszania przełożonemu uwag i propozycji w zakresie niezbędnych przedsięwzięć zmierzających do usprawnienia, poprawy bezpieczeństwa i porządku ruchu, w tym dotyczących infrastruktury drogowej.

³⁹ „Ochrona pieszych – podręcznika dla organizatorów ruchu pieszego”, Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014 r.

⁴⁰ Zastępca Naczelnika, jako jedyny z policjantów WRD, objęty został specjalistycznym szkoleniem z zakresu ruchu drogowego, w tym podstaw inżynierii drogowej.

⁴¹ Dalej: SEWiK.

⁴² Starszy asystent A. Ch. zatrudniona w WRD.

Zgodnie z celem szczegółowym III/3 *Programu wojewódzkiego (Diagnoza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w obszarze pieszych)*, bieżące analizowanie stanu zagrożenia pieszych wymagało wskazania zarówno miejsc, jak i okresów występowania wypadków z udziałem pieszych. W sporządzonych w WRD *Analizach* wprowadzie podano miejsca zdarzeń drogowych skutkujących ofiarami wśród niechronionych uczestników ruchu, jednakże nie uwzględniono czasu występowania zagrożenia poprzez podanie np. dni tygodnia i godzin kumulowania się wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów. Tym samym wyszczególnione w ww. *Analizach* miejsca zdarzeń drogowych nie spełniały kryterium *najbardziej zagrożonych miejsc dla pieszych*, o których mowa w *Programie wojewódzkim*.

(dowód: akta kontroli str. 318-334, 732-735)

Jak wskazano powyżej, od początku obowiązywania *Programu powiatowego* (tj. od połowy maja 2015 r.) Zastępca Naczelnika WRD dokonał objazdów 26 przejść dla pieszych, na których doszło do zdarzeń drogowych, po uprzednim zapoznaniu się z opisem zdarzenia drogowego zawartym w *Karcie zdarzenia drogowego*. Warunkiem zrealizowania zadania wskazanego w dziale V pkt 4 *Programu wojewódzkiego (Monitorowanie przedsięwzięć z zakresu działań analitycznych, profilaktyczno-edukacyjnych oraz inżynierii)* było sporządzenie mapy zdarzeń drogowych ilustrujących miejsca ich grupowania się w powiązaniu z rodzajami oraz okolicznościami zdarzeń. Powyższy sposób monitorowania nie został wprowadzony jednak do *Programu powiatowego*. Zastępca Naczelnika WRD nie sporządził mapy zdarzeń drogowych, lecz posługiwał się własnym sposobem weryfikacji dróg/miejsc pod kątem szczególnych zagrożeń dla pieszych, polegającym na prowadzeniu bezpośrednio w terenie obserwacji miejsc zdarzeń drogowych z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego ze zwróceniem uwagi na następujące elementy: a/ oznakowanie poziome i pionowe, b/ oświetlenie, c/ źródło zagrożenia (np. ograniczenie dobrej widoczności), d/ zachowanie innych użytkowników ruchu. Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika WRD, dokonywał on jedynie zapisu o zaistnieniu wypadku (zdarzenia drogowego) w danym miesiącu, podając datę, godzinę oraz miejsce zdarzenia. W ten sposób powstał spis wypadków z udziałem pieszych za okres od dnia 2 stycznia do dnia 14 grudnia 2015 r., zaistniałych na przejściach dla pieszych zawierający 33 pozycje⁴³, przedstawiony w toku kontroli. Zastępca Naczelnika WRD obejmował analizą tylko bieżące zdarzenia drogowe (np. z ostatniego kwartału lub półrocza), które nie były jednak porównywane z danymi z okresu ostatnich trzech lat. Zastępca Naczelnika WRD sporządzający ww. spis wypadków stwierdził, że uwzględniał tylko jedno kryterium (powtarzalność), co doprowadziło go do błędnego wniosku, że nie ma na terenie Opola i powiatu opolskiego miejsc niebezpiecznych lub stwarzających zagrożenie dla pieszych⁴⁴. W rezultacie przedmiotowych oględzin 26 przejść dla pieszych, w czterech przypadkach zidentyfikowano problemy i złożono trzy wnioski dotyczące poprawy infrastruktury drogowej⁴⁵. Dodatkowo w dwóch przypadkach zagrożenie wynikało z ograniczenia widoczności⁴⁶ i w tym celu Zastępca Naczelnika WRD zlecił działania polegające na stosowaniu dopuszczalnych prawem sankcji wobec kierowców parkujących w sposób utrudniający prawidłowy ruch pieszym lub rowerzystom. Działania Zastępcy Naczelnika WRD były niewątpliwie zorientowane na zidentyfikowanie przyczyny wypadku (np. ograniczenie dobrej widoczności, zachowanie innych użytkowników ruchu), jednak nie uwzględniały tych wskaźników i kryteriów lokalizacji miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych, o których mowa w powszechnie dostępnych źródłach (np. przekroczenie ustalonej liczby wypadków tego samego typu, lub różnych typów, ale o tych samych okolicznościach, czy też przekroczenie ustalonych wskaźników zagrożenia wypadkowości lub gęstości wypadków oraz występowanie konfliktów w ruchu drogowym, tj. nietypowych zachowań uczestników ruchu drogowego stwarzających potencjalne zagrożenie, występujących w nadmiernej liczbie bez negatywnych następstw)⁴⁷. Ograniczenie doboru kryteriów jedynie do powtarzalności, tj. sprawdzenia, czy

⁴³ W spisie ujęte zostały również zdarzenia mające miejsce poza przejściem dla pieszych, np. wypadek drogowy w Ozimku na drodze krajowej nr 46. Dane te były zgodne z zapisami w SEWIK.

⁴⁴ Informacja o liczbie zidentyfikowanych dróg/miejsc szczególnie niebezpiecznych, stanowiąca jeden z elementów wymaganych w *Programie wojewódzkim*, zamieszczona została w dalszej części wystąpienia.

⁴⁵ W odniesieniu do 4 przejść dla pieszych.

⁴⁶ Przesłonięcie widoczności przez parkujące pojazdy.

⁴⁷ S. Gaca, W. Suchorzewski, M. Tracz. Inżynieria ruchu drogowego – teoria i praktyka. Warszawa 2009 r.

wystąpiły co najmniej dwa wypadki w tym samym miejscu spowodowało, że w rezultacie było podstaw do rzetelnego wytypowania miejsc szczególnie niebezpiecznych według przyjętego kryterium. Powyższe opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 246-247, 318-334, 732-735)

W sprawozdaniach kwartalnych, których przekazanie KWP (do 20 dnia następującego po zakończeniu kwartału) stanowiło element monitorowania realizacji *Programu powiatowego*, były wykazywane jako miejsca niebezpieczne przejścia dla pieszych, których infrastruktura drogowa lub oświetlenie – według przedstawiciela WRD – wymagała zmiany w zakresie opisanym we wnioskach składanych przez KMP do WITiGK UM Opola. Liczba miejsc uznanych przez Naczelnika WRD jako niebezpieczne i wykazywanych w sprawozdaniach przekazywanych do KWP⁴⁸ za II, III i IV kwartał 2015 r. wynosiła odpowiednio: 5, 4 i 3. Wybór tych miejsc nie podlegał weryfikacji w zakresie zasadności lub celowości ich wskazania ze strony osób nadzorujących pracę WRD. W okresie objętym kontrolą, pod nadzorem Naczelnika WRD, sporządzane były miesięczne, półroczne i roczne *Analizy*, zawierające informacje o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dokumenty te były prezentowane publicznie na spotkaniach z podmiotami pozapolicyjnymi, jednak nie przekazywano ich kierownictwu Policji, np. Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Opolu. W *Analizach* sporządzonych w latach 2014-2015, w zakresie analizy poziomu bezpieczeństwa pieszych, nie wykorzystywano danych zgromadzonych w systemie SEWiK dotyczących: pieszych i rowerzystów z podziałem na ofiary ciężko lub lekko ranne, ich wieku, dni tygodnia, w których kumulują się wypadki z udziałem pieszych i rowerzystów, natomiast każdorazowo w pkt 10 ww. *Analiz (Poziom bezpieczeństwa pieszych użytkowników dróg)* ujmowano liczby wypadków, liczby zabitych i rannych pieszych. Dane z SEWiK dotyczące wieku ofiar oraz dni tygodnia, w których kumulowały się wypadki z udziałem pieszych i rowerzystów zostały wykorzystane tylko w odniesieniu do wszystkich uczestników ruchu drogowego, bez wyszczególnienia niechronionych uczestników. Naczelnik WRD wyjaśnił, iż planując działania WRD na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na lata 2014-2015 wykorzystywał dane z przedkładanych *Analiz* oraz dane z SEWiK, a w szczególności dotyczące miejsc uznanych za niebezpieczne i zagrożonych zdarzeniami drogowymi z udziałem tej grupy uczestników ruchu drogowego, które to lokalizacje, jak wskazano w treści wystąpienia, nie zostały rzetelnie wytypowane⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 343-347, 732-736)

W okresie objętym kontrolą przygotowana została jedna analiza specjalna, tj. *Analiza wypadków śmiertelnych zaistniałych na terenie działania KMP za okres roku 2015*⁵⁰. W WRD brak było regulacji określających częstotliwość sporządzania analiz specjalnych. Powyższa analiza specjalna nie opisywała w sposób szczegółowy zagadnień związanych z bezpieczeństwem niechronionych uczestników ruchu drogowego, zawierała natomiast podsumowanie danych statystycznych oraz ogólne stwierdzenia o wpływie warunków atmosferycznych i oświetlenia na wzrost wypadkowości.

Dane o liczbie miejsc niebezpiecznych ze sprawozdań kwartalnych, sporządzanych zgodnie z obowiązkiem wynikającym z *Programu wojewódzkiego* (VII.7) były przekazywane innym podmiotom, w szczególności do Urzędu Miasta Opola, Zarządu Dróg Powiatowych w Opolu oraz Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Pośrednio dane w tym zakresie przekazywano również Straży Miejskiej na posiedzeniu Komisji Bezpieczeństwa, w której uczestniczył przedstawiciel tej formacji. Do Komendanta nie wpływały bezpośrednio informacje od podmiotów trzecich o lokalizacji miejsc szczególnie niebezpiecznych, jednak takie miejsca były wskazywane funkcjonariuszom WRD wykonującym czynności służbowe. Powyższe miało odzwierciedlenie w treści notatek urzędowych, sporządzanych przez tych funkcjonariuszy, które przekazywane były kierownictwu WRD.

⁴⁸ Przekazanie następowało drogą mailową.

⁴⁹ Uwzględniano jedynie nieadekwatne do sytuacji kryterium powtarzalności oraz konieczność wprowadzenia zmian w zakresie organizacji ruchu.

⁵⁰ Sporządzona przez Zastępcę Naczelnika WRD analiza wpłynęła do UM Opola w lutym 2016 r.

Analiza protokołów z posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa wykazała, że ich uczestnicy w całym okresie objętym kontrolą systematycznie wymieniali się informacjami dotyczącymi koniecznych dla bezpieczeństwa pieszych zmian infrastruktury, w szczególności poprawy oświetlenia okolic przejść dla pieszych, czy zastosowania urządzeń zwalniających.

(dowód: akta kontroli str. 230-245, 343-347, 503-510, 700-713, 732-736, 780)

System monitorowania zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów

5. W zakresie rejestrowania zdarzeń drogowych w SEWiK, w całym skontrolowanym okresie 2014-2015 (oraz wcześniej) w KMP nie przeprowadzano sprawdzeń wiarygodności, rzetelności rejestrowanych danych. Nie były też podejmowane działania mające na celu uzyskanie możliwości wygenerowania danych do analiz zdarzeń drogowych, w podziale na *lekko rannych* oraz *ciężko rannych*. Stosownie do § 6 ust. 2 zarządzenia nr 635, WRD, jako komórka właściwa do spraw ruchu drogowego była zobowiązana do nadzoru merytorycznego nad SEWiK, co w szczególności powinno było przyjmować formę kontroli rzetelności danych wprowadzanych do tego systemu. Zaniechanie w tym zakresie zostało opisane w dalszej s wystąpienia pokontrolnego pn. *Ustalone nieprawidłowości*.

Dane z SEWiK były przekazywane innym podmiotom na ich wniosek, w szczególności organom samorządowym, zarządom dróg i dyrektorom innych służb, np. Inspekcji Transportu Drogowego. Zakres przekazanych informacji obejmował liczbę zdarzeń drogowych, ich opis i przyczyny.

W trakcie kontroli Zastępca Naczelnika WRD uczestniczył w trzydniowym szkoleniu⁵¹ dotyczącym m.in. właściwej realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem systemu SEWiK, jak również doskonalenia współpracy z podmiotami realizującymi zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 768-769, 781-782, 1311-1313)

W charakterystyce miejsca zdarzenia przy wprowadzaniu danych o zdarzeniu drogowym, do którego doszło na przejeździe dla rowerzystów⁵², każdorazowo wykorzystywano oznaczenie *droga dla rowerów*.

