



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.003.04.2016
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 straż miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler Edward Wrzeszcz - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 99108 z dnia 21 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Urząd Miejski w Nysie¹, 48-300 Nysa, ul. Kolejowa 15

Kierownik jednostki kontrolowanej Kordian Jan Kolbiarz, Burmistrz Nysy²

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Burmistrz Nysy zapewnił Straży Miejskiej - odpowiedzialnej m.in. za realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego - odpowiednie warunki lokalowe, organizacyjne, kadrowe oraz wyposażenie umożliwiające wykonywanie tych zadań, w tym odnoszących się do bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Pomimo jednak tego, Straż Miejska nie podejmowała w tym zakresie działań adekwatnych do występujących zagrożeń w ruchu drogowym dla pieszych i rowerzystów.

Aktywność Straży Miejskiej ograniczała się do obecności strażników miejskich, od kwietnia 2015 r., na drogach i przejściach dla pieszych znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie placówek oświatowych w godz. od 7:30 do 8:15 i od 13:00 do 14:00; prowadzenia działalności edukacyjnej (prewencyjnej) w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego adresowanej do dzieci i młodzieży oraz całodobowego monitorowania ruchu drogowego głównie w centrum miasta z wykorzystaniem miejskiego systemu monitoringu wizyjnego.

Powyższe działania - zasługujące na pozytywną ocenę - niewątpliwie mogły przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz ich świadomości jako uczestników ruchu drogowego, niemniej jednak w ocenie Najwyższej Izby Kontroli były niewystarczające. Jednocześnie dokonanie jednoznacznej i w pełni weryfikowalnej oceny skuteczności działań dla poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego niechronionych uczestników jest znacznie utrudnione, z uwagi na brak ustalonych mierników odnoszących się do oczekiwanych efektów podejmowanych w tym zakresie działań.

W ocenie NIK działania Straży Miejskiej ukierunkowane jedynie na realizację powyższych zadań - ograniczały możliwości istotnej poprawy poziomu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, ponieważ Komendant m.in. nie określił kryteriów wyboru lokalizacji niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów i nie ustalił takich miejsc; nie prowadził analiz dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego,

¹ Dalej: Urząd Miejski.

² Od dnia 8 grudnia 2014 r. Poprzednio od dnia 5 grudnia 2010 r. Burmistrzem Nysy była Jolanta Danuta Barska.

a także nie pozyskiwał danych dotyczących zdarzeń drogowych, w tym z udziałem pieszych i rowerzystów. Tym samym nie dysponował informacjami o stanie i występujących tendencjach w ruchu drogowym i faktycznych zagrożeniach dla pieszych i rowerzystów oraz o liczbie zdarzeń drogowych z ich udziałem. Pomimo wynikającego z przepisów obowiązku współpracy Straży Miejskiej z Policją w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w okresie objętym kontrolą, Straż Miejska nie zainicjowała takiej współpracy, co świadczy o nierzetelnym traktowaniu tej problematyki w działalności Straży Miejskiej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania związane z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów w Urzędzie Miejskim w Nysie zostały powierzone do realizacji Straży Miejskiej, która została utworzona na podstawie zarządzenia Nr 6/91 Burmistrza Miasta i Gminy w Nysie z dnia 22 marca 1991 r. w sprawie utworzenia Straży Miejskiej w Nysie i nadania jej statutu. W latach 2014-2016 (do zakończenia kontroli) strukturę organizacyjną oraz szczegółowe zadania Straży Miejskiej określał m.in. Regulamin Straży Miejskiej, stanowiący załącznik do uchwały Nr LV/900/06 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 28 września 2006 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej w Nysie oraz Regulamin organizacyjny Urzędu³.

Zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu Straży Miejskiej formacja ta została umiejscowiona w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Nysie. Siedziba Straży Miejskiej znajdowała się w budynku głównym Urzędu Miejskiego i obejmowała 14 pomieszczeń o łącznej powierzchni użytkowej 261 m². W siedzibie Straży znajdowało się czynne całodobowo centrum nadzoru monitoringu wizyjnego, do którego przekazywane były obrazy z 16 kamer (14 obrotowych oraz dwóch stacjonarnych) rozmieszczonych na terenie miasta⁴. W latach 2014-2015 Straż dysponowała dwoma samochodami osobowymi oraz 9 rowerami przeznaczonymi do wykonywania patroli rowerowych. Obecny Komendant Straży Miejskiej, Grzegorz Smoleń, zatrudniony został w tej formacji w 2002 r.

(dowód: akta kontroli, str. 5-27, 237-238)

W latach 2014-2015, zgodnie z treścią Regulaminu organizacyjnego Urzędu, do podstawowego zakresu działania Zespołu ds. Ruchu Drogowego Straży Miejskiej należało: 1) prowadzenie kontroli ruchu drogowego przy użyciu „fotoradaru”, 2) obsługa użyczenia „fotoradaru” innym strażom miejskim, 3) prowadzenie ewidencji dotyczących użycia „fotoradaru”. Powyższe zadania, w związku ze zmianą ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵, nie zostały ujęte w Regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r., który nadany został przez Burmistrza Nysy Zarządzeniem Nr 554/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 5-27)

³ Stanowiący załącznik do zarządzeń Burmistrza Nysy: nr 1131/2013 z dnia 1 lipca 2013 r.; nr 1432/2014 z dnia 1 kwietnia 2014 r.; nr 59/2015 z dnia 22 stycznia 2015 r.; nr 253/2015 z dnia 15 maja 2015 r.; 554/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r.

⁴ Głównie w centrum miasta.

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. w Straży Miejskiej, na planowaną liczbę 23 etatów, zatrudnionych było 18 osób (wszystkie na stanowisku strażnika). Pozostałe pięć wakatów dotyczyło stanowisk administracyjnych, które w 2014 r. były sukcesywnie obsadzone. Na dzień 31 grudnia 2014 r. w Straży Miejskiej zatrudnione były 22 osoby (plan - 23 osoby), z tego 20 na stanowisku strażnika, a dwie na stanowiskach administracyjnych, natomiast na koniec 2015 r. odpowiednio 25 (plan - 25 osób), 19 i sześć osób.

