



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.003.03.2016
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. Ryszard Kozibura, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 99113 z dnia 4 lutego 2016 r. i nr LOP/23/2016 z dnia 2 czerwca 2016 r. 2. Zygmunt Świętek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/22/2016 z dnia 2 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Policji w Nysie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Smoleń, Komendant Powiatowy Policji w Nysie ² (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Komenda Powiatowa Policji w Nysie w okresie objętym kontrolą (obejmującym lata 2014-2015) realizowała zadania w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom³. Podejmowane działania nie doprowadziły jednak do istotnej zmiany stanu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, w tym do zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych mających miejsce w 2015 r. w stosunku do lat wcześniejszych. W tym zakresie należy zauważyć jednak, że zakładany w przyjętym w Komendzie (w połowie 2015 r.) Powiatowym Planie Poprawy Bezpieczeństwa Pieszonych na lata 2015-2016 spadek liczby zdarzeń z udziałem pieszych powinien nastąpić do końca 2016 r.

Podejmowane przez KPP działania w zakresie identyfikacji i monitorowania lokalizacji miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów pozwoliły na wytypowanie takich miejsc, przy czym dokonując ich wyboru nie posługiwano się ustalonymi w sposób jednoznaczny kryteriami. Przygotowując analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, wykorzystywane były w szczególności dane o zdarzeniach drogowych ewidencjonowane w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji⁴, natomiast w ograniczonym zakresie wykorzystywano opracowania zewnętrzne, nie posługując się też doświadczeniami innych państw. Ustalono jednak, że wskutek zaniechań oraz nierzetelnej realizacji obowiązków 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 gromadzone w SEWiK częściowo nie odzwierciedlały faktycznych skutków zdarzeń drogowych, które wystąpiły na terenie działania KPP w okresie objętym kontrolą.

¹ Dalej: KPP.

² Dalej: Komendant.

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.

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.

Aktywność KPP na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych oraz – w mniejszym zakresie – rowerzystów skoncentrowana została w głównej mierze na realizacji programów poprawy bezpieczeństwa pieszych (wojewódzkiego i powiatowego), uzupełnianych poprzez działania doraźne. Kontrolowana jednostka swoją aktywność w tym obszarze monitorowała za pomocą mierników związanych z liczbą ujawnionych wykroczeń i zastosowanych środków represji.

Jednocześnie NIK zauważa, że jednym z zadań Policji służących poprawie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego jest opiniowanie projektów organizacji ruchu, które to projekty mogą przewidywać zastosowanie rozwiązań infrastrukturalnych służących bezpieczeństwu pieszych i rowerzystów – w ocenie NIK stosowane w tym zakresie w jednostce kontrolowanej rozwiązania organizacyjne dotyczące opiniowania projektów organizacji ruchu ograniczały możliwość zapewnienia skutecznego nadzoru nad realizacją tych zadań.

Mając na uwadze to, iż czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, w tym również kontrola ruchu drogowego, jest ustawowym obowiązkiem Policji, wynikającym z przepisów o ruchu drogowym, NIK dostrzega również podejmowanie przez Komendę działań edukacyjnych w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także współpracę (podejmowaną jednak najczęściej z inicjatywy podmiotów pozapolicyjnych) z tzw. trzecim sektorem, ukierunkowaną w sposób ogólny na poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, jako niechronionych uczestników ruchu drogowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

Komenda Powiatowa Policji w Nysie, w tym Wydział Ruchu Drogowego⁶ funkcjonuje w oparciu o ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*⁷, 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 Policji*⁸.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy *o Policji*, Komenda jest jednostką Policji właściwą na obszarze powiatu nyskiego.

Komendant Regulaminem z 20 czerwca 2012 r. określił m.in. strukturę organizacyjną KPP, organizację i tryb kierowania jednostką oraz zadania komórek organizacyjnych. W katalogu zadań WRD, określonym w § 19 Regulaminu, ustalono dla tej komórki organizacyjnej m.in. zadania w zakresie: a) analizowania zjawisk w dziedzinie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, b) określania tendencji w tym zakresie oraz kreowania lokalnej polityki przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym; c) wykonywania czynności zapewniających bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym oraz d) wyznaczania kierunków pracy i inicjowania przedsięwzięć, których realizacja pozwoli na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku na drogach.

Organizacja pracy WRD KPP w kontrolowanym okresie wynikała ze struktury etatowej jednostki, normatywów etatowych określonych w zarządzeniach organizacyjnych Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz rozkazach organizacyjnych Komendanta.

Od 1 marca 1997 r. do dnia zakończenia kontroli Naczelnikiem WRD był podinspektor Tadeusz Dunat.

Stan etatowy WRD w badanym okresie nie ulegał zmianie i wynosił 30 etatów. Liczba obsadzonych etatów wynosiła⁹ odpowiednio 28, 29 i 29 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 policjantów*¹⁰ ogólne zadania w zakresie kontroli

⁶ Dalej: WRD.

⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 355 ze zm.

⁸ Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 50 ze zm.

⁹ Według stanu na dzień: 1 stycznia 2014 r., 31 grudnia 2014 r. oraz 31 grudnia 2015 r.

¹⁰ Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100; dalej: zarządzenie nr 609.

ruchu drogowego może wykonywać policjant posiadający przeszkolenie zawodowe podstawowe, o którym mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie *szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji*¹¹. Przeszkolenie takie posiadali wszyscy funkcjonariusze WRD, spośród których 2 posiadało dodatkowe kwalifikacje w zakresie ruchu drogowego, zgodne z programem kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna¹². Natomiast przeszkolenie zawodowe, umożliwiające wykonywanie niektórych zadań, wskazanych w § 4 ww. zarządzenia, posiadało:

- w zakresie wykonywania czynności na miejscu zdarzenia drogowego (pkt 3) – 3 policjantów;
- w zakresie kontroli zapisów tachografów (pkt 5) – 8 funkcjonariuszy WRD¹³.

Liczba zdarzeń drogowych na drogach powiatu nyskiego zarejestrowana w KPP wyniosła w 2014 r. ogółem 1 160¹⁴, w tym z udziałem pieszych i rowerzystów – 94¹⁵ (8,1%), a w 2015 r. 1 274¹⁶ (wzrost w stosunku do 2014 r. o 9,8%), w tym z udziałem ww. niechronionych uczestników ruchu drogowego – 97¹⁷ (7,6% zdarzeń drogowych w 2015 r.; wzrost o 3,2% w porównaniu do 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 59-70, 215-301, 1088)

Identyfikacja miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

1. Komendant w kontrolowanym okresie nie ustalił w formie pisemnej kryteriów (ilościowych¹⁸ lub jakościowych¹⁹) identyfikacji miejsc (lokalizacji) szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów. Jednocześnie Komenda Wojewódzka Policji²⁰ nie przekazywała do KPP, celem ewentualnego wykorzystania, wytycznych dotyczących typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, ani też wystandaryzowanych kryteriów identyfikacji takich miejsc.

Naczelnik WRD KWP w grudniu 2014 r. zobowiązał Komendanta do objęcia nadzorem wytypowanych przejść dla pieszych, na których występuje największe zagrożenie. Natomiast w lutym 2015 r. Naczelnik WRD KWP zobowiązał policjantów biorących udział w spotkaniach Komisji ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego przy Starościu Nyskim²¹ do podjęcia działań zmierzających do identyfikacji najbardziej niebezpiecznych miejsc dla pieszych, a następnie wdrożenia określonych rozwiązań zapewniających bezpieczeństwo.

Do obowiązku typowania przez funkcjonariuszy KPP miejsc niebezpiecznych odnosiła się również (w sposób pośredni) KWP, która w październiku 2015 r. poleciła, aby m.in. w ramach dyslokacji służby, na obszarze zabudowanym, wyznaczyć policjantom miejsca stałego nadzoru nad ruchem pieszym i pojazdów (newralgiczne skrzyżowania w godzinach szczytu okolice targowisk, wyznaczone ciągi pieszo-rowerowe itp.) oraz w oparciu o analizę stanu zagrożenia na podległym terenie opracować zadania doraźne, uwzględniając problematykę zdarzeń drogowych z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego. Ponadto bezpośrednio z KWP przekazano Komendantowi analizy *Stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie województwa opolskiego*, sporządzone za miesiąc czerwiec 2015 r., za wrzesień 2015 r. oraz za listopad 2015 r., w których m.in. polecono objęcie szczególną uwagą rowerzystów poruszających się bez wymaganego oświetlenia od zmierzchu do świtu oraz przejeżdżających przez przejścia dla pieszych, przy czym miejsca takie należało wyznaczyć do nadzoru na odprawach służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 81-103, 215-301)

¹¹ Dz. U. Nr 126, poz. 877 ze zm.

¹² 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.).

¹³ Innych szkoleń specjalistycznych z katalogu wymienionego w § 4 zarządzenia nr 609 funkcjonariusze WRD nie odbywali.

¹⁴ Z tego 75 wypadków i 1 085 kolizji.

¹⁵ Z tego 29 wypadków i 65 kolizji.

¹⁶ Z tego 103 wypadki i 1 171 kolizji.

¹⁷ Z tego 33 wypadki i 64 kolizje.

¹⁸ Np. liczba zdarzeń drogowych (wypadków, kolizji) z udziałem m.in. pieszych i rowerzystów albo liczba ofiar śmiertelnych w danych lokalizacjach.

¹⁹ Np. stopień obrażeń ofiar wypadków (ranni lekko i ciężko).

²⁰ Dalej: KWP.

²¹ Dalej: Komisja ds. BiORD.

Komendant w celu realizacji ww. zaleceń, w Systemie Wspomagania Dowodzenia²² określał dla policjantów WRD zadania na poszczególne dni oraz miejsca ich realizacji. Zadania te obejmowały sposób realizacji czynności oraz wskazywały ciągi ulic i dróg przewidzianych dla pełnienia służby patrolowej. Wśród czynności dodatkowych ujmowano m.in. zadania w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Do najczęstszych zadań służb patrolowych WRD na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, ujmowanych w protokołach odprawy do służby patrolowej w 2015 r., należało m.in.:

- 1) zatrzymywanie i karanie kierowców wyprzedzających przed przejściami dla pieszych, szczególnie na jezdniach o dwóch pasach ruchu w jednym kierunku oraz omijających pojazdy zatrzymujące się przed przejściem dla pieszych,
- 2) przeciwdziałanie parkowaniu samochodów bezpośrednio przed przejściem dla pieszych oraz ochrona pieszych na przejściach przez jezdnię,
- 3) reagowanie na wykroczenia popełniane przez pieszych,
- 4) stosowanie środków represji wobec kierujących rowerami poruszającymi się po chodnikach w centrum miast oraz kierowanie w stanie po użyciu alkoholu,
- 5) ujawnianie pieszych, którzy poza obszarem zabudowanym, od zmroku do świtu, poruszają się bez elementów odblaskowych, połączone z wręczeniem przez policjanta opaski odblaskowej.

(dowód: akta kontroli str. 470-494)

W maju 2015 r. weszły w życie dwa programy poprawy bezpieczeństwa pieszych, tj. Wojewódzki Program Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na Lata 2015-2016²³ oraz Program Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na Lata 2015-2016 na terenie działania KPP²⁴. W WPPBP, przewidziano, że PPPBP powinien być opracowany w oparciu o założenia wynikające z zapisów planu obejmującego obszar województwa opolskiego. W ramach WPPBP, w pkt 2 celu szczegółowego III/3 (*Diagnoza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w obszarze pieszych*) I Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu²⁵ umieścił zadanie dotyczące typowania najbardziej zagrożonych miejsc dla pieszych oraz konsekwentne dyslokowanie służby, za realizację którego odpowiedzialnym został – zgodnie z treścią ww. Programu – Naczelnik WRD. PPPBP szczegółowo wskazywał na cel, jaki na podstawie tego programu powinien zostać osiągnięty, tj. intensyfikację działań mających na celu ujęcie i ukaranie sprawców wykroczeń wobec pieszych (kierujących) oraz utrzymanie dotychczasowego poziomu reakcji na wykroczenia popełnione przez pieszych. W treści PPPBP, 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 odblaskowych poza terenem zabudowanym)²⁶. PPPBP w części *Analiza* uwzględniał czynności typowania miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i konsekwentnego dyslokowania służb patrolowych w tych miejscach. Formą monitorowania przedsięwzięć z zakresu poprawy bezpieczeństwa pieszych przewidzianą w PPPBP było sporządzanie kwartalnych sprawozdań z uwzględnieniem liczby wypadków drogowych z udziałem pieszych na terenie poszczególnych gmin oraz efektywności policjantów w zakresie proporcjonalności stosowanych sankcji do poszczególnych zagrożeń pieszych, jak również przekazanie ww. sprawozdań do Naczelnika WRD KWP²⁷. Sprawozdania (informacje) o monitorowaniu przedsięwzięć odpowiadały wzorowi wskazanemu w programie wojewódzkim²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 455-467)

²² Dalej: SWD.

²³ Opracowany na podstawie Krajowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na Lata 2015-2016. Dalej: WPPBP.

²⁴ Zatwierdzony przez Komendanta, który wyznaczył Naczelnika WRD jako odpowiedzialnego za realizację tego programu. Dalej: PPPBP.