Komendant Wojewódzki poinformował, iż nie kierował w skontrolowanym okresie wytycznych ani zaleceń w zakresie monitorowania i weryfikacji w SEWiK danych dotyczących ofiar wypadków drogowych, w tym dotyczących kwalifikowania ofiar, jako *lekko rannych* lub *ciężko rannych*. W KMP (jak również w KWP) nie dokonywano udokumentowanych analiz skuteczności podjętych środków prawnych (mandatów, pouczeń, wniosków o ukaranie) pod kątem zmian liczby zdarzeń drogowych w miejscach największego zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1106, 1116)

6. Według danych WRD w kontrolowanym okresie, tj. od dnia 1 stycznia 2014 r. do 31 października 2015 r., zostało sporządzonych ogółem 5 223 kart zdarzenia drogowego [z tego 2 257 (52,8%) w 2014 r. i 2 466 (47,2%) w 2015 r.], w tym 179 kart zdarzeń drogowych z udziałem pieszych lub rowerzystów [z tego 92 (51,4%) z udziałem pieszych⁵³, 87 (48,6%) z udziałem rowerzystów].

(dowód: akta kontroli str. 174a, 690-691)

Treść zarządzenia nr 635 nakładała na funkcjonariusza WRD obowiązek⁵⁴ odwzorowania w *Karcie zdarzenia drogowego* jego miejsca, okoliczności, uczestników i skutków. W 20 przypadkach, spośród 179 objętych kontrolą dokumentacji zdarzeń drogowych z udziałem pieszych lub rowerzystów, funkcjonariusze dokonujący czynności na miejscu zdarzenia, nie zrealizowali obowiązku sporządzenia takiej karty, co zostało opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

Badanie dokumentacji 30 zgłoszeń dotyczących zdarzeń drogowych z udziałem pieszych lub rowerzystów, w tym w zakresie prawidłowości sporządzenia 30 *Kart zdarzenia drogowego* oraz

⁵¹ W dniach od 13 do 15 kwietnia 2016 r.

⁵² Kontroli poddano 5 zdarzeń drogowych mających miejsce w okresie obowiązywania zarządzenia nr 635 (EWK-99171485C, EWK-99020979W, EWK-99179146D, EWK-99070437E, EWK-99020972M).

⁵³ W tym 62 *Karty zdarzenia drogowego* w 2014 r. (pięć osób ciężko rannych, 58 osób lekko rannych) i 30 *Kart zdarzenia drogowego* w 2015 r. (cztery osoby ciężko ranne, 31 osób lekko rannych).

⁵⁴ W szczególności załącznik nr 1 do ww. zarządzenia, w którym wskazano sposób wypełnienia dokumentacji statystycznej na miejscu wypadku (tabele nr I-XII).

ich odwzorowania w SEWiK⁵⁵ wykazało m.in., że: dla wszystkich 30 zdarzeń zostały sporządzone karty zdarzenia drogowego; dane zarejestrowane w SEWiK były zgodne z danymi zawartymi w 29 kartach zdarzeń drogowych; dla wszystkich zdarzeń drogowych zostały podane ich lokalizacje, w tym w większości przypadków prawidłowe dane GPS; 29 zdarzeń drogowych (96,7%) obsługiwało 36 policjantów zatrudnionych w WRD, jedno zdarzenie drogowe obsługiwało dwóch policjantów zatrudnionych w Komisariacie Policji w Dobrzemiu Wielkim⁵⁶; wszyscy policjanci WRD posiadali podstawowe przeszkolenie umożliwiające wykonywanie zadań w zakresie kontroli ruchu drogowego, w tym trzech policjantów⁵⁷ przeszło dodatkowe szkolenia specjalistyczne w zakresie wykonywania czynności na miejscu wypadku⁵⁸. Dane zdarzeń drogowych wprowadzone do SEWiK, wbrew obowiązowi wynikającemu z § 4 ust. 4 zarządzenia nr 635, nie były aktualizowane (zmieniane), co zostało szczegółowo opisane w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 1331-1348)

7. Badanie prawidłowości sporządzenia sześciu *Kart zdarzeń drogowych*, w których wystąpił zgon pieszego lub rowerzysty, oraz odwzorowania zarejestrowanych w nich danych w SEWiK⁵⁹ wykazało m.in., że: dla wszystkich zdarzeń zostały wypełnione karty; dane w nich zawarte były zgodne z danymi dokumentacji zdarzeń drogowych; dane zarejestrowane w SEWiK były zgodne z danymi zawartymi w tych kartach; sprawcy zdarzeń drogowych nie byli karani mandatem karnym; dla każdego zdarzenia drogowego prowadzono czynności wyjaśniające (dochodzenie); dla wszystkich zdarzeń drogowych zostały podane ich lokalizacje, w tym w większości przypadków prawidłowe dane GPS; zdarzenia obsługiwało 12 policjantów WRD, z których przynajmniej jeden posiadał przeszkolenie specjalistyczne w zakresie wykonywania czynności na miejscu wypadku; dane zdarzeń drogowych wprowadzone do SEWiK nie były aktualizowane (zmieniane).

(dowód: akta kontroli str. 1349)

8. Badanie rzetelności sporządzenia dziesięciu *Kart zdarzeń drogowych*, których sprawcami byli piesi i rowerzyści⁶⁰, wobec których zastosowano prawny środek rozstrzygnięcia „pouczenie”⁶¹, oraz sprawdzenie odwzorowania zarejestrowanych w nich danych w SEWiK wykazało m.in., że: dla wszystkich zdarzeń zostały sporządzone stosowane karty; dane zarejestrowane w SEWiK były zgodne z danymi zawartymi w ośmiu kartach (w jednym przypadku wystąpiła niezgodność w zakresie opisu rodzaju zdarzenia⁶²; w jednym przypadku wystąpiła niezgodność w zakresie sposobu rozstrzygnięcia⁶³). W jednym przypadku pouczenie nałożone zostało na sprawcę (rowerzystkę), który nie przyznał się do popełnienia wykroczenia drogowego.

⁵⁵ Badaniem objęto próbę obejmującą zdarzenia drogowe z udziałem pieszych i rowerzystów, do których doszło w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 października 2015 r., w tym ośmiu z 2014 r. i 22 z 2015 r.

⁵⁶ Zdarzenie z udziałem rowerzysty bez udziału osób, u których stwierdzono obrażenia. Postępowanie zgodne z § 25 ust. 2 zarządzenia nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm.).

⁵⁷ Numery ewidencyjne: 811602; 811077, 607454.

⁵⁸ W czynnościach prowadzonych na miejscach wypadków zawsze uczestniczył funkcjonariusz posiadający wymagane przeszkolenie specjalistyczne.

⁵⁹ Badaniem objęto zdarzenia drogowe, do których doszło w okresie od 17 kwietnia 2014 r. do 20 grudnia 2015 r., w tym czterech z 2014 r. (17 kwiecień – 29 październik 2014 r.) i dwóch z 2015 r. (27 sierpień – 20 grudzień 2015 r.) W zdarzeniach uczestniczyło czterech pieszych i dwóch rowerzystów, z których na miejscu zdarzenia zgon stwierdzono dla: trzech pieszych (dwóch 2014 r. oraz jeden w 2015 r.) i jednego rowerzysty (2014 r.). Zgon dwóch pieszych (po jednym w 2014 r. oraz w 2015 r.) i jednego rowerzysty (2014 r.) nastąpił w okresie 30 dni po zajściu zdarzenia drogowego.

⁶⁰ Badaniem objęto wybranych w sposób celowy (wszystkie) dziesięć zdarzeń drogowych (po pięć z lat 2014-2015), spośród mających miejsce w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.

⁶¹ Poz. 166 Karty zdarzenia drogowego według wzoru określonego zarządzeniem nr 635 oraz poz. 181 Karty zdarzenia drogowego według wzoru określonego zarządzeniem nr 31.

⁶² Zdarzenie drogowe nr EWK-98390018J z dnia 21 sierpnia 2014 r. W *Karcie zdarzenia drogowego*, jako rodzaj zdarzenia określono poz. 73 Zderzenie się pojazdów w ruchu, a według opisu zawartego w Notatce urzędowej nastąpiło uszkodzenie karoserii samochodu łopatą przez pracującego na poboczu drogi robotnika.

⁶³ Zdarzenie drogowe nr EWK-99337677A z dnia 16 listopada 2015 r. W *Karcie zdarzenia drogowego*, jako rodzaj rozstrzygnięcia określono poz. 165 Mandat karny, a w SEWiK zaznaczono „Pouczenie”.

W dokumentacji tego zdarzenia (*Karta zdarzenia drogowego*, notatka służbowa, notatnik służbowy policjanta będącego na miejscu zdarzenia drogowego) istniał wyłącznie zapis o zastosowaniu pouczenia, jako środka prawnego (art. 41 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁶⁴) bez wzmianki o przyznaniu się rowerzystki do popełnienia wykroczenia drogowego⁶⁵.

(dowód: akta kontroli str. 371, 736-747, 767, 1350)

9. W okresie objętym kontrolą do KMP nie wpłynęła informacja o wystąpieniu, na terenie działania tej jednostki, zdarzeń drogowych z ofiarami śmiertelnymi (w tym pieszych oraz rowerzystów), w których zgon nastąpił w wyniku samobójstwa lub z przyczyn naturalnych⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 315-316, 370)

10. Zgodnie z treścią § 16 pkt 13 Regulaminu KMP ewidencjonowanie wypadków i kolizji w ruchu drogowym w systemie SEWiK było wyłącznym zadaniem WRD. Z informacji Zastępcy Naczelnika Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego⁶⁷ wynikało, że funkcjonariusz lub pracownicy WDŚ nie zajmowali się uzupełnianiem (modyfikacją) *Kart zdarzeń drogowych*. Powyższy sposób postępowania potwierdziła analiza 39 dokumentacji⁶⁸. Ponadto w przypadkach wypadków drogowych klasyfikowanych przez WRD jako „wypadki statystyczne” (tj. zdarzenia, w których sprawca jest jednocześnie jedynym poszkodowanym), WDŚ nie był informowany o zaistnieniu tego typu zdarzeń drogowych z wyjątkiem tych, w których nastąpił zgon poszkodowanego. W przypadku zgonu uczestnika wypadku, o ile informacja o zgonie dotarła do WRD przed upływem 30 dni od daty zdarzenia, dane w *Karcie zdarzenia drogowego* oraz w SEWiK ulegały stosownej korekcie. Tym samym informacja o zgonie pieszego lub rowerzysty powzięta przez WRD po tym terminie – nie wpływała na kwalifikację zdarzenia drogowego w dokumentacji statystycznej. Dla potrzeb rejestracji w systemie SEWiK (czyli dla potrzeb dokumentacji statystycznej) określenie wypadku drogowego odbiegała od definicji wypadku wynikającej z art. 177 § 1 *Kodeksu karnego*.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że pojęcie „wypadek statystyczny” zostało wprowadzone do praktyki WRD dla potrzeb rozróżnienia zdarzeń, których skutki powodują konieczność prowadzenia czynności procesowych (do których nie jest uprawniony WRD) od zdarzeń, w których czynności takie nie są prowadzone. Ponadto zeznał, że *w przypadku kolizji nie powinno być obrażeń, a jeśli takie obrażenia były ujęte w notatce urzędowej to były traktowane jako nieistotne*.

(dowód: akta kontroli str. 1686-1698)

Stosownie do § 4 ust. 4 zarządzenia nr 635, w przypadkach wymagających przeprowadzenia postępowania przygotowawczego lub dokonania czynności sprawdzających, tabele nr IX-XII w *Karcie zdarzenia drogowego* nie powinien wypełnić policjant dokonujący czynności na miejscu zdarzenia, ale policjant przeprowadzający postępowanie przygotowawcze lub dokonujący czynności sprawdzających (po zebraniu niezbędnych danych). W przypadku sześciu zdarzeń drogowych (wypadków drogowych), co, do których zachodziło podejrzenie, iż były przestępstwami popełnionymi w ruchu drogowym⁶⁹, zostały wszczęte postępowania przygotowawcze. Informacja o rezultatach toczących się w WDŚ sześciu postępowań: 4Ds-1230/14, 4Ds-267/14, 4Ds-88/15, 4Ds-394/15, 4Ds-797/15, 4Ds-818/15 nie została przekazana do WRD, co potwierdził Zastępca Naczelnika WDŚ. We wszystkich ww. przypadkach, w trakcie postępowania uzyskano opinie biegłego lekarza z zakresu

⁶⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.

⁶⁵ Przypadek rowerzystki, która złożyła skargę na sposób obsługi zdarzenia drogowego przez policjantów WRD KMP. Z dokumentacji postępowania prowadzonego przez Zespół Kontroli KMP wynikało, że potwierdził się zarzut nakłaniania rowerzystki do przyjęcia mandatu karnego. Wszczęte zostało ponadto dochodzenie w tej sprawie (sygn. RSD 333/15 15 maja 2015 r.). Po wydaniu przez prokuratora postanowienia o umorzeniu postępowania, rowerzystka złożyła zażalenie na to postanowienie. Do dnia kontroli (po zwrocie akt do WDŚ KMP) dochodzenie nie zakończyło się.

⁶⁶ W przypadku zdarzenia ZIW-156949018K z dnia 26 września 2014 r. nie zostało ono zarejestrowane w SEWiK (zgon samobójczy nastąpił na torach kolejowych, a nie na drodze publicznej). Postępowanie było prowadzone przez WDŚ.

