



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.012.03.2020

Pan mł. insp. Rafał Drozdowski
Komendant Miejski Policji w Opolu
Komenda Miejska Policji w Opolu
ul. Leona Powolnego 1; 46-020 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 - Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Opolu, ul. Leona Powolnego 1, 46-020 Opole ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	mł. insp. Rafał Drozdowski, Komendant Miejski Policji w Opolu², od 11 czerwca 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił mł. insp. Bogdan Piotrowski, od 1 lipca 2016 r. do 10 czerwca 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego 2. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020, do dnia zakończenia czynności kontrolnych ³ , z wykorzystaniem dokumentów wytworzonych wcześniej bądź później, niezbędnych dla realizacji celu kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Aleksandra Pawlicka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/77/2020 z 22 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: Komenda lub KMP.

² Dalej: Komendant.

³ Czynności kontrolne zakończono 7 grudnia 2020 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Komendzie podejmowano działania zmierzające do stworzenia odpowiednich warunków do sprawnej i skutecznej działalności Wydziału Ruchu Drogowego. Pomimo zmniejszania się stanu etatowego, na bieżąco pozyskiwani byli nowi pracownicy, jednakże przeszkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego posiadało jedynie 42,6% funkcjonariuszy pełniących służbę na drogach.

Upoważnieni funkcjonariusze właściwie realizowali zadania w zakresie opiniowania projektów organizacji ruchu. O stwierdzeniu zagrożeń, spowodowanych m.in. złym stanem nawierzchni, niewłaściwym zabezpieczeniem robót drogowych bądź innymi brakami w infrastrukturze drogowej, informowali właściwe organy.

Pracownicy Wydziału Ruchu Drogowego kontrolowanej jednostki przeprowadzali analizy w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz typowali miejsca szczególnie niebezpieczne. W 2019 r. nie w pełni rzetelnie wyznaczono jednak najbardziej niebezpieczne skrzyżowania na terenie Opola. Prawdłowo planowano natomiast dyslokację służby na drogach, uwzględniając trasy, na których dochodziło do największej liczby zdarzeń.

W Komendzie realizowano programy, których celem była poprawa bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, nie wprowadzono jednak skutecznych mechanizmów oceny ich realizacji. Podejmowane działania nie przyczyniły się do zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych. W latach 2016-2019 następował bowiem wzrost ogólnej liczby zdarzeń drogowych (z wyjątkiem 2018 r.), jednak zmniejszeniu uległa liczba wypadków oraz liczba ofiar śmiertelnych.

Przyjęty sposób dokumentowania zdarzeń, w których piesi byli sprawcami i jednocześnie jedynymi ofiarami zdarzeń drogowych, uniemożliwiał weryfikację prawidłowości określenia stopnia ciężkości odniesionych obrażeń. Powyższe nie wpłynęło jednak na ocenę kontrolowanej działalności Komendy.

W przypadku siedmiu z 35 analizowanych zdarzeń drogowych w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji⁶ nieprawidłowo wskazano lokalizację miejsca zdarzenia, a w dwóch przypadkach dane dotyczące obrażeń odniesionych przez poszkodowanych w wyniku zdarzeń drogowych, ujęte w SEWiK, nie odpowiadały informacjom zawartym w notatnikach służbowych funkcjonariuszy. Ponadto w trzech przypadkach nierzetelnie wprowadzono do ww. systemu dane statystyczne w zakresie czynności policjantów ruchu drogowego. W 23 kartach zdarzenia drogowego oraz w 25 przypadkach w systemie SEWiK nie odnotowano danych dotyczących poziomu alkoholu w organizmie kierujących, którzy ponieśli śmierć w wyniku zdarzeń drogowych, a w jednym przypadku nie zaktualizowano danych dotyczących stopnia ciężkości obrażeń odniesionych przez poszkodowanego w wyniku zdarzenia drogowego, w związku otrzymaniem opinii biegłego z zakresu medycyny sądowej. Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że w okresie objętym kontrolą piesi byli objęci działaniami represyjnymi (tj. pouczeniami, mandatami i wnioskami o ukaranie) w sposób nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do zagrożenia, które powodowali.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej SEWiK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu faktycznego

W Komendzie, według stanu na 1 lipca 2020 r. zatrudnione były 523 osoby, w tym 55 osób w Wydziale Ruchu Drogowego⁸. Z ww. liczby osób do służby na drodze kierowano 47 funkcjonariuszy. Analogicznie przedstawiały się liczby osób zatrudnionych w Wydziale Ruchu Drogowego i kierowanych do służby na drodze według stanu na 1 stycznia 2018 r. i 1 stycznia 2020 r., natomiast 1 stycznia 2019 r. w ww. Wydziale zatrudnione były 54 osoby, z których do służby na drodze kierowano 46 osób. Przeszkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego, według stanu na 30 czerwca 2020 r., posiadało 20 funkcjonariuszy, z których 16 ukończyło część szczególną kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego. Na koniec 2018 r. kurs taki miało ukończony 17 funkcjonariuszy zatrudnionych w tym Wydziale, a na koniec 2019 r. – 19 funkcjonariuszy. Ponadto w ww. okresie służbę w Wydziale pełniło czterech funkcjonariuszy, którzy kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego ukończyli przed 2014 r. Pracownicy zatrudnieni w Wydziale odbyli również inne formy przeszkolenia, i tak:

- według stanu na 30 czerwca 2020 r. służbę w ww. Wydziale pełniło 15 osób, które ukończyły kurs specjalistyczny w zakresie obsługi ręcznych mierników prędkości, na koniec 2018 r. – 14 osób, a na koniec 2019 r. – 18 osób;
- trzy osoby ukończyły kurs specjalistyczny dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego;
- dwie osoby ukończyły kurs specjalistyczny dla policjantów ruchu drogowego w zakresie kierowania motocyklem szosowym, przy czym według stanu na 30 czerwca 2020 r. Komenda dysponowała czterema motocyklami szosowymi;
- według stanu na 30 czerwca 2020 r. służbę w Wydziale pełniło pięć osób, które ukończyły kurs specjalistyczny w zakresie wideorejestratorów wykroczeń, a na koniec 2018 i 2019 r. – taki kurs ukończyły po dwie osoby;
- według stanu na 30 czerwca 2020 r. służbę w ww. Wydziale pełniło siedem osób, które ukończyły kurs specjalistyczny w zakresie kontroli tachografów cyfrowych, na koniec 2018 r. – pięć osób, a na koniec 2019 r. – sześć osób.

(akta kontroli str. 8-9, 883)

W latach 2018-2019 Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego wnioskował o przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego (w ramach części ogólnej) 12 funkcjonariuszy, z których przeszkolono trzech, a w ramach części szczególnej – 14 funkcjonariuszy, z których przeszkolono również trzy osoby. Jak wyjaśnił Naczelnik, *o ilości funkcjonariuszy mogących odbyć szkolenia decyduje Komenda Główna Policji w rozbiciu na poszczególne garnizony. W moim wydziale istnieje duże zapotrzebowanie funkcjonariuszy na szkolenia (brak ich utrudnia właściwą realizację zadań). O problemie w braku przeszkolonych funkcjonariuszy informowałem Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji, któremu na chwilę obecną udało się zaplanować w formie wyjazdowej przez Instruktorów Szkoły Policji w Katowicach na terenie KWP Opole kursu specjalistycznego w zakresie obsługi miernika prędkości. Otrzymano również*

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Wyszczególnione dane dotyczą etatów policyjnych.

informację, iż w chwili obecnej⁹ nie ma możliwości kierowania policjantów na kursy specjalistyczne – stacjonarne.

(akta kontroli str. 787-788, 880-881)

Monitoring działania pionu ruchu drogowego pod kątem ewentualnych problemów lub trudności systemowych związanych z realizacją przydzielonych zadań, według wyjaśnień złożonych przez I Zastępcę Komendanta, prowadził Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego, który sygnalizował Komendantowi problemy związane z obsadą kadrową Wydziału. Według złożonych wyjaśnień, do służby w ww. Wydziale kierowane były osoby niedoświadczone, posiadające wyłącznie wiedzę podstawową z zakresu ruchu drogowego, co było związane z fluktuacją kadr w Policji w ostatnich latach. Według I Zastępcy Komendanta stan ten mógł powodować znaczące obniżenie jakości zadań realizowanych przez funkcjonariuszy. W złożonych wyjaśnieniach I Zastępcy Komendanta stwierdził: *Mając na uwadze powyższe, poleciłem kadrze kierowniczej WRD KMP w Opolu objąć szczególnym nadzorem policjantów będących w służbie przygotowawczej. W szczególności zwróciłem uwagę na konieczność przeprowadzania lokalnych szkoleń w ramach doskonalenia zawodowego dotyczących pełnienia służby na drogach. Z uwagi na problemy wynikające z braku możliwości kierowania funkcjonariuszy WRD KMP w Opolu na kursy specjalistyczne z zakresu ruchu drogowego (z przyczyn niezależnych od KMP w Opolu) zwróciłem uwagę na konieczność intensyfikacji nadzoru kierowników poszczególnych ogniw w WRD nad realizacją ustawowych zadań podległych im funkcjonariuszy (m.in. znajomość stosowanych przepisów prawa, rzetelna obsługa zdarzeń drogowych, prawidłowo sporządzana dokumentacja służbowa – w tym ze zdarzeń drogowych).*

(akta kontroli str. 10-12)

Dane statystyczne dotyczące stanu etatowego pionu ruchu drogowego były analizowane na bieżąco i dotyczyły głównie absencji funkcjonariuszy (spowodowanych m.in. długotrwałymi zwolnieniami lekarskimi, urlopami macierzyńskimi czy uczestnictwem funkcjonariuszy w kursach podstawowych). W celu rozwiązania tego problemu, do służby w Wydziale Ruchu Drogowego kierowano funkcjonariuszy z Samodzielnego Pododdziału Prewencji Policji w Opolu. Według opinii I Zastępcy Komendanta, w związku z intensywnym rozwojem motoryzacji, infrastruktury drogowej oraz oczekiwaniami społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, należy rozpatrzyć możliwość zwiększenia stanu etatowego w Wydziale Ruchu Drogowego Komendy. W okresie objętym kontrolą struktura organizacyjna Wydziału Ruchu Drogowego nie była zmieniana – w jego skład wchodziły Zespół Obsługi Zdarzeń Drogowych oraz trzy ogniwa.