(dowód: akta kontroli, str. 28, 92-102)

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. wszyscy zatrudnieni w Straży Miejskiej strażnicy legitymowali się zaświadczeniami o ukończeniu szkolenia podstawowego zakończonego egzaminem⁶. Piętnastu strażników zatrudnionych zostało w Straży Miejskiej w latach 1991-2008 i przed upływem 2008 r. ukończyli oni szkolenie podstawowe. Pozostałych czterech strażników zatrudnionych w latach 2014-2015 ukończyło szkolenie podstawowe zakończone pozytywnym wynikiem egzaminu, na które zostali skierowani po upływie od dwóch do czterech miesięcy od dnia zatrudnienia w Straży Miejskiej. W ramach tych szkoleń, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego⁷, realizowana była m.in. tematyka z zakresu ruchu drogowego. Program szkolenia z tego zakresu obejmował 60 godzin dydaktycznych, w tym 10 godzin zajęć praktycznych. Zajęcia prowadzili funkcjonariusze Policji z Komendy Powiatowej Policji i Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Fakt uczestnictwa strażnika w szkoleniu z zakresu ruchu drogowego potwierdzało zaświadczenie wystawione przez organizatora szkolenia podstawowego.

(dowód: akta kontroli, str. 29-32)

W dniu 26 sierpnia 2013 r. wszyscy strażnicy Straży Miejskiej (w tym, komendant i jego zastępca) uczestniczyli w okresowym przeszkoleniu uzupełniającym, dotyczącym zmian wprowadzonych w przepisach ruchu drogowego w zakresie objętym upoważnieniami do kontroli ruchu drogowego. Szkolenie to zostało zorganizowane przez komendanta Straży Miejskiej, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 15 ust. 6 ww. rozporządzenia, a przeprowadził go, w siedzibie Straży, Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Nysie. W późniejszym okresie, tj. w latach 2014-2016 (do dnia zakończenia kontroli NIK) strażnicy miejscy nie brali udziału w szkoleniach dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 33)

Szczegółowy program szkolenia podstawowego z zakresu prewencji oraz z kontroli ruchu drogowego, o którym mowa w pkt 10 i w pkt 14 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników miejskich (gminnych)⁸ opracowały podmioty szkolące. Straż Miejska nie prowadziła we własnym zakresie takich szkoleń podstawowych, a zatrudnieni w tej formacji strażnicy byli kierowani do uprawnionych w tym zakresie podmiotów, wskazanych w § 2 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli, str. 30-32)

⁶ W okresie objętym kontrolą organizatorem szkolenia był Ośrodek Szkolenia GALJAN w Warszawie oraz Studium Szkolenia Specjalistycznego Służb Mundurowych w Gdańsku.

⁷ Dz. U. Nr 132, poz. 841 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 353 ze zm.

W ocenie Komendanta Straży Miejskiej, wyrażonej w złożonym wyjaśnieniu - zakres realizacji szkolenia podstawowego umożliwia strażnikom rzetelną realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Komendant Straży Miejskiej nie kierował zaleceń w sprawie dokształcania strażników miejskich z zakresu ruchu drogowego, w tym związanych z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów. Powyższe wyjaśnił tym, że w jego ocenie *dotychczasowe szkolenia dobrze przygotowały strażników do realizacji ich obowiązków z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Ponadto wyjaśnił, że *strażnicy miejscy nie zgłaszali potrzeb szkoleniowych dotyczących zagadnień związanych z ruchem drogowym*.

(dowód: akta kontroli, str. 34-35)

1.2. Komendant Straży Miejskiej nie ustalił obowiązku typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów oraz kryteriów wyboru (lokalizacji) takich miejsc ponieważ, jak wyjaśnił, że *nie miał takiego obowiązku*. Wskazał również, że *czynności te na poziomie Gminy wykonuje Komisja ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego działająca przy tut. Urzędzie Miejskim*, której jest on członkiem, a strażnicy miejscy, na podstawie zakresu swoich obowiązków, zobowiązani byli do reagowania w przypadku stwierdzenia miejsc niebezpiecznych, w tym dla pieszych i rowerzystów.

Jak ustalono w trakcie niniejszej kontroli, strażnicy nie wskazywali takich miejsc Komendantowi Straży Miejskiej, a Komendant nie ustalił kryteriów ich wyboru.

(dowód: akta kontroli, str. 34-35)

1.3. Komendant Straży Miejskiej nie sporządzał analiz i/lub sprawozdań dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż jak wyjaśnił, nie miał takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli, str. 34-35)

1.4. Zarówno Burmistrz Nysy, jak i radni Rady Miejskiej przekazywali Komendantowi Straży Miejskiej zalecenia w zakresie działań dotyczących szeroko rozumianej problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego, z których niewielka część związana była bezpośrednio z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów. Od Burmistrza, jak wyjaśnił Komendant Straży Miejskiej, *były to polecenia słowne, w większości inspirowane przez mieszkańców Nysy, przekazywane mu na spotkaniach. Natomiast zalecenia radnych miały formę pisemną, jako protokół z posiedzenia Rady Miejskiej*. Komendant Straży Miejskiej udzielał radnym odpowiedzi również w formie pisemnej. I tak przykładowo, w piśmie z dnia 19 sierpnia 2015 r. Komendant Straży Miejskiej, na żądanie Burmistrza Nysy zgłosił Radzie Miejskiej pięć niebezpiecznych przejść dla pieszych⁹, które jego zdaniem powinny zostać zmodernizowane. Wskazując te miejsca Komendant nie podał żadnych informacji uzasadniających uznanie ich za niebezpieczne lub odnoszących się do zastosowanych kryteriów ich typowania. Jak wyjaśnił Burmistrz Nysy, żądanie wskazania takich miejsc wynikało z zamiaru przystąpienia samorządu do ogólnopolskiego konkursu „Aktywne przejścia dla pieszych”, ogłoszonego z inicjatywy Fundacji PZU w ramach kampanii „Kochasz? Powiedz STOP Wariatom Drogowym”.

Lokalizacje zgłoszone przez Burmistrza Nysy do tego konkursu (31 sierpnia 2015 r.), tj. przejście przy ul. Powstańców Śląskich w Nysie i przejście przy przedszkolu na ul. Armii Krajowej w Nysie, nie uzyskały akceptacji Fundacji PZU.

(dowód: akta kontroli, str. 34-35, 41-45, 59-61)

⁹ ul. Celna – przy Rossmanie, ul. Kolejowa – przy skrzyżowaniu z ul. Marcinkowskiego, ul. Powstańców Śląskich – przejście z parku miejskiego w stronę Fortu Wodnego, ul. Armii Krajowej – przy przedszkolu, ul. Bohaterów Warszawy – przy szkole podstawowej nr 1.