⁶⁷ Dalej: Zastępca Naczelnika WDŚ

⁶⁸ Wszystkie dokumentacje weryfikowane ze względu na weryfikację stopnia obrażeń (20 dokumentacji) oraz 19 wybranych przy realizacji badania zasadności zastosowania pouczenia, jako środka prawnego.

⁶⁹ Wszystkie takie zdarzenia, które wystąpiły w ww. próbie 30 dokumentacji objętej szczegółową weryfikacją (EWK-98150756A, EWK-98448394G, EWK-98725434U, EWK-98834081T, EWK-99039360E oraz EWK-99132379W).

medycyny sądowej, których treść każdorazowo wskazywała na powstanie u ofiar wypadków naruszenia czynności ciała lub rozstroju zdrowia powyżej 7 dni, co kwalifikowało osobę poszkodowaną jako osobę ciężko ranną. Zgodnie z § 3 pkt 3 zarządzenia nr 635, za osobę lekko ranną uznaje się bowiem osobę, która poniosła uszczerbek na zdrowiu naruszający czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia na okres trwający nie dłużej niż 7 dni. Dane w kartach zdarzenia drogowego oraz w systemie SEWiK dotyczące zdarzeń drogowych oznaczonych jako: EWK-98150756A, EWK-98448394G, EWK-98725434U, EWK-98834081T, EWK-99039360E, oraz EWK-99132379W nie zostały poddane aktualizacji, co wynikało z zaniechania obowiązku wypełniania ww. kart przez funkcjonariuszy WRD i policjantów z WDS, jak też z braku przepływu informacji w tym zakresie pomiędzy WDS a WRD. Tym samym w dokumentach statystycznych nadal zamieszczona była informacja, że obrażenia ofiar były lekkie. Powyższe szczegółowo opisane zostało w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. W ww. przypadkach opinii biegłych, kwalifikujące skutki podanych zdarzeń, jako naruszenia czynności ciała lub rozstroju zdrowia powyżej 7 dni, uzyskano po okresie czasu od 40 dni⁷⁰ do 9 miesięcy⁷¹ od zaistnienia zdarzenia i wprowadzenia danych do SEWiK.

(dowód: akta kontroli str. 1061-1072, 1126, 1161, 1166-1168)

11. Naczelnik WRD nie zwracał się do innych podmiotów (np. do szpitali lub do ubezpieczycieli) o dane dotyczące zdarzeń drogowych, w tym z udziałem, pieszych lub rowerzystów, co do których WRD nie otrzymała zgłoszenia.

Zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika WRD, poza danymi ze sporządzonych *Analiz* oraz danymi z SEWiK, inne dane związane z poprawą bezpieczeństwa pieszych lub rowerzystów w ruchu drogowym (oprócz informacji uzyskanych w toku działań policjantów KMP) nie były wykorzystywane przy planowaniu działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 327-328, 335-340, 768-769, 781-782)

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

12. W toku podejmowanych działań związanych z poprawą bezpieczeństwa pieszych, nie przekazywano specjalistom z zakresu inżynierii drogowej, ani służbom drogowym, szkiców miejsca zdarzenia z udziałem pieszych i rowerzystów, zawartych w *Kartach zdarzeń drogowych*, co potwierdził w swoich wyjaśnieniach Zastępca Naczelnika WRD

(dowód: akta kontroli str. 732-735)

13. Zbiorcze dane z SEWiK dotyczące ilości zdarzeń drogowych, ich przyczyn i innych okoliczności były udostępniane na wniosek zarządom dróg, organom samorządowym, Sądowi Rejonowemu dla M. St. Warszawy⁷², Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego, a także pracowni projektowej opracowującej analizę poprawy bezpieczeństwa na skrzyżowaniu ulic w Opolu⁷³ (wnioski te podyktowane były celami statystycznymi, a nie potrzebą przeprowadzenia analiz związanych z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów). Nie stwierdzono przypadków bezpośredniego przekazywania ww. danych Straży Miejskiej w Opolu, jednak formacja ta, w formie pośredniej (w trakcie posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa), miała dostęp do danych wynikających z analiz stanu bezpieczeństwa,

(dowód: akta kontroli str. 432-486, 659-689, 732-735, 1028)

14. W treści Porozumienia Komendanta Głównego Policji i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 27 listopada 2003 r. określono zakres i przedmiot współdziałania jednostek organizacyjnych Policji oraz GDDKiA, a także cel współdziałania (zmniejszenie liczby wypadków drogowych i ich ofiar).

Jak podał Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Opolu, w ramach współdziałania stron, przekazywanie i weryfikacja danych o zdarzeniach drogowych przebiegała pomiędzy Komendą Główną Policji a właściwymi departamentami GDDKiA w Warszawie. Ponadto funkcjonowała współpraca z KWP w Opolu w zakresie realizacji zadań związanych z zarządzaniem ruchem

⁷⁰ EWK-98834081T (4Ds-394/15).

⁷¹ EWK-98448394G (4Ds-1230/14).

⁷² W toczącej się sprawie przeciwko Skarbowi Państwa – Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad.

⁷³ Na zlecenie WITIGK.

w obrębie sieci dróg krajowych. Za przykład takiej współpracy Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Opolu podał odbywające się w każdym tygodniu w siedzibie Oddziału posiedzenie Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu. Nie wskazał natomiast na żadne przykłady współpracy z KMP, w szczególności nie były przekazywane Oddziałowi GDDKiA w Opolu dane zawarte w *Karcie zdarzenia drogowego*, stosownie do obowiązku wynikającego z § 7 pkt 3 Porozumienia. W skontrolowanym okresie wystąpił jeden przypadek wymiany korespondencji Oddziału GDDKiA w Opolu z KMP, w którym zwrócono się⁷⁴ o poprawę (uzupełnienie) oświetlenia w rejonie przejścia dla pieszych na drodze krajowej nr 45.

W związku z brakiem współpracy z jednostkami organizacyjnymi GDDKiA, co potwierdziły obie strony, nie były przekazywane Komendantowi dane, plany i mapy, o których mowa w § 3 Porozumienia, jak również nie weryfikowano ich z udziałem przedstawicieli KMP, przy czym według informacji Zastępcy Dyrektora GDDKiA, wgląd Policji do przedmiotowych dokumentów odbywał się w ramach oceny projektów organizacji ruchu danych dotyczących lokalizacji zdarzeń drogowych i danych o drogach. Przekazywanie danych o zdarzeniach drogowych, jak poinformował Zastępca Dyrektora GDDKiA, odbywało się na pomiędzy KGP a właściwymi departamentami GDDKiA i współpraca ta polegała na kilkukrotnym w trakcie roku przekazaniu do właściwego Oddziału danych o wypadkach drogowych w celu weryfikacji i uzupełnienia brakujących danych, np. lokalizacji wypadków. Na tym tylko etapie pracownicy GDDKiA kontaktowali się z komendami powiatowymi Policji, w tym z KMP w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 770-778)

15. W latach 2014-2015 nie były zawierane inne porozumienia mające na celu współpracę z Policją w zakresie identyfikacji i monitorowania lokalizacji najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2014-2015 funkcjonariusze WRD nie dokonali rzetelnej identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych, tj. miejsc, o których mowa zarówno w § 16 pkt 2 Regulaminu KMP, jak też w *Programie wojewódzkim*⁷⁵, a także nie sporządzali ewidencji takich miejsc.

Ponadto w 2015 r. nie sporządzono map zdarzeń drogowych ilustrujących miejsca wystąpienia zdarzeń drogowych, ich grupowania w powiązaniu z rodzajami oraz okolicznościami zdarzeń, to jest dokumentów, o których mowa w celu szczegółowym III/3 *Programu wojewódzkiego*. Jakkolwiek ww. latach przygotowywane były w WRD wykazy ulic, skrzyżowań i przejść dla pieszych, na których dochodziło do wypadków drogowych⁷⁶, to jednak nie można tych działań uznać za skuteczną identyfikację miejsc niebezpiecznych. Wynikało to w szczególności z braku jednoznacznego określenia kryteriów, uwzględniających specyfikę lokalną, umożliwiających w sposób obiektywny ocenę i typowanie takich miejsc, a następnie z braku oceny miejsc, w których wystąpiły zdarzenia drogowe, lub w których istniało istotne ryzyko ich wystąpienia (przy uwzględnieniu przyjętego wcześniej kryterium).

Zastępca Naczelnika WRD wyjaśnił, iż „typowanie” miejsc niebezpiecznych rozpoczął w 2015 r. dokonując samodzielnie objazdów przejść dla pieszych, mając na uwadze lokalizację zaistniałych wypadków. Wiedzę o tych lokalizacjach Zastępca Naczelnika WRD uzyskał na podstawie dokumentacji zdarzeń drogowych⁷⁷, której weryfikacja należała do jego zakresu obowiązków wyjaśnił też, że oceniał (na podstawie zestawienia miejsc, w których doszło do wypadków z udziałem pieszych w 2015 r.), czy miało miejsce ponownie zdarzenie w konkretnych lokalizacjach, a w związku z brakiem takiej powtarzalności odstąpił od wytypowania miejsc szczególnie niebezpiecznych.

⁷⁴ Pismo z dnia 19 lutego 2014 r.

⁷⁵ Podstawowym warunkiem poprawy bezpieczeństwa była diagnoza miejsc niebezpiecznych, co potwierdzał program wojewódzki w celu szczegółowym III/4 (Wdrażanie rozwiązań w zakresie inżynierii i infrastruktury drogowej poprawiających bezpieczeństwo pieszych).

⁷⁶ Dane te począwszy od II kwartału 2015 r. wykorzystywano na potrzeby sprawozdawczości kwartalnej, sporządzanej w ramach realizacji Programu wojewódzkiego.

⁷⁷ *Karty zdarzenia drogowego* i notatki służbowe - przed wprowadzeniem danych do SEWiK.

Po zakończeniu kwartału w *Analizach* sporządzane były przez wyznaczonego funkcjonariusza WRD zestawienia, w których wyszczególniano rodzaj miejsca wystąpienia wypadku (chodnik, droga dla pieszych, przejście dla pieszych, skrzyżowania, przystanek komunikacji autobusowej) oraz liczbę osób (pieszych) rannych lub zabitych w ww. miejscach. Jednakże mając na uwadze powyższe zastrzeżenie, zdaniem NIK również i w tych analizach nie były wskazywane rzetelnie zidentyfikowane miejsca szczególnie niebezpieczne.

Należy w tym zakresie także zauważyć, że kryteriów typowania miejsc niebezpiecznych nie ujęto również w *Programie powiatowym*, jak też w sporządzanych cyklicznie *Analizach*.

(dowód: akta kontroli str. 468-483, 698-699, 734-735)

Fakt odstąpienia od typowania ww. miejsc m.in. z uwagi na ich brak na terenie działania KMP potwierdził Zastępca Komendanta, nadzorujący WRD, który stwierdził, że przyczyną takiego stanu był brak powtarzalności zdarzeń drogowych w tym samym miejscu.

Analogicznie wyjaśnił on również brak wypracowania procedur wewnętrznych dotyczących przyjęcia jakościowych kryteriów umożliwiających identyfikację miejsc szczególnie niebezpiecznych, wskazując, iż ustalanie i ewidencjonowanie miejsc o różnym stopniu niebezpieczeństwa odbywało się dotychczas na podstawie przyjętych w WRD rozwiązań i prowadzonej w tej komórce organizacyjnej bieżącej dokumentacji (tj. jak ustalono bez rozróżnienia w spisie miejsc, w których doszło do wypadków, takich lokalizacji, które uznać należy za szczególnie niebezpieczne).

(dowód: akta kontroli str. 226-229, 732-735, 1162-1165)

Zgodnie z wyjaśnieniami ww. osoby, wynikający z zapisów Regulaminu KMP „obowiązek ustalania i ewidencjonowania miejsc i zjawisk zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego” był realizowany poprzez ich identyfikację w sporządzanych w WRD *Analizach*, na podstawie wiedzy kierownictwa tej komórki organizacyjnej. Podejmowane czynności na rzecz likwidacji ww. miejsc oraz zjawisk ograniczały się do kierowania wniosków do zarządców dróg, jak również do organizowania tzw. „akcji” zleconych przez KGP lub KWP oraz własnych mających na celu ograniczenie lub eliminację potencjalnych zagrożeń⁷⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1165)

Mając na uwadze, że należała staranność w typowaniu miejsc niebezpiecznych powinna przejawiać się nie tylko w przyjęciu odpowiednich kryteriów, ale też na dostosowaniu ich do warunków lokalnych, przy uwzględnieniu:

a/ dłuższego horyzontu czasowego⁷⁹,

b/ skutków zdarzeń drogowych z podziałem m.in. na ich zakres (ofiary śmiertelne, obrażenia ciężkie lub lekkie⁸⁰),

c/ okoliczności zdarzeń, np. pory dnia/roku, dni tygodnia, charakterystyki ich uczestników (ich wieku, zachowań na drodze),

uznać należy, że działania podejmowane w KMP w zakresie dotyczącym realizacji obowiązków związanych z identyfikacją miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych lub rowerzystów, nie umożliwiły rzetelnego wskazania takich miejsc. O braku należytej staranności w tym zakresie świadczy również przyjęcie w KMP powtarzalności, jako jedyne kryterium wyboru miejsc niebezpiecznych, pomimo tego, że na terenie działania kontrolowanej jednostki nie występowały przypadki zdarzeń mających miejsce w tych samych lokalizacjach, jak też dokonywanie, w ramach takiego typowania, objazdów przejść dla pieszych (na których doszło do potrażeń) zlokalizowanych wyłącznie w granicach administracyjnych miasta Opole.