²⁵ Dalej: Zastępca KWP odpowiedzialny za prewencję.

²⁶ Zadania w tej części PPPBP nie wykraczały poza zakres WPPBP (zostały w całości przeniesione z pkt V. WPPBP).

²⁷ Ta forma monitorowania została przeniesiona z WPPBP pkt VII.7.

²⁸ Ten sam wzór sprawozdania umieszczony był na str. 14. Programu Krajowego

Naczelnik WRD skierował do zarządców dróg²⁹ na terenie powiatu nyskiego 16³⁰ w 2014 r. i 18³¹ w 2015 r. wystąpień i informacji w sprawie nieprawidłowości w stanie infrastruktury drogowej lub/i organizacji ruchu, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów. Podstawą kierowania ww. wystąpień i informacji były ustalenia dokonane w trakcie przeglądów dróg, w tym m.in. w zakresie prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych oraz analizy przyczyn zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów. Wnioski KPP w zakresie zapewnienia prawidłowego oświetlenia przejść dla pieszych oraz dotyczące naprawy, zmiany i uzupełnienia oznakowania dróg były sukcesywnie realizowane przez zarządców dróg, natomiast dotyczące zmian w infrastrukturze drogowej oraz w organizacji ruchu, wymagające znacznych nakładów finansowych, były odrzucane lub ich realizację uzależniono od pozyskania środków finansowych.

Ponadto KPP zarządcom dróg przekazała w 2014 r. 125, a w 2015 r. 37 notatek urzędowych policjantów pełniących służbę patrolową, w których wskazywano ujawnione przypadki naruszenia bezpieczeństwa i porządku ruchu, w tym dotyczące infrastruktury drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 12-29, 40, 392-433, 449-451, 989-995, 1021-1029, 1109)

2. Jakkolwiek w dokumentacji WRD (obejmującej PPPBP, analizy stanu bezpieczeństwa pieszych oraz rowerzystów z okresu objętego kontrolą NIK) nie powoływano się wprost na opracowania naukowe lub eksperckie, to jednak Pierwszy Zastępca Komendanta, pełniący nadzór nad pionem ruchu drogowego wyjaśnił, że w procesie analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego korzystał z następujących opracowań: *Program szkoleń w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego*³², *Ochrona pieszych*³³, *Wypadki drogowe w Polsce w 2013 r. i w 2014 r.*³⁴, *Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020*³⁵ oraz *Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Krajowego 2005-2013 GAMBIT 2005*³⁶. Ponadto wskazał, że powyższe opracowania i wnioski w nich zawarte przełożyły się m.in. na określenie kryteriów dla przejść dla pieszych celem uznania ich za niebezpieczne, a wnioski dot. struktury wiekowej pieszych narażonych na wypadki i potrącenia służyły wyodrębnieniu grup docelowych, objętych działaniami profilaktycznymi o większej intensywności, m.in. spotkania z seniorami oraz dziećmi. Jednakże ww. opracowania były wykorzystywane w pierwszej kolejności do wdrożenia PPPBP.

Ustalenia kontroli (opisane w dalszej części wystąpienia) potwierdzają, iż sporządzone w KPP analizy stanu bezpieczeństwa zawierały wykazy miejsc wypadków oraz skutków w odniesieniu do trzech kolejnych lat, tj. w okresie uznawanym za minimalny, umożliwiającym ich dokonanie. Ponadto potwierdzono także fakt prowadzenia działań edukacyjnych skierowanych zarówno do dzieci, jak i do seniorów.

(dowód: akta kontroli str. 73-78, 215-255, 456-467, 1022-1023)

3. Naczelnik WRD w okresie objętym kontrolą sporządzał analizy i inne opracowania, których zakres wyczerpywał postanowienia § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 zarządzenia nr 635. Informacje te były prezentowane na odprawach kierownictwa KPP z naczelnikami komórek organizacyjnych KPP. W ww. dokumentacji Naczelnik WRD przedstawiał m.in. analizy stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, w ujęciu narastającym, w porównaniu do analogicznych okresów dwóch poprzednich lat, w których ujmowano m.in.: a/ liczbę wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów oraz liczbę zabitych i rannych w tych wypadkach, b/ liczbę sprawców wypadków w rozbiciu na pieszych, rowerzystów i kierujących, c/ liczbę poszczególnych przyczyn zdarzeń drogowych z winy pieszych i rowerzystów³⁷, d/ przyczyny wypadków z udziałem pieszych

²⁹ Zarządu Dróg Powiatowych w Nysie (dalej: ZDP), Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Opolu (dalej: GDDKiA Oddział w Opolu), Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu (dalej: ZDW) oraz burmistrzów i wójtów miast i gmin na terenie powiatu nyskiego (jako zarządców dróg gminnych).

³⁰ W tym 13 dotyczących pieszych i trzy dotyczące pieszych i rowerzystów.

³¹ W tym 15 dotyczących pieszych i dwa dotyczące pieszych i rowerzystów.

³² Materiały szkoleniowe wersja 08/2005, opracowane przez Krajową Radę BRD (wydanie 10 tomowe).

³³ Podręcznik dla organizatorów ruchu pieszego wydany przez Krajową Radę BRD w 2014 r. – praca zbiorowa naukowców z Politechniki Gdańskiej i Politechniki Krakowskiej.

³⁴ Opracowanie Biura Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

³⁵ Opracowanie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z dnia 23 czerwca 2013 r.

³⁶ Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 19 kwietnia 2005 r.

³⁷ Wtargnięcie pieszego na jezdnię, przejście pieszego na czerwonym świetle, wymuszenie pierwszeństwa przez rowerzystę.

z winy kierujących³⁸, e/ wykaz miejsc wypadków spowodowanych przez pieszych oraz rowerzystów³⁹, f/ wykaz miejsc wypadków spowodowanych przez kierujących, w których poszkodowanymi byli piesi i rowerzyści, g/ liczbę kolizji z udziałem pieszych i rowerzystów, z podziałem na zaistniałe z winy pieszego/rowerzysty, z winy kierującego i winy innego uczestnika zdarzenia, h/ wykaz miejsc kolizji, do których doszło z winy pieszych lub rowerzystów⁴⁰, z winy kierujących w zdarzeniach z potrąceniem pieszego, a także w których poszkodowani zostali rowerzyści, z wyszczególnieniem miejsca zdarzenia, liczby kolizji w danym okresie i ich przyczyn.

(dowód: akta kontroli str. 107-255)

Realizację zadań określonych w § 5 ust. 1 pkt 3 zarządzenia nr 635 Naczelnik WRD udokumentował dwoma opracowaniami pn. *Nieprawidłowe organizacje ruchu drogowego na drogach powiatu nyskiego* (sporządzone w 2014 r.) i *Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK-46. Człowiek – Droga – Pojazd* (sporządzone w 2015 r.⁴¹).

W opracowaniu z 2014 r. Naczelnik wskazał nieprawidłowe rozwiązania komunikacyjne, z wyszczególnieniem istoty tych nieprawidłowości i propozycji zmian. W zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, wyszczególniono niebezpieczne przejścia dla pieszych w Nysie oraz ulice, które piesi przechodzą w miejscach niedozwolonych ze względu na brak przejść w najbliższej okolicy.

W opracowaniu z 2015 r. (przedstawionym na debacie społecznej z udziałem m.in. przedstawicieli zarządców dróg i Straży Miejskiej w Nysie) zawarto analizę wypadków na DK nr 46 za lata 2013-2015 (do października). W wypadkach tych nie uczestniczyli piesi i rowerzyści.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że analizę z 2014 r. sporządził na podstawie zdarzeń drogowych, w których jako jedną z ustalonych istotnych przyczyn zaistnienia zdarzenia była niewłaściwa organizacja ruchu. Inspiracją do sporządzenia tej analizy było negowanie przez zarządców dróg zasadności wystąpień KPP (niejednokrotnie powtarzanych dla danego miejsca zdarzenia drogowego) o podjęcie działań w celu poprawy rozwiązań komunikacyjnych. Analiza ta była prezentowana na jednej z odpraw w KPP oraz została przesłana drogą elektroniczną do KWP, która przekazała ją Wojewodzie Opolskiemu.

(dowód: akta kontroli str. 302-360)

4. Miejsca szczególnie niebezpieczne Naczelnik WRD w latach 2014-2015 określił w piśmie z dnia 10 grudnia 2015 r.⁴² skierowanym do WRD KWP. Lista tych miejsc zawierała 10 lokalizacji, w tym trzy skrzyżowania dróg i siedem odcinków dróg i ciągów ulic. Trzy odcinki dróg⁴³ wskazane na tej liście, jako miejsca szczególnie niebezpieczne, miały długość powyżej 5 km. Dwa odcinki dróg ujęte na ww. liście miejsc szczególnie niebezpiecznych⁴⁴ pokrywały się częściowo z pięcioma odcinkami dróg i ulic wskazanymi w informacji skierowanej przez WRD do KWP w dniu 22 czerwca 2015 r.⁴⁵, jako miejsca niebezpieczne dla pieszych.

W działaniach WRD na rzecz lokalizacji miejsc niebezpiecznych nie wykorzystywano interaktywnej mapy dostępnej na stronie Polskiego Obserwatorium BRD, a jako przyczynę wskazywano trudności techniczne, np. brak połączenia z Internetem lub utrudnione połączenie z wybraną stroną. Na podstawie prowadzonej w WRD dokumentacji sporządzono również wykazy miejsc niebezpiecznych (odrębnie dla pieszych i rowerzystów), obejmujące lata 2013-2015, które stanowiły element analizy stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. W wykazach tych ujmowano wszystkie zdarzenia drogowe z udziałem pieszych i rowerzystów, do których doszło w ww. okresie ostatnich lat⁴⁶. Z danych tych wynikało, że na terenie działania KPP

³⁸ Wymijanie na przejściu dla pieszych, cofanie, omijanie.

³⁹ Miejsce zdarzenia, ilość wypadków w danym miejscu, liczba zabitych i rannych.

⁴⁰ W okresie ostatnich dwóch lat.

⁴¹ W związku z największą liczbą zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów samochodowych i poszkodowanych w tych zdarzeniach na tej drodze (w miesiącach I-IX 2015 r. i 2014 r. odnotowano na DK nr 41 odpowiednio: 27 i 7 wypadków, 151 i 84 kolizje, 7 i 4 zabitych w wypadkach oraz 35 i 17 rannych).

⁴² W odpowiedzi na polecenie naczelnika WRD KWP, zawarte w piśmie z 9 grudnia 2015 r.

⁴³ Odcinek DK nr 46 Stary Paczków-Ścibórz od 35 km do 39 km, 7 hm, odcinek DK nr 46 Pakosławice-Sidzina od 61 km, 5 hm do 67 km, 2 hm i DW nr 411 na odcinku Nowy Świątów-Głucholazy od 9 km, 7 hm do 17 km.

⁴⁴ DK nr 46 w Nysie – ul. Grodkowska na całej długości osiedla podzamcze oraz ul. Moniuszki od nr 1 do nr 10 w Nysie.

⁴⁵ Ciąg DK nr 46 na terenie Nysy i ciąg ośmiu ulic w centrum Nysy, w tym ul. Moniuszki.

⁴⁶ Wykazy prowadzono w ramach *Analiz* szczegółowo omówionych w części III.1 w pkt 2 niniejszego wystąpienia.

zidentyfikowano: a/ 21 miejsc wypadków spowodowanych przez pieszych, w tym w 3 miejscach takie wypadki wystąpiły dwukrotnie (a 5 osób doznało obrażeń), b/ 10 miejsc wypadków z udziałem pieszych, spowodowanych przez kierujących, w tym w jednym miejscu wystąpiły dwa takie zdarzenia (dwie osoby ranne). Ponadto wykazano 13 miejsc wypadków spowodowanych przez rowerzystów oraz 15 miejsc wypadków, w następstwie których osobami poszkodowanymi byli rowerzyści (w jednym z tych miejsc doszło do dwóch zdarzeń, a w innym – do trzech, gdzie poszkodowanych zostało łącznie 5 osób, w tym jedna osoba zmarła). Dane w tych analizach obejmowały również informacje odnoszące się do kolizji.

Wykazy nie uwzględniały podziału ulegających wypadkom pieszych i rowerzystów na *rannych lekko i rannych ciężko*. Zgodnie z celem szczegółowym III/3 WPPBP (*Diagnoza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w obszarze pieszych*), bieżące analizowanie stanu zagrożenia pieszych wymagało wskazania miejsc i okresów występowania wypadków z udziałem pieszych. W sporządzonych *Analizach* wprowadzie podano miejsca zdarzeń drogowych skutkujących ofiarami wśród niechronionych uczestników ruchu, jednakże nie uwzględniono czasu występowania zagrożenia, poprzez podanie np. w jakich dniach tygodnia i w jakich godzinach kumulują się wypadki z udziałem pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 104-105, 228-229, 378, 468-469)

Naczelnik wyjaśnił, że miejsca niebezpieczne ustalano na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym w szczególności wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, a podstawowym kryterium ich wyboru była liczba zdarzeń. Ponadto wyjaśnił, że przy typowaniu miejsc niebezpiecznych bierze się pod uwagę rodzaj zdarzenia⁴⁷. Na wybór ww. lokalizacji miały wpływ skutki zdarzeń, spostrzeżenia policjantów WRD (przekazywane ustnie w trakcie odpraw i rozliczeń służby patrolowej), a także wnioski użytkowników dróg i mieszkańców, nie miał natomiast wpływu stan obrażeń ofiar zdarzeń drogowych.