1.5. Komendant Straży Miejskiej nie podejmował z własnej inicjatywy działań w zakresie identyfikacji lokalizacji najbardziej niebezpiecznych miejsc dla pieszych i rowerzystów. W wyjaśnieniu podał, że nie miał takiego obowiązku. Niemniej jednak, na podstawie ustnych informacji uzyskanych od funkcjonariuszy z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Nysie, jak też własnych spostrzeżeń wiedział, że na terenie miasta i gminy Nysa występują miejsca niebezpieczne dla pieszych i rowerzystów (*jednym z takich miejsc jest przejście dla pieszych zlokalizowane na ul. Piłsudskiego w Nysie przy: Vendo-Park*” - 2 wypadki śmiertelne z udziałem pieszych). W ocenie Komendanta, *najbardziej niebezpiecznymi miejscami dla niechronionych użytkowników dróg (pieszych i rowerzystów) są ciągi pieszych prowadzące do placówek oświatowych (szczególnie przedszkoli i szkół podstawowych) w czasie, gdy do i z tych placówek przemieszcza się największa ilość uczniów. W związku z tym nieodzowną stała się obecność strażników miejskich w rejonie przejść dla pieszych przy tych placówkach w czasie największego natężenia ruchu. Dlatego też miejsca te są monitorowane przez strażników, w ramach ich stałych czynności.*

Komendant wyjaśnił też, że nie występował do Komendy Powiatowej Policji w Nysie o udostępnienie danych dotyczących zdarzeń drogowych z systemu SEWiK¹⁰.

W informacji, uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹¹, Komendant Powiatowy Policji w Nysie podał, że w latach 2014-2015 na terenie Miasta i Gminy Nysa miało miejsce 40 wypadków¹² i 76 kolizji¹³ z udziałem pieszych i rowerzystów. W zdarzeniach tych uczestniczyło 61 pieszych oraz 59 rowerzystów.

(dowód: akta kontroli, str. 46-47, 62-63)

1.6. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2015 do Komendanta Straży Miejskiej wpływały informacje dotyczące zagrożeń w ruchu drogowym, głównie dotyczące parkowania pojazdów i związanych z tym utrudnień oraz sporadycznie - dotyczące miejsc niebezpiecznych dla pieszych lub rowerzystów. Informacje te pochodziły bezpośrednio od strażników miejskich, a także od mieszkańców oraz szkoły i spółdzielni mieszkaniowej. Poza sprawami dotyczącymi utrudnień związanych z parkowaniem pojazdów, do Straży wpłynęła m.in. informacja o braku przejazdów dla rowerów na ul. Rodziewiczówny (22 lipca 2015 r.), czy wniosek o zaopiniowanie zasadności wykonania zatoczki autobusowej dla pojazdów rodziców przywożących dzieci do szkoły (brak możliwości parkowania samochodów stwarzał niebezpieczeństwo dla dzieci - 5 marca 2015 r.). Na podstawie takich informacji Komendant Straży kierował stosowne pisma do zarządców dróg lub podejmował decyzje o zwiększeniu patroli Straży Miejskiej w zagrożonych obszarach.

Komendant Straży Miejskiej nie prowadził własnej bazy danych dotyczących zdarzeń drogowych.

(dowód: akta kontroli, str. 48-55)

1.7. W okresie objętym kontrolą Straż Miejska nie inicjowała i nie prowadziła wspólnie z Policją szkoleń i ćwiczeń, o których mowa w art. 9 ust. 5 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *strażach gminnych*¹⁴, dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego. W okresie wcześniejszym, tj. w dniu 26 sierpnia 2013 r. Komendant Straży Miejskiej zorganizował przeszkolenie uzupełniające, które

¹⁰ System Ewidencji Wypadków i Kolizji.

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, dalej: ustawa o NIK

¹² 17 wypadków w 2014 r. i 23 w 2015 r.

¹³ 44 kolizji w 2014 r. i 32 w 2015 r.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383 ze zm.

opisano w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia. W trakcie tego szkolenia poruszana była również problematyka bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli, str. 34-35)

1.8. Burmistrz Miasta i Gminy Nysa w dniu 10 lutego 2003 r. zawarł z Komendantem Powiatowym Policji w Nysie *Porozumienie w sprawie zasad współpracy Komendy Powiatowej Policji w Nysie ze Strażą Miejską w Nysie*. Treść tego porozumienia dotyczyła w szczególności zasad wymiany informacji oraz współdziałania tych formacji, w celu zapewnienia spokoju i porządku publicznego, m.in. w ramach tzw. patrolu mieszanego. W porozumieniu nie zostały ujęte zagadnienia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, a w szczególności z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów. W okresie objętym kontrolą, realizacja tego porozumienia nie była dokumentowana.

(dowód: akta kontroli, str. 56-58)

1.9. Komendant Straży Miejskiej nie dysponował miejskim (gminnym) programem poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym, a także analizą stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwzględniającą czas występowania zagrożenia oraz miejsca niebezpieczne. Nie występował też z własnej inicjatywy do Komendanta Powiatowego Policji w Nysie o przekazanie tych dokumentów.

W wyjaśnieniu powyższego Komendant Straży wyjaśnił, że: *Ustawowym zadaniem Straży Miejskiej zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt. 2 ustawy o strażach gminnych jest „czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego”. Powyższe zadanie realizujemy w zakresie określonym w przepisach ustawy o ruchu drogowym poprzez kontrolę terenów gminy pod kątem przestrzegania tych przepisów.*

Stwierdził też, że wychodząc naprzeciw propozycjom przekazywanym ustnie, np. na spotkaniach, z informacji od strażników, od interesantów Burmistrza Nysy oraz z informacji telefonicznych od dyrektorów szkół od kwietnia 2015 r. wprowadzony został system obecności strażników rejonowych przed szkołami w obrębie przejść dla pieszych.

(dowód: akta kontroli, str. 34-35, 239-240)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pomimo obowiązku współpracy Straży Miejskiej z Policją, wynikającego z art. 9 ust. 4 ustawy o strażach gminnych, jak też obowiązywania Porozumienia z dnia 10 lutego 2003 r. zawartego przez Burmistrza Miasta i Gminy Nysa z Komendantem Powiatowym Policji w Nysie w sprawie zasad współpracy Komendy Powiatowej Policji w Nysie ze Strażą Miejską w Nysie, Straż Miejska nie podjęła współpracy zarówno w zakresie realizacji szczegółowych zadań ujętych w ww. Porozumieniu (np. prowadzenie wspólnych partoli), jak i w szerszym zakresie wynikającym z art. 9 ust. 5 ww. ustawy.