2. W całym skontrolowanym okresie lat 2014-2015 w KMP naruszany był wymóg wynikający z § 4 ust. 4 zarządzenia nr 635, zgodnie z którym w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania przygotowawczego lub dokonania czynności sprawdzających policjant dokonujący czynności na miejscu zdarzenia wypełnia część karty (za wyjątkiem tabel nr IX do nr XII). Jak ustalono, policjanci WRD wykonujący czynności na miejscu zdarzenia, co do

⁷⁸ Działania KMP w tym zakresie opisano szczegółowo w dalszej treści Wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁹ Za umożliwiający przeprowadzenie rzetelnej analizy NIK uznaje okres przynajmniej 3 kolejnych lat kalendarzowych.

⁸⁰ Do czasu kontroli NIK nie korzystano z możliwości wygenerowania z SEWiK danych co do liczby rannych pieszych i rowerzystów – z podziałem na lekko rannych i ciężko rannych, jak też nie zgłaszano zastrzeżeń do funkcjonalności SEWiK w tym zakresie. Dostęp do ww. funkcjonalności policjant odpowiedzialny za system SEWiK uzyskał dopiero w trakcie trwania kontroli od eksperta WRD KWP.

którego zachodziło podejrzenie zaistnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 177 § 1 Kodeksu karnego, wypełniali Karty zdarzeń drogowych w całości, w tym również w części przeznaczonej dla dokonania zapisów przez policjantów WDŚ, dokonujących czynności sprawdzających lub prowadzących czynności w ramach postępowania przygotowawczego.

(dowód: akta kontroli str. 180-187, 343-347, 694)

Naczelnik WRD, w odpowiedzi na pytanie o przyczyny takiego stanu zeznał, że powyższe wynikało z ustaleń pomiędzy wcześniejszym kierownictwem WRD a WDŚ, którego funkcjonariusze *nie byli w stanie w ciągu 30 dni ustalić wszystkich danych dotyczących zdarzeń drogowych i uzupełnić karty zdarzenia drogowego*.

Zdaniem NIK powyższe stanowisko świadczy o błędnej interpretacji treści przepisów zarządzenia nr 635, który to akt wymuszał wprowadzić obowiązek rejestracji zdarzeń drogowych w określonych terminach, ale nie wprowadzał ograniczeń czasowych dla aktualizacji (modyfikacji) danych uprzednio już wprowadzonych do SEWiK, mającej na celu zapewnienie rzetelnego odzwierciedlenia zarówno rzeczywistego przebiegu tych zdarzeń, jak i ich skutków.

(dowód: akta kontroli str. 180-187, 343-347, 694, 1686-1698)

3. W okresie objętym kontrolą w KMP w 10 przypadkach (spośród 20 zdarzeń drogowych objętych szczegółowym badaniem) stwierdzono brak odwzorowania przez funkcjonariuszy WRD (jak też przez funkcjonariuszy WDŚ, co opisano w nieprawidłowości nr 2) w *Karcie zdarzenia drogowego*, a w konsekwencji również w SEWiK, faktycznego stopnia obrażeń odniesionych przez osoby uczestniczące (poszkodowane) w zdarzeniach drogowych, pomimo uzyskania przez policjantów KMP informacji w tym zakresie⁸¹. Dla zdarzeń tych w dokumentacji WRD (tj. *Kartach zdarzenia drogowego*, notatkach urzędowych, notatnikach służbowych) oraz w SEWiK wpisano obrażenia lżejsze niż faktycznie zostały odniesione przez osoby poszkodowane. Wyższy stopień obrażeń odniesionych przez osoby poszkodowane potwierdzały opinie biegłych powołanych w toku postępowań przygotowawczych prowadzonych przez funkcjonariuszy WDŚ⁸², jak też powołanych przez NIK w toku kontroli (badających dodatkowo obrażenia uczestników trzech zdarzeń nieobjętych postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez funkcjonariuszami WDŚ z uwagi na fakt, iż osobą poszkodowaną był sprawca zdarzenia drogowego, a okoliczności sprawy nie były w późniejszym okresie kwestionowane przez uczestników zdarzenia drogowego⁸³).

Kierownictwo WDŚ nie egzekwowało realizacji spoczywającego na funkcjonariuszu prowadzącym postępowanie przygotowawcze lub dokonującym czynności sprawdzających obowiązku niezwłocznego uzupełnienia karty zdarzenia drogowego i zaktualizowania danych w SEWiK (lub przekazania danych w celu aktualizacji), jak również – w przypadku uzyskania na podstawie opinii biegłego wiedzy o stopniu obrażeń ofiary – nie przekazywało tych informacji do WRD, co dotyczyło siedmiu spraw prowadzonych w WDŚ⁸⁴.

Rozbieżność danych pomiędzy dokumentacjami prowadzonymi w WDŚ i WRD oraz danymi ujętymi w SEWiK świadczy o braku wiarygodności danych o zdarzeniach drogowych prezentowanych przez Policję w różnego rodzaju analizach dotyczących stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 981-1027, 1065-1072)

⁸¹ Spośród próby 20 zdarzeń drogowych w 10 przypadkach (12 uczestników zdarzeń drogowych) nie został odwzorowany faktyczny stopień obrażeń poniesionych przez pieszych i rowerzystów. Dotyczyło to zdarzeń: EWK-98150756A (uczestnik P); EWK-98274854C (R); EWK-98298228E (P); EWK-98339700C (R); EWK-98448394G (R); EWK-98474406R (P); EWK-98725434U (R); EWK-98834081T (2xP); EWK-99039360E (2xP); EWK-99132379W (R).

⁸² Akta ogólne: 4Ds-267/14 (EWK-98150756A P z obrażeniami lekkimi – biegły obrażenia ciężkie); 4Ds-731/14 (P z obrażeniami lekkimi – biegły obrażenia ciężkie); 4Ds-1230/14 (EWK-98448394G R brak obrażeń – biegły obrażenia lekkie); 4Ds-88/15 (R obrażenia lekkie – biegły obrażenia ciężkie); 4Ds -394/15 (2x P obrażenia lekkie – biegły obrażenia ciężkie); 4Ds-797/15 (2x P obrażenia lekkie – biegły obrażenia ciężkie); 4Ds -818/15 (EWK-99122379W (R obrażenia lekkie – biegły obrażenia ciężkie).

⁸³ EWK-9827485C (R obrażenia lekkie – biegły obrażenia ciężkie), EWK-98339700C (R obrażenia lekkie – biegły obrażenia ciężkie), EWK-98281437T (R obrażenia lekkie – biegły obrażenia ciężkie).

⁸⁴ Dotyczy: 4Ds-267/14; 4Ds-731/14; 4Ds-1230/14; 4Ds-88/15; 4Ds-394/15; 4Ds-797/15; 4Ds-818/15.

Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika WDS, przyczyną niezamieszczania przez policjantów WDS zaktualizowanych danych, stosownie do treści § 4 ust. 4 oraz ust. 5a zarządzenia nr 635, był upływ 30-dniowego terminu (od daty zgłoszenia zdarzenia), o którym mowa w § 4 ust. 5 lit. b) zarządzenia nr 635. Zdaniem Zastępcy Naczelnika WDS, w praktyce termin 30 dni od dnia zgłoszenia zdarzenia na zaktualizowanie danych w zakresie stopnia obrażeń jest nie do spełnienia, gdyż okres czasu od zaistnienia zdarzenia do uzyskania opinii biegłego każdorazowo wykraczał poza termin 30 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1115)

Zdaniem NIK z treści udzielonych wyjaśnień wynika, że kierownictwo WDS błędnie zidentyfikowało podstawowe zasady dotyczące wprowadzania i uzupełniania danych w SEWiK, ponieważ § 4 ust. 5 zarządzenia nr 635 określał termin wprowadzenia do SEWiK danych pochodzących wypełnionej *Karty zdarzenia drogowego*, a § 4 ust. 5a nakładał obowiązek niezwłocznego, po otrzymaniu m.in. innych informacji dotyczących danego zdarzenia drogowego, uzupełnienia *Karty zdarzenia drogowego* i zaktualizowania na tej podstawie danych w SEWiK.

4. Przy kwalifikacji zdarzeń drogowych osoby wypełniające *Karty zdarzeń drogowych* nie respektowały postanowień § 3 pkt 1 i pkt 2 zarządzenia nr 635, różnicujących zdarzenia drogowe na wypadki i kolizje⁸⁵.

Na podstawie porównania zapisów *Kart zdarzeń drogowych* z zapisami innych dokumentów dotyczących danego zdarzenia i będących w posiadaniu WRD KMP (notatki urzędowe, telegramy) ustalono, że w okresie objętym kontrolą, w 25 spośród 422 kart objętych badaniem dokonano błędnej kwalifikacji zdarzenia (w tym 10 w 2014 r. oraz 15 w 2015 r.).

Niewłaściwe kwalifikowanie zdarzeń dotyczyło 22 wypadków⁸⁶, każdorazowo nieprawidłowo ujętych w *Karcie zdarzenia drogowego* jako kolizje⁸⁷ oraz 3 kolizje⁸⁸, które zostały błędnie określone w *Kartach zdarzenia drogowego* jako wypadki.

(dowód: akta kontroli str. 1351-1356, 1502-1508)

Policjanci obsługujący ww. zdarzenia drogowe wyjaśnili, że brak odnotowania w *Kartach zdarzenia drogowego* zakresu obrażeń pieszych lub rowerzystów był spowodowany najczęściej ich nieuwagą. Jednocześnie wskazywali, że o zakresie obrażeń doznanych przez uczestników, bezpośrednio po zdarzeniu zasięgali informacji od lekarzy dyżurujących w placówkach medycznych, a po zakończeniu obsługi tych zdarzeń drogowych, nie uzyskiwali dalszych informacji umożliwiających zweryfikowanie wstępnej diagnozy udzielonej na podstawie niepełnych wyników badań diagnostycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1742-1746, 1753-1758)

Naczelnikowi WRD został powierzony nadzór nad prawidłową realizacją zadań przez podległych funkcjonariuszy, co oznaczało m.in. obowiązek dokonywania weryfikacji dokumentacji zdarzeń drogowych sporządzanych na miejscu zdarzenia – tak, aby *Karta zdarzenia drogowego* – decydująca o danych wprowadzanych do SEWiK – odpowiadała rzeczywistemu przebiegowi danego zdarzenia, w tym wszystkim jego okolicznościom i skutkom (m.in. uczestnicy zdarzenia oraz fakt poniesienia przez nich obrażeń lub braku obrażeń). Naczelnik WRD zeznał, że przeprowadzał taką weryfikację, lecz jej nie dokumentował. Jego zdaniem, nieprawidłowości w treści *Kart zdarzeń drogowych* były wynikiem niewystarczającej wiedzy policjantów WRD na miejscu zdarzenia drogowego, a także nieumiejętności kwalifikowania przez nich obrażeń. Naczelnik WRD stwierdził, iż informację o stopniu obrażeń podaje policjantowi lekarz (na miejscu zdarzenia lub w szpitalu), ale „jeśli poszkodowany twierdzi, że nie ma obrażeń – to funkcjonariusz przyjmuje to jako brak obrażeń”.

(dowód: akta kontroli str. 1686-1698)

⁸⁵ Wypadek drogowy – zdarzenie drogowo, które pociągnęło za sobą ofiary w ludziach, w tym także u sprawcy zdarzenia, bez względu na sposób zakończenia sprawy (pkt 1); kolizja drogowa – zdarzenie drogowo, które pociągnęło za sobą wyłącznie straty materialne.

⁸⁶ W tym 9 zdarzeń z udziałem pieszych i 13 – z udziałem rowerzystów.

⁸⁷ W podanej liczbie nie były ujmowane w toku kontroli przypadki kwalifikowana przez policjantów WRD, jako kolizji takich zdarzeń, w których obrażenia ograniczały się do drobnych obrażeń, jak np. otarcia naskórka.

⁸⁸ W tym 1 zdarzenie z udziałem pieszych oraz 2 – z udziałem rowerzystów.

Odnosząc się do powyższych stwierdzeń NIK zwraca uwagę, że weryfikacja, na której przeprowadzanie powoływali się funkcjonariusze kierujący WRD, nie była rzetelna i pomimo świadomości braków w przygotowaniu podległych funkcjonariuszy (na co wskazywały w swoich wyjaśnieniach osoby kierujące WRD), nie doprowadziła ona do skutecznego eliminowania znacznych rozbieżności pomiędzy treścią dokumentów, sporządzanych w KMP w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi.

W konsekwencji nieprawidłowych działań policjantów WRD oraz niewystarczającego nadzoru Naczelnika WRD oraz jego zastępcy, do systemu SEWiK zostały wprowadzone dane nieodzwierciedlające faktycznych okoliczności oraz skutków zdarzeń drogowych⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1351-1357, 1405, 1431, 1502-1509, 1658-1659, 1671)

5. Pomimo obowiązku sprawowania merytorycznego nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem zadań przez podległych policjantów WRD, w tym nad prawidłowym prowadzeniem dokumentacji zdarzeń drogowych (wypadków i kolizji), kierownictwo WRD nie zapewniło odzworowania w tej dokumentacji faktycznej liczby zgłoszonych Policji zdarzeń drogowych.