(akta kontroli str. 10-12)

W okresie objętym kontrolą w Wydziale Ruchu Drogowego wystąpiło od dwóch do trzech wakatów¹⁰, powstałych w wyniku przeniesień funkcjonariuszy do innych jednostek Policji. W 2018 r. do innych jednostek przeniesionych zostało troje funkcjonariuszy, a w 2019 r. i w 2020 r. – po jednym funkcjonariuszu. Istniejące wakaty częściowo uzupełniano, przyjmując do służby nowych pracowników. W celu realizacji polecenia wydanego 24 kwietnia 2013 r. przez Komendanta Głównego Policji, aby osiągnąć wartość minimum 10% etatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w stosunku do całego stanu etatowego garnizonu, w latach 2013-2014 zwiększono łącznie o 13 liczbę etatów w Wydziale Ruchu Drogowego KMP.

⁹ Tzn. w okresie epidemii COVID-19.

¹⁰ W 2018 r. – dwa wakaty, w 2019 r. – trzy wakaty i w 2020 r. – dwa wakaty.

Spowodowało to zwiększenie liczby etatów w ww. Wydziale o 29% w stosunku do stanu pierwotnego.

(akta kontroli str.10-14, 18, 21-29)

Komendant upoważnił trzech funkcjonariuszy, w tym Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego, do opiniowania projektów organizacji ruchu na drogach znajdujących się na obszarze Opola i powiatu opolskiego, jak również do udziału w pracach komisji powołanych przez ww. organy w celu rozpatrywania wnoszonych opinii lub wątpliwości związanych z projektami. W okresie objętym kontrolą, ze względu na zmiany osób, którym zostało udzielone upoważnienie, projekty organizacji ruchu opiniowało łącznie czterech funkcjonariuszy pełniących służbę w KMP. Zadanie to wynikało z zakresów zadań trojga funkcjonariuszy, natomiast nie zostało uwzględnione w zakresie zadań jednej osoby, upoważnionej do opiniowania projektów organizacji ruchu 19 marca 2019 r. Nie opracowano też metodologii realizacji tego zadania. Troje funkcjonariuszy upoważnionych do opiniowania projektów organizacji ruchu posiadało wykształcenie średnie ogólne¹¹, a jeden – wykształcenie wyższe prawnicze. Funkcjonariusze ci nie brali udziału w *Ogólnopolskim szkoleniu dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego*¹².

(akta kontroli str. 32-72, 303)

Upoważnione osoby opiniowały przedstawiane projekty organizacji ruchu w trakcie posiedzeń Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Urzędzie Miasta Opola (zwoływanych w odstępach tygodniowych lub dwutygodniowych) oraz komisji opiniującej projekty organizacji ruchu na drogach powiatowych i gminnych, funkcjonującej w Starostwie Powiatowym w Opolu. Informacje o wydawanych opiniach umieszczano w protokołach z posiedzeń tych komisji. W 2018 r. przedstawiciele Komendy zaopiniowali 706 projektów organizacji ruchu na drogach znajdujących się na terenie Opola i zmian do tych projektów, w 2019 r. – 777 takich projektów i zmian, a w pierwszej połowie 2020 r. – 131 projektów i zmian. Liczba zaopiniowanych projektów organizacji ruchu na terenie powiatu opolskiego w tych latach wynosiła odpowiednio 342, 565 i 228. W przypadku wydania negatywnej opinii projekty były zwracane ich wykonawcom, a po ustosunkowaniu się projektanta do uwag członków komisji ponownie przedkładane do opiniowania. Pozytywne zaopiniowanie ponownie złożonego projektu odbywało się wyłącznie po usunięciu wskazanych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 73-85)

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 5 listopada 2020 r. w SEWiK zarejestrowano 382 zdarzenia drogowe spowodowane niewłaściwym stanem jezdni, dziewięć zdarzeń spowodowanych nieprawidłowym zabezpieczeniem robót na drodze i jedno zdarzenie spowodowane niewłaściwą organizacją ruchu. W okresie tym nie wystąpiły natomiast zdarzenia drogowe, których przyczyną było niewłaściwe działanie sygnalizacji świetlnej. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego, funkcjonariusze, po wystąpieniu zdarzenia drogowego, którego przyczyną był stan jezdni, organizacja ruchu bądź zabezpieczenie robót na drodze, informowali osobę poszkodowaną o możliwości zgłoszenia szkody właściwemu organowi. Wyjaśnił również, że *niezależnie od sposobu wyegzekwowania poniesionych kosztów naprawy, w przypadku zgłoszeń dotyczących uszkodzenia elementów wyposażenia drogi lub uszkodzenia pojazdów dyżurny jednostki powiadamiał telefonicznie*

¹¹ W tym jedna osoba posiadała wykształcenie średnie ogólne w zawodzie mechanik pojazdów samochodowych.

¹² Zadanie S.6. Programu Realizacyjnego na lata 2018-2019 do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020.

o zaistniałym fakcie właściwego zarządcę drogi lub organ odpowiadający za jego utrzymanie o potrzebie usunięcia nieprawidłowości. W niektórych przypadkach ujawniona wyrwa w jezdni do chwili przybycia odpowiednich służb zabezpieczana jest odpowiednimi znakami przez Straż Miejską. (...). W przypadkach niecierpiących zwłoki wymiana informacji odnośnie zagrożeń związanych z nieprawidłową infrastrukturą odbywa się również drogą telefoniczną lub osobistego powiadomienia zarządcy drogi przez patrol Policji. Wyjaśnienia dotyczące telefonicznego bądź osobistego powiadamiania zarządców dróg o ww. zagrożeniach zostały potwierdzone przez przedstawicieli Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu oraz Zarządu Dróg Powiatowych w Opolu w informacjach uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

W rejestrach korespondencji za lata 2018-2020 (do końca października) zawarto 30 wpisów dotyczących przekazania zarządcom dróg lub organom zarządzającym ruchem informacji (głównie w formie notatek służbowych) m.in. o ubytkach w jezdni, o nieprawidłowym oznakowaniu dróg, o wystąpieniu plam oleju na drogach oraz o nieprawidłowym oświetleniu przejścia dla pieszych, na które funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego Komendy zwrócili uwagę podczas pełnienia służby. Z uwagi na fakt, że w Wydziale nie pozostawiono znacznej części ww. notatek służbowych, w toku czynności prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli niemożliwe było ustalenie, w ilu przypadkach przekazywane informacje miały związek ze zdarzeniami drogowymi. Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż nie wszystkie informacje były przekazywane właściwym organom bezpośrednio, ale również za pośrednictwem osób poszkodowanych, w celu poprawy i zapewnienia prawidłowej współpracy z podmiotami odpowiedzialnymi za właściwy stan dróg, w Komendzie został opracowany algorytm polegający na sporządzeniu przez funkcjonariusza obsługującego zdarzenie drogowe odpowiedniego wzoru zawiadomienia informującego właściwego zarządcę drogi o potwierdzonych nieprawidłowościach związanych ze stanem jezdni lub uszkodzeń urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, powstałych na skutek tego zdarzenia. Zawiadomienia te bezpośrednio po zdarzeniu zostaną przekazane właściwemu zarządcy drogi. We wzorze zawiadomienia przewidziano ujmowanie informacji o dacie i miejscu zdarzenia drogowego oraz o uszkodzeniach infrastruktury drogowej, które były przyczyną zdarzenia. Uwzględniono w nim również możliwość przekazania dokumentacji zdjęciowej oraz zawarto prośbę o niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do usunięcia uszkodzeń. Polecenie sporządzania stosownych zawiadomień I Zastępca Komendanta wydał 25 listopada 2020 r., tj. w trakcie kontroli prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

(akta kontroli str. 251-295, 690-735, 850-861)

W 2019 r. funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego przeprowadzili przeglądy infrastruktury drogowej na terenie Opola i jej oznakowania, a w 2020 r. przeglądy infrastruktury drogowej (i jej oznakowania) zarówno na terenie Opola, jak i na terenie powiatu opolskiego. Ww. przeglądy były wykonywane w związku z poleceniami wydanymi przez Zastępcę Komendanta Wojewódzkiej Policji w Opolu. W 2018 r. objęto nimi część infrastruktury drogowej w granicach Opola, kierując się potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa niechronionych użytkowników dróg. Przeglądy zrealizowane w 2020 r. obejmowały natomiast wszystkie drogi (z wyjątkiem dróg gruntowych). O zdiagnozowanych brakach i nieprawidłowościach Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego informował właściwych zarządców dróg oraz Wydział Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola, odpowiedzialny za oświetlenie dróg na terenie miasta. W 2020 r. do Miejskiego Zarządu Dróg w Opolu przekazano dziewięć notatek sporządzonych przez funkcjonariuszy, zawierających informacje na temat m.in. złego stanu i ubytków

w nawierzchni dróg, ograniczonej widoczności przejść dla pieszych, braku chodnika oraz braku ciągłości drogi dla rowerów, braku i słabej widoczności znaków drogowych. Do Zarządu Dróg Powiatowych w Opolu oraz do Zarządu Dróg Wojewódzkich w Opolu przekazano po dwie notatki, w których zawarto informacje dotyczące w szczególności złego stanu nawierzchni i niewidocznego/nieczytelnego oznakowania. Pracowników Urzędu Miasta Opola poinformowano o braku oświetlenia pięciu przejść dla pieszych. Wszystkie ww. podmioty przekazały informacje o sposobie wykorzystania części przekazanych im uwag.