Do utrzymywania bieżących kontaktów z Komendą Powiatową Policji w Nysie, zgodnie z ww. Porozumieniem, wyznaczony został Komendant Straży Miejskiej, który wyjaśnił, że *nie ma uwag co do współpracy z Policją.*

(dowód: akta kontroli, str. 56-58, 64-65)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Pomimo tego, iż w latach 2014-2015 na terenie Miasta i Gminy Nysa piesi i rowerzyści byli uczestnikami 116 wypadków lub kolizji drogowych, Komendant nie określił kryteriów wyboru niebezpiecznych lokalizacji dla tych uczestników ruchu drogowego oraz nie ustalił (w formie dokumentu) takich lokalizacji. Powyższe, wg wyjaśnień Komendanta wynikało z braku prawnego obowiązku podjęcia takich działań. W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę, że zaniechanie to w praktyce ograniczało możliwości koncentrowania działań Straży Miejskiej w obrębie takich lokalizacji, a także ich monitorowania pod kątem

bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Świadczy to o braku należytej rzetelności w podejściu do problematyki bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli, str. 46, 62-63)

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że *Porozumienie w sprawie zasad współpracy Komendy Powiatowej Policji w Nysie ze Strażą Miejską w Nysie* zawarte zostało 10 lutego 2003 r. Treść tego porozumienia dotyczyła w szczególności zobowiązania do wymiany informacji oraz współdziałania w celu zapewnienia spokoju i porządku publicznego, m.in. w ramach tzw. patrolu mieszanego. Jakkolwiek stała wymiana informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi stanowiła obowiązek ww. formacji, to w ww. Porozumieniu nie określono zakresu oraz zasad przekazywania takich informacji. W konsekwencji, pomimo tego, iż funkcjonariusze Policji dysponowali danymi w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, to nie zostało zapewnione ich przekazywanie Straży Miejskiej. Porozumienie to przewidywało też prowadzenie w okresie letnim wspólnych patroli na terenach przywodnych Jeziora Nyskiego, a jak wykazała kontrola NIK, takie patrole były prowadzone głównie przez funkcjonariuszy Policji, a tylko w 3 przypadkach przez strażników miejskich.

Na potrzebę rozważenia możliwości zmiany tego Porozumienia już w 2008 r. wskazała Komenda Wojewódzka Policji w Opolu, która w protokole z przeprowadzonego sprawdzenia działalności Straży Miejskiej w Nysie z dnia 17 września 2008 r. zawarła m.in. uwagę, *aby zostało ono dostosowane do obecnych warunków i potrzeb*. Pomimo tej uwagi Porozumienie z 2003 r. nie zostało dotychczas zmienione.

(dowód: akta kontroli, str. 56-58, 250-251)

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w niepełnym zakresie zostały zidentyfikowane i poddane monitorowaniu miejsca najbardziej niebezpieczne dla pieszych i rowerzystów. Wynikało to w szczególności z braku dysponowania przez Straż Miejską danymi na temat bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, w tym ich udziału w zdarzeniach drogowych. W konsekwencji ograniczało to możliwość skutecznego podejmowania działań na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na terenie Miasta i Gminy Nysa.

2. Skuteczność działań Straży Miejskiej na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

2.1. W zakresie działań na rzecz tworzenia warunków do sprawnej i skutecznej działalności Straży Miejskiej, w tym w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, Komendant wskazał na konieczność przywrócenia (zwiększenia) stanu zatrudnienia z lat 2004-2007, tj. do poziomu 26 strażników. Wskazał też, że *Każdy strażnik podejmujący czynności związane z ruchem drogowym został zaopatrzony w kamizelkę odblaskową. Utworzone patrole rowerowe skutecznie pozwalają na zdefiniowanie problemów z bezpieczeństwa ruchu drogowego, ze względu na poruszanie się trasami niedostępnymi dla patrolu zmotoryzowanego.*

Jak wskazano powyżej, strażnicy miejscy objęci zostali szkoleniom podstawowym, a o każdej zmianie przepisów dotyczących ruchu drogowego, wg wyjaśnień Komendanta, strażnicy byli powiadamiani, podpisując imiennie potwierdzenia zapoznania się z tymi zmianami.

Zdaniem Komendanta Straży Miejskiej *najważniejszym problemem systemowym, z którym borykamy się na co dzień, jest brak uprawnień do egzekwowania przepisów, w tym z wykroczeń drogowych, takich jak zakaz wjazdu czy droga jednokierunkowa. Brak reakcji z naszej strony skutkuje licznymi pretensjami ze*

strony mieszkańców. Na bieżąco dwutorowo prowadzony jest monitoring działania strażników zajmujących się ruchem drogowym pod kątem problemów i trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych im zadań, poprzez obserwację przy użyciu monitoringu miejskiego interwencji podejmowanych przez strażników miejskich oraz poprzez „system lokalizacji patroli” (GPS). Każda interwencja strażnika jest rejestrowana w elektronicznym systemie ewidencji zgłoszeń i wykroczeń – SUMPRO, gdzie rejestrowane jest przekazanie strażnikowi interwencji do realizacji, przebieg interwencji z jej zakończeniem. Ponadto prowadzony jest rejestr kart PRD 5/1, czyli kart rejestracyjnych dotyczących ilości punktów karnych za wykroczenia w ruchu drogowym, przekazywanych do KPP Nysa.

(dowód: akta kontroli, str. 64-66)

W 2015 r. przeprowadzona została analiza obowiązujących Straż Miejską regulacji wewnętrznych, a w jej wyniku sporządzono dokument, zatwierdzony przez Burmistrza Nysy, pn. „Strategia działania Straży Miejskiej w Nysie na lata 2015-2018”¹⁵. W dokumencie tym ujęty został m.in. cel strategiczny „Straż Miejska bliżej mieszkańców”; a także wskazano słabe i mocne strony Straży oraz szanse i zagrożenia. W podstawowych zadaniach strażników wynikających z ww. dokumentu nie przewidziano obowiązków związanych z działaniami na rzecz poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, tj. pieszych i rowerzystów. Problematyka ta została natomiast okazjonalnie ujęta w punkcie *Profilaktyka w szkołach podstawowych i przedszkolach*, w którym przewidziano kontynuację w takich placówkach programu profilaktyki z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym (w formie pogadanek).

(dowód: akta kontroli, str. 67-77)

2.2. Upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego udzielone przez Burmistrza Nysy oraz upoważnienia Komendanta Powiatowego Policji w Nysie do wykonywania kontroli ruchu drogowego, za wyjątkiem Komendanta posiadali wszyscy strażnicy miejscy.