Analiza dokumentacji zdarzeń drogowych z okresu lat 2014-2015 wykazała większą liczbę zgłoszonych zdarzeń drogowych w stosunku do wykazanych w *Analizach* (sporządzonych na podstawie danych SEWiK), tj. o 37 zdarzeń drogowych więcej w 2014 r. (226 zdarzeń)⁹⁰ i 16 zdarzeń w 2015 r. (241 zdarzeń)⁹¹.

Stosownie do wymogu wynikającego z przepisów § 4 ust. 1, ust. 5 i ust. 7 zarządzenia nr 635 dla każdego zdarzenia drogowego należało sporządzić *Kartę zdarzenia drogowego*, z których dane wprowadza się do systemu SEWiK, a karty zdarzeń drogowych powinny być przechowywane w WRD przez okres 2 lat.

Analiza całości posiadanej w WRD dokumentacji wykazała, że:

- a) pomimo zaistnienia w okresie objętym kontrolą 20 zdarzeń drogowych, funkcjonariusze WRD nie sporządzili dokumentujących te zdarzenia *Kart zdarzeń drogowych* (w tym 11 w 2014 r. oraz 9 w 2015 r.);
- b) do systemu SEWiK nie zostały wprowadzone dane o 38 zdarzeniach drogowych, w tym o 29 mających miejsce w 2014 r. i 9 zaistniałych w 2015 r., co w 20 przypadkach wynikało z ww. zaniechania sporządzenia kart.

Jednocześnie na potrzeby kontroli nie przedstawiono 24 *Kart zdarzenia drogowego*, z których dane odzwierciedlone były w SEWiK, a które powinny być przechowywane w KMP.

(dowód: akta kontroli str. 1351-1356, 1502-1508)

Naczelnik WRD KMP odnosząc się do przyczyn zaistnienia ww. stanów nieprawidłowych zeznał, iż nie miał wiedzy o przeoczeniu przez policjantów obowiązku sporządzenia kart.

(dowód: akta kontroli str. 1686-1698)

Naczelnik WRD podając przyczyny dopuszczenia do zaniechania obowiązku wprowadzenia wszystkich podlegających sporządzeniu *Kart zdarzenia drogowego* do SEWiK zeznał, iż jedną z możliwych przyczyn zaistnienia takiego stanu mogło być przekazanie tych kart po tzw. „zamknięciu miesiąca”, tzn. po 7-10 dniach od zakończenia miesiąca, ponieważ po upływie tego okresu dane z dokumentu zgodnie z przyjętą w WRD praktyką nie są już wprowadzane do SEWiK. Naczelnik WRD podkreślił, iż takie zmiany miałyby wpływ na statystykę zdarzeń, w tym na analizę zdarzeń drogowych i podał, że „nowe zdarzenia zaburzałyby przeprowadzone wcześniej analizy”.

(dowód: akta kontroli str. 1686-1698)

Zdaniem NIK ww. okoliczność nie mogła stanowić podstawy do zaniechania realizacji obowiązków wynikających wprost z przepisów zarządzenia nr 635. Ponadto NIK zauważa, że w treści zarządzenia nr 635, ze względu na potrzebę zapewnienia rzetelności zamieszczanych w SEWiK danych, nie zostały określone ograniczenia czasowe dla realizacji czynności dotyczących rejestracji danych zdarzeń drogowych.

⁸⁹ Dane z nieprawidłowo sporządzonych *Kart zdarzeń drogowych* były tożsame z danymi wprowadzonymi na ich podstawie do SEWiK.

⁹⁰ W *Analizach* było ich 189.

⁹¹ W *Analizach* było ich 225.

6. Pracownik WRD⁹², z naruszeniem terminów określonych w § 4 ust. 5 lit. a-b zarządzenia nr 635 wprowadzał do systemu SEWiK dane z *Kart zdarzeń drogowych*.

Pośród objętych badaniem 30 kart, dane z 14 kart zostały wprowadzone do SEWiK z naruszeniem § 4 ust. 5 lit. a⁹³ tego zarządzenia, tj. wprowadzono je po upływie 5 dnia od daty zgłoszenia zdarzenia drogowego (zwłoka od dwóch do 22 dni⁹⁴), a z jednej po upływie 30 dni od dnia zdarzenia⁹⁵ (zwłoka wyniosła cztery dni).

(dowód: akta kontroli str. 1346-1348, 1605-1606)

Naczelnik WRD wyjaśniając przyczyny ww. nieprawidłowości stwierdził, że podczas nieobecności w pracy osoby wprowadzającej dane do SEWiK (urlop, inne uzasadnione absencje) dane z kart zdarzeń drogowych nie były wprowadzane. Zaległości w tym zakresie były uzupełniane po powrocie tego pracownika do pracy.

W trakcie kontroli NIK Komendant KMP nadał uprawnienia dostępu do SEWiK także pracownikowi sekretariatu WRD.

(dowód: akta kontroli str. 1683-1685)

7. Do SEWiK, jako miejsce zdarzenia drogowego wprowadzane były dane odnoszące się do miejsc zlokalizowanych w pobliżu dróg i ulic, na których wystąpiły zdarzenia drogowe, a nie faktyczne miejsca takiego zdarzenia. Sprawdzenie danych⁹⁶ o lokalizacji GPS kontrolowanych 30 zdarzeń drogowych wykazało, że w pięciu przypadkach wpisywane do SEWiK współrzędne, dotyczące szerokości geograficznej N i długości geograficznej E, były zgodne w zakresie danych wyrażonych w stopniach (°) i minutach ('), natomiast różniły się w zakresie sekund (").

(dowód: akta kontroli str. 1346-1348)

Naczelnik WRD wyjaśniając powyższe stwierdził, że na różnice danych dotyczących lokalizacji zdarzenia drogowego według GPS wpływ mają kwestie techniczne, z których najistotniejszym jest fakt, że SEWiK dla danych dotyczących (") umożliwia jedynie zapis trzech cyfr – podczas, gdy ich faktyczna ilość w zapisie wynosi więcej (4-6). Ponadto w latach 2014-2015 policjanci WRD obsługujący zdarzenia drogowe dla ustalenia lokalizacji jego miejsca według GPS bardzo często wykorzystywali prywatne telefony komórkowe z różnymi standardami określania położenia GPS. W WRD przyjęto, że policjant obsługujący zdarzenie drogowe dane o jego lokalizacji uzyskuje od oficera dyżurnego KMP i zapisuje je na karcie zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1683-1685)

8. W latach 2014-2015 w WRD KMP nie dokumentowano przeprowadzenia wymaganej przepisem § 6 ust. 2 zarządzenia Nr 635 kontroli wprowadzanych danych do SEWiK, co świadczy o braku należytej rzetelności w realizacji tych obowiązków.

Jak wyjaśnił Naczelnik WRD, kontrole rzetelności wprowadzanych danych prowadzone były na bieżąco, jednakże zdaniem NIK skala opisanych wyżej nieprawidłowości wskazuje, że w rzeczywistości taka kontrola nie była skutecznie prowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 180-187, 343-347, 694)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Jakkolwiek w objętych kontrolą przypadkach braku rzetelnego odwzorowania w *Kartach zdarzeń drogowych* faktycznego stopnia obrażeń odniesionych przez ich sprawców, niekwestionujących na miejscu zdarzenia swojej odpowiedzialności, zastosowano przewidziane przepisami o wykroczeniach środki prawne⁹⁷ to jednak należy mieć na uwadze, iż w sytuacji, gdy uczestnik zdarzenia przyznaje się do jego spowodowania, a jednocześnie jest osobą poszkodowaną, u której następuje skutek określony w art. 157 § 1 *Kodeksu karnego*, zasadnym powinno być podjęcie przez Policję czynności sprawdzających, o których mowa w przepisach dotyczących postępowania karnego. W takiej sytuacji uczestnik zdarzenia

⁹² Według danych SEWiK dane z *Kart zdarzeń drogowych* do systemu wprowadzała osoba posługująca się identyfikatorem nr 818449.

⁹³ Gdy na sprawcę w miejscu zdarzenia nałożono grzywnę lub zastosowano środek oddziaływania wychowawczego.

⁹⁴ Cztery przypadki dwóch dni zwłoki, trzy przypadki trzech dni zwłoki, po dwa przypadki zwłoki wynoszącej: pięć i dziewięć dni, po jednym przypadku zwłoki wynoszącej: cztery, dziesięć, jedenaście i dwadzieścia dwa dni.

⁹⁵ 30 dni, zgodnie z § 4 ust. 5 lit. b zarządzenia, gdy prowadzone jest postępowanie przygotowawcze lub czynności sprawdzające.

⁹⁶ Z wykorzystaniem lokalizatora współrzędnych GPS – strona internetowa <http://vbest.com.pl/gps>.

⁹⁷ W dwóch przypadkach nałożono mandaty karne, a w jednym przypadku sprawcę pouczone.

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

2. Spośród 56 policjantów⁹⁸ WRD tylko Zastępca Naczelnika WRD⁹⁹ posiadał certyfikat specjalistycznego szkolenia w zakresie identyfikacji problemów związanych z infrastrukturą drogową. W trakcie kontroli stwierdzono, iż WRD nie otrzymywał z KWP lub KGP żadnych opracowań mogących stanowić dla funkcjonariuszy wytyczne w zakresie identyfikacji najbardziej niebezpiecznych miejsc (ze względu na brak lub błędnie zaprojektowaną istniejącą infrastrukturę drogową).

3. Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości w zakresie zamieszczania wymaganych, a także aktualnych danych w *Kartach zdarzenia drogowego* i SEWiK świadczą jednoznacznie, że funkcjonujący w KMP niesformalizowany sposób obiegu dokumentacji statystycznej nie zapewniał zachowania rzetelności danych o zdarzeniach drogowych, które wykorzystywane były nie tylko na potrzeby Policji, ale i też stanowiły dla innych podmiotów¹⁰⁰ np. wyznacznik przy sporządzeniu własnych analiz bezpieczeństwa na drogach.

4. NIK zauważa, że w *Programie powiatowym* zostały częściowo ujęte wskazania *Programu wojewódzkiego* w zakresie celu III/3 (*Diagnoza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w obszarze pieszych*) poprzez nałożenie obowiązku kompleksowej analizy zdarzeń w miejscach udostępnionych dla pieszych z uwzględnieniem m.in. ofiar i sprawców, okoliczności wypadków, identyfikacji źródeł zagrożenia. Jak wskazano powyżej, w treści *Programu powiatowego* nie ujęto jednak wymienionych w *Programie wojewódzkim* elementów analizy, takich jak: obowiązek analizowania stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego z uwzględnieniem czasu wystąpienia zagrożenia oraz miejsc niebezpiecznych dla pieszych w podziale na kategorię drogi, odcinki zagrożone (w ujęciu odcinków 5 km), konkretne miejsca zagrożone – celem odpowiedniego dyslokowania służby.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Skuteczność działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

1. W *Programie wojewódzkim* w celu szczegółowym III/1 (*Nadzór nad ruchem drogowym w obszarze bezpieczeństwa pieszych oraz zwiększenie efektywności policjantów w służbie*) przewidziano trzy wskaźniki jego realizacji, z czego dwa zostały przeniesione do treści *Programu powiatowego*, tj. a) liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych, b) reakcja na wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych. W *Programie powiatowym* przewidziano również dwa sposoby monitorowania efektów pracy policjantów i ich działań na rzecz podniesienia poziomu bezpieczeństwa pieszych. Pierwszy z nich polegał na intensyfikacji (podniesieniu) poziomu represji wobec kierujących pojazdami naruszających prawa pieszych, a drugi na utrzymaniu poziomu reakcji policjantów na wykroczenia pieszych. Rekomendacja, co do poziomu ujawnienia i represjonowania wykroczeń wobec pieszych została przeniesiona z *Programu wojewódzkiego* do *Programu powiatowego* (pkt IV *Programu powiatowego* zalecał ukierunkowanie działań na wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych do takiego

⁹⁸ Stan zatrudnionych na 31.12.2014 r. i na 31.12.2015 r.

⁹⁹ Zastępca Naczelnika WRD uczestniczył w szkoleniu z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego⁹⁹, obejmującego systemowe podejście do Narodowego Programu BRD na lata 2013-2010, a także do zagadnień tworzenia programu działań strategicznych w zakresie brd, zarządzania bezpieczeństwem ruchu na drogach publicznych, nadzoru nad ruchem drogowym.

¹⁰⁰ Urząd Miasta Opola (Wydział Infrastruktury i Gospodarki Komunalnej) przygotowywał na podstawie danych Policji swoje sprawozdanie o stanie bezpieczeństwa na drogach podlegających zarządowi Prezydenta Miasta Opola, które przedkładał temu organowi.

stopnia, aby aktywność Policji wynosiła, co najmniej 5% w stosunku do poziomu zastosowanej represji wobec ogólnej liczby kierujących i pieszych).