(akta kontroli str. 736-777, 892-895, 899-902)

Ponadto zespół badający przyczyny wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym¹³ w przypadku wystąpienia takiego zdarzenia sporządzał sprawozdanie z przeprowadzonej lustracji, zawierające, m.in. informacje na temat przyczyny zdarzenia, charakterystyki miejsca zdarzenia i wpływu stanu infrastruktury drogowej na jego przebieg. W wyniku przeprowadzonych lustracji w okresie objętym kontrolą wystosowano 10 wniosków do zarządców dróg i do Wydziału Infrastruktury Technicznej i Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Opola, dotyczących: ustawienia znaku B-33 (ograniczenie prędkości do 40 km/h), zmiany oznakowania skrzyżowania, zmiany organizacji ruchu na odcinku drogi krajowej nr 45 pomiędzy Opolem a Zawadą, wprowadzenia wzbudzonej sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych i jego wzniesienie ponad jezdnię, oświetlenia dróg i przejść dla pieszych, wymiany uszkodzonej nawierzchni i uzupełnienia ubytków w jezdni oraz wykonania oświetlenia ulicznego na drodze przed przejazdem kolejowym.

(akta kontroli str. 686-689, 801-807)

Według informacji udzielonych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu, prowadzona w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu ewidencja finansowo-księgowa nie umożliwiała wyodrębnienia wydatków poniesionych na zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego w jednostce kontrolowanej w poszczególnych grupach ekonomicznych. Natomiast ewidencja prowadzona na potrzeby budżetu w układzie zadaniowym umożliwiała ustalenie wysokości wydatków poniesionych na ww. cel, łącznie dla wszystkich komend powiatowych Policji w województwie opolskim. Wprawdzie Komendant Wojewódzki Policji posiadał informacje na temat poziomu partycypowania w wydatkach oraz o kwotach środków, przekazanych jednostce kontrolowanej w przypadkach określonych w art. 13 ust. 3, 4 i 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁴, jednak prowadzona ewidencja finansowo-księgowa nie pozwalała na wyodrębnienie części ww. środków przeznaczonych na realizację zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego przez KMP.

(akta kontroli str. 5-6)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant podejmował działania mające na celu tworzenie warunków do sprawnej i skutecznej działalności pionu ruchu drogowego. Nie zapewnił wprawdzie pełnej obsady stanowisk w Wydziale Ruchu Drogowego, jednak w sytuacji zmniejszania się stanu osobowego w tym Wydziale, pozyskiwał kolejnych pracowników. Z 47 funkcjonariuszy, pełniących służbę na drogach w 2020 r. jedynie 20 posiadało odpowiednie przeszkolenie specjalistyczne.

¹³ Powołany decyzją nr 5/2018 Komendanta z dnia 19 stycznia 2018 r. w związku z decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu z 12 grudnia 2017 r. w sprawie powołania zespołów do lustracji miejsc zdarzeń o znamionach katastrofy w ruchu lądowym oraz wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym na terenie garnizonu opolskiego.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.

2. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

W Komendzie, w celu oceny skuteczności działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego dokonywano przeglądu informacji o zaistniałych zdarzeniach drogowych oraz sporządzano zestawienia, na podstawie których tworzone były analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jak wyjaśnił I Zastępca Komendanta, o stanie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz o podejmowanych działaniach był również na bieżąco informowany podczas cotygodniowych odpraw z kadrą kierowniczą KMP. W ocenie Komendanta podejmowane przez niego i podległych mu funkcjonariuszy działania miały wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przyjęcie ogólnego założenia o wpływie realizowanych zadań na stan (poprawę) bezpieczeństwa ruchu drogowego nie stanowi podstawy do dokonania oceny ich skuteczności. Można jej dokonać dopiero na podstawie wszechstronnych analiz, które obrazowałyby faktyczny wpływ podejmowanych działań – zarówno realizowanych przez Policję (profilaktyka, represja), jak i przy uwzględnieniu aktywności podejmowanej przez inne podmioty (m.in. rozwój infrastruktury drogowej, działania samorządów terytorialnych) – na stan bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 10-14, 16-17)

W latach 2016-2019 następował wzrost liczby zdarzeń drogowych¹⁵, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby wypadków i liczby ofiar śmiertelnych wypadków. Łączna liczba zdarzeń drogowych w 2016 r. wyniosła 3 501 (w tym 331 wypadków), w 2017 r. – 3 997 (w tym 307 wypadków), w 2018 r. – 3 898 (w tym 228 wypadków) a w 2019 r. – 3 983 (w tym 223 wypadki). W ww. okresie, w wyniku wypadków śmierć poniosło odpowiednio: 26, 20, 17 i 17 osób. W ocenie I Zastępcy Komendanta na wzrost liczby kolizji wpływ miał znaczny wzrost intensywności ruchu na drogach, jak również niewystarczająca jakość infrastruktury drogowej. Jak wyjaśnił: *według przedstawicieli GDDKiA droga krajowa A-4 [znajdująca się na terenie działania Komendy] należy do najbardziej obciążonych ruchem tras i wymaga rozbudowy o nowy pas ruchu. Każde zdarzenie drogowe zaistniałe na autostradzie wiąże się z zamknięciem ruchu i wprowadzeniem objazdów, powoduje gigantyczny zator w ruchu, trwający nawet kilkanaście godzin. Bliskość dróg krajowych, autostrady sprzyja rozwijaniu stref ekonomicznych (obecnie na terenie Opola znajduje się jedna strefa a w przygotowaniu są kolejne tereny), a tym samym zwiększonego ruchu pojazdów ciężarowych. Ze złożonych wyjaśnień wynika również, że ostatnie pomiary natężenia ruchu drogowego (przeprowadzone w 2015 r.) wykazały, że najbardziej ruchliwa w Opolu jest ul. Nysy Łużyckiej; wśród ulic o dużym natężeniu ruchu znalazły się także: ul. Ozimska (na odcinku od ul. Romana Horoszkiewicza do ul. Plebiscytowej), ul. Niemodlińska (na odcinku od ul. Stanisława Spychalskiego do ul. Prószkowskiej) oraz ul. Wrocławska.*

W analizowanym okresie nastąpił spadek liczby ofiar śmiertelnych wśród pieszych i rowerzystów. W 2016 r. w wyniku wypadków śmierć poniosło czterech rowerzystów, w 2017 r. i w 2018 r. – po dwie osoby, a w 2019 r. nie wystąpiły ofiary śmiertelne wśród rowerzystów. Liczba zabitych wśród pieszych w ww. okresie wyniosła odpowiednio: pięć, sześć, cztery i trzy osoby.

(akta kontroli str. 102-103, 114-116, 128-130, 147, 165, 175, 184, 669-672)

W poz. 184 Uwagi karty zdarzenia drogowego wykazywano informacje dotyczące uszkodzeń pojazdów biorących udział w zdarzeniach. Według wyjaśnień złożonych

¹⁵ Z wyjątkiem roku 2018, w którym nastąpił spadek liczby zdarzeń w stosunku do roku poprzedniego.

przez Komendanta, w sytuacji, w której do wystąpienia zdarzenia drogowego w sposób istotny przyczynił się fakt, że choćby jeden z jego uczestników (kierujący pojazdem) korzystał bezpośrednio przed tym zdarzeniem z telefonu komórkowego (smartfona) w sposób naruszający art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁶, fakt ten powinien zostać odnotowany w poz. 184, przy czym w okresie objętym kontrolą nie odnotowano tego typu zdarzeń. Jak wyjaśnił Komendant, *policjanci (...) nie są naocznymi świadkami zdarzeń, przebieg zdarzenia ustalają wyłącznie na podstawie relacji uczestników zdarzenia oraz oględzin miejsca i pojazdów, dlatego też wykroczenie to w aspekcie zdarzenia drogowego jest trudne do ustalenia*. Natomiast w zakresie wykazywania w części VIII karty zdarzenia drogowego (*Pojazdy uczestniczące*) hulajnóg elektrycznych, które uczestniczyły w danym zdarzeniu, w związku z brakiem uregulowań prawnych definiujących te pojazdy, wykazywano je w kategorii *Inny pojazd*, z adnotacją w uwagach *hulajnoga elektryczna*. W okresie objętym kontrolą na terenie działania KMP wystąpiły dwa zdarzenia z udziałem hulajnóg elektrycznych, co odnotowano w poz. 184 kart zdarzenia drogowego.

(akta kontroli str. 86-90, 365-366)

Pracownicy Komendy otrzymywali rozstrzygnięcia sądowe dotyczące nietrzeźwych kierujących, cofniętych uprawnień do kierowania pojazdami, zakazów sądowych, wypadków i wykroczeń w ruchu drogowym. Orzeczenia te były wykorzystywane w celu realizacji nałożonych w nich sankcji, tj. aktywowania punktów karnych w systemie teleinformatycznym oraz wprowadzania zakazów dla kierujących pojazdami. W ocenie I Zastępcy Komendanta nie jest zasadne, aby jednostki Policji były informowane o ustaleniach prokuratorskich dotyczących zdarzeń drogowych oraz o rozstrzygnięciach sądowych w tym zakresie. Jak wskazał, *postępowania przygotowawcze dotyczące zdarzeń drogowych (w zakresie wypadków drogowych) prowadzone są przez Policję pod nadzorem Prokuratury. Istotą prowadzonych postępowań (...) jest ustalenie przyczyn wystąpienia danego zdarzenia drogowego – wypadku. Powyższe ustala się poprzez zebranie wyczerpującego materiału dowodowego w tym również uzyskania ekspertyz od wybranych biegłych, w szczególności z zakresu rekonstrukcji (ustalenia okoliczności) zdarzenia. Ponadto w przypadku zdarzenia, w którym nastąpiła śmierć osoby, każdorazowo Naczelnik WRD KMP w Opolu sporządza sprawozdanie z lustracji miejsca wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym a zdarzenie o takim charakterze omawiane jest na spotkaniu członków Komisji ds. Bezpieczeństwa Miasta Opola oraz Starostwa Opolskiego*.