(dowód: akta kontroli, str. 78-82)

2.3.1. W ramach zadań skierowanych na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach, do zadań strażników miejskich należało: patrolowanie rejonu wszystkich szkół podstawowych oraz gimnazjów na terenie miasta (przejść dla pieszych) w porze rozpoczynania i kończenia nauki w tych placówkach; kontrola ruchu drogowego z wykorzystaniem przenośnego fotoradaru (do 31 grudnia 2015 r.); zgłaszanie dyżurnemu Straży zauważonych nieprawidłowości lub usterek w inżynierii drogowej (oznakowanie, oświetlenie); prowadzenie patrolu samochodowego, pieszego, rowerowego (od 2015 r.) oraz działalności edukacyjno-prewencyjnej w placówkach oświatowych, Ochotniczym Hufcu Pracy oraz Ośrodka Szkolno-Wychowawczym w Nysie.

Skuteczność realizacji powyższych zadań była monitorowana i nadzorowana przez Komendanta, jego Zastępcę oraz dyżurnego Straży, m.in. poprzez: dokonywanie codziennych odpraw ze strażnikami (przed udaniem się patrolu w wyznaczony rejon) i określenie zadań, co dokumentowane było zapisem w notatniku służbowym strażnika i potwierdzane podpisem osoby odprawiającej; monitorowanie przebiegu patrolu przez dyżurnego Straży poprzez system GPS; wyznaczanie strażnikom zadań i analizowanie wyników badania ruchu drogowego przy pomocy przenośnego fotoradaru (do końca 2015 r.); bieżące, codzienne przeglądy zdarzeń ujętych w systemie SUMPRO na stanowisku dyżurnego Straży i ocena stanu realizacji ujętych w tym systemie zgłoszeń; jak też ujmowanie problematyki szkoleń w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego prowadzonych w placówkach

¹⁵ Dalej: Strategia.

oświatowych w comiesięcznych raportach z działalności Straży Miejskiej. Potwierdzeniem wysokiej oceny efektywności działalności edukacyjnej były podziękowania składane Straży Miejskiej za prowadzenie tej działalności.

(dowód: akta kontroli, str. 83-128)

W sprawie zakresu ukierunkowania działalności Straży Miejskiej na realizację zadań w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów, w stosunku do innych ustawowych zadań Straży, Komendant wyjaśnił: *W mojej ocenie, zakres w jakim Straż Miejska w Nysie została ukierunkowana na realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów, jest proporcjonalny pod względem wysiłku organizacyjnego oraz czasu poświęconemu temu zadaniu do innych zadań nałożonych na Straż Miejską przez ustawodawcę. Pragnę podkreślić, że działania Straży Miejskiej - ukierunkowanie jej pracy w latach 2014-2015 - wynikało także z oceny działań Straży po kontroli przeprowadzonej we wrześniu 2008 r. przez przedstawicieli Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu, którzy w protokole z kontroli z dnia 17 września 2008 r. ujęli uwagę o treści: Biorąc pod uwagę ilość ujawnionych wykroczeń w poszczególnych kategoriach należy stwierdzić, że działania strażników koncentrują się przede wszystkim na kategorii wykroczeń skierowanych przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, a przecież nie jest to główny nurt działalności Straży Miejskiej. W związku z powyższym ustaleniem kontroli zdecydowałem o przeorientowaniu naszej działalności w zalecanym kierunku.*

(dowód: akta kontroli, str. 239-240, 250-251)

2.3.2. W 2014 r. Straż Miejska prowadziła patrole samochodowe (zmotoryzowane) oraz patrole piesze. Od 2015 r. w okresie letnim wprowadzono dodatkowo patrole rowerowe¹⁶. Do 2015 r. patrolom pieszym każdorazowo doraźnie były wyznaczone określone rejony miasta i gminy. Od 1 stycznia 2015 r. w związku z przyjęciem „Strategii działania Straży Miejskiej w Nysie na lata 2015-2018”, Miasto i Gmina Nysa została podzielona na siedem rejonów, z których każdy obejmuje część miasta i wybrane sołectwa. Każdemu z tych rejonów przypisany został jeden strażnik, który został zobowiązany do realizacji wszystkich zadań Straży w swoim rejonie, w tym także z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Patrol samochodowy oraz patrole rowerowe nie podlegały rejonizacji i tym samym realizowały one każdorazowo zadania na całym obszarze lub części Miasta i Gminy.

Na terenie Miasta i Gminy Nysa nad Jeziorem Nyskim¹⁷ znajdują się rozległe tereny rekreacyjne oraz liczne kompleksy wypoczynkowe. W tym rejonie, w okresie od czerwca do sierpnia (zwłaszcza w weekendy), notuje się znaczny wzrost ruchu samochodowego, osobowego i rowerowego, a tym samym i zagrożeń dla pieszych i rowerzystów. Pomimo tego w 2015 r. na ogólną liczbę 72 patroli rowerowych przeprowadzonych w okresie od 9 czerwca do 31 sierpnia 2015 r., tylko trzy (w lipcu¹⁸) zostały skierowane w ten rejon.

W powyższej sprawie Komendant wyjaśnił, że zgodnie z ustaleniami pomiędzy Urzędem Miejskim w Nysie a Komendą Powiatową Policji w Nysie, tereny te są patrolowane głównie przez patrole policji, na które Miasto i Gmina Nysa przekazuje Policji dodatkowe środki.

(dowód: akta kontroli, str. 239-240)

2.3.3. Zarówno przed dniem 1 stycznia 2015 r., jak i po tym dniu (z uwagi na przyjętą od dnia 1 stycznia 2015 r. rejonizację Miasta i Gminy i podziałem na siedem

¹⁶ Patrole rowerowe prowadzone były w okresie od 9 czerwca do 31 sierpnia 2015 r.

¹⁷ Miejscowości Głębinów, Skorochów.

¹⁸ W dniach 14, 15 i 28 lipca 2015 r.

rejonów), patrole piesze były dyslokowane w miejsca niebezpieczne dla pieszych i rowerzystów, za które Komendant Straży uznał jedynie lokalizacje przy szkołach. Patrole te prowadzono w porze rozpoczęcia (7:30 - 8:15) i kończenia nauki w tych placówkach (13:00-14:00). Przed dniem 1 stycznia 2015 r. ww. lokalizacje były monitorowane przez każdorazowo wyznaczanych strażników miejskich, a po wprowadzeniu rejonizacji - przez strażników, którym został przypisany dany rejon. Patrole zmotoryzowane oraz rowerowe były natomiast kierowane doraźnie w różne rejony Miasta i Gminy, zarówno w celach prewencyjno-rozpoznawczych, jak też interwencyjnych, m.in. na podstawie oceny sytuacji rejestrowanych w systemie monitoringu miejskiego lub zgłoszeń i interwencji.