Oprócz realizacji *Programu powiatowego* (w zakresie podniesienia poziomu represji) podjęte w okresie od grudnia 2014 r. do końca 2015 r. działania WRD były wynikiem realizacji pisemnych poleceń pochodzących od Komendanta Wojewódzkiego. W wydanych kierownictwu WRD poleceniach pisemnych wskazano na obowiązek zwiększenia efektywności policjantów w zakresie sankcjonowania zarówno wykroczeń kierujących w stosunku do pieszych, jak i wykroczeń po stronie pieszych. Komendant Wojewódzki trzykrotnie (w odstępach kilku tygodni¹⁰¹) polecił objąć nadzorem przejścia dla pieszych, wytypowane w ramach bieżącej działalności KMP. Polecenia te dotyczyły w szczególności dyslokacji służby. I tak, polecono wprost, aby na obszarze zabudowanym wyznaczać policjantom miejsca stałego nadzoru nad ruchem pieszych (np. newralgiczne skrzyżowania w godzinach szczytu, okolice szkół, dworców oraz targowisk). W ww. pismach wskazywano szczegółowo, w jakich formach, z jaką częstotliwością i jakimi metodami należy realizować działania. Zgodnie z wymogiem § 7 ust. 1 zarządzenia nr 609 dyslokację służby ustala Naczelnik WRD m.in. *na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa i porządku na drogach oraz zagrożenia przestępczością, a także planów działań wojewódzkich i powiatowych oraz innych doraźnych działań*.

Analiza dyslokacji służb WRD w okresie pięciu kolejnych dni, tj. od 12 do 16 października 2015 r. wskazywała, że policjanci pełnili nadzór nad ruchem pieszych na skrzyżowaniach najbardziej ruchliwych ulic (np. Ozimska-Katowicka, Ozimska-Reymonta, Oleska-Batalionów Chłopskich), w rejonie dworców (autobusowego i kolejowego) oraz szkół i szpitali. Wskazane na początku IV kwartału 2015 r. w trakcie realizacji działania pn. *Tydzień bezpieczeństwa pieszych użytkowników dróg*¹⁰² miejsca pełnienia służby nie pokrywały się z miejscami uznanymi przez Zastępcę Naczelnika WRD za niebezpieczne i wskazanymi w sprawozdaniach za II i III kwartał. Sposób dyslokacji nie odpowiadał tym samym wskazaniom *Programu wojewódzkiego* dotyczącego kierowania służb patrolowych do miejsc wytypowanych jako szczególnie niebezpieczne, gdyż jak wskazano powyżej, takie miejsca nie zostały rzetelnie wytypowane. Decyzje kierownictwa WRD o sposobie dyslokacji służby, a także o wyborze rodzaju i formy działań podległych funkcjonariuszy WRD były podporządkowane realizacji celów z *Programu powiatowego* oraz pism Komendanta Wojewódzkiego precyzujących sposoby osiągania tych celów.

(dowód: akta kontroli str. 341-342, 423-431, 487-502, 696-697)

Z analizy dokumentacji działania pn. *Tydzień bezpieczeństwa pieszych użytkowników dróg* wynikało, że w trakcie tych działań objęto nadzorem łącznie 106 przejść dla pieszych, wybranych do ich prowadzenia przez KMP z uwzględnieniem m.in. godzin szczytu, lokalizacji targowisk i ciągów pieszo-rowerowych. W wyniku reakcji na 135 wykroczeń popełnionych przez kierujących pojazdami zastosowano 135 środków represji wobec tej grupy uczestników ruchu, 32 środki represji zastosowano wobec rowerzystów (32 wykroczenia) oraz 111 – w stosunku do pieszych (102 wykroczenia). Oprócz efektów w postaci zastosowanych przez policjantów środków represji, rezultatem ww. pięciodniowego działania (na początku IV kwartału 2015 r.) było stwierdzenie pięciu nieprawidłowości w oznakowaniu poziomym i pionowym, o których poinformowano zarząd dróg miejskich.

(dowód: akta kontroli str. 335-339, 413-415, 484, 487-501)

W trakcie służby policjanci na polecenie kierownictwa WRD dokonywali przeglądu miejsc przeznaczonych dla ruchu pieszych i rowerzystów (przejścia dla pieszych, przejazdy dla rowerzystów), efektem tych działań było sporządzenie przez policjantów kilkunastu notatek dotyczących stwierdzonych w trakcie służby nieprawidłowości w zakresie infrastruktury drogowej, stanu technicznego oznakowania pionowego i poziomego oraz stanu oświetlenia. Kierownictwo WRD zostało zobowiązane przez Komendanta Wojewódzkiego do przekazywania policjantom WRD w trakcie codziennych odpraw do służby szczegółowych zadań, które różniły się w zależności od pory roku oraz odbywających się w danym okresie wydarzeń kulturalnych lub sportowych. W okresie jesieni 2015 r. przekazywane przez kierownictwo WRD zadania polegały na rozpowszechnieniu wśród pieszych i rowerzystów

¹⁰¹ W grudniu 2014 r. oraz w styczniu i lutym 2015 r.

¹⁰² Działanie zlecone przez KWP w piśmie z 5 października 2015 r.

nawyku używania elementów odblaskowych¹⁰³. Wyznaczone policjantom zadania nie wynikały wprost z zasad określonych w *Programie wojewódzkim* (a także w Programie krajowym), ale były odwzorowaniem poleceń Komendanta Wojewódzkiego. Warunkiem monitorowania i nadzoru było przekazywanie do KWP w systemie cotygodniowym zbiorczych danych (w tym pochodzących od podległych komisariatów) dotyczących efektów działań (w postaci zastosowanych środków represji) związanych z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 341-342, 413-415, 530-531, 536-539)

W całym 2015 r. Komendant był na bieżąco informowany o liczbie zastosowanych środków prawnych (mandatów karnych, pouczeń, wniosków o ukaranie do sądu). W 2015 r. liczba wykroczeń polegających na naruszeniu praw pieszych wynosiła 1 229, tj. 4,65% ogólnej liczby wykroczeń, a w 2014 r. – 111 wykroczeń, tj. 0,38% ogólnej liczby wykroczeń.

Ze sporządzanych w każdym kwartale *Analiz stanu bezpieczeństwa (...)* (pkt 11 *Wyniki osiągnięte przez WRD i porównanie represji wykroczeń za 2014 i 2015*) wynikało, że w 2015 r. nastąpił spadek liczby zdarzeń z udziałem pieszych w miejscach dla nich udostępnionych o 2,13% (z 47 do 46 zdarzeń), wzrosła natomiast liczba zdarzeń z udziałem pieszych na skrzyżowaniach o 55,54% (z 11 do 17 zdarzeń). W IV kwartale 2015 r. Komendant dysponując informacją o braku poprawy w zakresie liczby wypadków z udziałem pieszych, przy jednoczesnym wyraźnym wzroście zastosowanych wobec kierujących represji za naruszenia praw pieszych w miejscach dla nich przeznaczonych, zwrócił uwagę na konieczność objęcia szczególnym nadzorem i represją samych pieszych niestosujących się do zasad bezpieczeństwa i przekraczających jezdnię w miejscach niedozwolonych, a zarazem niebezpiecznych (przede wszystkim na skrzyżowaniach). W październiku 2015 r. Komendant polecił opracować zadania doraźne polegające na stosowaniu represji wobec pieszych poruszających się po zmroku poza obszarem zabudowanym bez elementów odblaskowych.

(dowód: akta kontroli str. 432-510)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zwiększona w IV kwartale 2015 r. intensyfikacja działań ukierunkowanych na karanie pieszych, którzy nie stosowali się do zasad bezpieczeństwa, nie wpisywała się jednak bezpośrednio w wyniki analizy dostępnych w KMP danych dotyczących sprawców zdarzeń z udziałem pieszych lub rowerzystów. Wskazują one bowiem, że w przeważającej mierze¹⁰⁴ sprawcami takich zdarzeń byli kierujący pojazdami mechanicznymi, tj. osoby stanowiące odrębną grupę uczestników ruchu drogowego. Jednocześnie w KMP nie dysponowano informacją o liczbie zastosowanych środków prawnych (mandatów karnych, pouczeń) w wytypowanych lokalizacjach, w tym nie sporządzono informacji, odnoszącej się do zagadnienia skali i podmiotów zastosowanej represji.

Powyższe, zdaniem NIK, ograniczało możliwość oceny skuteczności działań podejmowanych w ramach szczególnego nadzoru nad pieszymi niestosującymi się do zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Opis stanu
faktycznego

2. W KMP nie generowano informacji o wartości miernika pn. *Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drodze*, zamieszczonego w *Katalogu mierników dla komend wojewódzkich*, którego zakładany poziom został osiągnięty¹⁰⁵. Wg wyjaśnień Naczelnika WRD miernik został realizowany m.in. poprzez przekazanie do prowadzenia podległym komisariatom czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, a tym samym zlikwidowanie z dniem 1 stycznia 2015 r. Zespołu Wykroczeń, działającego uprzednio w Zespole Obsługi Zdarzeń Drogowych. Dodatkowo zmniejszono policjantom WRD skalę tzw. innych czynności tak, aby nie ograniczać czasu pracy przeznaczonego na wykonywanie czynności związanych z ruchem drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 78-151, 1061-1064)

¹⁰³ Polecenie szczegółowo wskazywało, do jakiej grupy wiekowej (osób w wieku średnim i starszych) oraz do jakiego obszaru (wiejskiego) policjanci powinni dotrzeć. Szczególnie wskazywano, jako grupę docelową, osoby starsze mieszkające na wsi i poruszające się na rowerach.

¹⁰⁴ Odpowiednio 99% w latach 2014-2015.

¹⁰⁵ W 2015 r. poziom tego miernika wyniósł 51,12% przy zakładanym do osiągnięcia poziomie 49,98%.

3. Cel *Programu powiatowego* dotyczący zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych i zwiększenia bezpieczeństwa pieszych nie został osiągnięty, gdyż w obu objętych kontrolą latach liczba tych ofiar była taka sama i wynosiła po 4 osoby. Jednocześnie w programie tym nie określono oczekiwanego poziomu zmniejszenia liczby wypadków z udziałem pieszych, jednakże nastąpiła poprawa w tym zakresie z uwagi na zmniejszenie (o 6,4%) ogólnej liczby zdarzeń z udziałem pieszych¹⁰⁶.

W 2015 r. zanotowano znaczny wzrost represji zastosowanych wobec pieszych. I tak, w porównaniu z 2014 r. nastąpił wzrost o 66% liczby nałożonych na pieszych mandatów karnych (w 2014 r. – 750, w 2015 r. – 1 245) oraz o 64,93% wzrosła liczba pouczeń wobec nich zastosowanych (w 2014 r. – 1 001, w 2015 r. – 1 651). Działania te umożliwiły przekroczenie o ponad 3%, tj. do 8,7% minimalnego (5%) zakładanego progu proporcjonalności stosowanych przez Policję sankcji wobec kierujących pojazdami w przypadku ich wykroczeń wobec pieszych.

(dowód: akta kontroli str. 714-731, 783-808)

4. Liczba działań zrealizowanych w 2015 r. na rzecz poprawy bezpieczeństwa odbiegała od liczby działań określonych w *Planie działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2015 r.* opracowanym w KGP w grudniu 2014 r. I tak, zgodnie z ustalonym harmonogramem, w KMP należało łącznie zrealizować 60 działań, spośród których faktycznie zrealizowano 25 działań pn. *Pieszy*¹⁰⁷, tj. o 23 mniej niż zakładano (48, tj. 4 działania w miesiącu) oraz 7 działań pn. *Bądź widoczny*¹⁰⁸, tj. o 5 mniej niż w ww. harmonogramie (12, tj. 1 działanie w miesiącu).

Charakter i forma działań krajowych w obu latach objętych kontrolą była taka sama, a zwiększeniu w 2015 r. uległa jedynie zakładana częstotliwość realizacji jednego działania, tj. działania pn. *Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego* (o 100%, tj. z sześciu do 12 dni w roku).

W ramach tych działań, które nie zostały ukierunkowane jednak statystyką zdarzeń z udziałem pieszych, jako ich efekty wykazywano jedynie liczbą ujawnionych wykroczeń i zastosowanych środków prawnych. I tak, w latach 2014-2015 w ramach działania pn. *Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego* WRD ujawnił 24 wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych, 27 wykroczeń kierujących rowerami wobec pieszych oraz 362 wykroczenia w ruchu drogowym popełnione przez pieszych¹⁰⁹. W wyniku stwierdzonych ww. wykroczeń zastosowano w latach 2014-2015 łącznie 1248 środków prawnych¹¹⁰, w tym 388 w 2014 r. i 860 w 2015 r. Represją w powyższym zakresie objęto odpowiednio: w 2014 r. 209 kierujących pojazdami, 149 pieszych oraz 30 rowerzystów; w 2015 r. 449 kierujących pojazdami, 334 pieszych oraz 77 rowerzystów.

Zastępca Naczelnika WRD odpowiedzialny za podjęcie działań zmierzających do zwiększenia efektywności policjantów w zakresie ujawnienia wykroczeń o nieprawidłowym zachowaniu kierujących wobec pieszych podał, że planując działania założył łącznie 60 działań. Działania w tych dwóch zakresach (*Pieszy* oraz *Bądź widoczny*) były prowadzone zgodnie z harmonogramem do połowy roku 2015 r., po czym ich liczba została ograniczona, co Zastępca Naczelnika WRD wyjaśnił koniecznością zabezpieczenia imprez plenerowych, imprez sportowych, procesji kościelnych i pielgrzymek.