Wybór miejsc niebezpiecznych i szczególnie niebezpiecznych nie został poprzedzony określeniem progu istotności, a ponadto ustalane lokalizacje miejsc niebezpiecznych nie były weryfikowane w zakresie celowości i zasadności ich wytypowania.

Do WRD telefonicznie zgłaszano odcinki dróg, na których pojazdy poruszają się ze zbyt dużą prędkością (dotyczyło to w większości dróg gminnych i lokalnych), najczęściej z prośbą o zainstalowanie radaru.

(dowód: akta kontroli str. str. 107-255, 456-469, 495-496, 608-609, 1186-1209)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki, kiedy KPP została oficjalnie poinformowana przez podmioty zewnętrzne o miejscu szczególnie niebezpiecznym, i tak przez:

1) ZDP (pismo z 9 stycznia 2015 r.) – w związku z wnioskiem Społecznego Komitetu Usprawnień Komunikacyjnych w Nysie o wprowadzenie zakazu ruchu dla pojazdów powyżej 10 t, na ul. Sudeckiej w Nysie, zwrócił się o wykaz zdarzeń jakie miały miejsce na określonym odcinku drogi, wskazując przy tym na okoliczność podniesioną przez wnioskodawcę, iż ze względu na obustronne parkowanie samochodów osobowych, pojazdy o masie powyżej 10 t muszą jechać środkiem jezdni, co uniemożliwia im minięcie się, a tym samym stwarza zagrożenie dla ruchu pieszych, który jest tam wyjątkowo duży – w oparciu o ww. wnioski w WRD dokonano weryfikacji danych w SEWiK za lata 2013-2014, w wyniku czego nie stwierdzono, by w miejscu tym odnotowano zdarzenia drogowe z udziałem pojazdów ciężarowych;

2) Burmistrza Otmuchowa (pismo z dnia 2 października 2015 r.) – przekazał wniosek Rady Sołectkiej w Nieradowicach o podjęcie działań zmierzających do spowolnienia ruchu na głównej drodze w ww. miejscowości, z uwagi na zagrożone bezpieczeństwo dzieci dojeżdżających do szkoły – w odpowiedzi Komendant poinformował o przeprowadzonych przez policjantów WRD kontrolach prędkości pojazdów poruszających się po drodze powiatowej w tej miejscowości i ich efektach, deklarując przy tym dalszą realizację doraźnych kontroli ruchu drogowego⁴⁸.

(dowód: akta kontroli str. 367-373)

Informacje o ww. miejscach niebezpiecznych, wytypowanych przez KPP, nie były przekazywane innym podmiotom w latach objętych kontrolą. Natomiast na prośbę samorządów KPP przesłała:

1) Urzędowi Miejskiemu w Nysie⁴⁹ (w marcu 2015 r.), wykaz wypadków drogowych zaistniałych

⁴⁷ Tj. uderzenie pojazdu w przeszkodę, zderzenie się pojazdów, uderzenie pojazdu w pieszego, rowerzystę.

⁴⁸ Kontrola zdarzeń drogowych za okres od kwietnia do września 2015 r. nie wykazała w Nieradowicach zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów.

⁴⁹ Dalej: UM.

na terenie gminy Nysa w 2014 r., zawierający ulicę lub odcinek drogi, w na których zaistniały wypadki, liczbę zabitych i rannych w wypadkach na tych ulicach i odcinkach dróg oraz rodzaj wypadku lub przyczyna,

- 2) Urzędowi Miejskiemu w Paczkowie informację (w kwietniu 2015 r.) o zaistniałych w latach 2012-2014 zdarzeniach drogowych na odcinku DK nr 46, *od skrzyżowania z DW nr 382 do skrzyżowania z DW nr 382 w kierunku granicy Państwa*,
- 3) Urzędowi Miejskiemu⁵⁰ w Głucholazach informację (w styczniu 2015 r.) o zdarzeniach na drogach zaistniałych w Gminie Głucholazy w 2014 r.

Dane w zakresie ilości, skutków i głównych przyczyn wypadków drogowych w powiecie nyskim i gminie Łambinowice w latach 2004-2014 KPP przekazała również⁵¹ Stowarzyszeniu Przyrodniczo-Kulturowemu PANORAMA WIERZBIA w Wierzbju.

Pismem z 12 marca 2015 r. KPP poinformowała też GDDKiA Oddział w Opolu o zaistnieniu w określonym miejscu drogi krajowej⁵² wypadku, w którym zginęła jedna osoba, a trzy doznały bardzo poważnych obrażeń ciała. Przywołano przy tym dane statystyczne Policji wskazujące, że miejsce to należy do najniebezpieczniejszych na ww. drodze krajowej. Podkreślono, że w ocenie Policji wpływ na ten stan miała konstrukcja drogi, wobec czego zgłoszono postulat jej pilnej przebudowy.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że z inicjatywy KPP sześć lat temu GDDKiA Oddział w Opolu i Gmina Łambinowice uzgodniły przebudowę ww. skrzyżowania, jednak do dnia kontroli NIK inwestycja ta nie została podjęta.

(dowód: akta kontroli str. 361-366, 1211)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jakkolwiek w okresie objętym kontrolą w KPP identyfikowano zarówno miejsca (lokalizacje) zdarzeń drogowych, przy uwzględnieniu ich częstotliwości oraz skutków, jak też wytypowano miejsca szczególnie niebezpieczne, to jednak zdaniem NIK skuteczność takich działań mogła być ograniczona, z uwagi na brak jednoznacznego określenia kryteriów, uwzględniających specyfikę lokalną obszaru objętego działaniami jednostki kontrolowanej, umożliwiającym w sposób obiektywny ocenę i typowanie takich miejsc. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, iż informacje o takich kryteriach (jak 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) zainteresowani mogli uzyskać z powszechnie dostępnych źródeł⁵³.

System monitorowania zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów

Opis stanu
faktycznego

5. WRD jako komórka właściwa do spraw ruchu drogowego KPP, w myśl § 6 ust. 2 zarządzenia nr 635, była zobowiązana do nadzoru merytorycznego nad SEWiK, który powinien obejmować m.in. kontrolę rzetelności danych wprowadzanych do tego systemu. W latach 2014-2015 nie dokumentowano prowadzenia ww. działań, jednakże, jak wyjaśnił I Zastępca Komendanta, w KPP bieżące kontrole w ww. zakresie prowadził naczelnik WRD, który informował o wynikach nadzoru oraz podjętych działaniach mających na celu uniknięcie w przyszłości uchybień przy rejestracji zdarzeń, które sporadycznie się zdarzały. Jako przyczynę niedokumentowania takich czynności, Naczelnik WRD wskazał brak takiego obowiązku. Jakkolwiek kontrola NIK nie ujawniła nieprawidłowości w zakresie odzwierciedlenia treści *Kart zdarzeń drogowych* w SEWiK, to jednak wystąpiły przypadki braku aktualizowania zawartych w tym systemie danych (opisane w dalszej części wystąpienia w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*), które nie zostały ujawnione przez Naczelnika WRD. Świadczy to zdaniem NIK, o ograniczonej skuteczności sprawowanego w tym zakresie nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 387, 388, 390-391)

Również uwag i wniosków dotyczących funkcjonowania SEWiK, które, według wyjaśnień I Zastępcy Komendanta, kierowane były do WRD KWP, nie formułowano na piśmie, a ponadto okoliczności tych nie dokumentowano w tej formie. Dotyczyły one w szczególności braku możliwości wprowadzenia do SEWiK nr drogi powiatowej, a problem ten, zgodnie z informacją

⁵⁰ Dalej: UM w Głucholazach.

⁵¹ Pismem z dnia 17 lipca 2015 r., na prośbę z dnia 13 lipca 2015 r.

⁵² Skrzyżowanie DK nr 46 (72,2 km) z drogą powiatową nr 1536 O.

⁵³ S. Gaca, W. Suchorzewski, M. Tracz. Inżynieria ruchu drogowego – teoria i praktyka. Warszawa 2009 r.

uzyskaną z KWP w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁴, nie został dotychczas wyeliminowany.

(dowód: akta kontroli str. 387, 388, 390, 1142-1144)

W latach objętych kontrolą na terenie działania KPP doszło do jednego zdarzenia drogowego na przejeździe dla rowerów. Zdarzenie to miało miejsce w dniu 28 kwietnia 2015 r., tj. w okresie obowiązywania zarządzenia Nr 635. W *Karcie zdarzenia drogowego* w systemie SEWiK, w charakterystyce miejsca ww. zdarzenia podano *droga dla rowerów*.

(dowód: akta kontroli str. 381-385)

W okresie objętym kontrolą zarówno Komendant Główny, jak i Komendant Wojewódzki nie przekazywali wytycznych lub zaleceń dotyczących monitorowania i weryfikacji w systemie SEWiK danych dotyczących ofiar wypadków drogowych, w tym stopnia ciężkości poniesionych obrażeń. Jednocześnie w KPP nie prowadzono działań w tym zakresie.

I Zastępca wyjaśnił, że na miesięcznych odprawach w KWP kilka razy poruszana była kwestia monitorowania i nadzoru nad rzetelnością danych wprowadzanych do systemu SEWiK, w dużym stopniu ogólności, bez wyartykułowania zagadnienia „weryfikacja ciężkości poniesionych obrażeń”. Zalecenia z tych odpraw przekazywane były ustnie na odprawach naczelnikowi WRD i innym funkcjonariuszom nadzoru tego Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 1013-1016, 1110)

6. Według danych WRD w kontrolowanym okresie, tj. od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 października 2015 r., zostały sporządzone ogółem 2 434 *Karty zdarzeń drogowych* [z tego 1 160 (47,7%) w 2014 r. i 1 274 (52,3%) w 2015 r.], w tym 191 *Kart zdarzeń drogowych* z udziałem pieszych lub rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 215-301)

Zgodnie z § 4 zarządzenia nr 635 funkcjonariusze WRD mieli obowiązek⁵⁵ odwzorowania miejsca, okoliczności, uczestników i skutków zdarzenia drogowego.

Badanie dokumentacji 30 zgłoszeń dotyczących zdarzeń drogowych z udziałem pieszych lub rowerzystów, w tym w zakresie prawidłowości sporządzenia *Kart zdarzenia drogowego* oraz ich odwzorowania w SEWiK⁵⁶ wykazało m.in., że: a/ dla wszystkich ww. zdarzeń zostały wypełnione *Karty zdarzenia drogowego*; b/ dane zarejestrowane w SEWiK były w 27 przypadkach (90%) zgodne z danymi zawartymi w *Kartach zdarzeń drogowych*; c/ dane wynikające z pozostałej dokumentacji będącej w posiadaniu WRD dotyczącej badanych zdarzeń drogowych (tj. m.in. w notatkach urzędowych) były zgodne z danymi w *Kartach zdarzeń drogowych*; d/ dla wszystkich zdarzeń drogowych zostały podane dane lokalizacyjne (adres miejsca zdarzenia i współrzędne geograficzne w tym GPS).

Dane ze wszystkich ww. *Kart zdarzeń drogowych* zostały wprowadzone do systemu SEWiK w terminie określonym w § 4 ust. 5 zarządzenia nr 635. Spośród objętych badaniem zdarzeń 28 obsługiwało 20 policjantów zatrudnionych w WRD, jedno – trzech funkcjonariuszy z Komisarzatu Policji⁵⁷ w Głucholazach i jedno – dzielnicowy z KP w Paczkowie⁵⁸. W każdym przypadku przynajmniej jeden członek zespołu obsługującego dane zdarzenie posiadał wymagane przeszkolenie, umożliwiające wykonywanie czynności na miejscu tego zdarzenia. Dane zdarzeń drogowych wprowadzonych do SEWiK, wbrew obowiązкови wynikającemu z § 4 ust. 4 zarządzenia nr 635, nie były aktualizowane (zmieniane) w zakresie faktycznych skutków obrażeń doznanych przez osoby w nich uczestniczące, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 374, 379, 434-448, 452, 507-517, 1212-1220)

Przeprowadzone dodatkowo badanie, którym objęto 42 zdarzenia drogowe z udziałem pieszych i rowerzystów z okresu od dnia 1 kwietnia 2015 r. do dnia 30 września 2015 r., wykazało zgodność danych zawartych w dokumentacji zdarzeń drogowych, jak również

⁵⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

⁵⁵ W szczególności załącznik nr 1 do ww. zarządzenia, w którym wskazano sposób wypełnienia dokumentacji statystycznej na miejscu wypadku (tabele nr I-XII)

⁵⁶ Badaniem objęto zdarzenia drogowe z udziałem pieszych i rowerzystów, do których doszło w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 października 2015 r., w tym ośmiu z 2014 r. i 22 z 2015 r.

⁵⁷ Dalej: KP.