(dowód: akta kontroli, str. 46-47, 129-134)

2.4. Poza ewidencją określoną w części III załącznika do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działania straży¹⁹, każdy strażnik zobowiązany był do sporządzania indywidualnej miesięcznej karty statystycznej, w której ujmował m.in. liczbę nałożonych mandatów, pouczeń, jak też wskazywał podstawę prawną takich działań. Na podstawie ww. kart statystycznych sporządzana była zbiorowa miesięczna karta statystyczna, w której również ujmowano ww. dane. Zarówno w karcie indywidualnej, jak i w zbiorowej wskazywano m.in. przypadki naruszeń (wykroczeń) zasad, przepisów ruchu drogowego przez pieszych lub rowerzystów, jako wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Na podstawie zbiorowych miesięcznych kart statystycznych z lat 2014-2015 ustalono, że w 2014 r. za ujawnione przez strażników miejskich wykroczenie, o którym mowa w art. 92 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁰ pouczone jednego rowerzystę, a w art. 97 ww. ustawy - czterech pieszych. W 2015 r. w żadnym przypadku nie zastosowano pouczenia, natomiast mandatem karnym ukarano czterech rowerzystów, którzy popełnili wykroczenie z art. 97 Kodeksu wykroczeń. Informacje o zastosowanych przez strażników miejskich środkach prawnych (mandatach, pouczeniach, interwencjach) były rejestrowane na bieżąco w elektronicznym systemie SUMPRO na stanowisku dyżurnego Straży Miejskiej. Dane ujmowane w indywidualnej karcie strażnika były w okresach miesięcznych porównywalne z danymi z systemu SUMPRO, co umożliwiało Komendantowi Straży kontrolę rzetelności danych zamieszczonych w indywidualnych kartach oraz w ww. systemie.

Dane o zastosowanych przez strażników środkach prawnych odnotowane w Karcie Rejestracyjnej (Prd5/1) były również ujmowane w prowadzonym w Straży Miejskiej Rejestrze sporządzonych kart Prd 5/1²¹. Rejestr ten obejmował następujące wpisy: Numer kolejny wpisu; Stopień, Imię i nazwisko rejestrującego kartę; Imię i nazwisko kierującego, Marka i nr rej. Pojazdu; Data ujawnienia wykroczenia/sporządzenia karty; Seria i nr mandatu karnego; Podpis osoby przyjmującej w jednostce Straży Miejskiej. Po wypełnieniu kart rejestracyjnych i ujęciu ich w ww. Rejestrze, raz w tygodniu karty te przekazywane były do Komendy Powiatowej Policji w Nysie.

(dowód: akta kontroli, str. 89-128)

2.5. Prowadzona w Straży Miejskiej ewidencja w systemie SUMPRO umożliwiała ustalenie liczby zgłoszeń, interwencji i zastosowanych środków prawnych w stosunku do kierowców naruszających przepisy w zakresie parkowania w rejonie przejść dla pieszych w sposób ograniczający widoczność na przejściu i parkowania

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm..

²¹ Rejestr zawierał łącznie 190 stron, a wpisy obejmowały od poz.1 z dnia 31 marca 2010 r. na str. 1 do poz. 22 na str. 115 z dnia 2 marca 2016 r.

pojazdów na chodnikach i drogach rowerowych, jednak wymagało to czasochłonnego poszukiwania danych gromadzonych w tym systemie²².

(dowód: akta kontroli, str. 128)

2.6. Strażnicy miejscy nie brali udziału w wizytach studialnych (krajowych, zagranicznych) mających na celu zapoznanie się z rozwiązaniami infrastrukturalnymi, instytucjonalnymi oraz prawnymi związanymi z bezpieczeństwem ruchu drogowego, zwłaszcza pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli, str. 64-65)

2.7. Strażnicy miejscy nie brali udziału w opiniowaniu projektów organizacji ruchu, gdyż nie byli zapraszani przez przedstawiciela organu zarządzającego ruchem.

(dowód: akta kontroli, str. 64-65)

2.8. Strażnicy miejscy nie współpracowali z Policją zarówno przy realizacji działań w ramach obszaru „Nadzór” określonego w Programie Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na lata 2015-2016 na terenie działania Komendy Powiatowej Policji w Nysie, jak i zadań wskazanych dla obszaru „Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego” w Planie działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2015 r.²³ Powyższe, jak wyjaśnił Komendant, wynikało z braku zaproszenia Straży do takiej współpracy przez Policję.

(dowód: akta kontroli, str. 239-240)

2.9. Na żadnego ze strażników miejskich nie została nałożona odpowiedzialność za sprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Komendant wyjaśnił, że wyznaczenie takiej osoby byłoby nieuzasadnione, *ponieważ czynności te prowadzone były w Policji*. Wskazał też, że strukturze Straży Miejskiej w Nysie wydzielone zostało stanowisko koordynatora ds. nieletnich i współpracy ze szkołami, którego jednym z zadań jest prowadzenie zajęć w szkołach, między innymi z bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli, str. 64-65)

2.10. Miasto i Gmina Nysa, a tym samym Straż Miejska, nie brało udziału w programach prewencyjnych lub edukacyjnych (ogólnopolskich i ponadlokalnych) z zakresu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Strażnicy miejscy, na zaproszenia podmiotów uczestniczących w takich programach (szkół, przedszkoli), wygłaszali natomiast prelekcje nt. bezpieczeństwa ruchu drogowego lub prowadzili ćwiczenia z wykorzystaniem tzw. „Autochodzika”.

(dowód: akta kontroli, str. 137-226)

2.11. W roku 2014 wydatki ogółem na funkcjonowanie Straży Miejskiej wyniosły 1 284 273 zł, a w 2015 r. na ten cel zaplanowano 1 497 155 zł. W 2014 r. Gmina Nysa nie ponosiła wydatków na działalność prewencyjną i edukacyjną związaną z bezpieczeństwem ruchu drogowego, natomiast w 2015 r. za kwotę 4 tys. zł zakupiła zestaw edukacyjny „Autochodzik” przeznaczony do prowadzenia zajęć z zakresu wychowania komunikacyjnego dla dzieci w wieku przedszkolnym i w klasach I-III szkół podstawowych.

Komendant wyjaśnił, że przyznane środki były wystarczające.

(dowód: akta kontroli, str. 241-249)

2.12. W sezonie letnim 2015 r. (tj. w okresie od 6 czerwca do 31 sierpnia 2015 r.) Komendant Straży Miejskiej zorganizował łącznie 72 patrole rowerowe strażników

²² Ww. kategorii zdarzeń były ujmowane w tym systemie w module *Interwencje i wykroczenia* w postaci typów: postój i przejście dla pieszych (w latach 2014-2015 odnotowano 344 adnotacji) lub: nieprawidłowe parkowanie, postój na chodniku (w latach 2014-2015 odnotowano 1 168 adnotacji).