(dowód: akta kontroli str. 413-417, 809-826, 1157-1160)

¹⁰⁶ W 2015 r. nastąpił spadek o 37,93% (w stosunku do 2014 r.) liczby zdarzeń drogowych, których sprawcami byli piesi (w 2014 r. – 29 zdarzeń; w 2015 r. – 18 zdarzeń). W 2015 r. nastąpił również spadek (w stosunku do 2014 r.) liczby wypadków z udziałem pieszych o 23,08% (w 2014 r. – 65, w 2015 r. – 50), w których rannych (bez podziału na ofiary *lekko* lub *ciężko ranne*) zostało 63 pieszych w 2014 r. oraz 51 w 2015 r.

¹⁰⁷ Ukierunkowane na prowadzenie w miejscach wytypowanych na podstawie analiz stanu bezpieczeństwa

¹⁰⁸ Ukierunkowany na ujawnianie wykroczeń popełnianych przez pieszych niestosujących się do obowiązku używania elementów odblaskowych po zmierzchu poza obszarem zabudowanym.

¹⁰⁹ W tym kierujący pojazdami: nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu (3 - 2014 r. 5 - 2015 r.); nieprawidłowe przejeżdżanie przez przejścia dla pieszych (1 oraz 15); kierujący rowerami: jazda wzdłuż przejścia dla pieszych (6 i 21); piesi: niestosowanie się do sygnalizacji świetlnej (7 i 11), przechodzenie w miejscach niedozwolonych (103 i 241).

¹¹⁰ W tym 585 mandatów karnych, 462 pouczenia oraz 24 wnioski do sądu.

W obu latach objętych kontrolą przeprowadzono łącznie 77 działań skierowanych na wzrost bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu¹¹¹, w tym w 2014 r. przeprowadzono siedem działań ogólnokrajowych, trzy zlecone przez KWP oraz 21 działań własnych. W 2015 r. zrealizowano odpowiednio 13 działań ogólnokrajowych, jedno (trwające 5 dni) zlecone przez KWP oraz 32 działania własne. Po ich przeprowadzeniu nie sporządzano odrębnych sprawozdań, wskazujących na uzyskane w wyniku ich realizacji efekty, inne niż liczba ujawnionych wykroczeń i zastosowanych środków prawne.

(dowód: akta kontroli str. 413-417, 809-882)

Do realizacji żadnego z działań jednodniowych¹¹² WRD nie angażował przedstawicieli innych podmiotów odpowiedzialnych za poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do żadnego z powyższych działań nie było ustalonych mierników, a uzyskane efekty oceniano na podstawie liczby i rodzaju zastosowanych środków represji (pouczenia, mandaty karne, wnioski o ukaranie), w stosunku do pieszych i rowerzystów oraz kierujących.

(dowód: akta kontroli str. 345-350, 783-808, 883-928, 911-980)

We wrześniu 2014 r. odbyła się debata społeczna w ramach IV Forum Samorządowo-Policyjnego na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w Opolu i powiecie opolskim, w trakcie której omówiono stan bezpieczeństwa w zakresie ruchu drogowego. Ponadto Wydział Prewencji KMP przeprowadził kilkanaście działań o charakterze profilaktycznym i edukacyjnym. W latach 2014-2015 zrealizowane zostało (w WRD) tylko jedno działanie¹¹³ ukierunkowane wprost na podniesienie świadomości właściwych zachowań osób starszych, jako grupy najbardziej zagrożonej wśród ofiar śmiertelnych wypadków drogowych. Dodatkowo jednak, przy niektórych działaniach organizowanych przez Wydział Prewencji KMP, np. *Piknik dla Zdrowia*, *Master Truck*, *Senioriada*, poruszany był problem bezpieczeństwa osób starszych i wręczane były uczestnikom ww. imprez plenerowych elementy odblaskowe.

(dowód: akta kontroli str. 1157-1160, 1207-1237)

6. W 2014 r. WRD zrealizowało łącznie dwa, a w 2015 r. jedno – zlecone przez KWP działania, które były prowadzone cyklicznie¹¹⁴ wspólnie ze Strażą Miejską, z wykorzystaniem mobilnej kamery wysokiej rozdzielczości służącej do rejestracji naruszeń przepisów ruchu drogowego zarówno przez kierujących pojazdami, jak i pieszych. I tak, działanie *Bezpieczne przejście* przeprowadzono w grudniu 2014 r.¹¹⁵, a drugie z działań *Bezpieczna droga do Szkoły* zrealizowano w pierwszych dniach września. Każdorazowo sporządzane było sprawozdanie pn. *Informacja o efektach działań*¹¹⁶. Powyższe sprawozdania zawierały dane o liczbie zaangażowanych policjantów, liczbie ujawnionych wykroczeń oraz liczbie zastosowanych środków prawnych (z podziałem na kierujących i pieszych). W 2015 r. przeprowadzono działanie pn. *Tydzień Bezpieczeństwa Pieszych*¹¹⁷.

Najliczniejsza w każdym z badanych lat była trzecia grupa działań (własnych¹¹⁸), których liczba wyniosła odpowiednio: 21 – w 2014 r. i 32 – w 2015 r. Plany ww. działań oraz informacje dotyczące ich efektów, które również i w tym przypadku odnosiły się wyłącznie do liczby ujawnionych wykroczeń i zastosowanych środków prawnych, były zatwierdzane lub przekazywane (poprzez Naczelnika WRD) Komendantowi, który – zdaniem NIK – na ich podstawie nie miał możliwości dokonania rzetelnej oceny ich skuteczności i wpływu na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników. Oprócz przekazywanych do KWP kwartalnych zestawień obejmujących dane liczbowe za dany okres, nie powstała stosowna analiza dotycząca efektywności wszystkich podjętych w 2015 r. działań. W celu szczegółowym III/1 Programu wojewódzkiego (*Nadzór nad ruchem drogowym w obszarze bezpieczeństwa pieszych oraz zwiększenie efektywności policjantów w służbie*) oraz w pkt VII tego programu, za kryterium oceny jego realizacji uznano *efektywność policjantów w zakresie*

¹¹¹ W tym skierowane do rowerzystów działanie *Rowerem bezpiecznie do celu*, wynikające z polecenia KWP, a ukierunkowane na działania edukacyjne w zakresie korzystania z elementów odblaskowych i kasków ochronnych.

¹¹² Za wyjątkiem działań *Bezpieczna droga do szkoły* oraz *Bezpieczne przejście*, w ramach których współpracowano ze Strażą Miejską w Opolu.

¹¹³ Spotkanie z osobami starszymi podczas rajdu Nordic Walking.

¹¹⁴ W wybranych dniach i w wybranych godzinach przedpołudniowych.

¹¹⁵ W dniach od 3 do 5 grudnia 2014 r., od 11 do 12 grudnia 2014 r., oraz od 17 do 19 grudnia 2014 r.

¹¹⁶ Przesyłane faksem do KWP.

¹¹⁷ Opisane we wcześniejszej części wystąpienia.

¹¹⁸ Tj. działań pn. *Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego*, *Pieszy oraz Pieszy – Bądź widoczny*.

proporcjonalności stosowanych sankcji do poszczególnych zagrożeń pieszych (...) celem osiągnięcia założonego minimalnego 5% progu w ogólnej ilości zastosowanych środków prawnych wobec kierujących i pieszych, wyliczanego na podstawie danych z systemu SESPól.
(dowód: akta kontroli str. 318-388, 861-980)

Obok działań podejmowanych przez WRD, dodatkowo Wydział Prewencji KMP (Zespół Profilaktyki Społecznej, Nieletnich i Patologii) realizował w 2015 r. sześć programów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, których realizacja była obligatoryjna¹¹⁹: a) Rządowy Program Ograniczania Przestępczości i Aspołecznych Zachowań pn. *Razem Bezpiecznie*; b) Opolski Zintegrowany system działań skierowanych do dzieci i młodzieży „Bezpieczne Dziś-Bezpieczne Jutro”; c) *Bezpieczne ferie*; d) *Bezpieczne Wakacje*; e) *Bezpieczna droga do szkoły*. Na podstawie ww. programów mogły być inicjowane własne działania KMP. Głównymi adresatami programów były dzieci uczęszczające do szkół podstawowych oraz przedszkoli. Naczelnik Wydziału Prewencji wskazał, że zasadniczą barierą w inicjowaniu własnych działań profilaktycznych i edukacyjnych wśród dzieci i młodzieży jest brak środków na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 1173-1190)

7. W II półroczu 2015 r. liczba *wpisów ostatecznych*¹²⁰, dokonanych na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w *sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego*¹²¹ wynosiła 3 027 i nie odbiegała istotnie od liczby naruszeń przepisów ruchu drogowego podlegających ewidencji (3 206 naruszeń) według daty zarejestrowana wykroczenia i w podziale na kody szczegółowe.

(dowód: akta kontroli str. 1128-1129)

8. Policjanci WRD w trakcie ostatnich pięciu lat nie brali udziału w żadnych wizytach studyjnych organizowanych przez Policję lub instytucje zewnętrzne, których celem było zapoznanie się z rozwiązaniami infrastrukturalnymi, instytucjonalnymi oraz prawnymi związanymi z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w szczególności dotyczącymi pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 1162-1165)

9. KMP nie otrzymywała wytycznych lub zaleceń zarówno w sprawie opiniowania projektów organizacji ruchu, jak też w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia i doświadczenia zawodowego policjanta, który dokonuje opiniowania projektów organizacji ruchu. Naczelnik WRD i jego Zastępca zapoznawali się z podlegającymi opiniowaniu projektami organizacji ruchu, dostępnymi w UM Opola, tj. w miejscu odbywania posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa. Informacje dotyczące wykształcenia i doświadczenia zawodowego ww. osób wskazywały na posiadanie kwalifikacji umożliwiających opiniowanie ww. projektów pod kątem bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 768-769, 781-782)

10. Stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*¹²², organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem, każdorazowo zwracał się do komendanta powiatowego Policji o zaopiniowanie projektu organizacji ruchu obejmującego drogę położoną w mieście na prawach powiatu.

W skontrolowanym okresie zadania związane z opiniowaniem wykonywali odpowiednio Naczelnik i Zastępca Naczelnika WRD. Opiniowaniem projektów ww. osoby zajmowały się również w trakcie odbywanych cyklicznie (co tydzień lub dwa tygodnie) w Urzędzie Miasta Opola posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa. W 10 przeanalizowanych dokumentacjach projektowych dotyczących zmiany stałej organizacji ruchu¹²³ policjanci KMP ostatecznie pozytywnie zaopiniowali 9 z nich, natomiast negatywne opinie Policja wydała 14 razy w stosunku do 6 projektów, wskazując tylko w niektórych przypadkach np. na konieczność

¹¹⁹ Programy o zasięgu ogólnokrajowym, w tym zlecone przez KWP oraz przez Komendę Główną.

¹²⁰ Za okres od dnia 1 do dnia 31 lipca 2015 r.

¹²¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 488.

¹²² Dz. U. Nr 177, poz. 1729 ze zm.

¹²³ Próba dobrana według osądu kontrolera, który w pierwszej kolejności uwzględniał projekty stałej organizacji ruchu.

zmiany usytuowania znaków drogowych lub lokalizacji przejazdu dla rowerów¹²⁴. Poza jednym przypadkiem, dotyczącym projektu przebudowy jednej z ulic Opola¹²⁵, opinie negatywne Policji zostały uwzględnione.

Wyjaśniając przyczynę braku wykorzystywania w opiniowaniu projektów zarejestrowanych w SEWiK danych dotyczących zdarzeń drogowych, do których doszło w lokalizacji objętej danym projektem organizacji ruchu, Naczelnik WRD podał, że sporządzane na bieżąco *Analizy* (półroczne i roczne) były dostępne w trakcie posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa w Urzędzie Miasta Opola, czyli w miejscu, w którym przebiegało opiniowanie projektów.

Przed wyrażeniem opinii nie dokonywano oględzin miejsc objętych projektowanymi zmianami w organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 432-486, 553-556)

Zdaniem NIK przyjęty w KMP poziom szczegółowości *Analiz* ograniczał możliwość wykorzystania ich do w pełni rzetelnej weryfikacji planowanych rozwiązań, pod kątem bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, gdyż nie zawierały one dokładnych lokalizacji zdarzeń drogowych z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego oraz ich przyczyn, a jedynie wskazywały zbiorczo miejsca ich występowania (np. chodnik, przystanek komunikacyjny, skrzyżowanie).

(dowód: akta kontroli str. 432-486, 553-556)

11. Powołany od marca 2012 r. pełnomocnik Prezydenta Miasta Opola ds. infrastruktury rowerowej, tzw. oficer rowerowy odpowiadał za sprawy bezpieczeństwa rowerzystów na terenie miasta Opola i zdaniem Komendanta nie było potrzeby tworzenia analogicznego stanowiska w strukturach KMP. Do zadań oficera należało m.in. monitorowanie i opiniowanie infrastruktury rowerowej oraz nadzorowanie wdrożenia systemu miejskich wypożyczalni rowerów. Pełnomocnik Prezydenta zatrudniony był w MZD.