(akta kontroli str. 81-84, 807)

W Komendzie przeprowadzano analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W wytworzonych w wyniku tych analiz dokumentach przedstawiano m.in. dane o: a/ liczbie zdarzeń drogowych (z podziałem na wypadki i kolizje drogowe), b/ liczbie ofiar śmiertelnych i rannych w wyniku tych zdarzeń (z porównaniem ww. danych do analogicznego okresu w ubiegłym roku), c/ przyczynach zdarzeń drogowych oraz d/ zagrożonych trasach. W materiałach tych prezentowano również wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz, prezentując informacje o miejscach uznanych za szczególnie niebezpieczne. W okresie objętym kontrolą za szczególnie niebezpieczne uznano skrzyżowania: 1/ ul. Luboszyckiej z ul. Nysy Łużyckiej 2/ ul. Niemodlińskiej z ul. Wojska Polskiego, 3/ ul. Budowlanych z ul. Nysy Łużyckiej. Ponadto w 2018 r. jako miejsca szczególnie niebezpieczne w Opolu wskazano: 1/ ul. Wrocławską, 2/ ul. Niemodlińską, 3/ ul. Nysy Łużyckiej i 4/ ul. Krapkowicką oraz autostradę A-4 i drogi krajowe nr 45, 46 i 94, jak również skrzyżowanie

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.

ul. Partyzanckiej z ul. Północną. Poza miastem najbardziej zagrożonymi trasami były: autostrada A-4 oraz drogi krajowe nr 46, nr 45 i nr 94, jak również droga wojewódzka nr 454.

W 2019 r. za szczególnie niebezpieczne uznano te same miejsca, co w 2018 r., przy czym Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego wyjaśnił, że wnioski zawarte w tej analizie (zawierające również informację o miejscach szczególnie niebezpiecznych) zostały skopiowane z treści analizy za 2018 r.

W pierwszej połowie 2020 r. w Opolu największe zagrożenie bezpieczeństwa występowało natomiast na: 1/ ul. Wrocławskiej, 2/ ul. Ozimskiej, 3/ ul. Oleskiej, 4/ ul. Niemodlińskiej i 5/ ul. 1 Maja, jak również na skrzyżowaniach ul. Oleskiej z drogą krajową nr 94C oraz ul. Powstańców Warszawskich z ul. Luboszycką. Wskazano również, że poza miastem najbardziej zagrożonymi trasami były: autostrada A-4, droga krajowa nr 45 (trasa Opole – Jelowa) oraz droga krajowa nr 46 (trasa Opole – Dąbrowa).

W odniesieniu do trzech najbardziej niebezpiecznych skrzyżowań Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego wyjaśnił, że informacje w tym zakresie *przekazywano na bieżąco podczas spotkań komisji ds. bezpieczeństwa, jak również podczas odpraw rocznych z przedstawicielami samorządów. (...) Podczas posiedzenia komisji ds. bezpieczeństwa zaopiniowano pozytywnie nową organizację ruchu na skrzyżowaniu ulic Luboszycka – Nysy Łużyckiej. Organizacja ta w związku z przebudowaniem ww. skrzyżowania wiązała się z aspektem ekonomicznym i dlatego też została odłożona w czasie z uwagi na inne realizacje drogowe, mające rozpocząć się na terenie miasta Opola. W rozmowie telefonicznej z przedstawicielem Miejskiego Zarządu Dróg uzyskano informację, że po zakończeniu inwestycji związanej z przebudową centrum przesiadkowego Opole-Wschód, powrócą do przebudowy ww. skrzyżowania. Na skrzyżowaniu ulic Budowlanych i Nysy Łużyckiej w związku z licznymi zdarzeniami związanymi głównie z nieustąpieniem pierwszeństwa wystosowano wnioski o wyeliminowanie parkowania pojazdów pod estakadą, które powodowało ograniczenie widoczności poruszających się po rondzie pojazdów. Wniosek został zaopiniowany pozytywnie i zrealizowany przez zarządcę drogi. Skrzyżowanie ulic Niemodlińskiej i Wojska Polskiego w 2019 r. zostało oddane do użytku po gruntownym jego przebudowaniu i na chwilę obecną¹⁷ poddawane jest analizie pod kątem zmiany kierunku tranzytowego pojazdów w związku z powstałym fragmentem Obwodnicy Piastowskiej.*

(akta kontroli str. 110-110a, 124a, 135-136, 242-243, 884-886)

Według przeprowadzonych analiz, do największej liczby zdarzeń drogowych dochodziło w piątki pomiędzy godziną 14.00 a 16.00. Najczęstszymi przyczynami zdarzeń drogowych były: a/ niezachowanie odstępu za poprzedzającym pojazdem, b/ wymuszanie pierwszeństwa przejazdu oraz c/ nieprawidłowe cofanie. W związku z tym przewidziano m.in. wzmoczoną służbę w rejonie ulic i tras, w przypadku których zdiagnozowano największe zagrożenie, wzmoczenie koncentracji służby w piątki w godzinach szczytu, surowsze karanie za najpoważniejsze wykroczenia w ruchu drogowym, takie jak nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu i przekraczanie dozwolonej prędkości oraz zwracanie uwagi na niewłaściwą infrastrukturę drogową (np. niewidoczne przejścia dla pieszych, znaki pionowe przesłonięte gałęziami lub warstwą śniegu).

(akta kontroli str. 100-138)

¹⁷ Wyjaśnienia z 27 października 2020 r.

Według wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego, jednostki nadrzędne nie przekazywały zaleceń bądź wytycznych w zakresie typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych. Wyznaczając tego rodzaju miejsca, w Komendzie brano pod uwagę w szczególności: 1/ powtarzalność zdarzeń w konkretnym miejscu w określonym czasie, 2/ elementy infrastruktury drogowej, np. oświetlenie, oznakowanie poziome i pionowe, 3/ zachowania uczestników ruchu drogowego, takie jak jazda z dużą prędkością, czy też nieustępowanie pierwszeństwa pieszym i rowerzystom, 4/ informacje od społeczeństwa, przekazywane w czasie w spotkań z radnymi, telefonicznie lub przy wykorzystaniu Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa oraz 5/ własne spostrzeżenia i informacje. Pracownicy Komendy otrzymywali sygnały o organizowaniu na terenie Opola nielegalnych wyścigów samochodowych. Według wyjaśnień I Zastępcy Komendanta, powyższe *poddano szczegółowej analizie, na podstawie której wypracowano metody mające na celu zapobieganie oraz zwalczanie niebezpiecznych zachowań na drodze, generowanych przez kierujących pojazdami. W tym celu wykorzystano media społecznościowe, informacje zbierane w ramach tzw. „białego wywiadu”, a także informacje uzyskane przez policjantów w trakcie pełnienia służby. W okresie zwiększonej działalności środowisk motoryzacyjnych (organizacja zlotów, spotów motoryzacyjnych, różnego typów akcji) intensyfikowano działania Policji w ramach wspólnych działań, wykorzystując w tym celu również zasoby osobowe i sprzętowe innych Komend Powiatowych garnizonu opolskiego (...).*

(akta kontroli str. 242-243, 245-250)

W procesie analizy stanu bezpieczeństwa ruchu na drogach korzystano głównie z opracowań Wydziału Opiniodawczo-Analitycznego Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji pt. *Wypadki drogowe w Polsce*, jak również z materiałów Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Ponadto wykorzystywano opracowania związane z tematyką bezpieczeństwa, sporządzane przez pracowników Politechniki Warszawskiej, w tym z opracowania dr. hab. inż. Piotra Olszewskiego pt. *Bezpieczeństwo pieszych na przejściach przez jezdnię*.

(akta kontroli str. 245-250)

W Komendzie były przeprowadzane również analizy specjalne, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 3 zarządzenia Nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych¹⁸, tj. półroczne i roczne analizy wypadków drogowych z udziałem pieszych oraz rowerzystów. W analizach tych przedstawiono wnioski, m.in. na temat miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, jak również zalecenia (dotyczące np. edukacji na rzecz poprawy bezpieczeństwa, reagowania na brak oświetlenia przejść dla pieszych i niewłaściwego oznakowania). Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego opracował również analizę wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym w okresie od 2018 r. do kwietnia 2020 r., z której wynikało, że najczęściej takich wypadków miało miejsce pomimo dobrych warunków atmosferycznych, w obszarach niezabudowanych i na prostych odcinkach drogi. Głównymi przyczynami wypadków ze skutkiem śmiertelnym była nadmierna prędkość oraz nieudzielanie pierwszeństwa przejazdu. W związku z tym przewidziano w szczególności aktywność funkcjonariuszy na drodze krajowej nr 45 na odcinku Osowiec-Bierdzany, dyslokowanie na ww. trasie patrolu grupy „SPEED” oraz nieoznakowanych pojazdów, stosowanie represji za najpoważniejsze wykroczenia oraz odstąpienie od stosowania postępowań mandatowych na rzecz

¹⁸ Dz. Urz. Komendy Głównej Policji poz. 85, ze zm.; dalej: zarządzenie nr 31.

sporządzania wniosków o ukaranie, a także weryfikację zgłoszeń o nietrzeźwych kierujących oraz bieżące monitorowanie infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 91-99, 139-212, 245-250)

Wnioski i rekomendacje zawarte w sporządzanych analizach i sprawozdaniach przekazywane były Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, a najważniejsze elementy zawarte w tych opracowaniach były omawiane na posiedzeniach tej Komisji. Analizy wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów oraz analizy wypadków ze skutkiem śmiertelnym przekazywane były Wydziałowi Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu.