⁵⁸ Do którego dołączył patrol WRD, który wykonał czynności procesowe.

danych zawartych w *kartach zdarzenia drogowego* w zakresie skutków tych zdarzeń z danymi odzwierciedlonymi w SEWiK.

(dowód: akta kontroli str. 115-120)

7. Badanie prawidłowości sporządzenia pięciu *Kart zdarzeń drogowych*⁵⁹, w których wystąpił zgon pieszego lub rowerzysty oraz odwzorowania zarejestrowanych w nich danych w SEWiK⁶⁰ wykazało m.in., że dla wszystkich zdarzeń zostały sporządzone *Karty zdarzeń drogowych*; dane zawarte w tych kartach były zgodne z dokumentacją zdarzenia drogowego; dane zarejestrowane w SEWiK były zgodne z danymi zawartymi w ww. dokumentach; sprawcy zdarzeń nie byli karani mandatami karnymi – dla każdego zdarzenia prowadzono czynności wyjaśniające (dochodzenie); dla wszystkich zdarzeń zostały podane ich lokalizacje, w tym GPS; zdarzenia obsługiwało sześciu policjantów, z których trzech posiadało przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego⁶¹, dane zdarzeń drogowych wprowadzone do SEWiK nie były aktualizowane (zmieniane).

(dowód: akta kontroli str. 379, 617-618, 910-913)

8. W latach objętych kontrolą na terenie działania KPP zaistniało jedno zdarzenie drogowe, którego sprawcą był rowerzysta, wobec którego zastosowano środek prawny *pouczenie*⁶². Zdarzenie (kolizja) miało miejsce w dniu 28 kwietnia 2015 r. w Nysie, a sprawcą był rowerzysta, który nieprawidłowo wymijał innego rowerzystę i doprowadził do czołowego zderzenia pojazdów.

Zarówno w dokumentacji zdarzenia drogowego, jak i w notatniku służbowym policjanta będącego na miejscu zdarzenia drogowego (nr identyfikacyjny 812404⁶³), istniał wyłącznie zapis o zastosowaniu pouczenia jako środka prawnego (art. 41 ustawy z 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*⁶⁴), bez wzmianki o przyznaniu się rowerzysty do popełnienia wykroczenia drogowego.

I Zastępca Komendanta wyjaśnił, że funkcjonariusz nie ma obowiązku wpisywania do notatnika informacji, że sprawca przyznał się do winy.

(dowód: akta kontroli str. 600-607, 610-614, 619, 1221-1222)

9. Na terenie działania KPP w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia drogowe, do których zostały zadysponowane patrole Policji i w których śmiertelne ofiary wypadków (w tym piesi i rowerzyści) nie zostały zakwalifikowane w systemie SEWiK jako ich faktyczne ofiary, a których zgon – według danych posiadanych przez Policję – nastąpił w wyniku samobójstwa lub z przyczyn naturalnych.

(dowód: akta kontroli str. 594, 597, 616-618)

10. Kontrola próby dotyczącej wybranych 20 zdarzeń z udziałem 20 osób (pieszych i rowerzystów), u których – zgodnie z danymi zawartymi w SEWiK w części X. *Uczestnicy* – obrażenia i urazy nie wystąpiły, bądź zostały zakwalifikowane jako lekkie – wykazała m.in., że dla 10⁶⁵ spośród 13 zdarzeń, w których uczestnicy nie doznali obrażeń oraz dla trzech zdarzeń⁶⁶, w których piesi odnieśli obrażenia i urazy w stopniu lekkim, odnotowany w SEWiK stopień odniesionych przez pieszych obrażeń odzwierciedlał stan faktyczny. Dla pozostałych siedmiu zdarzeń, odnotowany w SEWiK stopień obrażeń nie odpowiadał faktycznemu stopniowi obrażeń odniesionych przez pieszych i rowerzystów (zagadnienie szczegółowo opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*).

(dowód: akta kontroli str. 616-618)

⁵⁹ Innych niż omówione w pkt 1.6. niniejszego wystąpienia.

⁶⁰ Badaniem objęto zdarzenia drogowe, do których doszło 17 lutego, 1 i 9 września oraz 5 i 11 listopada 2014 r. W zdarzeniach uczestniczyło trzech rowerzystów i dwóch pieszych, z których na miejscu zdarzenia zgon stwierdzono dla jednego rowerzysty i jednego pieszego. Zgon dwóch rowerzystów i jednego pieszego nastąpił w okresie do 30 dni po zajściu zdarzenia drogowego.

⁶¹ W każdym z pięciu zespołów obsługujących te zdarzenia, był jeden policjant posiadający podstawowe przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego.

⁶² Poz. 166 *Karty zdarzenia drogowego* według wzoru określonego zarządzeniem nr 635 oraz poz. 181 *Karty zdarzenia drogowego* według wzoru określonego zarządzeniem nr 31.

⁶³ Funkcjonariusz został zwolniony ze służby z dniem 15 czerwca 2015 r. rozkazem personalnym Komendanta nr 121/2015 z dnia 13 czerwca 2015 r.

⁶⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1094 ze zm.

⁶⁵ EWK-98130099X; EWK-98169448M; EWK-98299471P; EWK-98313967F; EWK-98482256U; EWK-98750346G; EWK-988039004C; EWK-98942825F; EWK-99003935G i EWK-99168290A.

⁶⁶ EWK-98158356T; EWK-98784201W i EWK-99332082L.

11. KPP nie zwracała się do podmiotów, które w ramach prowadzonej działalności mogą dysponować informacjami o zdarzeniach drogowych (np. podmiotów leczniczych, ubezpieczycieli), w celu uzyskania informacji o zdarzeniach, które nie zostały zgłoszone Policji. W swoim wyjaśnieniu Komendant wskazał natomiast, że częściej to ubezpieczyciele występują do Policji o potwierdzenie zaistnienia zdarzenia drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 593-596)

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

12. W toku podejmowanych od początku 2015 r. działań związanych z typowaniem miejsc szczególnie niebezpiecznych, nie przekazywano specjalistom z zakresu inżynierii drogowej ani służbom drogowym szkiców miejsca zdarzenia zawartych w *Kartach zdarzeń drogowych*.

(dowód: akta kontroli str. 657-678)

13. KPP w okresie objętym kontrolą, na wniosek Stowarzyszenia Przyrodniczo-Kulturowego PANORAMA WIERZBIA w Wierzbii⁶⁷, Urzędu Miejskiego w Paczkowie⁶⁸, Urzędu Miejskiego w Głucholazach⁶⁹ oraz Urzędu Miejskiego w Nysie⁷⁰, przekazał zbiorcze dane z SEWiK dotyczące liczby i okoliczności zarejestrowanych na terenie działania KPP zdarzeń drogowych. Przekazując przedmiotowe dane KPP nie zastrzegła sobie możliwości zapoznania się z opracowaniami powstałymi w wyniku ich analiz, a ww. podmioty nie poinformowały KPP o sposobie wykorzystania tych danych.

(dowód: akta kontroli str. 361-363, 365-366, 1080-1081)

14. KPP nie otrzymała od właściwej jednostki organizacyjnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁷¹ aktualnych map, planów i danych, o których mowa w § 3 pkt 1 Porozumienia Komendanta Głównego i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zawartego w dniu 21 listopada 2003 r. w *sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i GDDKiA w zakresie poprawy bezpieczeństwa drogowego*⁷². W latach 2014-2015 Komendant nie występował do GDDKiA o przekazanie ww. map, planów i danych. KPP nie informowało – w udokumentowanej formie – KGP lub KWP o braku realizacji zobowiązania GDDKiA w zakresie przekazania ww. materiałów.

Komendant wyjaśnił, że nie wystąpił do Oddziału GDDKiA w Opolu o przekazanie KPP ww. aktualnych map, planów i innych danych, ponieważ KPP otrzymała od GDDKiA tzw. pikietaż dróg, który jest na bieżąco wykorzystywany przy wprowadzaniu i weryfikacji *Kart zdarzeń drogowych*, korzystamy również z posiadanych już map w formie papierowej, a także wykorzystujemy mapy w formie elektronicznej. Ponadto Komendant wyjaśnił, że nie informował KWP o nie wywiązaniu się GDDKiA z przekazania ww. materiałów, ponieważ posiadane przez KPP materiały i dostęp do map elektronicznych są wystarczające. Komendant wskazał również, że KWP i KGP nie przekazały KPP żadnych wytycznych lub uwag odnośnie realizacji Porozumienia.

W latach 2014-2015 KPP nie udostępniała GDDKiA Oddziałowi w Opolu danych zawartych w *Kartach zdarzeń drogowych*.

Komendant wyjaśnił, że ww. dane były przekazywane w formie pisemnej do GDDKiA do czasu uruchomienia w KGP programu umożliwiającego przekazywanie informacji z systemu SEWiK, bez danych osobowych, w formie bezpośredniego elektronicznego zrzutu do GDDKiA. *Było to co najmniej kilka lat temu.*

(dowód: akta kontroli str. 560-563, 655-657)

⁶⁷ W zakresie ilości i głównych przyczyn wypadków w powiecie nyskim i gminie Łambinowice, w tym liczby wypadków z ofiarami śmiertelnymi i rannymi, w latach 2004-2014.

⁶⁸ W zakresie liczby zdarzeń drogowych na DK nr 46 od skrzyżowania z DW nr 382 do granicy Państwa i głównych przyczyn wypadków oraz liczby ofiar śmiertelnych i rannych w tych zdarzeniach w latach 2012-2014.

⁶⁹ W zakresie liczby zdarzeń drogowych na drogach gminnych należących do gminy Głucholazy w 2014 r., w tym zabitych i rannych w tych zdarzeniach.

⁷⁰ W zakresie wykazu wypadków zaistniałych na drogach gminy Nysa w 2014 r., z wyszczególnieniem daty, ulicy (drogi), na której doszło do wypadku oraz liczby zabitych i rannych w tych wypadkach, a także rodzaju wypadku lub jego przyczyny.

⁷¹ Dalej: GDDKiA.

⁷² Dz. Urz. KGP Nr 21, poz. 124., dalej: Porozumienie.

W informacji uzyskanej przez NIK w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Oddziału GDDKiA w Opolu wskazano, że przekazywanie i weryfikacja danych o zdarzeniach drogowych odbywa się pomiędzy KGP, a właściwym Departamentem GDDKiA w Warszawie. Dane o wypadkach są przysyłane do Oddziału GDDKiA w Opolu nieregularnie, tj. raz na kilka miesięcy. Ponadto Oddział otrzymuje zbiorcze zestawienie wypadków za dany rok, celem weryfikacji i uzupełnienia brakujących danych, np. w zakresie lokalizacji wypadków. Na tym etapie pracownicy rejonów GDDKiA kontaktują się z komendami powiatowymi Policji, a dane w tym zakresie weryfikowane są najczęściej telefonicznie.

(dowód: akta kontroli str. 537-542, 1123)

KPP nie otrzymała w latach 2014-2015 od GDDKiA list miejsc szczególnie niebezpiecznych, do przekazania których Oddział GDDKiA w Opolu był zobowiązany postanowieniami pkt 3 załącznika nr 2 do Porozumienia (*Procedura identyfikacji i likwidacji miejsc szczególnie niebezpiecznych na drogach*). KPP w ww. okresie nie występowała do ww. Oddziału o przekazanie tych list.

(dowód: akta kontroli str. 655-657)

W latach 2014-2015 przedstawiciel KPP⁷³ uczestniczył w trzech kontrolach GDDKiA prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, dźwiękowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrole przeprowadzono w dniach 7 kwietnia i 30 czerwca 2014 r. oraz w dniu 19 października 2015 r. na drogach krajowych nr 40, 41 i 46. W zakresie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego w protokołach w 2014 r. sformułowano m.in. następujące uwagi i wnioski: wprowadzenie oznakowania pionowego ciągów pieszo-rowerowych (trzy ulice w Nysie⁷⁴), wystąpienie do gmin o doświetlenie istniejących przejść dla pieszych; rozważenie możliwości montażu aktywnych znaków D-6 *Przejście dla pieszych* (dwie ulice w Nysie⁷⁵); wykonanie podcinki gałęzi i konarów (dwie lokalizacje⁷⁶); uzupełnienie brakujących znaków D-6 (dwie ulice w Głuchołazach⁷⁷).

Do protokołów z przeglądów w 2015 r. załączono sugestie i propozycje KPP, które w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów dotyczyły: zmiany lokalizacji przejścia dla pieszych, rozważenia możliwości ustawienia dodatkowych sygnalizatorów sygnalizacji świetlnej, zwiększenia długości odcinka wyłączanego z ruchu przed przejściem dla pieszych na DK nr 40.

I Zastępca Komendanta wyjaśnił, że w wiosennym przeglądzie dróg krajowych w 2015 r. KPP nie uczestniczyła, ponieważ przedstawiciel GDDKiA Oddział Opole Rejon Nysa oświadczył ustnie, iż wspólne kontrole dróg GDDKiA i Policji nie będą już prowadzone. Z powyższego GDDKiA wycofała się jeszcze jesienią tego samego roku.