(dowód: akta kontroli str. 341-342, 1157-1160)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W latach 2014-2015 jedynymi miernikami efektywności ustalonych dla (najliczniejszych na tle pozostałych kategorii programów) własnych działań, inicjatyw, akcji był miernik w postaci zastosowanych środków represji. W żadnym z 53 działań nie zastosowano innego miernika efektywności, odwołującego się do najistotniejszych lokalnych problemów z punktu widzenia przyczyn zdarzeń drogowych, np. podniesienie świadomości bezpieczeństwa ruchu drogowego wśród seniorów (zarówno pieszych, jak i rowerzystów), jako przeważającej populacji wśród ofiar zdarzeń drogowych.

2. NIK zauważył, że wzrost zastosowanych w latach 2012-2015 środków represji w stosunku do kierujących¹²⁶ nie przełożył się istotnie na spadek liczby spowodowanych przez nich zdarzeń drogowych. Zastrzeżenia NIK budzi także intensyfikacja działań represyjnych w stosunku do pieszych. W ww. okresie nastąpił ponad dwukrotny (z 1 385 do 2 909) wzrost zastosowanych środków prawnych w stosunku do pieszych, przy czym liczba zdarzeń drogowych spowodowanych przez pieszych w 2015 r. uległa zmniejszeniu w stosunku do 2014 r. z 29 do 19. W przypadku rowerzystów, liczba spowodowanych przez nich zdarzeń drogowych w ww. okresie nie różniła się znacząco i wynosiła od 47 (w 2012 r.) do 51 (w 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1054-1060)

¹²⁴ Stanowisko Policji nie było szczegółowo uzasadniane w treści zapisów zamieszczanych na dokumentach podlegających opiniowaniu, natomiast w treści protokołów z posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa potwierdzano, że omawiane były przyczyny takiej negatywnej opinii.

¹²⁵ Nie uwzględniono negatywnej opinii Policji z tego powodu, że proponowane oznakowanie (znak B-20 przed przejazdem dla rowerzystów) stwarzało precedens sugerujący rowerzystom, że na innych przejazdach nie muszą dokonywać oceny warunków ruchu na drodze, decydując się na przejazd przez jezdnię.

¹²⁶ Z 23 926 w 2012 r. na 26 412 w 2015 r.

3. Pomimo tego, iż na terenie działania KMP dochodziło do wielu zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów, to jednak nie zostały zidentyfikowane przyczyny takiego stanu, jak też nie zaplanowano systemowych działań ukierunkowanych na poprawę bezpieczeństwa tej grupy uczestników ruchu drogowego. Dopiero w połowie 2015 r. KWP poleciła przeprowadzenie wzmożonych działań prewencyjno-kontrolnych, ukierunkowanych na rowerzystów, jako sprawców wykroczeń w ramach ogólnokrajowej kampanii edukacyjnej *Rowerem bezpiecznie do celu*.

W ocenie NIK skuteczność podejmowanych w KMP działań na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa pieszych ograniczały zarówno nieprawidłowości dotyczące rzetelnego określania miejsc szczególnie niebezpiecznych, jak też ewidencjonowania zdarzeń drogowych w SEWiK (wskazane w części III.1 niniejszego wystąpienia). Ponadto zdaniem NIK brak określenia, dla realizacji zadań skierowanych na wzrost poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, mierników innych niż zastosowane środki prawne, uniemożliwia dokonanie rzetelnej oceny skuteczności działań Policji w tym zakresie, jak też dopasowania podejmowanych w przyszłości działań do rzeczywistych potrzeb lokalnych (w tym w szczególności odnoszących się do rowerzystów, będących zarówno ofiarami, jak i sprawcami zdarzeń drogowych).

Jednocześnie NIK dostrzega wzmożenie, począwszy od 2015 r., działań mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, będące następstwem zwiększenia uwagi na te kwestie ze strony KGP oraz KWP.

3. Współpraca służb z podmiotami zewnętrznymi w zakresie inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, oraz monitorowania działań

Opis stanu faktycznego

1. Komendant nie otrzymywał oraz nie wydawał wytycznych w sprawie możliwych lub zalecanych form współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi (zewnętrznymi) w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Pomimo zapisu Porozumienia z 31 stycznia 2011 r. o współpracy pomiędzy KMP a Strażą Miejską¹²⁷, wspólne działania ograniczyły się do patroli złożonych z policjantów i strażników miejskich¹²⁸ oraz wykorzystywania należącej do Straży Miejskiej mobilnej kamery wysokiej rozdzielczości.

(dowód: akta kontroli str. 385-388, 557-562)

W latach 2014-2015, poza debatą społeczną w ramach *IV Forum Samorządowo-Policyjnego na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w Opolu i powiecie opolskim*, odbyły się również dwie inne debaty dotyczące zagadnień bezpieczeństwa z udziałem przedstawicieli jednostek samorządowych, w tym Urzędu Miasta Opola, wyższych uczelni, szkół, placówek oświatowych oraz organizacji pozarządowych.

(dowód: akta kontroli str. 1207-1267)

2. Zgodnie z informacją Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego w latach 2014-2015 nie dokonywano oceny współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi. Ostatnie wystandaryzowane sprawozdania półroczne zostało sporządzone za 2013 r. Po tym okresie sprawozdania nie były sporządzane, a tym samym nie badano efektów działań Komendanta Miejskiego w zakresie monitorowanego przez KGP miernika pn. *Wzmocnienie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w celu wzrostu poziomu bezpieczeństwa na drogach*. Komendant nie był informowany o ocenie jego współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi w celu wzrostu poziomu bezpieczeństwa na drogach za okres lat 2014-2015.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1106)

¹²⁷ Porozumienie zawarte pomiędzy Prezydentem Miasta Opola a Komendantem Miejskim.

¹²⁸ W 2013 r. Departament Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wydał wytyczne dotyczące wykonywania wspólnych patroli strażników miejskich i policjantów, z których wynika, że wspólne patrole mają na celu współdziałanie obu formacji, jednak bez naruszania uprawnień Policji.

3. Program powiatowy nie zawierał czterech obszarów współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi, o których mowa w obu programach wyższego szczebla, tj. *Programie krajowym* i *Programie wojewódzkim*. Współpraca z podmiotami pozapolicyjnymi realizowana była w następujących obszarach i z następującymi podmiotami: a) opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego¹²⁹ - z organem zarządzającym ruchem, b) okresowe przeglądy dróg - z MZD, c) edukacja i propagowanie właściwych zachowań w ruchu drogowym - z lokalnymi środkami masowego przekazu¹³⁰, d) w obszarze szkolenia kierowców - z Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Opolu. Komendant nie wnosił uwag lub zastrzeżeń, co do przebiegu, celowości lub skuteczności współpracy z ww. podmiotami pozapolicyjnymi.

(dowód: akta kontroli str.335-340, 1207-1261)

Innymi podmiotami zewnętrznymi, z którymi WRD współpracował w okresie lat 2014-2015 były m.in. Starostwo Powiatowe w Opolu, Opolska Rada Wojewódzka BRD, Stowarzyszenie Rowerowe „Piasta Opole” oraz Fundacja Pro-Lege zajmująca się popularyzacją zasad bezpiecznego zachowania i kształtowania właściwych nawyków w trakcie poruszania się na drodze¹³¹.

Jak wyjaśnił rzecznik Stowarzyszenia Rowerowego „Piasta Opole”, jedyną formą współpracy pomiędzy stowarzyszeniem a KMP było w skontrolowanym okresie zabezpieczanie cyklicznie (w każdy ostatni piątek miesiąca) przejazdu kolumny rowerzystów ulicami Opola.

Jednym z przykładów cyklicznej współpracy z organami samorządu były – w latach 2014 i 2015 – przeglądy dróg i przejść dla pieszych (nocnych) pod względem bezpieczeństwa użytkowników dróg, w tym pieszych i rowerzystów, których dokonali pracownicy Urzędu Miasta Opola (WITIGK) wraz z przedstawicielem KMP. W wyniku tego przeglądu zidentyfikowano 43 miejsca (głównie przejścia dla pieszych i skrzyżowania) wymagające wprowadzenia lub poprawy jakości ich oświetlenia¹³². W 29 z 43 przypadków zadania te zrealizowano.

Ponadto w zakresie wykraczającym poza realizację *Programu powiatowego* Wydział Prewencji KMP współpracował w realizacji swoich zadań m.in. z Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Opolu, Polskim Czerwonym Krzyżem, a także z placówkami oświatowymi.

(dowód: akta kontroli str. 345-347, 382-383, 1174, 1207-1237)

4.. Współpraca KMP ze Strażą Miejską polegała również na zabezpieczaniu imprez¹³³ cyklicznie odbywających się na terenie podlegającym nadzorowi KMP, jak również podczas pikników i akcji profilaktycznych organizowanych na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

Według wyjaśnień Naczelnika WRD cel i zakres współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi pozostawały w ścisłym związku z wnioskami z udziału w posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa. Informacja w tym zakresie przedstawiana była w latach 2014-2015 w sprawozdaniach rocznych¹³⁴ (*Sprawozdania ze stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie działania KMP w Opolu*¹³⁵), w których wyodrębnione zostało zagadnienie współpracy z instytucjami i organizacjami pracującymi na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 343-347, 1103-1106, 1207-1261)

¹²⁹ Zagadnienie przedstawiono w części III.2 niniejszego wystąpienia.

¹³⁰ TVP Opole, Nowa Trybuna Opolska oraz Radio Opole.

¹³¹ Dodatkowo w sposób niecykliczny KMP współpracowało z placówkami oświatowymi oraz Polskim Czerwonym Krzyżem.

¹³² Działania te były podejmowane niezależnie od objazdów 26 przejść dla pieszych, dokonanych przez Zastępcę Naczelnika WRD.

¹³³ M.in. Krajowy Festiwal Piosenki w Opolu, Święto Wojska Polskiego, Master Truck, Święto Niepodległości 11 Listopada.

¹³⁴ Przekazywanych m.in. do UM Opola i Starostwa Powiatowego

¹³⁵ Rozdział - II Stan bezpieczeństwa na drogach.

5. Do udziału w pracach powołanego w październiku 2003 r. *Zespołu ds. rozwoju ruchu rowerowego*¹³⁶ (jako organu doradczo-opiniującego Prezydenta Miasta Opola w sprawach budowy ścieżek rowerowych i ruchu rowerowego), organ ten nie przewidział stałego uczestnictwa przedstawiciela Policji.

(dowód: akta kontroli, str. 1794-1795)

6. W latach 2014 – 2015 KMP nie dysponowała żadnymi środkami finansowymi na działalność prewencyjną i edukacyjną. KMP nie miała zatem możliwości kierowania się wskaźnikami brd, jako wyłącznymi kryteriami wyboru programu prewencyjnego lub edukacyjnego w sytuacji, gdy decydującego znaczenia nabierało zapewnienie środków finansowych przez podmiot pozapolicyjny. Naczelnik Wydziału Prewencji KMP wyjaśnił, że w latach objętych kontrolą nie wystąpiły przypadki rezygnacji KMP z udziału lub przeprowadzenia programu edukacyjnego lub prewencyjnego, gdyż z założenia KMP nie jest inicjatorem programów, gdzie wymagany jest wkład finansowy.

(dowód: akta kontroli str.343-347)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Wydział Ruchu Drogowego KMP realizując *Program powiatowy* ograniczył się do współpracy wyłącznie z podmiotami wskazanymi wprost w tym dokumencie, jednakże w ramach działań związanych z szeroko rozumianym bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów współpraca z innymi podmiotami realizującymi zadania na rzecz bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu podejmowana była również przez inne komórki organizacyjne jednostki kontrolowanej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹³⁷, wnosi o podjęcie skutecznych działań organizacyjnych zapewniających:

1. Rzetelną identyfikację miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych lub rowerzystów, umożliwiającą skuteczne reagowanie na występujące w tym zakresie zagrożenia.
2. Wyeliminowanie przypadków zaniechania sporządzania *Kart zdarzenia drogowego* pomimo wystąpienia takich zdarzeń na terenie objętym właściwością KMP.
3. Prawidłowe odzwierciedlenie w treści *Kart zdarzenia drogowego* faktycznego przebiegu zdarzenia oraz jego skutków.
4. Skuteczny przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi KMP umożliwiający niezwłoczną aktualizację dokumentacji statystycznej, w tym zapisów w SEWIK, w przypadku pozyskania informacji o zmianie okoliczności wymagających ujawnienia w tej dokumentacji.
5. Uzyskanie wiarygodnych danych umożliwiających rzetelną ocenę skuteczności działań podejmowanych na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa pieszych lub rowerzystów.

¹³⁶ W lutym 2011 r. nazwa organu została zmieniona na *Zespół ds. rozwoju infrastruktury rowerowej* i nazwa ta zachowała aktualność do dnia zakończenia niniejszej kontroli. Zadania ww. Zespołu zostały zmienione dwukrotnie (w lutym 2011 r. oraz marcu 2014 r.) i obecnie obejmują one m.in. opiniowanie propozycji działań mających na celu rozwój infrastruktury rowerowej, popularyzację ruchu rowerowego, rekomendowanie wniosków do budżetu miasta w zakresie projektowania i budowy dróg rowerowych.

¹³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Opole, dnia 20 czerwca 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontrolerzy
Celina Augustyn
Główny specjalista kp

.....
podpis

Remigiusz Rutkowski
Doradca prawny

.....
podpis

.....
podpis