²³ Zatwierdzony 23 grudnia 2014 r. przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Głównego Policji.

miejskich (26 - w czerwcu, 35 - w lipcu, 11 - w sierpniu)²⁴. Zasady ich organizacji i wykonywania nie regulowały żadne dokumenty wewnętrzne Urzędu Miejskiego lub Straży Miejskiej.

W 36 przypadkach patrol rowerowy obejmował jeden rejon działania Straży Miejskiej²⁵, w 33 przypadkach - jednocześnie dwa rejony działania²⁶, w trzech przypadkach patrol obejmował rejon VII (w obrębie Jeziora Nyskiego). Patrole te były wykonywane przez strażników miejskich przypisanych do konkretnego rejonu, którzy w czasie służby (w dni robocze), byli zobowiązani do jego partolowania pieszo lub na rowerze. Patrole rowerowe były organizowane głównie w tych rejonach (rejon II, III, VII), których obszar był najrozleglejszy, gdzie utrudniony był dojazd samochodem, a także o stosunkowo małej koncentracji ruchu samochodowego, pieszego, rowerowego. Ukierunkowane były one przede wszystkim na ochronę spokoju i porządku publicznego (wykrycie nielegalnych wysypisk śmieci, ustalenie przypadków, w których stan urządzeń publicznych mógł zagrażać zdrowiu lub życiu ludzi). Częścią zadań strażnika miejskiego wykonującego patrol rowerowy było także czuwanie nad porządkiem i prowadzenie kontroli ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 129-134)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Realizowane przez Straż Miejską działania na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, obejmujące monitorowanie dróg i przejść dla pieszych przy placówkach oświatowych; prowadzenie działalności szkoleniowej w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz monitorowanie ruchu drogowego z wykorzystaniem miejskiego monitoringu wizyjnego miały charakter stały i systemowy. W ocenie NIK działania te były prowadzone rzetelnie i mogły mieć niewątpliwie wpływ na wzrost poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym pieszych i rowerzystów. Jednakże ustalenia opisane w punkcie III.1 niniejszego wystąpienia wskazują, że zaniechania Straży Miejskiej w zakresie rzetelnego ustalenia miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, ograniczały możliwość podjęcia skuteczniejszych działań służących poprawie stanu bezpieczeństwa na drogach.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zarówno Burmistrz Nysy, jak i Komendant Straży Miejskiej, poza Porozumieniem zawartym w 2003 r. z Komendantem Powiatowym Policji w Nysie, nie inicjował i nie nawiązał formalnej (instytucjonalnej) współpracy z innymi podmiotami zewnętrznymi na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Komendant Straży Miejskiej wskazał natomiast udokumentowane przykłady takiej współpracy z placówkami oświatowymi (szkołami, przedszkolami), Ochotniczym Hufcem Pracy i Specjalnym Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym

²⁴ W przypadku niepogody, tj. dużych opadów deszczu lub silnych wiatrów - z założenia – strażnicy miejscy nie korzystali z rowerów.

²⁵ Najwięcej patroli (15) przeprowadzono w rejonie VII i w rejonie III (13 patroli).

²⁶ 33 patrole obejmowały więcej niż jeden rejon, przy czym najwięcej takich patroli (14) obejmowało rejon V i VI.

w Nysie. Z przedłożonej w tym zakresie dokumentacji wynikało, że stroną inicjującą wspólne działania były ww. jednostki, które zapraszały Straż Miejską do współpracy. Współpraca ta polegała na przeprowadzaniu przez strażników pogadank (93 w 2014 r., 73 w 2015 r. i 8 w 2016 r.), praktycznej nauce zasad zachowania się na drodze z wykorzystaniem „Autochodzika”, jak też na zapoznaniu uczniów z zasadami funkcjonowania miejskiego monitoringu wizyjnego (w siedzibie Straży Miejskiej). Pogadanki i praktyczna nauka zasad zachowania się na drodze były prowadzone w ww. placówkach, w ramach realizowanych przez nie lokalnych lub ponadlokalnych programów profilaktycznych (np.: *Przedszkolak bezpieczny w domu i poza domem, Chcę żyć bezpiecznie i zdrowo, Bezpieczna droga do szkoły i przedszkola, Bezpieczna Szkoła-Bezpieczny Uczeń*).

(dowód: akta kontroli, str. 56-58, 137-226)

W latach 2014-2015 na zaproszenia Komendanta Środowiskowego Hufca Pracy w Nysie przedstawiciele Straży Miejskiej trzykrotnie gościli w tej jednostce, przeprowadzając zajęcia z zakresu bezpiecznego poruszania się po drogach i ulicach, czy też zachowania bezpieczeństwa podczas ferii zimowych oraz w trakcie letniego wypoczynku młodzieży. Ponadto w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym, na zaproszenie dyrektora tego Ośrodka, przedstawiciele Straży Miejskiej przeprowadzili w latach 2014-2015 dwukrotnie zajęcia profilaktyczne pn. *Bezpieczna droga do szkoły i Bezpieczne wakacje*.

(dowód: akta kontroli, str. 155-159)

Powyższe ustalenia wskazują, że Straż Miejska koncentrowała swoją aktywność na działaniach adresowanych głównie do dzieci i młodzieży. Z informacji Komendanta Powiatowej Policji w Nysie, uzyskanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynikało, że w latach 2014-2015 w wypadkach i kolizjach uczestniczyło łącznie 61 pieszych oraz 59 rowerzystów. W informacji tej zawarte zostało również ogólne stwierdzenie, że *po przeanalizowaniu wypadków z udziałem pieszych wynika, że w dużej mierze częstymi ofiarami tych zdarzeń są kobiety powyżej 60 roku życia*.

(dowód: akta kontroli, str. 62-63)

3.2. W strukturze Urzędu Miejskiego nie zostało ujęte stanowisko pełnomocnika do spraw rowerzystów lub/ i pieszych, a Komendant nie wnioskował do Burmistrza Nysy o powołanie takiego pełnomocnika. Straż Miejska nie inicjowała współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na obszarze Miasta i Gminy Nysa, zajmującymi się problematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności pieszych i rowerzystów. W tym zakresie Komendant wskazał na Fundację „Pro-Lege” z siedzibą w Opolu, która na tym terenie współpracowała jedynie z Komendą Powiatową Policji w Nysie.

Na temat współpracy Fundacji „Pro-Lege” w Opolu ze Strażą Miejską w Nysie, w informacji przekazanej na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przewodniczący Fundacji potwierdził, że: *nie współpracowaliśmy bezpośrednio ze Strażą Miejską w Nysie w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, ani nie realizowaliśmy innych wspólnych projektów dotyczących szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Nie kierowaliśmy również żadnych pism, wniosków, postulatów do Straży Miejskiej w Nysie, w związku z tym nie mamy żadnych oczekiwań co do współpracy ze Strażą Miejską w Nysie, gdyż naszym wieloletnim partnerem w realizacji działań profilaktyczno-edukacyjnych na terenie powiatu nyskiego jest Komenda Powiatowa Policji w Nysie*.