(dowód: akta kontroli str. 518-535, 554-559)

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 KPP stwierdzono przypadki braku zapewnienia wymaganej § 4 ust. 5 zarządzenia Nr 635 zgodności danych zawartych w *Kartach zdarzeń drogowych* z danymi SEWiK oraz wypełniania tych kart niezgodnie z treścią załącznika nr 2 do ww. zarządzenia.

W trzech wpisach⁷⁸ dotyczących zdarzeń drogowych wprowadzonych do SEWiK (10% objętych badaniem) zaznaczono elementy, których nie odnotowano w *Karcie zdarzenia drogowego*⁷⁹, a w jednym przypadku⁸⁰ (3,3%) nie odnotowano w SEWiK pozycji wykazanej w karcie zdarzenia drogowego⁸¹.

⁷³ Naczelnik WRD.

⁷⁴ Protokół nr 2/Nysa z 7 kwietnia 2014 r. – DK nr 46.

⁷⁵ Protokół nr 3/Nysa z 7 kwietnia 2014 r. – DK nr 41 oraz protokół nr 3/Nysa z 30 czerwca 2014 r. – DK nr 41.

⁷⁶ Protokół nr 3/Nysa z 40 czerwca 2014 r. – DK nr 46.

⁷⁷ Protokół nr 4/Nysa z 30 czerwca – DK nr 40.

⁷⁸ EWK-98417458N, EWK-98469237L, EWK-98691686Q.

⁷⁹ Odpowiednio: a/ brak sygnalizacji świetlnej, b/ geometria drogi – odcinek prosty i c/ stan nawierzchni – sucha.

⁸⁰ EWK-98111646X.

⁸¹ Mokrej nawierzchni drogi w miejscu zdarzenia.

Kontroler w WRD (811830), który wprowadził do systemu SEWiK dwa z ww. zdarzeń wyjaśnił, że w związku ze stwierdzeniem braku w *Kartach zdarzeń drogowych* wymaganych danych, skontaktował się telefonicznie z policjantami obsługującymi przedmiotowe zdarzenia i na podstawie ich informacji wpisał do SEWiK przeoczone w kartach dane. Ponadto wyjaśnił, że przeoczył poprawę kart tych zdarzeń o wprowadzone do SEWiK dodatkowe dane. Referent w WRD (812266), która wprowadziła do systemu SEWiK dwa pozostałe zdarzenia wyjaśniła, że parametru stanu nawierzchni *mokra* nie wprowadziła do systemu SEWiK z powodu przeoczenia, natomiast parametr stanu nawierzchni *sucha*, wymagany tym systemem, wprowadziła po analizie dokumentacji zdarzenia i telefonicznym kontakcie z policjantem obsługującym zdarzenia drogowe.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że w latach 2014-2015 przeprowadzał bieżące kontrole prawidłowości rejestrowanych w SEWiK danych w zakresie zdarzeń drogowych, bez dokumentowania faktu kontroli, gdyż nie było to wymagane. Powyższe zdarzenia nie zostały objęte ww. kontrolami, gdyż w tym wypadku poleciłby zapewnić zgodność zapisu w SEWiK z *Kartą zdarzenia drogowego* sporządzoną przez funkcjonariusza obsługującego zdarzenie drogowe.

(dowód: akta kontroli str. 434-448, 452, 507, 509-517)

2. W KPP stwierdzono przypadki zaniechania wpisywania przez funkcjonariuszy wykonujących czynności na miejscach zdarzeń obligatoryjnego elementu tych kart, tj. współrzędnych GPS. Jednocześnie dane w tym zakresie były uzupełniane przez osobę obsługującą system SEWiK w sposób nierzetelny, o czym świadczą stwierdzone przypadki wpisywania danych o długości i szerokości geograficznej miejsca zdarzenia niezgodnie z jego faktyczną lokalizacją.

W toku kontroli stwierdzono, że ustalanie lokalizacji wg współrzędnych geograficznych odbywa się w trakcie wprowadzania danych *karty zdarzenia drogowego* do SEWiK, poprzez wpisanie do wyszukiwarki na stronie <http://vbest.com.pl/gps> adresu (miejsca) zdarzenia drogowego. Powyższe wynikało, zgodnie z wyjaśnieniem asystenta w WRD (811093), z ograniczeń technicznych (m.in. zakłóceń w łączności spowodowanych górzystym ukształtowaniem obszaru powiatu nyskiego, awarii sprzętu).

Jednocześnie sprawdzenie danych⁸² dotyczących lokalizacji GPS kontrolowanych 35 zdarzeń drogowych wykazało, że w 31 (88,6%) w *Kartach zdarzenia drogowego* oraz dokonanych na ich podstawie wpisach do SEWiK, jako szerokość geograficzną podano wartość długości geograficznej, a jako długość wpisano szerokość geograficzną. Ponadto, uwzględniając zamianę długości i szerokości geograficznej w 15 *kartach zdarzeń drogowych* (i ich wpisach do SEWiK), tj. 42,9%, współrzędne geolokalizacyjne GPS nie były zgodne z faktycznym miejscem zdarzenia drogowego.

W powyższej sprawie ww. osoba wyjaśniła, że część niewłaściwych danych o współrzędnych GPS pomyłkowo przepisano z innego okienka ww. strony internetowej (tj. z okienka Google DD zamiast z GPS DMS). Również zamiana danych o szerokości i długości geograficznej wynikała z pomyłki tego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 508-517, 617-618)

3. W okresie objętym kontrolą w KPP wystąpiły przypadki braku odwzorowania przez funkcjonariuszy KPP w *Kartach zdarzeń drogowych*, a w konsekwencji również w SEWiK, faktycznego stopnia obrażeń odniesionych przez osoby uczestniczące (poszkodowane) w zdarzeniach drogowych, pomimo posiadania informacji w tym zakresie⁸³. Dla zdarzeń tych w ww. kartach wpisano obrażenia lżejsze niż faktycznie zostały odniesione przez poszkodowanych pieszych.

Wyższy stopień obrażeń odniesionych przez osoby poszkodowane potwierdzały opinie biegłych powołanych w toku postępowań przygotowawczych prowadzonych przez funkcjonariuszy Wydziału Kryminalnego⁸⁴, jak też powołanych przez NIK w toku kontroli⁸⁵, a także zapisy w dokumentacji zdarzenia⁸⁶.

⁸² Z wykorzystaniem lokalizatora współrzędnych GPS – strona internetowa <http://vbest.com.pl/gps>.

⁸³ Spośród próby 20 zdarzeń drogowych w 7 przypadkach (7 uczestników zdarzeń drogowych) nie został odwzorowany faktyczny stopień obrażeń poniesionych przez pieszych. Dotyczyło to zdarzeń: EWK-98992610T; EWiK-98222320K; EWiK-98387474U; EWiK-98673016C; EWiK-98768376J; EWiK-98911136A i EWiK-98934065N.

⁸⁴ EWiK-98092610T – obrażenia lekkie, biegły – obrażenia ciężkie; EWiK-98387474U – obrażenia lekkie, biegły – obrażenia ciężkie; EWiK-98784201W – obrażenia lekkie, biegły – obrażenia ciężkie;

Jednocześnie kierownictwo Wydziału Kryminalnego KPP w trzech przypadkach⁸⁷ nie wyegzekwowało realizacji spoczywającego na funkcjonariuszach prowadzących postępowanie przygotowawcze lub dokonujących czynności sprawdzających obowiązku, wynikającego z § 4 ust. 4 i ust. 5a zarządzenia nr 635, niezwłocznego uzupełnienia *Karty zdarzenia drogowego* i zaktualizowania danych w SEWiK, w związku z uzyskaniem, na podstawie opinii biegłego, wiedzy o stopniu obrażeń ofiary (pomimo tego, że funkcjonariusze ci posiadali możliwość dostępu do SEWiK). Jednocześnie Wydział Kryminalny nie przekazywał tych informacji do WRD.

Policjanci WRD obsługujący ww. zdarzenia drogowe wyjaśnili, że stopień obrażeń poszkodowanych pieszych, wpisany do *Kart zdarzenia drogowego*, określili na podstawie opinii lekarza, zasięgniętej po wstępnym badaniu poszkodowanego⁸⁸. Ponadto wyjaśnili, że w przypadkach spraw wymagających prowadzenia postępowania przygotowawczego lub przeprowadzenia czynności sprawdzających, nie dokonywali korekty tego stopnia obrażeń zaznaczonego pierwotnie w ww. kartach, gdyż Wydział Kryminalny nie informował ich o uzyskanych w tym zakresie opiniach biegłych dotyczących doznanych przez pieszych obrażeń. Ponadto wskazali, że nie został na nich nałożony obowiązek weryfikacji stopnia obrażenia poszkodowanego w zdarzeniu drogowym, ustalonego w trakcie jego obsługi.

Referent w WRD, która wprowadziła do SEWiK *Karty zdarzenia drogowego* nr: EWiK-98092610T oraz EWiK-98934065A i EWiK-99168290A wyjaśniła, że nie zweryfikowała w SEWiK kwalifikacji wprowadzonych obrażeń poszkodowanego w pierwszym z ww. zdarzeń, ponieważ nie otrzymała informacji o uzyskaniu przez Wydział Kryminalny opinii biegłego sądowego w tej sprawie, a w dwóch pozostałych, gdyż nie ma takiej możliwości oraz obowiązku.

(dowód: akta kontroli, str. 651-652, 654, 916-946, 1009-1012, 1176-1177)

Zakwalifikowanie w czterech zdarzeniach⁸⁹ (40% badanych) obrażeń poszkodowanych pieszych jako lekkie, pomimo ich faktycznego ciężkiego stopnia oraz wykazanie w dwóch kolejnych zdarzeniach⁹⁰ (20%) braku obrażeń uczestniczących w nich pieszych, pomimo ich faktycznego wystąpienia (w stopniu lekkim i w stopniu ciężkim), stanowiło odpowiednio naruszenie postanowień, § 3 pkt 4 i pkt 5 zarządzenia nr 635.

Komendant i naczelnik WRD wyjaśnili, że obrażenia poszkodowanych w przynajmniej trzech zdarzeniach⁹¹, już na podstawie wstępnych ustaleń, powinny być zakwalifikowane jako ciężkie, jednak z uwagi, iż osoba wprowadzająca *Karty zdarzenia drogowego* tych wypadków do systemu SEWiK nie posiada dokumentacji zdarzenia, w związku z czym nie mogła odnieść się do faktycznego stopnia obrażeń.

W sprawie zakwalifikowania trzech zdarzeń drogowych⁹² wbrew postanowieniom § 3 pkt 1 zarządzenia nr 635, jako kolizji, gdy uczestniczący w nich piesi odnieśli obrażenia, Komendant i naczelnik WRD wyjaśnili, że przy ustalaniu faktu, czy zdarzenie jest wypadkiem/kolizją policjanci stosują postanowienia prawa karnego oraz prawa wykroczeń.

(dowód: akta kontroli, str. 616, 622-652, 654, 916-946, 1009-1012, 1176-1177)

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami zarządzenia nr 635, wypadek drogowy to zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą ofiary w ludziach, w tym także u sprawcy tego zdarzenia, bez względu na sposób zakończenia sprawy, natomiast kolizja drogowa to zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą wyłącznie straty materialne.

Zdaniem NIK do powstania ww. nieprawidłowości, oprócz nieprzestrzegania przepisów zarządzenia nr 635, przyczynił się brak ustalenia zasad współdziałania pomiędzy Wydziałem Kryminalnym i WRD w zakresie przekazywania informacji uzyskanych w toku postępowań

⁸⁵ EWiK-98768376J – brak obrażeń, biegły obrażenia ciężkie; EWiK-98911136A – obrażenia lekkie, biegły – obrażenia ciężkie i EWK-98934065N – brak obrażeń, biegły – obrażenia ciężkie.

⁸⁶ EWiK-98222320K – brak obrażeń, notatka służbowa z 30 kwietnia 2014 r. sporządzona przez funkcjonariusza obsługującego zdarzenie – *lekarz oświadczył, że poszkodowany odniósł obrażenia w postaci ogólnego stłuczenia barku i otarcia naskórka, kwalifikując obrażenia (przypis kontrolera – naruszenie czynności narządów ciała poszkodowanego) na okres poniżej 7 dni.*

⁸⁷ Zdarzenia drogowe zaewidencjonowane w SEWiK pod nr: EWiK-98092610T; EWiK-98387474U i EWiK-98784201W.

⁸⁸ Na oddziale ratunkowym lub na miejscu zdarzenia.

⁸⁹ Nr SEWiK: EWK-98092610T, EWK-98397474U, EWK-98673016C i EWK-98911136A.

⁹⁰ Nr SEWiK: EWK-98222320K i EWK-98934065N.

⁹¹ Nr SEWiK: EWK-98092610T, EWK-98387474U i EWK-98673016C.

⁹² Nr SEWiK: EWK-98222320K, EWK-98768376J i EWK-98911136A.

prowadzonych przez Wydział Kryminalny a dotyczących stopnia obrażeń poszkodowanych w zdarzeniach drogowych. Jednocześnie nieprawidłowości te podważają wiarygodność danych statystycznych odnoszących się do zdarzeń drogowych oraz ich faktycznych skutków, które to dane wykorzystywane są m.in. w analizach stanu bezpieczeństwa na drogach objętych działaniem KPP.