(akta kontroli str. 245-250)

Informacje o zdarzeniach drogowych zakwalifikowanych jako wypadki przekazywano funkcjonariuszom Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego KMP, w celu przeprowadzenia dalszych czynności dowodowych w ramach postępowań przygotowawczych lub sprawdzających. Według wyjaśnień Komendanta, w przypadku pozyskania dodatkowych informacji przez funkcjonariuszy, prowadzących postępowania przygotowawcze w sprawach o wypadki drogowe, informują oni pracowników Wydziału Ruchu Drogowego o konieczności aktualizacji karty zdarzenia drogowego. Dotyczyło to głównie wypadków ze skutkiem śmiertelnym, w przypadku, gdy w trakcie prowadzonego postępowania przygotowawczego uzyskano informacje o śmierci uczestnika zdarzenia drogowego. W wyniku badań bezpośrednich, opisanych w dalszej części niniejszego wystąpienia, potwierdzono przypadek aktualizacji danych w SEWiK, związany ze śmiercią poszkodowanego w wyniku zdarzenia drogowego w okresie 30 dni od dnia jego wystąpienia. Ustalenia kontroli wskazują jednakże, że nie w każdym przypadku aktualizowano dane dotyczące poziomu alkoholu w organizmach kierujących, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 88, 297, 371, 377, 608-668)

W następstwie ustaleń kontroli *Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom (P/16/035)* sformułowano wniosek dotyczący intensyfikacji działań Policji w zakresie egzekwowania odpowiedzialności kierujących pojazdami za naruszenia przepisów o bezpieczeństwie pieszych, jak również rowerzystów, w celu zapewnienia adekwatnej reakcji Policji do zagrożenia stwarzanego przez tych uczestników ruchu drogowego. Ze statystyk policyjnych wynikało, że choć w latach 2018-2019 większość (73,6% w 2018 r. i 72,7% w 2019 r.) zdarzeń drogowych z udziałem pieszych nie została przez nich zawiniona, a wypadki przez nich spowodowane zagrażały przede wszystkim nim samym, to jednak oddziaływanie Policji – pomimo ograniczonych sił i środków – koncentrowało się w znacznej mierze na egzekwowaniu odpowiedzialności pieszych za naruszenia przepisów. Piesi w sposób nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do zagrożenia, które powodowali, objęci byli działaniami represyjnymi – w 2019 r. w stosunku do kierujących zastosowano 19,7 tys. środków prawnych (mandaty karne, pouczenia, wnioski o ukaranie), podczas gdy byli oni sprawcami 3,5 tys. zdarzeń drogowych (stosunek 6:1). W tym samym okresie w stosunku do pieszych zastosowano 1,1 tys. środków prawnych, przy czym byli oni sprawcami 18 zdarzeń drogowych (stosunek 61:1). Analiza danych statystycznych za lata 2016-2019 wykazała, że w 2019 r. nastąpił spadek liczby zastosowanych środków prawnych wobec kierujących pojazdami w stosunku do 2016 r. (o 20,7%), przy jednoczesnym wzroście liczby zdarzeń drogowych spowodowanych przez kierujących o 16,2%. O 57,7% zmniejszyła się również liczba środków prawnych zastosowanych wobec pieszych, czemu towarzyszył spadek spowodowanych przez nich zdarzeń drogowych o 47,4%. W analizowanym okresie wzrosła jednak liczba wniosków o ukaranie – kierujących

o 72,6% (z 420 w 2016 r. do 725 w 2019 r.) i pieszych o 58,3% (z 12 w 2016 r. do 19 w 2019 r.), zmniejszeniu uległa natomiast liczba nakładanych mandatów karnych. W ww. okresie zmniejszyła się również liczba ofiar wypadków – z 70 do 31 wśród pieszych i z 39 do 34 wśród rowerzystów. Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego wyjaśnił, że na ww. zmniejszenie liczby środków prawnych stosowanych wobec kierujących wpłynęły: konieczność zabezpieczenia znacznej liczby imprez i uroczystości, mniejsza liczba wykroczeń polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, stanowiących częstą przyczynę zdarzeń drogowych oraz małe doświadczenie i umiejętności funkcjonariuszy. Jak wyjaśnił Naczelnik, *do dnia 22 września 2017 r., kiedy zostało wprowadzone nowe Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji, cały stan wydziału po wykonaniu szkolenia we własnym zakresie mógł dokonywać pomiarów prędkości. Czynność ta, w związku z wprowadzeniem nowego zarządzenia, wymagała ukończenia kursu specjalistycznego lub ukończenia przeszkolenia w zakresie ruchu drogowego. Tym samym mocno została ograniczona liczba funkcjonariuszy mogących dokonywać pomiarów prędkości.*

(akta kontroli str. 7, 669-678, 787-789, 897-898)

Badanie próby danych o 20 zdarzeniach zaewidencjonowanych w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej¹⁹ wykazało, że informacje o tych zdarzeniach zaewidencjonowano w prowadzonym przez Policję systemie SEWiK. Prawidłowo wykazano liczbę osób zmarłych w wyniku zdarzeń drogowych (w jednym przypadku w SEWiK umieszczono informację o śmierci w ciągu 30 dni od dnia zdarzenia, której nie wykazano w SWD PSP). W 16 przypadkach prawidłowo określono współrzędne miejsca zdarzenia, natomiast w pozostałych czterech przypadkach współrzędne geograficzne miejsca zdarzenia nie odpowiadały wskazanym adresom/miejscom oraz współrzędnym wskazanym w systemie SWD PSP, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 296-297, 304-317)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa samobójstwa z ustalonym sposobem popełnienia jako „rzucenie się pod pojazd w ruchu”. Nie zachodziły przesłanki do ujęcia tych zdarzeń w SEWiK, gdyż związane były wyłącznie z ruchem szynowym.

(akta kontroli str. 778-781)

Analiza próby 10 zdarzeń drogowych, do których doszło z winy pieszego i w których jedynymi ofiarami byli piesi, wykazała, że zaewidencjonowane w systemie SEWiK informacje dotyczące stopnia ciężkości obrażeń były ustalane przez funkcjonariuszy, w części przypadków w oparciu o informacje uzyskane w szpitalach bądź od lekarzy ratowników²⁰. W notatnikach służbowych nie odnotowywano nazwisk lekarzy, którzy udzielali funkcjonariuszom informacji na temat obrażeń. Według informacji Kierownika Szpitalnego Oddziału Ratunkowego Szpitala Wojewódzkiego w Opolu Spółki z o. o., uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, lekarze SOR informowali funkcjonariuszy Policji o stopniu ciężkości obrażeń poszkodowanych w wypadkach, w przypadku gdy funkcjonariusze zadawali takie pytania. Natomiast według informacji przekazanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK przez Dyrektora ds. Lecznictwa Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego w Opolu, lekarze tej placówki nie udzielali funkcjonariuszom Policji informacji na temat obrażeń poszkodowanych w wyniku zdarzeń drogowych.

Jako lekkie zostały zakwalifikowane obrażenia takie jak złamanie obojczyka, złamanie nogi, pęknięcie żeber oraz wstrząśnienie mózgu. Jeden z funkcjonariuszy, określających ciężkość obrażeń poszkodowanych w wyniku zdarzeń drogowych,

¹⁹ Dalej: SWD PSP.

²⁰ Co odnotowano w notatnikach służbowych funkcjonariuszy.

przesłuchiwany w charakterze świadka, zeznał, że kwalifikował obrażenia jako lekkie, w przypadku gdy uzyskał od lekarza informację o braku zagrożenia życia poszkodowanego.

W dwóch z ww. 15 zdarzeń drogowych został powołany biegły z zakresu medycyny sądowej, który w jednym przypadku potwierdził, że poszkodowany doznał obrażeń lekkich, a w drugim przypadku stwierdził, że odniesione obrażenia spowodowały naruszenie czynności narządów ciała i rozstrój zdrowia inny niż określony w art. 156 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²¹, trwający dłużej niż siedem dni²². W drugim z opisanych przypadków nie dokonano aktualizacji danych w SEWiK, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 349-386)

W systemie SEWiK rejestrowano zdarzenia drogowe, w wyniku których jedynymi poszkodowanymi byli sprawcy tych zdarzeń, mimo że w rozumieniu art. 177 § 1 ustawy Kodeks karny, wypadkiem jest zdarzenie drogowe, w wyniku którego nastąpiła śmierć lub naruszenie czynności narządu ciała bądź rozstrój zdrowia przynajmniej jednej osoby, niebędącej sprawcą tego zdarzenia. Jak wyjaśnił Naczelnik, ujmowanie w ww. systemie danych o tych zdarzeniach odbywało się na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 zarządzenia nr 31, w którym to przepisie pojęcie wypadku zdefiniowano jako zdarzenie drogowe, w wyniku którego była osoba zabita lub ranna.

(akta kontroli str. 318-319, 346)

Analiza próby 15 zdarzeń drogowych²³, które miały miejsce w I półroczu 2020 r. wykazała, że do pięciu z nich doszło na drogach uznanych za szczególnie niebezpieczne. W ciągu ostatnich 12 miesięcy poprzedzających każde z analizowanych zdarzeń, w miejscach ich wystąpienia doszło do kolizji drogowych w liczbie od jednej do czterech, nie doszło w nich natomiast do żadnego wypadku. Ponadto w jednym z ww. pięciu zdarzeń, do którego doszło na drodze krajowej nr 45, w roku poprzedzającym to zdarzenie w miejscu jego wystąpienia nie wystąpiły inne zdarzenia drogowe. Za szczególnie niebezpieczne w ww. pięciu przypadkach uznano jednak całe drogi lub ulice. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego, *w celu zwiększenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, jak też ich skuteczności nie ograniczano się (...) do wskazywania konkretnych miejsc (...) lecz podjęto również monitorowanie zagrożeń na całej długości danej ulicy. Taka obserwacja wiąże się często ze zwróceniem uwagi na inne aspekty, a nie wyłącznie weryfikacji zagrożeń na podstawie ich powtarzalności*.

W pozostałych 10 przypadkach, w ostatnich 12 miesiącach poprzedzających każde analizowane zdarzenie, w tym samym miejscu wystąpiło od 0 do 12 innych zdarzeń, w tym jeden wypadek²⁴.

W skład patrolu skierowanego do obsługi każdego z 15 analizowanych zdarzeń wchodził policjanci z Wydziału Ruchu Drogowego. W 10 przypadkach co najmniej jeden z funkcjonariuszy posiadał przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego, natomiast w pozostałych pięciu przypadkach takiego przeszkolenia nie posiadał żaden z dwójga funkcjonariuszy wchodzących w skład patrolu. Dla każdego zdarzenia sporządzono kartę zdarzenia drogowego, a w systemie SEWiK ujęto dane zgodne z danymi wynikającymi z tych kart. Okoliczności zdarzeń drogowych zamieszczone w kartach były zgodne z dokumentacją sporządzoną przez policjantów i zapisami w notatnikach służbowych. W trzech przypadkach w kartach zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK wskazano nieprawidłowe współrzędne

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, ze zm.