(dowód: akta kontroli, str. 227-228)

3.3. Komendant Straży Miejskiej nie występował z propozycją współpracy do innych podmiotów zewnętrznych w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu

drogowego, ponieważ na terenie Nysy - jak wyjaśnił - poza ww. Fundacją, nie ma takich podmiotów, które zajmowałyby się bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli, str. 46-47)

3.4. Poza jednostkami wymienionymi w punkcie 3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, inne podmioty nie kierowały do Komendanta Straży Miejskiej wniosków o współpracę w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 56-58, 137-226)

3.5. W ocenie Komendanta zakres współpracy i zaangażowania podmiotów zewnętrznych (głównie szkół i przedszkoli) przyczynił się do osiągnięcia zamierzonych efektów działania. Bardzo dobra współpraca ze szkołami w gminie umożliwiła, zdaniem ww. osoby, realizację zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa najmłodszych niechronionych uczestników ruchu drogowego. Zajęcia przeprowadzone przez strażników cieszyły się dużą popularnością, a zakup pomocy dydaktycznej w postaci „Autochodzika” sprawił, że strażnicy miejscy byli zapraszani także do szkół spoza obszaru gminy.

(dowód: akta kontroli, str. 46-47)

3.6. Komisja ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu przy Urzędzie Gminy w Nysie została powołana zarządzeniem Nr 22/93 Burmistrza Miasta i Gminy z dnia 27 grudnia 1993 r. Zarządzenie to było zmieniane kolejno w latach: 1994²⁷, 1998²⁸ i 2002 roku²⁹, a wprowadzone zmiany dotyczyły odwołania i powołania członków Komisji. W skład Komisji wchodził przedstawiciel Urzędu Miejskiego, w tym Komendant Straży Miejskiej, a ponadto - przedstawiciel Komendy Powiatowej Policji w Nysie oraz radni Rady Miejskiej w Nysie. W 2014 r. Komisja funkcjonowała w ośmio, a w 2015 r. dziesięcioosobowym składzie.

W 2014 r. odbyło się pięć posiedzeń Komisji, w 2015 r. - cztery, a w 2016 r. jedno takie posiedzenie (w dniu 14 stycznia). W ich trakcie Komisja rozpatrywała ogółem 86 spraw/wniosków, w tym 10 z zakresu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów (cztery - w 2014 r., pięć - w 2015 r. i jedna - w 2016 r.). Dotyczyły one, m.in.: zamontowania progów zwalniających oraz utworzenia przejścia dla pieszych w rejonie połączenia ulic Powstańców Śląskich i Bursztynowej w Nysie; oznakowania przejść dla pieszych i wymalowania wysp przed przejściem dla pieszych w Rynku; wyznaczenia przejścia dla pieszych na odcinku ul. Osmańczyka; wykonania dwóch przejść dla pieszych na drodze wewnętrznej przy ul. Piłsudskiego na wysokości klatek nr 12 oraz 20. W dwóch sprawach Komisja rozpatrzyła wnioski pozytywnie, zalecając ujęcie zadań w planach inwestycyjnych na kolejne lata, w dwóch sprawach rozpatrzono wnioski pozytywnie i do dnia kontroli zostały one zrealizowane, a w sześciu pozostałych Komisja zaopiniowała wnioski negatywnie, uzasadniając takie stanowisko.

(dowód: akta kontroli, str. 229-236)

3.7. W sprawie udziału przedstawicieli samorządu gminnego, w latach 2014-2015, w inicjatywach lokalnych i ponadlokalnych mających na celu bezpieczeństwo ruchu drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem interesów pieszych i rowerzystów, sekretarz Miasta i Gminy Nysa oświadczyła: *Wiedząc, że działania w tym zakresie były podejmowane przez Straż Miejską, która aktywnie współpracowała z placówkami oświatowymi prowadząc liczne pogadanki w tych placówkach oraz praktyczne demonstracje prawidłowych zachowań pieszych i rowerzystów. Ponadto, wiadomym mi jest o współpracy Straży Miejskiej z Ochotniczym Hufcem Pracy oraz*

²⁷ Zarządzenie Nr 5/94 z dnia 5 września 1994 r.

²⁸ Zarządzenie nr 8/98 z dnia 18 listopada 1998 r.

²⁹ Zarządzenie nr 194/2002 z dnia 4 lipca 2002 r.

Ośrodkiem Szkolno-Wychowawczym w Nysie. Strażnicy miejscy byli zapraszani do ww. jednostek, a w trakcie spotkań popularyzowali oni m.in. problematykę bezpiecznych zachowań na drodze, także pieszych i rowerzystów. Ponadto, Wydział Komunikacji Społecznej i Promocji Urzędu Miejskiego był w listopadzie i grudniu 2015 r. koordynatorem akcji „Bądź widoczny, bądź bezpieczny”, w ramach której funkcjonariusze policji prowadzili z dziećmi zajęcia nt. bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pomysłodawcą tej akcji było Radio Nysa.

Ponad ww. formy, nie potrafię wymienić innych form aktywności Gminy w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli, str. 135-136)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniając oddziaływanie edukacyjno-prewencyjne Straży Miejskiej w stosunku do dzieci i młodzieży w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego zwraca uwagę, że Komendant Straży nie dysponował informacjami dotyczącymi struktury wiekowej oraz płci osób będących uczestnikami wypadków z udziałem pieszych, a tym samym wskazującymi na potrzebę objęcia tym oddziaływaniem także osoby starsze, zwłaszcza kobiety powyżej 60 roku życia, które - jako piesze - były najczęściej ofiarami wypadków lub kolizji drogowych.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Straż Miejska nie przejawiała aktywności w nawiązywaniu współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Aczkolwiek formacja ta uczestniczyła w przedsięwzięciach edukacyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów inicjowanych przez inne podmioty, to jednak sama nie inicjowała działań w tym zakresie. Skutkowało to w szczególności pomijaniem osób starszych w prowadzonej działalności edukacyjnej i profilaktycznej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie współpracy z Policją stosownie do obowiązku określonego w art. 9 ust. 4 ustawy o strażach gminnych i w zakresie przewidzianym w art. 9 ust. 5 tej ustawy.

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, dnia 19 kwietnia 2016 r.

Kontroler
Edward Wrzeszcz
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor

.....
podpis