(dowód: akta kontroli, str. 616, 622-652, 654, 916-946, 1009-1012, 1176-1177)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Jakkolwiek w dwóch z trzech objętych niniejszą kontrolą przypadkach braku rzetelnego odwzorowania w *Kartach zdarzeń drogowych* faktycznego stopnia obrażeń odniesionych przez ich uczestników, w stosunku do których NIK zasięgnęła opinii biegłych, skierowane zostały wnioski o ukaranie winnych popełnienia wykroczeń, to jednak należy mieć na uwadze, iż w sytuacji, gdy u uczestnika zdarzenia 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 bowiem sytuacji zdaniem NIK, zadaniem Policji powinno być zbadanie, czy następują wstępne przesłanki wypełnienia znamion przestępstwa, o których mowa w art. 177 § 1 *Kodeksu karnego*, a nie jedynie wykroczenia z art. 86 § 1 *Kodeksu wykroczeń*.

Ocena częściowa

Jakkolwiek Komendant w sposób sformalizowany ustalił obowiązek typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych, jak też analizował dane o miejscach zdarzeń drogowych, ich przyczynach, a także skutkach, to jednak w celu wytypowania takich miejsc, nie przyjął jednoznacznie zdefiniowanych kryteriów dokonywania takiego wyboru. W tym zakresie bazował natomiast na danych zawartych w systemie SEWiK oraz doświadczeniu funkcjonariuszy WRD. Z uwagi jednak na nieokreślenie takich kryteriów, jak również ograniczoną rzetelność danych pochodzących z SEWiK, brak było możliwości w pełni obiektywnej weryfikacji zasadności i celowości wytypowania konkretnych lokalizacji, jako szczególnie niebezpiecznych.

Pomimo, iż struktura organizacyjna kontrolowanej jednostki, jak też przygotowanie zawodowe funkcjonariuszy WRD umożliwiały realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego pieszych i rowerzystów, to jednak istniejący w Komendzie system przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi nie zapewnił bieżącej aktualizacji danych o faktycznych skutkach zdarzeń drogowych, gromadzonych m.in. w systemie SEWiK.

2. Skuteczność działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu
faktycznego

1. W maju 2015 r. weszły w życie dwa programy poprawy bezpieczeństwa pieszych, tj. WPPBP oraz PPPBP, które opisano w części III.1 niniejszego wystąpienia.

W ramach WPPB 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 konsekwentnego dyslokowania służb w te miejsca. Analogiczne zadanie zamieszczono w PPPBP (w części pn. *Analiza*), a dodatkowo wskazano w tej części programu na dwa inne zadania, tj. a) *analizowanie (nie rzadziej niż raz w miesiącu) stanu zagrożenia bezpieczeństwa pieszych, ze wskazaniem miejsc i okresów występowania wypadków z udziałem pieszych* oraz b) *analizowanie efektów pracy policjantów oraz prowadzonych interwencji pod kątem proporcjonalności zastosowanych sankcji*. Realizację powyższych zadań założono w tym programie m.in. poprzez *bieżące monitorowanie sposobu i poziomu wykonawstwa zadań przez policjantów, w zakresie dotyczącym prawidłowej realizacji założeń oraz zadań programu*.

W części PPPBP pn. *Zadania dla policjantów* umieszczono wyłącznie ujawnianie i egzekwowanie przypadków wykroczeń w stosunku do pieszych, jak również stosowanie sankcji za wykroczenia popełniane przez pieszych⁹³. Nadzór nad realizacją PPPBP powierzono Naczelnikowi WRD.

Oprócz realizacji PPPBP (w zakresie podniesienia poziomu represji) podjęte przez WRD

⁹³ W tym m.in. za przekraczanie jezdni w miejscach niedozwolonych oraz za brak używania elementów odblaskowych poza terenem zabudowanym.

działania w okresie objętym kontrolą (w szczególności od grudnia 2014 r. do końca 2015 r.) były rezultatem pisemnych poleceń pochodzących od Komendanta Wojewódzkiego⁹⁴. 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.

(dowód: akta kontroli str. 81-95, 455-467, 495-496)

W Systemie Wspomagania Dowodzenia w odniesieniu do służb patrolowych WRD ujęto zarówno zadania stałe⁹⁵, jak i zadania dodatkowe, do których należały m.in. zadania na rzecz bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, szerzej omówione w części III.1 niniejszego wystąpienia.

Analiza protokołów z odpraw do służby patrolowej⁹⁶ wykazała, że zadania w zakresie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego wyznaczane były na wyszczególnionych ciągach ulic i dróg, tożsamych z tymi, które ujęte zostały w wykazie miejsc niebezpiecznych przekazanym do KWP. I tak, dyslokację służb wraz z konkretnymi zadaniami dla patrolujących policjantów ujmowano przykładowo jako: *Nysa DK41,46 na terenie miasta – wyprzedzanie, omijanie na przejściach, m.in. rondo Solidarności, wykroczenia pieszych, jednoślady – oświetlenie*⁹⁷; *DW411, DK41 w rejonie VENDO PARK i Kaufland – stosowanie się do sygnalizacji świetlnej przez pieszych i kierujących, parkowanie*⁹⁸; *Nysa DK46 na terenie miasta, DK41+Centrum – wykroczenia pieszych oraz popełniane wobec nich, w szczególności omijanie i wyprzedzanie przed przejściami, jednoślady – oświetlenie*⁹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 470-494)

Poszczególne służby (ich przebieg) były sprawdzane¹⁰⁰ przez Naczelnika WRD lub osoby przez niego wyznaczone – w zakresie realizacji przydzielonych służbom zadań. Ponadto policjanci sporządzali statystyczną kartę czynności policjanta ruchu drogowego, w której były ujęte m.in. wykroczenia popełniane przez pieszych, jak i wobec nich.

W KPP nie opracowano uregulowań dotyczących dyslokacji służb w rejonach wytypowanych miejsc niebezpiecznych. Naczelnik WRD wyjaśnił, że zasadą było, iż służby kierowano w miejsca, w których miały miejsce zdarzenia drogowe z udziałem pieszych i rowerzystów¹⁰¹, jednakże w KPP nie była prowadzona dokumentacja w zakresie określenia zasad ustalania rejonów patrolowania dla policjantów WRD oraz przydziału im zadań w obszarze bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

Dla wytypowanych przez WRD miejsc niebezpiecznych nie były wykonywane analizy w zakresie charakterystyki nieprawidłowych zachowań użytkowników dróg, które przyczyniły się do zdarzeń drogowych. Naczelnik WRD wyjaśnił, że przyczyny każdego wypadku były analizowane (ustnie) w ramach nadzoru sprawowanego przez wybranych funkcjonariuszy WRD¹⁰², a wnioski wynikające z tych analiz formułowano na bieżąco ustalając zadania doraźne i stałe dla służb patrolowych. Ponadto występowano do zarządców dróg w sprawie poprawy bezpieczeństwa, jeżeli do wypadku przyczyniła się niewłaściwa infrastruktura drogowa lub organizacja ruchu drogowego.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że ww. zagadnienia są analizowane na bieżąco, ale ich nie dokumentowano. Ponadto Naczelnik WRD podał, że nieznaczny wzrost ilości zdarzeń drogowych w poszczególnych kategoriach uczestników ruchu drogowego w latach 2014-2015 wynika z *charakteru cyklicznego wzrostu i spadków zdarzeń drogowych*. Jako przykład wskazał znaczną poprawę bezpieczeństwa w pięciu pierwszych miesiącach 2016 r., w porównaniu do analogicznego okresu w latach 2014-2015, w trakcie których odnotowano znaczny spadek

⁹⁴ Przykładem było pismo z 19 czerwca 2015 r.

⁹⁵ Zadania na poszczególne dni oraz miejsca ich realizacji.

⁹⁶ Za okres 1 tygodnia, tj. od 16 do 23 grudnia 2015 r.

⁹⁷ Protokół z odprawy do służby patrolowej z dnia 23 grudnia 2015 r., patrol OP 466-12.

⁹⁸ Protokół z odprawy do służby patrolowej z dnia 23 grudnia 2015 r., patrol OP466-55.

⁹⁹ Protokół z odprawy do służby patrolowej z dnia 23 grudnia 2015 r., patrol OP 466-17.

¹⁰⁰ O czym świadczyły zapisy w notatkach służbowych sześciu losowo wybranych policjantów WRD. Fakt kontroli był odnotowywany poprzez parafkę lub podpis osoby rozliczającej służbę i ewentualne uwagi wpisywane do notatnika.

¹⁰¹ M.in. wyprzedzanie przed przejściami dla pieszych, szczególnie na drogach dwujezdniowych oraz omijanie pojazdu, który zatrzymał się przed przejściem, celem ominięcia pieszego. Spostrzeżenia policjantów przekazywane były na odprawach.

¹⁰² Naczelnik WRD, ekspert WRD, kierownik Ognia Kontroli Ruchu Drogowego i Obsługi Zdarzeń Drogowych oraz I asystent ww. Ognia.

wypadków i ich skutków¹⁰³.

(dowód: akta kontroli str. 506, 470-496, 1161)

W KPP nie opracowano informacji 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.

Naczelnik WRD wyjaśnił, że informacji takiej KPP nie sporządza, gdyż nie ma możliwości wygenerowania danych z systemów elektronicznych wykorzystywanych przez WRD.

Komendant wyjaśnił, że informacje na temat zastosowanych środków prawnych (ogółem) prezentuje kierownictwu KPP Naczelnik WRD na cotygodniowych odprawach. W informacjach tych nie odnoszono się w sposób szczegółowy do miejsc niebezpiecznych dla niechronionych uczestników ruchu drogowego; zamiast tego prezentowane były ogólne dane dot. represji w ramach monitorowania dwóch mierników, tj. *Procentowego udziału policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drogach oraz Procentowego udziału wypadków drogowych spowodowanych przez pieszych*.

W KPP nie opracowano analiz dotyczących wpływu działań i zastosowanych środków na poziom bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Komendant wyjaśnił, że dokonywane z własnej inicjatywy analizy w powyższym zakresie uważa za wystarczające do monitorowania bezpieczeństwa w miejscach, które KPP uważa za szczególnie niebezpieczne.

(dowód: akta kontroli str. 495-500, 506, 1132, 1164-1166)

W PPPBP nie określono sposobu monitorowania realizacji zadań przez policjantów pod kątem ich zadaniowania i stosowania się do zasad wynikających z tego programu w zakresie bezpieczeństwa pieszych. Nadzór nad realizacją ww. zadań sprawował I Zastępca Komendanta, a nadzór bezpośredni – Naczelnik WRD. Komendant wskazał, że formą monitoringu i nadzoru nad realizacją zadań związanych z bezpieczeństwem niechronionych uczestników ruchu drogowego, były codzienne, cotygodniowe i comiesięczne odprawy służbowe.

Przykładami działań podejmowanych przez KPP w miejscach zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów były akcje wynikające z „Harmonogramu działań krajowych” pn. „Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego”¹⁰⁴. W ww. okresie KPP podjęło również własne działania¹⁰⁵, w tym akcja „Pieszy”, działania z zastosowaniem przenośnej kamery wypożyczonej od Straży Miejskiej w Nysie, a także patrole piesze, które pozwalały na bezpośrednie, z poziomu niechronionych uczestników ruchu drogowego, ujawnianie wykroczeń.

W piśmie naczelnika WRD KWP kierowanym do komendantów powiatowych (miejskich) Policji województwa opolskiego, dotyczącym wyników analizy działalności represyjno-zapobiegawczej za miesiąc styczeń 2015 r.¹⁰⁶ wskazano, że jedynie policjanci KPP monitorowali problem niestosowania się kierujących do przepisów dotyczących zachowania się wobec pieszych¹⁰⁷.

(dowód: akta kontroli str. 495-505, 813-817, 877-881, 824-829, 1026-1029, 1161-1163)

2. Osiągnięcie założonej w PPPBP wartości miernika pn. *Zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drogach* (w ramach Priorytetu II. *Działania Policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach*¹⁰⁸) wynikało, że zwiększenia liczby etatów w WRD do 30 (z poziomu 22 etatów w 2013 r.)¹⁰⁹, ograniczenia kierowania policjantów WRD do innych zadań niż związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (z wyjątkiem spraw dotyczących zagrożenia życia lub zdrowia), a także zwiększenia liczby etatów w Zespole ds. Wykroczeń i przekazania temu Zespołowi czynności wyjaśniających w sprawach zdarzeń drogowych (prowadzonych dotychczas przez funkcjonariuszy WRD).

KPP nie miała możliwości wygenerowania informacji o wartości miernika *Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących bezpośrednio służbę na drodze*¹¹⁰ za poszczególne

¹⁰³ Liczba wypadków ogółem: 29 w 2016 r., 44 w 2015 r. i 31 w 2014 r., liczba zabitych – odpowiednio: 3, 6 i 8, liczba rannych – odpowiednio: 40, 54 i 42.

¹⁰⁴ W 2015 r.