²² Stanowią skutki, o których mowa w art. 157 ustawy Kodeks karny.

²³ 10 wypadków i pięciu kolizji drogowych.

²⁴ Na skrzyżowaniu ulic Fabrycznej i Armii Krajowej, gdzie oprócz wypadku wystąpiły również trzy kolizje.

miejsca zdarzenia, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W dwóch przypadkach dane ujęte w kartach zdarzenia drogowego, dotyczące obrażeń uczestników zdarzeń, nie odpowiadały informacjom wynikającym z treści notatników służbowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Ponadto w przypadku zdarzenia EWK-109089711G, w karcie zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK określono obrażenia uczestnika zdarzenia jako lekkie; według informacji umieszczonych w notatniku służbowym, poszkodowany w wyniku zdarzenia został przewieziony do szpitala, gdzie wykonano mu badania tomografii komputerowej całego ciała. W notatniku służbowym brak było dalszych informacji o stanie zdrowia poszkodowanego, wskazano jedynie, że w trakcie rozmowy lekarz przekazał informacje, iż pacjent jest przytomny, jednak kontakt z nim jest ograniczony i *nie będzie w stanie na tę chwilę niczego podpisać*. Funkcjonariusz skierowany na miejsce tego zdarzenia wyjaśnił, że nie pamięta, jakich obrażeń doznał poszkodowany, a stopień ich ciężkości ustalił na podstawie informacji przekazanych później przez lekarza. Według złożonych wyjaśnień ograniczenie kontaktu z poszkodowanym wynikało z przeprowadzanych w tym czasie badań.

(akta kontroli str. 349-386, 379-386, 390-397)

Badanie dyslokacji służby na drogach w dniach: 25 sierpnia oraz 1, 8, 15 i 22 września 2020 r. wykazało, że przy jej ustalaniu zostały wzięte pod uwagę przeprowadzone analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. W każdym z ww. dni patrole Policji były kierowane na trasy uznane za szczególnie niebezpieczne, tj. drogi krajowe nr 45, nr 46 i nr 94, a w Opolu – na ulice: Oleską, Powstańców Warszawskich (Obwodnica Północna Opola), Partyzancką, Domańskiego, Wojska Polskiego, Wróblewskiego, Prószkowską, Krapkowicką, jak również do centrum Opola (patrole piesze bądź zmotoryzowane). Ponadto:

- 25 sierpnia, 1, 15 i 22 września funkcjonariusze pełnili służbę na terenie Opola – w Śródmieściu²⁵ oraz na ulicach: Marka z Jemielnicy, ks. Jerzego Popiełuszki i Oświęcimskiej, jak również na trasie od miejscowości Przywory do granic powiatu,
- 1 września pełnili służbę w Opolu – w dzielnicy Zaodrże²⁶ oraz na trasie obejmującej miejscowości: Chmielowice, Komprachcice, Polska Nowa Wieś oraz Wawelno;

- 15 września pełnili służbę w Opolu – 1/ w dzielnicy Zaodrże, na trasie obejmującej miejscowości: Chmielowice, Komprachcice, Polska Nowa Wieś oraz Wawelno, 2/ na trasie obejmującej miejscowości: Opole, Górki, Chrząszczyce, Złotniki, Prószków, Przysiecz oraz Ligota Prószkowska, 3/ na Osiedlu Malinka w Opolu oraz na trasie obejmującej Kolonię Gosławicką, ul. Ozimską i ul. Częstochowską w Opolu oraz miejscowości Łędziny, Dębska Kuźnia, Ozimek i Grodziec – do granic powiatu, 4/ na Osiedlu im. Armii Krajowej, na ul. Chabrów i ul. Oleskiej w Opolu oraz na trasie obejmującej miejscowości: Zawada, Jełowa, Bierdzany – do granic powiatu oraz 5/ na trasie obejmującej ul. Budowlanych i ul. Jana Sobieskiego w Opolu oraz miejscowości Dobrzeń Mały, Dobrzeń Wielki i Kup – do granic powiatu;

- 22 września pełnili służbę na trasie wokół Jeziora Turawskiego, obejmującej miejscowości: Szczedrzyk, Turawa, Osowiec i Rzędów, oraz na drogach wojewódzkich nr 454 (łączącej Opole z Namysłowem oraz z drogami krajowymi nr 45, nr 46 i nr 94) i nr 457 (łączącej Pisarzowice z Dobrzeniem Wielkim).

Ponadto 22 września patrole ruchu drogowego były kierowane w miejsca wskazane w dwóch wnioskach, złożonych do KMP przez osobę prywatną oraz przez pracownika Urzędu Gminy Łubniany, dotyczących przekraczania dozwolonych

²⁵ W dzielnicy tej znajdują się ulice uznane za szczególnie niebezpieczne, tj. ul. 1 Maja i ul. Ozimska.

²⁶ W dzielnicy tej znajduje się uznane za szczególnie niebezpieczne skrzyżowanie ul. Niemodlińskiej z ul. Wojska Polskiego.

prędkości. Analiza pozostałych skarg i wniosków, złożonych w okresie od 11 sierpnia do 21 września 2020 r., związanych z dyslokacją służby, wykazała, że w Wydziale Ruchu Drogowego każdorazowo podejmowano działania w celu weryfikacji i/lub ograniczenia zgłoszonych nieprawidłowych zachowań. Reagowano również na informacje dotyczące przekraczania dozwolonej prędkości, zgłaszane przy użyciu Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa, kierując patrole w miejsca, których te zgłoszenia dotyczyły. Stwierdzono, że ze 118 zgłoszeń w ww. okresie, dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości bądź organizacji nielegalnych wyścigów samochodowych w określonych miejscach, potwierdzono prawdziwość informacji dla 69 zgłoszeń, a wyeliminowano zagrożenia zawarte w 29 zgłoszeniach. Na dyslokację służby w wybranych pięciu dniach wpływ miał również harmonogram pełnienia służby w ramach koordynacji wojewódzkiej oraz natężenie ruchu drogowego na poszczególnych drogach.

(akta kontroli str. 453-480, 782-786, 841-849)

W Komendzie znajdowały się następujące plany działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego: a/ sporządzone przez pracowników Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu, tj. 1/ Wojewódzki program działań Policji na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów na lata 2018-2020 w województwie opolskim, 2/ Wojewódzki program działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018-2020 w województwie opolskim oraz b/ sporządzone w Wydziale Ruchu Drogowego Komendy na podstawie ww. programów wojewódzkich, tj. 1/ Powiatowy program działań Policji na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów na lata 2018-2020 i 2/ Powiatowy program działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018-2020. W analizach, opracowanych na podstawie programów powiatowych, wskazano miejsca szczególnie niebezpieczne (w I połowie 2020 r. takimi miejscami były przejazd dla rowerzystów na ul. Niemodlińskiej i droga dla rowerów przy pl. Józefa Piłsudskiego, a dla pieszych – ul. Ozimska 95 oraz ul. Niemodlińska 77). Informacje te zostały wykorzystane przy określaniu dyslokacji służby w wybranych pięciu dniach.

(akta kontroli str. 30-31, 213-228, 453-469)

Ww. pogramy powiatowe stanowiły jedyne wieloletnie programy działań policyjnych, ukierunkowane na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, które zostały wdrożone w Komendzie. Realizacja tych programów została przewidziana w przeprowadzonych analizach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. W programie na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych przyjęto następujące cele:

- 1/ nadzór nad ruchem drogowym w obszarze bezpieczeństwa pieszych – wskaźnikami realizacji tego celu były: a/ liczba wypadków z udziałem pieszych, b/ reakcja policjantów na wykroczenia w relacji pojazd-pieszy oraz c/ działania ukierunkowane na wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych, tak, aby aktywność Policji była zbliżona procentowo do poziomu wypadków z udziałem pieszych z winy kierujących;
- 2/ poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego – edukacja – wskaźnikami realizacji tego celu były: zestawienia dokumentujące aktywność w powyższym zakresie (np. działania w formie spotkań, pogadanek), karta dotycząca edukacji;
- 3/ poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego – analiza – wskaźnikami realizacji celu były: analizy, sprawozdania, wykaz miejsc niebezpiecznych dla pieszych;
- 4/ poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego – inżynieria – wskaźnikami realizacji celu były: a/ notatki, b/ protokoły, c/ sprawozdania, d/ karta dotycząca inżynierii drogowej.

Jednocześnie w programie przewidziano, że podstawowym kryterium oceny realizacji programu będzie liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych na terenie powiatu opolskiego, a dodatkowym kryterium – *reakcja na wykroczenia kierujących pojazdami wobec pieszych w stosunku do liczby wypadków spowodowanych przez kierujących z udziałem pieszych*. Nie określono jednak docelowej wartości przyjętych mierników. Przyjęte mierniki realizacji zadań i kryteria oceny ich realizacji były tożsame z miernikami i kryteriami określonymi w programie wojewódzkim. Ocena ich realizacji miała następować w okresach kwartalnych.

Z przeprowadzonych analiz stanu bezpieczeństwa pieszych wynika, że w okresie realizacji programu zmniejszała się liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych – z 42 w 2017 r. do 31 w 2019 r. Prowadzono działania profilaktyczne na rzecz bezpieczeństwa pieszych w postaci pogadanek, spotkań oraz rozmów indywidualnych z dziećmi i seniorami, jak również w ramach działań pn. *Bezpieczne ferie i Kręci mnie bezpieczeństwo*. W pierwszym półroczu 2020 r. przeprowadzono 138 takich działań i objęto nimi 3 675 osób. W ww. okresie złożono 27 wniosków do zarządców dróg w sprawie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej oraz zmiany organizacji ruchu lub wdrożenia nowych rozwiązań mających wpływ na bezpieczeństwo pieszych. Wyznaczono również miejsca szczególnie niebezpieczne dla pieszych.

Celem programu na rzecz poprawy bezpieczeństwa rowerzystów była poprawa bezpieczeństwa tej grupy kierujących. Podstawowym kryterium oceny realizacji programu była liczba wypadków drogowych z udziałem rowerzystów na terenie powiatu, a dodatkowym kryterium – adekwatność reakcji na wykroczenia kierujących pojazdami wobec rowerzystów w stosunku do udziału procentowego wypadków z udziałem rowerzystów z winy kierujących pojazdami w ogólnej liczbie wypadków. Założono bieżące monitorowanie realizacji programu.

(akta kontroli str. 139-241, 787-789)

Funkcjonariusze, którzy brali udział w analizowanych przedsięwzięciach, nie mieli ukończonego kursu specjalistycznego w zakresie profilaktyki społecznej. Działania w ramach tych programów prowadzone były w toku realizacji bieżących zadań.

(akta kontroli str. 4, 213-241)

Analiza danych ujętych w Systemie Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji, dotyczących 10 funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w wybranych pięciu dniach²⁷, wykazała, że do systemu prawidłowo wprowadzono dane dotyczące czynności siedmiu policjantów. W trzech przypadkach wprowadzone dane nie odpowiadały zapisom w notatnikach służbowych funkcjonariuszy, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 400-419, 481-602)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2019 r. funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego nie dokonali rzetelnej identyfikacji szczególnie niebezpiecznych skrzyżowań na terenie Opola. Dane dotyczące miejsc szczególnie niebezpiecznych zostały bowiem skopiowane z analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego za 2018 r., w wyniku czego za szczególnie niebezpieczne w 2019 r. zostały uznane cztery skrzyżowania, na których doszło do zdarzeń drogowych w liczbie: jedno, dwa, pięć i 31²⁸. Nie zostały natomiast uznane za szczególnie niebezpieczne skrzyżowania: 1/ ul. Plebiscytowej z ul. 1 Maja, mimo że wystąpiło tam 15 zdarzeń (w tym jeden wypadek), w wyniku

²⁷ Analiza dotyczyła dwojga funkcjonariuszy, realizujących zadania w każdym z badanych dni, w różnych patrolach.

²⁸ Liczba osób rannych w wyniku zdarzeń w tych miejscach wynosiła od 0 do jednego.

których ranne zostały trzy osoby, 2/ ul. Krapkowickiej i ul. Stanisława Spychalskiego, gdzie wystąpiło 14 zdarzeń, 3/ ul. Oleskiej z ul. Powstańców Warszawskich, gdzie wystąpiło 12 zdarzeń, 4/ ul. Kazimierza Sosnkowskiego z ul. gen. Stefana Grota Roweckiego, gdzie wystąpiło 10 zdarzeń (w tym dwa wypadki), w wyniku których ranne zostały dwie osoby, 5/ ul. Nysy Łużyckiej z ul. Wrocławską, gdzie wystąpiło dziewięć zdarzeń (w tym jeden wypadek), w wyniku których ranna została jedna osoba oraz 6/ ul. Ozimskiej z ul. Plebiscytową, gdzie wystąpiło dziewięć zdarzeń (w tym jeden wypadek), w wyniku których ranne zostały dwie osoby.

(akta kontroli str. 110, 124a, 808-840, 884-886)

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego, w 2019 r. z uwagi na skopiowanie wniosków z analizy stanu bezpieczeństwa za rok 2018 przyjęto te same miejsca niebezpieczne co w roku 2018. (...) Niewskazanie wymienionych skrzyżowań (...) nie oznaczało braku nadzoru nad w/w miejscami.

(akta kontroli str. 899-902)

2. W siedmiu z 35 analizowanych przypadków w sposób nierzetelny sporządzono karty zdarzenia drogowego, gdyż podane w nich współrzędne geograficzne miejsc, w których wystąpiły zdarzenia drogowe, nie odpowiadały wskazanym adresom lub miejscom, w których doszło do tych zdarzeń. Dotyczyło to zdarzeń o numerach:

- EWK-107395566U – w karcie zdarzenia drogowego funkcjonariusz Policji podał, że zdarzenie miało miejsce na ul. Lipcowej w Opolu, a wskazał współrzędne punktu znajdującego się przy ul. Paprotkowej w Opolu (oddalonego od miejsca zdarzenia o 1,7 km²⁹);
- EWK-108662861H – w karcie zdarzenia drogowego podano, że zdarzenie miało miejsce na ul. Prószkowskiej w Opolu - skrzyżowanie z ul. Szkolną, a wskazano współrzędne punktu znajdującego się w Prudniku (oddalonego od miejsca zdarzenia o 65,7 km³⁰);
- EWK-107905593A – w karcie zdarzenia drogowego funkcjonariusz Policji podał, że zdarzenie miało miejsce na ul. Luboszyckiej w Opolu – skrzyżowanie z ul. Lipową, a wskazał współrzędne punktu znajdującego się przy drodze krajowej nr 46 – poza drogą (oddalonego od miejsca zdarzenia o 1,5 km³¹);
- EWK-108514764F – w karcie zdarzenia drogowego podano współrzędne punktu znajdującego się poza drogą, w odległości ok. 29 m od miejsca zdarzenia, tj. skrzyżowania ul. Katowickiej z ul. 1 Maja;
- EWK-108725743X – w karcie zdarzenia drogowego podano współrzędne punktu znajdującego się poza drogą, w odległości 240 m od miejsca zdarzenia, tj. skrzyżowania ul. Fabrycznej z ul. Armii Krajowej;
- EWK-108758724H – w karcie zdarzenia drogowego podano, że zdarzenie miało miejsce na autostradzie A4 w gminie Prószków, natomiast wskazano współrzędne punktu znajdującego się na tej autostradzie w gminie Dąbrowa (oddalonego od miejsca zdarzenia o ok. 15 km w linii prostej);
- EWK-108754080L – w karcie zdarzenia drogowego podano, że zdarzenie miało miejsce na skrzyżowaniu ul. Luboszyckiej z ul. Batalionów Chłopskich w Opolu, natomiast wskazano współrzędne punktu znajdującego się przy Uniwersyteckim Szpitalu Klinicznym w Opolu, znajdującego się przy Alei Wincentego Witosa (oddalonego od miejsca zdarzenia o 4,7 km³²).

(akta kontroli str. 296-317, 364-376, 865-871)

²⁹ Różnica mierzona jako długość najkrótszej trasy między tymi miejscami.

³⁰ Jw.

³¹ Jw.

³² Jw.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego, w trzech przypadkach prawdopodobną przyczyną³³ wystąpienia różnic pomiędzy podanymi współrzędnymi a adresem miejsca zdarzenia był odczyt danych GPS po przemieszczeniu się patrolu, który zakończył obsługę zdarzenia. W jednym przypadku (EWK-108662861H) wykazanie współrzędnych, które nie odpowiadały adresowi miejsca zdarzenia było wynikiem pomyłki funkcjonariusza. Jednocześnie Naczelnik wskazał, że podczas szkolenia przeprowadzonego przez koordynatora bazy SEWiK z Komendy Głównej Policji ustalono, że do 2019 r. dopuszczalny błąd przy ustalaniu lokalizacji miejsca zdarzenia wynosił 50 m, a następnie, w związku z poprawą jakości odczytu danych GPS, wartość błędu zmniejszono do 25 m.

Funkcjonariusz obecny na miejscu zdarzenia nr EWK-108754080L wyjaśnił: (...) *dane geograficzne każdorazowo pobierane są z urządzenia MTN. W związku z powyższym najprawdopodobniej musiała zostać wprowadzona niewłaściwa lokalizacja miejsca zdarzenia drogowego (na którą nie mamy wpływu), z którego ww. są pobierane i wpisywane we właściwą papierową kartę zdarzenia drogowego.* Funkcjonariusz obecny na miejscu zdarzenia nr EWK-108758724H stwierdził natomiast, że nie pamięta okoliczności, w których zostały określone współrzędne geograficzne miejsca zdarzenia, potwierdził jedynie, że miało ono miejsce na wskazanym kilometrze drogi.

(akta kontroli str. 298-303, 387-388, 398-399)

3. W dwóch przypadkach dane ujęte w kartach zdarzenia drogowego, dotyczące obrażeń uczestników zdarzeń, nie odpowiadały informacjom wynikającym z treści notatników służbowych funkcjonariuszy. Dotyczyło to zdarzeń o numerach:

– EWK-108725743X – w karcie zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK nie ujęto informacji na temat obrażeń odniesionych przez jednego z uczestników zdarzenia, natomiast według informacji ujętych w notatniku służbowym funkcjonariusza obecnego na miejscu zdarzenia, w jego wyniku ranna została jedna osoba, która została przewieziona do szpitala; według wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego *zapis w początkowej fazie zdarzenia dotyczący obrażeń któregoś z uczestników zdarzenia jest przyjmowany w sposób hipotetyczny (niejednokrotnie po przybyciu na miejsce zdarzenia nie ma już uczestników zdarzenia lub uczestnicy nie posiadają widocznych obrażeń) jednak po wizycie w szpitalu informacje w zakresie obrażeń zostają zweryfikowane (...).* Z punktu taktyki pracy właściwym jednak byłoby przedstawienie opisu, że: *do szpitala została zabrana jedna osoba” lub „został zabrany kierujący pojazdem ... celem wykonania dalszych badań” bez wskazywania czy taka osoba została ranna;*

– EWK-109029586P – w karcie zdarzenia drogowego i w systemie SEWiK nie zamieszczono informacji o obrażeniach, które odniósł uczestnik wypadku, mimo że według zapisów w notatniku służbowym doznał on stłuczenia głowy; jak wskazał funkcjonariusz obecny na miejscu zdarzenia, w karcie zdarzenia drogowego nie zamieszczono informacji o obrażeniach, które odniósł uczestnik zdarzenia, ponieważ w rozmowie z lekarzem ustalono, że mężczyzna był w trakcie diagnostyki, a jedyna informacja przekazana przez lekarza dotyczyła stłuczenia głowy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli sporządzona dokumentacja dotycząca wyżej wymienionych zdarzeń, jak też dokumentacja zdarzeń o numerach: EWK-108634850D, EWK-106750086N oraz EWK-107771259H, w której jako lekkie zostały zakwalifikowane obrażenia takie jak złamanie nogi, pęknięcie żeber oraz wstrząśnienie mózgu, uniemożliwiała rzetelną weryfikację skutków zaistniałych zdarzeń drogowych, w tym stopnia ciężkości obrażeń ofiar tych wypadków.

(akta kontroli str. 356-366, 398-399, 729-731, 862-864)

³³ Dwoje funkcjonariuszy określających współrzędne miejsca zdarzenia zostało przeniesionych do innych jednostek, a jedna przebywała na urlopie macierzyńskim.

4. W trzech z 10 statystycznych kart czynności policjanta ruchu drogowego, prowadzonych w Systemie Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji, podano informacje niezgodne z treścią zapisów zawartych w notatnikach służbowych funkcjonariuszy:

– w karcie z 8 września 2020 r.³⁴ ujęto nieprawidłową informację o liczbie wykroczeń popełnionych przez kierujących; wykazano w niej bowiem, że w ramach czynności służbowych w tym dniu funkcjonariusz stwierdził jedno wykroczenie, natomiast w notatniku służbowym odnotowane zostały informacje o trzech wykroczeniach, popełnionych przez dwoje kierujących – kierowcę samochodu osobowego i rowerzystę; jak stwierdził funkcjonariusz, różnica ta wynika *najprawdopodobniej z faktu, że jedna osoba została ukarana dwoma mandatami karnymi i nastąpiła pomyłka podczas wprowadzania danych do systemu SESPOL. Wykroczenie zakończone pouczeniem nie zostało wykazane w systemie najprawdopodobniej dlatego, że w notatniku służbowym – na marginesie, nie zaznaczyłem, że jest to wykroczenie, co zazwyczaj robię. Kartę wypełniałem osobiście lub wypełniała ją druga osoba wchodząca w skład patrolu, na podstawie danych zawartych w notatniku służbowym bądź z pamięci;*

– z informacji ujętych w karcie z 1 września 2020 r.³⁵ wynika, że w tym dniu nie przebadano żadnego kierującego na zawartość alkoholu lub środka działającego podobnie, natomiast w notatniku służbowym funkcjonariusz odnotował informacje, że poddał takiemu badaniu cztery osoby. Funkcjonariusz prowadzący notatnik wyjaśnił, że nie pamięta, czy samodzielnie wprowadzał ww. dane do systemu SESPOL za ten dzień, czy też zrobiła to inna osoba; stwierdził również, że nieprawidłowe dane zostały wprowadzone do systemu omyłkowo;

– w karcie z 1 września 2020 r.³⁶ ujęto nieprawidłową informację o liczbie kierujących przebadanych na zawartość alkoholu lub środka działającego podobnie; wykazano w niej bowiem, że w ramach czynności służbowych w tym dniu funkcjonariusz przebadiał 26 kierujących, natomiast w notatniku służbowym odnotowane zostały informacje o 45 przebadanych kierowcach; funkcjonariusz stwierdził, że nie pamięta, czy osobiście wypełniał kartę czynności policjanta ruchu drogowego, a różnica pomiędzy informacją zawartą w notatniku służbowym i w karcie jest skutkiem omyłki.

(akta kontroli str. 410-413, 416-417, 481-493, 507-519, 585-597)

5. W 23 kartach zdarzenia drogowego oraz w 25 przypadkach w systemie SEWiK nie odnotowano danych dotyczących poziomu alkoholu w organizmie kierujących, którzy ponieśli śmierć w wyniku zdarzeń drogowych. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego, *funkcjonariusze Wydziału w przypadku zaistnienia wypadku ze skutkiem śmiertelnym wypełniają kartę zdarzenia drogowego w zakresie zebranych danych na miejscu wykonywanych czynności. Nie odnotowują informacji o poziomie alkoholu w organizmie kierujących, którzy ponieśli śmierć w wyniku zaistniałego zdarzenia. Informacja ta zostaje uzyskana wyłącznie w prowadzonym postępowaniu przygotowawczym, dlatego też w kartach zdarzeń drogowych (...) nie odnotowano poziomu alkoholu w organizmie kierujących. (...) Wraz z Wydziałem Dochodzeniowo-Śledczym KMP podjęto czynności zmierzające do uzupełnienia informacji w ww. zakresie.*

(akta kontroli str. 603-668)

Ponadto w SEWiK nie dokonano aktualizacji informacji na temat obrażeń, jakie odniósł pieszy, poszkodowany w wyniku zdarzenia nr EWK-107455089F. W systemie tym zawarto informację, że poszkodowany doznał obrażeń lekkich,

³⁴ Dotyczącej funkcjonariusza o identyfikatorze 812677.

³⁵ Dotyczącej funkcjonariusza o identyfikatorze 812586.

³⁶ Dotyczącej funkcjonariusza o identyfikatorze 813135.

mimo że z opinii biegłego z zakresu medycyny sądowej z 3 stycznia 2019 r. wynikało, iż obrażenia, w postaci złamania lewego obojczyka oraz drobnych obtłuczeń lewego kolana i biodra, prawego łokcia i łuku jarzmowego, spowodowały u poszkodowanego naruszenie czynności narządów ciała i rozstrój zdrowia, trwający dłużej niż siedem dni. Obrażenia takie, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 5 lit. b zarządzenia nr 31, należało zakwalifikować jako ciężkie. Według wyjaśnień złożonych przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego, brak aktualizacji danych w SEWiK wynikał z nieotrzymania stosownych informacji od jednostki prowadzącej postępowanie przygotowawcze.

(akta kontroli str. 227-328, 882, 903-904)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że obowiązek aktualizowania informacji zawartych w karcie zdarzenia drogowego oraz w systemie SEWiK wynika z § 4 ust. 5 zarządzenia nr 31 oraz punktu 13.3 załącznika nr 2 do ww. zarządzenia, określającego sposób wypełniania karty zdarzenia drogowego.

6. W Komendzie nie stworzono mechanizmów umożliwiających rzetelną weryfikację skuteczności osiągnięcia celów realizowanych przez Wydział Ruchu Drogowego działań w ramach Powiatowego programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów na lata 2018-2020 oraz Powiatowego programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018-2020. W przypadku programu na rzecz bezpieczeństwa pieszych nie określono docelowej wartości przyjętych mierników określających stopień osiągnięcia poszczególnych celów, a w części przypadków przyjęte mierniki nie były mierzalne (np. wykaz miejsc niebezpiecznych). Dla programu na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów określono kryteria oceny jego realizacji (liczba wypadków drogowych z udziałem rowerzystów na terenie powiatu, udział procentowy wypadków z udziałem rowerzystów z winy kierujących pojazdami w ogólnej liczbie wypadków), lecz nie wyznaczono wartości, których osiągnięcie pozwoliłoby na uznanie, że cel został zrealizowany.

(akta kontroli str. 213-241)

Zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 2-4 i pkt 6 oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁷, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, mającej na celu m.in. zapewnienie skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów oraz efektywności i skuteczności przepływu informacji jest obowiązkiem kierownika jednostki.

W powyższym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że standardy kontroli zarządczej określone w komunikacie Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁸, wskazują – w części II w lit. B w pkt 6 załącznika do ww. komunikatu – aby cele i zadania jednostki sektora finansów publicznych określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

Jak wyjaśnił Komendant, podstawowym kryterium oceny realizacji programów była liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów. W odniesieniu do programu dedykowanemu pieszym wyjaśnił, że *program [krajowy] nie nakładał obowiązku określenia jakichkolwiek wartości mierników zakładanych do osiągnięcia przez poszczególne garnizony. Opracowany na szczeblu Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu Wojewódzki program działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na lata 2018-2020 (...) ograniczył się do powielenia tych samych kryteriów, jakie wskazano w programie krajowym. (...) Analizy za okres półroczna po*

³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

³⁸ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15 poz. 84.

zatwierdzeniu przez właściwego Komendanta przesyłane były do WRD KWP w Opolu zgodnie z założeniami przyjętymi w wojewódzkim programie. Należy podkreślić, że wojewódzki program nie nakładał obowiązku określenia docelowych wartości przyjętych mierników w Powiatowym Programie działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na lata 2018-2020. W odniesieniu programu dotyczącego rowerzystów wyjaśnił, że kryteria oceny jego skuteczności były identyczne ze wskazanymi w programie wojewódzkim.

(akta kontroli str. 887-891)

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant posiadał ogólną wiedzę o wpływie realizowanych zadań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego na terenie Opola i powiatu opolskiego. Przeprowadzane okresowo analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również analizy dotyczące bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów były podstawą podejmowania działań, mających na celu poprawę bezpieczeństwa na drogach. Prawidłowo ewidencjonowano zdarzenia drogowe w systemie SEWiK, z wyjątkiem opisanych wyżej danych dotyczących lokalizacji zdarzeń, stopnia ciężkości obrażeń odniesionych przez osoby poszkodowane w wypadkach oraz poziomu alkoholu we krwi kierujących. W trzech z 10 badanych kartach czynności policjanta ruchu drogowego część danych była odmienna od informacji zawartych w notatnikach służbowych funkcjonariuszy. W Komendzie realizowano programy na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach, jednak nie stworzono mechanizmów umożliwiających ocenę skuteczności ich realizacji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Rzetelne ustalanie lokalizacji szczególnie niebezpiecznych skrzyżowań na terenie Opola.
2. Rzetelne sporządzanie kart zdarzeń drogowych.
3. Wprowadzanie do systemów informatycznych danych wynikających z materiałów i dokumentów źródłowych.
4. Podjęcie działań umożliwiających skuteczną ocenę rezultatów realizacji programów na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania 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, 17 grudnia 2020 r.

Kontroler
Aleksandra Pawlicka
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


.....
podpis
Iwona Zyman