¹⁰⁵ Działanie własne KPP realizowane w 2014 r., polegające na objęciu przez służby patrolowe zwiększonym nadzorem odcinków ulic i dróg, w miejscach gromadzenia (przemieszczania) się pieszych w dniach świąt, imprez i zwiększonego napływu klientów do centrów handlowych.

¹⁰⁶ Przeprowadzonej w oparciu o dane dotyczące liczby ujawnionych wykroczeń.

¹⁰⁷ Ujawniając w miesiącu styczniu 81 ww. wykroczeń.

¹⁰⁸ Określonych w katalogach mierników dla komend wojewódzkich (stołecznej) Policji na lata 2014-2015.

¹⁰⁹ Liczba zatrudnionych funkcjonariuszy wynosiła: 29 na dzień 1 stycznia 2014 r., 30 na dzień 31 grudnia 2014 r. i 29 na dzień 31 grudnia 2015 r.

¹¹⁰ Dalej: miernik nr 8.

miesiące. Komendant wyjaśnił, że *informacja na temat wartości osiągniętego miernika nr 8 w systemie (brak bieżącego sprawdzania z uwagi na specyfikę danych) przekazywana była KPP z KWP w ramach sprawozdań „Stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie województwa opolskiego (...)”*. Według tych sprawozdań wartość miernika nr 8 dla KPP:

1) w 2014 r. kształtowała się na poziomie od 43,5 do 49,3%,¹¹¹ przy progu satysfakcji ustalonym dla garnizonu opolskiego na poziomie 49,63%,

2) w 2015 r. kształtował się na poziomie od 50,0 do 56,2%¹¹², przy progu satysfakcji: 49,98%. Przyczynami niższego niż zakładany poziomu miernika nr 8 w 2014 r. były m.in. wakaty w obsadzie etatów w WRD – w okresie styczeń-marzec 2014 r. (jeden etat) i w okresie kwiecień-maj 2014 r. (dwa etaty), udział w I półroczu 2014 r. dwóch policjantów WRD w trzymiesięcznym kursie specjalistycznym ruchu drogowego¹¹³, delegowanie na okres jednego miesiąca (marzec 2014 r.) policjantki WRD do Zespołu ds. Wykroczeń.

(dowód: akta kontroli str. 564-592, 598-599, 665-669)

3. Liczba wypadków z udziałem pieszych na terenie działania KPP wyniosła:

1) w 2014 r. – 19 w tym: 8 z winy pieszych i 11 z winy kierujących pojazdami,

2) w 2015 r. – 22 w tym: 10 z winy pieszych i 12 z winy kierujących pojazdami¹¹⁴.

W latach 2012-2013 liczba takich wypadków wyniosła odpowiednio: 25 i 24. Liczba kolizji drogowych z udziałem pieszych w 2012 r. wyniosła 36 i zmniejszyła się w latach następnych do: 28 – w 2013 r., 27 – w 2014 r. i 30 – w 2015 r. Liczba pieszych, którzy ponieśli śmierć w wypadkach drogowych wyniosła: pięć – w 2012 r., po cztery – w 2013 r. i 2014 r. oraz dwa w 2015 r. W zdarzeniach drogowych w tych latach rannych zostało: 22 – w 2012 r., 24 – w 2013 r., 17 – w 2014 r. i 20 – w 2015 r. pieszych.

Miernik efektywności policjantów w zakresie proporcjonalności reakcji na wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych (w stosunku do poziomu wypadków drogowych z udziałem pieszych) spowodowanych przez tą grupę użytkowników dróg wyniósł w 2015 r. 6,0%. W 2014 r. oraz w I kwartale 2015 r. KPP nie realizowała programu dedykowanego bezpieczeństwu pieszych, ponieważ PPPBP został opracowany w maju 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 456-465, 655-669, 695-696, 966, 967, 1133, 1134, 1154)

4. Liczba działań¹¹⁵ obligatoryjnych zrealizowanych w KPP odpowiadała liczbie działań wynikających z *Harmonogramów działań krajowych na lata 2014 i 2015 r.*¹¹⁶ i wynosiła odpowiednio 6 i 12. I tak, w ramach działania pn. *Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego* w latach 2014-2015 funkcjonariusze WRD¹¹⁷ ujawnił 23 wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych, 20 wykroczeń kierujących rowerami wobec pieszych oraz 106 wykroczeń w ruchu drogowym popełnionych przez pieszych. W wyniku stwierdzonych wykroczeń, popełnionych przez wszystkich uczestników ruchu drogowego, zastosowano w latach 2014-2015 łącznie 1644 środki prawne, w tym 348 w 2014 r. i 1296 w 2015 r. Represją w powyższym zakresie objęto odpowiednio: w 2014 r. 256 kierujących pojazdami, 58 pieszych oraz 34 rowerzystów; w 2015 r. 1019 kierujących pojazdami, 174 pieszych oraz 103 rowerzystów.

Oprócz ww. działań obligatoryjnych, KPP przeprowadziła również w podanym okresie następujące własne działania:

a) w 2014 r. cztery działania jednodniowe; w rezultacie których ujawniono: 116 wykroczeń pieszych (46 pouczeń, 70 mandatów) oraz 21 przypadków naruszeń przez kierujących przepisów o zachowaniu się wobec pieszych;

¹¹¹ Dane dostępne za okresy: miesiące I-IV, I-X, I-XI i I-XII 2014 r.

¹¹² Dane odpowiednio za okres: miesiące I-II oraz za I kwartał 2015 r. Pozostałe dane za okresy narastająco od początku roku (z wyłączeniem miesięcy I-VI – brak danych) także kształtowały się na poziomie powyżej progu satysfakcji dla garnizonu opolskiego.

¹¹³ W Centrum Szkolenia Policji.

¹¹⁴ W II półroczu 2015 r. na terenie działania KPP doszło do ośmiu wypadków (tj. o cztery mniej w porównaniu do I półroczu 2015 r.), w których rannych zostało siedmiu pieszych (tj. o pięciu mniej niż w I półroczu 2015 r.), a jeden pieszy poniósł śmierć (w półroczu 2015 r. również I była jedna ofiara śmiertelna. W I i II półroczu 2015 r. zarejestrowano taką samą liczbę kolizji z udziałem pieszych – po 15).

¹¹⁵ Każde działanie było przyporządkowane do konkretnego dnia miesiąca i wskazane w Harmonogramie.

¹¹⁶ Stanowiącym załączniki do *Planów działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego* na lata 2014 i 2015.

¹¹⁷ W działaniach tych w 2014 r. uczestniczyło od 18 do 35 funkcjonariuszy Policji, a w roku następnym od 11 do 24.

b) w 2015 r. 12 jednodniowych działań; w efekcie tych działań ujawniono 124 wykroczenia pieszych (54 pouczenia, 70 mandatów) oraz 83 przypadki naruszeń przez kierujących przepisów o zachowaniu się wobec pieszych.

Działania własne KPP odznaczały się znacznie większą liczbą policjantów kierowanych tego dnia do służby (ponad 50% stanu etatowego) oraz koncentracją służb w miejscach wytypowanych jako niebezpieczne, a ich rezultaty były publikowane zarówno w mediach lokalnych (radio, prasa), jak i na stronach internetowych KPP, wskazując tym samym lokalnej społeczności miejsca niebezpieczne, jak i propagując zachowania zwiększające bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego. Działania te wykorzystano także jako doskonalenie zawodowe policjantów, szczególnie z małym stażem, m.in. w celu nabycia umiejętności kwalifikowania zachowań kierujących jako wykroczenia.

(dowód: akta kontroli str. 294-295, 830-909, 1019-1023, 1135, 1173-1174)

5. KPP wzięła udział w 13 programach prewencyjnych i edukacyjnych w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów (w tym w jednym ogólnopolskim i 12 regionalnych) w 2014 r. oraz w 15 ww. programach w 2015 r. (w tym siedmiu ogólnopolskich i ośmiu regionalnych). Współorganizatorem wszystkich programów objętych kontrolą były jednostki Policji, z czego KPP samodzielnie zainicjował sześć z nich, jeden program KPP przeprowadziło z innym podmiotem, trzy programy podjęto z inicjatywy KPP i KWP oraz innych podmiotów, a jeden z inicjatywy KGP i innego podmiotu. Dziewięć z tych programów skoncentrowano na miejscach zidentyfikowanych przez WRD jako niebezpieczne dla pieszych i rowerzystów. Programy te skierowane zostały do: pieszych i rowerzystów (jeden program), dzieci i uczniów (cztery programy), seniorów (trzy programy) i uczestników ruchu drogowego (trzy programy). Cztery programy dedykowane były problemom pieszych w ruchu drogowym, trzy skierowano do pieszych i rowerzystów, jeden do rowerzystów, dwa do kierujących pojazdami i pieszych oraz jeden do młodych kierowców. Charakter cykliczny miały trzy z tych programów, a dziewięć przeprowadzono jednorazowo. Dla żadnego z powyższych programów nie zostały ustalone mierniki efektywności¹¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 824-876)

6. KPP nie udostępniła na żądanie NIK informacji o ilości wpisów ostatecznych, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. *w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego*¹¹⁹, dokonanych w ewidencji wskazanej w ww. rozporządzeniu w II półroczu 2015 r.

Jak wskazano w informacji uzyskanej z KWP w Opolu w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, Komendant nie ma możliwości wygenerowania w Krajowym Systemie Informatycznym Policji danych dotyczących ww. wpisów ostatecznych.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1008, 1142-1149)

7. Przedstawiciele KPP w latach 2014-2015 nie brali udziału w wizytach studyjnych, których celem było zapoznanie się z rozwiązaniami infrastrukturalnymi (w tym dotyczącymi organizacji ruchu), instytucjonalnymi oraz prawnymi związanymi z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w szczególności pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 818-820, 961-962, 1136-1138)

8. Komendant nie kierował i nie otrzymał w latach 2014-2015 wytycznych lub zaleceń w sprawie opiniowania organizacji ruchu oraz dotyczących wykształcenia i doświadczenia zawodowego funkcjonariuszy, do obowiązków których należy opiniowanie projektów organizacji ruchu.

Komendant nie analizował treści negatywnych opinii funkcjonariuszy KPP do projektów organizacji ruchu. Komendant wyjaśnił, że opiniowanie ww. projektów odbywa się na posiedzeniach Komisji ds. BiORD przy Staroście Nyskim, w skład której, z ramienia KPP, wchodzi naczelnik WRD i ekspert WRD. W latach 2014-2015 funkcjonariusze ci opiniowali ok. 1 000 projektów, wniosków i innych dokumentów związanych z organizacją ruchu drogowego. KPP nie posiadała negatywnych opinii odnoszących się do projektów, gdyż cała dokumentacja w tym zakresie przechowywana była w Starostwie Powiatowym w Nysie.

¹¹⁸ Kontrolą objęto po pięć ww. programów z 2014 r. oraz sześć tych programów z 2015 r.

¹¹⁹ Dz. U. poz. 488.

Komendant nie otrzymał w latach 2014-2015 uwag dotyczących opinii do projektów organizacji ruchu, wydawanych przez funkcjonariuszy podległej mu jednostki, wskazujących na niewystarczającą wiedzę i doświadczenie do dokonania takich czynności. W informacji Starosty Nyskiego uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o *NIK* podano, że do ww. Starosty oraz przewodniczącego Komisji ds. BiORD nie wpłynęły w latach 2014-2015 uwagi dotyczące opinii do projektów organizacji ruchu, wydawanych przy udziale funkcjonariuszy KPP, wskazujące na niewystarczającą wiedzę i doświadczenie do dokonywania takich czynności, przez członków ww. Komisji opiniujących te projekty.

W latach 2014-2015 Komendant nie otrzymał wniosków w zakresie potrzeb szkoleniowych dotyczących organizacji ruchu drogowego w latach 2014-2015. Naczelnik WRD i ekspert WRD, realizujący ww. zadania wyjaśnili, że nie występowali z takimi wnioskami w związku z długoletnim doświadczeniem, wynikającym z opiniowania projektów organizacji ruchu i innych spraw w ramach udziału w pracach Komisji ds. BiORD.

(dowód: akta kontroli str. 810-812, 1160, 1169-1171)

9. Badanie realizacji ww. zadania przeprowadzono na próbie obejmującej 10 opinii w zakresie rozpatrywanych przez Komisję ds. BiORD projektów organizacji ruchu¹²⁰, obejmujących rozwiązania infrastrukturalne dotyczące pieszych i rowerzystów. W pracach tej komisji każdorazowo uczestniczyli upoważnieni przedstawiciele Komendanta.

W 10 przypadkach projekty te zaopiniowano pozytywnie, w tym z uwagami w 4 przypadkach. Negatywna opinia została wyrażona w 11 przypadkach, co wymuszało konieczność zmiany przewidywanych rozwiązań przez ich ostatecznym zatwierdzeniem. Opinie dotyczące projektów organizacji ruchu wyrażane były w dokumentach (tj. w protokołach z posiedzeń Komisji), podpisywanych łącznie przez osoby uczestniczące w ich opiniowaniu. W odniesieniu do ww. projektów w większości przypadków przedstawicielem KPP był naczelnik WRD¹²¹, dwukrotnie zastępowany przez funkcjonariusza KPP pełniącego służbę na stanowisku Eksperta WRD¹²².

W opiniach tych kwestionowano w szczególności brak oświetlenia przejść dla pieszych, lokalizację miejsc zatrzymania autobusu szkolnego, brak elementów spowalniających ruch, lokalizację oznakowania drogowego. W formułowanych opiniach nie odnoszono się do zdarzeń drogowych mających miejsce w lokalizacjach objętych projektowanymi rozwiązaniami.

Opinie wyrażane w trakcie ww. posiedzeń Komisji ds. BiORD przez jej członków, w tym przedstawicieli Komendanta były uwzględniane, o czym świadczy zatwierdzenie (po uzyskaniu dodatkowych pozytywnych opinii ww. Komisji) dziewięciu projektów organizacji ruchu przez Starostę Nyskiego.

(dowód: akta kontroli str. 747-809, 822-823, 974-982)

10. Do Komendanta w latach 2014-2015 nie wpłynęły wnioski od organizacji pozarządowych, innych podmiotów i instytucji oraz osób fizycznych w sprawie wyznaczenia na poziomie KPP funkcjonariusza odpowiedzialnego za sprawy niechronionych uczestników ruchu drogowego. Ww. funkcjonariusza Komendant nie wyznaczył również z własnej inicjatywy.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1004)

11. W latach objętych kontrolą Komendant nie organizował patroli rowerowych na terenie działania KPP. Natomiast w 2015 r. na terenie powiatu nyskiego funkcjonowały patrole rowerowe powołane decyzją nr 90/2015 Opolskiego Komendanta z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie powołania sezonowego, nieetatowego zespołu ds. służby na rowerach na terenie województwa opolskiego. W decyzji podano m.in., że: w. zespół zostaje powołany na okres od 1 maja 2015 r. do 30 września 2015 r. z funkcjonariuszy Samodzielnego Pododdziału

¹²⁰ Czterech dotyczących docelowej (stałej) organizacji ruchu i sześciu dotyczącej tymczasowej (czasowej) organizacji ruchu.

¹²¹ Uczestniczył on w posiedzeniach komisji opiniującej projekty organizacji ruchu od 1988 r. Ww. funkcjonariusz służbę w ruchu drogowym pełni od 15 listopada 1980 r., a w jej trakcie ukończył Szkołę Ruchu Drogowego w Piasecznie i kurs aspirancki w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie w specjalności ruch drogowy.

¹²² Posiadający wykształcenie prawnicze, od 2001 r. do 2012 r. zajmował stanowisko specjalisty w WRD KWP, do którego zadań należało m.in. opiniowanie w imieniu Komendanta Wojewódzkiego zmian w organizacji ruchu na drogach krajowych i wojewódzkich, w ramach udziału w pracach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego przy Marszałku Województwa Opolskiego i Zespole Opiniowania Projektów Organizacji Ruchu Drogowego przy GDDKiA Oddział w Opolu.

Prewencji Policji w Opolu¹²³. Na podstawie kontroli działania patroli rowerowych na terenie powiatu nyskiego¹²⁴ stwierdzono m.in., że w patrolach uczestniczyli wyłącznie funkcjonariusze ww. Pododdziału, dla których sprzęt zapewnił SPPP. Tylko jednemu patrolowi rowerowemu¹²⁵ przydzielono zadania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – reakcja na wykroczenia pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 104, 378, 468, 547-553, 1139, 1175)

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 i to bez uwzględnienia w tym zakresie rozkładu takich środków w poszczególnych lokalizacjach. W żadnym z działań własnych 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 drogowych¹²⁶. W rezultacie, Komendant nie posiadał pełnej wiedzy o adekwatności i faktycznych rezultatach działań Policji, w tym w szczególności ich wpływu na stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym. Powodowało to w ocenie NIK ryzyko niewłaściwego wykorzystania posiadanych zasobów KPP w zakresie realizacji zadań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym w szczególności pieszych i rowerzystów.

2. Najwyższa Izba Kontroli również zwraca uwagę, że jakkolwiek projekty organizacji ruchu każdorazowo były przedmiotem oceny dokonywanej przez przedstawicieli Komendanta posiadających stosowne kwalifikacje, to jednak przyjęty w tym zakresie tryb postępowania, zdaniem NIK, stwarzał istotne ryzyko nierzetelnej weryfikacji projektowanych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, wynikające z możliwości jej ograniczenia jedynie do analizy dokonywanej kolegiąlnie przez wszystkich członków ww. Komisji w trakcie odbywanych posiedzeń. Ograniczało to również możliwość sprawowania przez Komendanta skutecznego nadzoru nad realizacją przez upoważnionych funkcjonariuszy KPP zadań w zakresie wyrażania opinii do projektów organizacji ruchu, gdyż w jednostce kontrolowanej nie gromadzono dokumentacji dotyczącej podejmowanych działań.

Ocena częściowa

W ocenie NIK podejmowane w KPP działania na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu były ukierunkowane na tę grupę uczestników ruchu drogowego. Zauważyć jednak należy, że stwierdzone ryzyka w zakresie ustalania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów (wynikające m.in. z błędnych danych zawartych w systemie SEWiK) mogły niekorzystnie wpływać na skuteczność działań podejmowanych w celu poprawy stanu bezpieczeństwa na drogach.

NIK zauważa jednak, że określone mierniki dotyczące realizacji zadań skierowanych na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach, ograniczające się do zastosowanych środków prawnych, uniemożliwiają dokonanie oceny skuteczności działań Policji podejmowanych w tym zakresie w okresie objętym kontrolą, natomiast zakładany w PPPBP spadek liczby zdarzeń z udziałem niechronionych uczestników ruchu drogowego powinien nastąpić dopiero na koniec 2016 r.

¹²³ Dalej: SPPP.

¹²⁴ W 10 wybranych dniach w okresie od 5 czerwca do 29 września 2015 r.

¹²⁵ W dniu 23 sierpnia 2015 r.

¹²⁶ Na 12 wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących, w których doszło do potrącenia pieszego w 2015 r., siedmiu poszkodowanych było w grupie wiekowej powyżej 60 lat. Dziesięć z tych wypadków wydarzyła się na przejściach dla pieszych.

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

Opis stanu faktycznego

1. Komendant w latach 2014-2015 nie otrzymywał i nie wydawał wytycznych w sprawie możliwych lub zalecanych form oraz zakresu podmiotowego i przedmiotowego współpracy z podmiotami zewnętrznymi, zwłaszcza Strażami Miejskimi (gminnymi)¹²⁷. W latach 2014-2015 podmioty pozapolicyjne nie występowały do KPP w sprawie współdziałania z Policją na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 963-964)

Pomimo zapisów dwóch Porozumień: z dnia 10 lutego 2003 r. z Burmistrzem Nysy oraz z dnia 14 listopada 2013 r. z Burmistrzem Głucholaz o współpracy pomiędzy KPP a strażami funkcjonującymi w ww. miastach, wspólne działania ograniczyły się głównie do patroli złożonych z policjantów i strażników miejskich. Odnotowano tylko jednostkowe przypadki współpracy ze strażą w obszarze poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, w tym wspólne przedsięwzięcia o charakterze prewencyjnym i profilaktycznym.

(dowód: akta kontroli str. 947-960, 1030-1078, 1082-1084, 1111, 1167-1168)

2. KPP zrealizowała łącznie w okresie objętym kontrolą 365 działań profilaktyczno-edukacyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych¹²⁸, a także wystąpiła do zarządców dróg z 14 wnioskami w sprawie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej, mających wpływ na bezpieczeństwo pieszych oraz z czterema wnioskami w sprawie zmiany organizacji ruchu lub wdrożenia nowych rozwiązań mających wpływ na bezpieczeństwo pieszych.

W ramach realizacji PPPBP¹²⁹ KPP współdziałała z jednostkami samorządu terytorialnego, szkołami, m.in. Państwową Wyższą Szkołą Zawodową w Nysie, Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego w Opolu i szkołami nauki jazdy, Opolską Wojewódzką Radą Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹³⁰, lokalnymi i regionalnymi środkami masowego przekazu (Radiem Nysa, Radiem Opole i tygodnikiem „Nowiny Nyskie”) oraz organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami i fundacjami (np. Radą Seniorów przy Urzędzie Miejskim w Nysie, Stowarzyszeniem Diabetyków w Nysie), zainteresowanymi uzyskaniem od przedstawicieli Policji informacji w zakresie odnoszącym się do szeroko rozumianego bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W ramach PPPBP założono współpracę¹³¹ z zarządcami dróg krajowych (GDDKiA Oddział w Opolu), wojewódzkich (ZDW w Opolu) i powiatowych (ZDP w Nysie)¹³², organem zarządzającym ruchem na drogach (Starostą Nyskim) oraz Gminą Nysa. Ponadto jako podmioty współpracujące wskazano Opolski Urząd Wojewódzki, OWR BRD, straże gminne i CANaRD GITD¹³³, a także Straż Graniczną i Inspekcję Transportu Drogowego¹³⁴.

Współpracę ze SM potwierdziły informacje burmistrzów¹³⁵ uzyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, poświadczające iż w działaniach KPP na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów uwzględniano pełnienie służby przez funkcjonariuszy straży w rejonach szkół podstawowych.

¹²⁷ Dalej: SM.

¹²⁸ Łącznie z działaniami Komisariatów Policji podległych KPP.

¹²⁹ W ramach realizacji działań w obszarze Edukacja.

¹³⁰ Dalej: OWR BRD.

¹³¹ W obszarze Inżynieria w PPPBP.

¹³² Ponadto z zarządcami dróg wewnętrznych w Nysie.

¹³³ Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

¹³⁴ W obszarze Nadzór w PPPBP.

¹³⁵ SM w Głucholazach współpracowała w latach 2014-2015 z Posterunkiem Policji w Głucholazach w zakresie bezpieczeństwa i porządku w mieście i gminie Głucholazy, a współpraca ta realizowana była poprzez comiesięczne spotkania komendanta ww. Posterunku i SM, celem wymiany informacji w powyższym zakresie oraz wspólne patrole Policji i SM, które realizowały zadania interwencyjne i zabezpieczanie imprez. Burmistrz Nysy podał, że SM w Nysie okresowo wypożyczała KPP mobilny monitoring celem obserwacji przejść dla pieszych. Ponadto w 2015 r. SM w Nysie wspólnie z Policją brała udział w 3 dniowej akcji „Piesi i Rowerzyści – niechronieni uczestnicy ruchu drogowego”. Burmistrz Paczkowa stwierdził natomiast, że SM w Paczkowie nie współpracowała z KPP w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym w ww. latach.

Komendant ocenił, że zaangażowanie podmiotów współpracujących przy realizacji zadań w obszarze Nadzór, Edukacja i Inżynieria PPPBP było na dobrym poziomie, adekwatnym do ich możliwości działania, a cel tych zadań, tj. dążenie do bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego jest realizowany w sposób prawidłowy.

(dowód: akta kontroli str. 456-467, 670-675, 740-747, 948-956, 963-972, 803-804, 1030-1078, 1150-1153)

3. Współpraca z podmiotami pozapolicyjnymi realizowana była w następujących obszarach: a/ udział policjantów WRD w opiniowaniu projektów organizacji ruchu drogowego oraz okresowych przeglądach dróg, b/ udział przedstawicieli KPP w posiedzeniach Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, c/ występowanie z wnioskami o zmianę istniejącej organizacji ruchu drogowego, d/ bieżące monitorowanie istniejącego oznakowania dróg w ramach zadań doraźnych, e/ współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie organizacji działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa oraz z lokalnymi środkami masowego przekazu w zakresie edukacji i propagowania właściwych zachowań w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 658-669, 740-744, 998-999)

4. Komendant wyjaśnił, że do KPP nie wpłynęły informacje dotyczące ustanowienia w strukturach urzędów miast (gmin) pełnomocników ds. rowerzystów lub/i pieszych. Ponadto wyjaśnił, że na obszarze działania KPP nie prowadzą działalności inne podmioty, których aktywność ukierunkowana jest bezpośrednio na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 745-746, 966-973)

5. W okresie objętym kontrolą KPP nie dysponowała środkami na realizację działań prewencyjnych i edukacyjnych. Jednocześnie w latach tych nie wystąpiły przypadki rezygnacji KPP z udziału lub przeprowadzenia programu edukacyjnego lub prewencyjnego z powodu niewystarczających środków.

(dowód: akta kontroli str. 670-739, 998-1000, 1140-1141)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Komenda podejmowała współpracę z podmiotami zewnętrznymi na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego uwzględniając przy tym, że jednym z ustawowo przypisanych Policji zadań jest czuwanie nad porządkiem i bezpieczeństwem ruchu drogowego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie skutecznych działań organizacyjnych zapewniających:

1. Prawidłowe odzwierciedlenie w treści *Kart zdarzenia drogowego* faktycznego przebiegu zdarzenia oraz jego skutków;
2. Niezwłoczną aktualizację dokumentacji statystycznej, w tym zapisów w SEWIK, w przypadku pozyskania informacji o zmianie okoliczności wymagających ujawnienia w tej dokumentacji.

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.

Kontroler
Zygmunt Świętek
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis