



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.012.05.2020

Pan podinsp. Hubert Adamek
Komendant Powiatowy Policji w Kędzierzynie-Koźlu
Komenda Powiatowa Policji
ul. Wojska Polskiego 18
47-220 Kędzierzyn-Koźle

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 - Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Powiatowa Policji w Kędzierzynie-Koźlu ¹ , ul. Wojska Polskiego 18, 47-220 Kędzierzyn-Koźle
Kierownik jednostki kontrolowanej	Podinsp. Hubert Adamek, Komendant Powiatowy Policji w Kędzierzynie-Koźlu ² , od 1 sierpnia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: mł. insp. Wiktor Chałupa, Komendant Powiatowy Policji w Kędzierzynie-Koźlu, od 1 lutego 2016 r. do 15 lutego 2019 r. mł. insp. Janusz Hencel, Komendant Powiatowy Policji w Kędzierzynie-Koźlu, od 16 lutego 2019 r. do 31 lipca 2020 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, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem lub po tym okresie, które mają związek z działaniami objętymi kontrolą
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontroler	Zygmunt Świątek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/82/2020 z 28 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Komenda lub KPP.

² Dalej: Komendant.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Komendzie stworzono odpowiednie warunki do sprawnego i skutecznego funkcjonowania Wydziału Ruchu Drogowego. Pomimo odejść policjantów ze służby, podejmowane były skuteczne działania w celu zatrudniania nowych pracowników. Pozwoliło to na stabilne utrzymanie stanu etatowego funkcjonariuszy w tym Wydziale. Przeszkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego posiadało 66,6% funkcjonariuszy pełniących służbę na drogach.

Kierownictwo Wydziału właściwie realizowało zadania związane z opiniowaniem projektów organizacji ruchu. Stwierdzono jednak, że w zakresach obowiązków osób zaangażowanych w realizację tych zadań nie ujęto stosownych zapisów dotyczących opiniowania takich projektów. Pracownicy Komendy informowali właściwe organy o stwierdzeniu zagrożeń, spowodowanych złym stanem nawierzchni, niewłaściwym zabezpieczeniem robót drogowych bądź innymi brakami w infrastrukturze drogowej.

Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego przeprowadzał analizy stanu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego oraz typował miejsca, w których dochodziło do przekraczania dopuszczalnej prędkości, wymuszania pierwszeństwa przejazdu oraz wymuszania pierwszeństwa na pieszych. Prawidłowo planowano dyslokację służby na drogach, uwzględniając miejsca wytypowane w ww. analizach do prowadzenia działań prewencyjnych. W Komendzie realizowano również 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.

Przy sporządzaniu analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w Komendzie wykorzystywane były jedynie dane o zdarzeniach drogowych ewidencjonowane przez pracowników Wydziału Ruchu Drogowego w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji⁵. Ustalono jednak, że w wyniku zaniechań oraz nierzetelnej realizacji zaleceń określonych w zarządzeniu nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych⁶, dane te nie odzwierciedlały faktycznych informacji o liczbie i skutkach zdarzeń drogowych, które wystąpiły na terenie działania Komendy w okresie objętym kontrolą.

W konsekwencji, w ocenie NIK, w Komendzie nie funkcjonował wiarygodny system monitorowania zdarzeń drogowych, w tym zdarzeń z udziałem pieszych, o czym świadczy skala stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości, stanowiących podstawę sformułowania negatywnej oceny tego obszaru działalności kontrolowanej jednostki. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła 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.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: SEWiK.

⁶ Dz. Urz. Komendy Głównej Policji poz. 85, ze zm.; dalej: zarządzenie nr 31.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W Komendzie, według stanu na 1 lipca 2020 r., zatrudnione były 173 osoby⁸, w tym 20 osób (11,6%) w Wydziale Ruchu Drogowego⁹. Z ww. liczby osób do służby na drodze kierowano 18 funkcjonariuszy (90%). Według stanu na 1 stycznia 2018 r., 1 stycznia 2019 r. i 1 stycznia 2020 r. w Wydziale zatrudnione były 22 osoby (od 11,2% do 12,3% ogółu pracowników Komendy), z których do służby na drodze kierowano 20 osób (90,9%), natomiast 1 lipca 2019 r. w Wydziale zatrudnionych było 21 osób, z których do służby na drodze kierowano 19 osób (90,5%). Przeszkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego, według stanu na 30 czerwca 2020 r., posiadało 14 funkcjonariuszy, z których 12 ukończyło część szczególną kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego, a dwoje kurs specjalistyczny ukończyło przed 2014 r. Według stanu na koniec 2018 r. i 2019 r. kurs taki miało ukończony 15 funkcjonariuszy zatrudnionych w WRD, w tym trzech funkcjonariuszy ukończyło kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego przed 2014 r. Pracownicy zatrudnieni w Wydziale odbyli również inne formy przeszkolenia, w tym z zakresu:

- obsługi ręcznych mierników prędkości – na koniec 2018 r. takie przeszkolenie posiadało 11 osób, na koniec 2019 r. i na 30 czerwca 2020 r. – dziewięć osób;
- kontroli tachografów cyfrowych – na koniec 2018 r. takie przeszkolenie posiadały trzy osoby, na koniec 2019 r. – cztery osoby i na 30 czerwca 2020 r. – sześć osób;
- wideorejestratorów wykroczeń – na koniec 2018 r. takie przeszkolenie posiadały trzy osoby, a na koniec 2019 r. i na 30 czerwca 2020 r. – cztery osoby;
- kierowania motocyklem szosowym – w ww. dniach przeszkolenie takie posiadała jedna osoba.

W kontrolowanym okresie Komendant zgłaszał potrzeby dotyczące szkoleń policjantów WRD, m.in. w zakresie:

- ruchu drogowego – do uczestnictwa w ramach części ogólnej kursu zgłoszone zostały: cztery osoby w 2018 r., dwie osoby w 2019 r. (w ww. latach przeszkolono po jednej osobie) i cztery osoby w 2020 r. (z których żadna nie została przeszkolona); do udziału w części szczególnej kursu zgłoszono trzy osoby w 2018 r. (wszystkie zostały przeszkolone) oraz po jednej osobie w 2019 r. i 2020 r. (nie przeszkolono żadnej z tych osób);
- kursu specjalistycznego dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego, na który w 2019 r. zgłoszono dwie osoby, w 2020 r. jedną osobę (brak szkoleń), a w 2018 r. nie zgłaszano potrzeb w tym zakresie;
- kierowania motocyklem szosowym, na które w 2019 r. zgłoszono jedną osobę (brak szkoleń), a w 2018 r. i 2020 r. nie zgłaszano potrzeb w tym zakresie;
- wideorejestratorów wykroczeń, na które zgłoszono po dwie osoby w 2019 r. i w 2020 r. (w 2019 r. przeszkolono jedną osobę), a w 2018 r. nie zgłaszano potrzeb w tym zakresie;

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

⁸ Wyszczególnione dane dotyczą etatów policyjnych.

⁹ Dalej: Wydział lub WRD.

- kontroli tachografów cyfrowych, na które zgłoszono po dwie osoby w 2019 r. i w 2020 r. (w 2019 r. przeszkolono jedną osobę), a w 2018 r. nie zgłaszano potrzeb w tym zakresie;
- obsługi ręcznych mierników prędkości, na które zgłoszono 20 osób w 2018 r. (przeszkolono 12 osób), a w latach 2019-2020 nie zgłaszano potrzeb w tym zakresie.

(akta kontroli str. 30-45)

2. Komendant, wezwany do przedłożenia dokumentacji dotyczącej podejmowanych działań w zakresie tworzenia warunków do sprawnej i skutecznej działalności funkcjonowania Wydziału, stwierdził, m.in., że od 1 sierpnia 2020 r. pełni obowiązki Komendanta oraz, że nie był informowany przez poprzednika o występowaniu problemów w funkcjonowaniu WRD. Informacji takich nie otrzymał także Naczelnik Wydziału, który rozpoczął pełnienie obowiązków 1 sierpnia 2020 r. Komendant stwierdził, że: 1/ w okresie objętym kontrolą monitoring działań Wydziału był prowadzony w oparciu o miesięczne analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, a ocena skuteczności działań opierała się na osiągniętych wynikach, które były omawiane podczas odpraw i narad służbowych (nie sporządzano w tym zakresie dodatkowej dokumentacji); 2/ warunkiem sprawnej i skutecznej działalności Wydziału była i jest m.in. pełna obsada etatowa Wydziału. Działania w tym zakresie były prowadzone w formie miesięcznych meldunków dotyczących stanu etatowego.

Z informacji Komendanta wynikało, że na koniec 2018 r. i 2019 r. w Wydziale wystąpił jeden wakat (w 2018 r. z Wydziału odeszło dwóch funkcjonariuszy, a w 2019 r. trzech funkcjonariuszy, jednak stan etatowy był uzupełniany w wyniku przeniesień służbowych¹⁰). Według stanu na 30 października 2020 r. do pełnej obsady etatowej Wydziału brakowało trzech funkcjonariuszy, gdyż do tego dnia służbę w Wydziale zakończyło pięciu funkcjonariuszy, a przeniesiono do niego trzech funkcjonariuszy. Komendant stwierdził ponadto, że uzupełnienie obsady etatowej Wydziału jest priorytetem jego działań.

(akta kontroli str. 112)

3. Zgodnie z postanowieniami § 7 Regulaminu Komendy, realizacja obowiązku określonego w § 7 ust. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹¹, tj. opiniowania projektów organizacji ruchu na drogach powiatowych, stanowiła zadanie Wydziału. W kontrolowanym okresie przedmiotowe opinie sporządzali Naczelnik oraz Zastępca Naczelnika Wydziału, posiadający wykształcenie wyższe humanistyczne. Zadanie to nie zostało uwzględnione w zakresach zadań ww. funkcjonariuszy, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Osoby te nie brały udziału w „Ogólnopolskim szkoleniu dla samorządowych zarządców dróg w zakresie stosowania inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego”¹². W Komendzie nie określono też metodologii realizowania zadań, związanych z opiniowaniem projektów organizacji ruchu.

W 2018 r. Komendant otrzymał do zaopiniowania 21 projektów organizacji ruchu oraz ich zmian, z których wszystkie zaopiniowane pozytywnie, w 2019 r. otrzymał 91 projektów organizacji ruchu oraz ich zmian, z których 89 zaopiniowano pozytywnie (dwa nie zostały zaopiniowane, gdyż na podstawie § 7 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia

¹⁰ W 2018 r. do Wydziału przeniesiono dwie osoby, a w 2019 r. trzy osoby.

Dz. U. z 2017 r. poz. 784. Dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

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

w sprawie zarządzania ruchem opinie nie była wymagane), a w 2020 r. (do 23 października) otrzymał 51 projektów organizacji ruchu oraz ich zmian, z których 48 zaopiniowano pozytywnie (trzy projekty nie zostały zaopiniowane, z tego jeden w oparciu o ww. przepis oraz dwa – z uwagi na ograniczenia w organizowaniu imprez masowych w związku z epidemią koronawirusa¹³). Komendant otrzymywał od Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego informacje o zatwierdzeniu projektów organizacji ruchu, jak też o terminie ich wprowadzenia. Ponadto był informowany przez Starostę Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego o działaniach Komisji do prowadzenia analizy istniejącej organizacji ruchu, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności oraz rozpatrywania wniesionych opinii lub wątpliwości związanych z projektem organizacji ruchu¹⁴.

Funkcjonariusze Wydziału, pełniąc służbę, ujawniali usterki (braki) w oznakowaniu oraz utrzymaniu dróg. Naczelnik Wydziału pisemnie informował zarządców dróg, jak też organy zarządzające ruchem na drogach, o stwierdzonych nieprawidłowościach oraz otrzymywał informacje o sposobie usunięcia wykazywanych nieprawidłowości.

W kontrolowanym okresie Komendant nie występował do zarządców dróg, ani do organów zarządzających ruchem na drogach, z pisemnymi informacjami o zdarzeniach drogowych, dla których w kartach zdarzenia drogowego jako przyczynę ich wystąpienia wskazano: a/ stan jezdni (poz. 160 Karty zdarzenia drogowego), b/ organizację ruchu (poz. 161), c/ zabezpieczenie robót na drodze (poz. 162) oraz d/ działanie sygnalizacji świetlnej (poz. 163). W 2018 r. funkcjonariusze WRD w kartach zdarzeń drogowych jako przyczynę powstania zdarzenia drogowego wskazali: 19 razy stan jezdni i raz zabezpieczenie robót na drodze. W 2019 r. jako przyczynę powstania zdarzenia drogowego policjanci Wydziału wskazali: 22 razy stan jezdni i dwa razy zabezpieczenie robót na drodze. W ww. latach, jako przyczyny powstania zdarzeń drogowych nie wskazywano organizacji ruchu i działania sygnalizacji świetlnej. Do końca października 2020 r., jako przyczynę zdarzenia drogowego policjanci Wydziału 26 razy wskazali stan jezdni. Nie odnotowano natomiast zdarzeń spowodowanych nieprawidłową organizacją ruchu, zabezpieczeniem robót na drodze, ani działaniem sygnalizacji świetlnej.

(akta kontroli str. 17-18, 113-186)

Według informacji udzielonych przez Komendanta Wojewódzkiej Policji w Opolu, prowadzona w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu ewidencja finansowo-księgowa uniemożliwiała wyodrębnienie wydatków poniesionych przez jednostkę kontrolowaną na zapewnienie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego w poszczególnych grupach ekonomicznych. Ewidencja prowadzona na potrzeby budżetu w układzie zadaniowym umożliwiała natomiast ustalenie wysokości wydatków poniesionych na ww. cel, łącznie dla wszystkich komend powiatowych Policji w województwie opolskim. Wprawdzie Komendant Wojewódzkiej Policji posiadał informacje na temat poziomu partycypowania w wydatkach oraz o kwotach środków, przekazanych KPP w przypadkach określonych w art. 13 ust. 3, 4 i 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁵, jednak prowadzona ewidencja finansowo-księgowa nie pozwalała na wyodrębnienie części ww. środków przeznaczonych na realizację zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego przez Komendę.

(akta kontroli str. 468-469)

¹³ Przedstawione do zaopiniowania projekty tymczasowej organizacji ruchu były związane z imprezami pn. *II Rajd Ziemi Głubczyckiej* oraz *X Bieg Koziołków*.

¹⁴ Powoływanej zarządzeniami Starosty Powiatu Kędzierzyńsko-Kozielskiego nr: 12/2011 z dnia 20 kwietnia 2011 r.; 1/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. i nr 12/2020 z dnia 25 lutego 2020 r. W skład Komisji wchodził także Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Kędzierzynie-Koźlu – jako Członek Komisji.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r., poz. 360, ze zm.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W zakresach obowiązków Naczelnika oraz Zastępcy Naczelnika Wydziału, określonych w kartach opisu stanowiska pracy nie zostały uwzględnione zadania przypisane i faktycznie przez nich realizowane, tj. związane z uzgadnianiem (opiniowaniem) projektów stałej i czasowej organizacji ruchu.

Zgodnie z treścią standardu kontroli zarządczej nr 3 *Struktura organizacyjna* oraz standardu nr 6 *Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji*, określając cele i zadania, wskazać należy jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny¹⁶.

(akta kontroli str. 49-55)

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant podejmował działania zmierzające do stworzenia warunków do sprawnej oraz skutecznej działalności Wydziału Ruchu Drogowego, a jego obsada etatowa pozwalała na realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zakresy obowiązków kierownictwa Wydziału nie obejmowały jednak wszystkich zadań faktycznie realizowanych przez te osoby.

OBSZAR

2. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

1. W kontrolowanym okresie Naczelnik Wydziału sporządzał miesięczne Analizy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W opracowaniach tych, w oparciu o dane statystyczne o zdarzeniach drogowych, dokonywano analizy przyczyn oraz miejsc występowania tych zdarzeń, formułowano wnioski końcowe¹⁷, jak też określano zadania do realizacji. Analizy były zatwierdzane przez Zastępcę Komendanta.

W analogicznym układzie, w okresach kwartalnych, pracownicy Wydziału sporządzali analizy stanu bezpieczeństwa pieszych (w ramach realizacji Powiatowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na lata 2018-2020) i rowerzystów (w ramach realizacji Powiatowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Rowerzystów na lata 2018-2020). Z realizacji ww. programów sporządzone zostały sprawozdania, obejmujące okres od lipca 2019 r. do czerwca 2020 r., w których przedstawiono sposób realizacji zadań, jak też działania podejmowane w celu poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ramach czterech obszarów (nadzór, działania profilaktyczne, analiza, inżynieria drogowa).

W ocenie Komendanta analizy stanu bezpieczeństwa i zawarte w nich wnioski końcowe wykorzystywano do zadaniowania funkcjonariuszy Wydziału.

(akta kontroli str. 190-465)

W latach 2016-2019 w Komendzie odnotowano wzrost liczby zdarzeń drogowych, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby wypadków i liczby rannych osób. Łączna liczba zdarzeń drogowych w 2016 r. wynosiła 806 (35 wypadków, 771 kolizji), w 2017 r. – 886 (33 wypadki i 853 kolizje), w 2018 r. – 911 (32 wypadki i 904 kolizje), a w 2019 r. – 932

¹⁶ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

¹⁷ Dotyczące m. in. głównych przyczyn występowania zdarzeń drogowych, czasu występowania największej liczby zdarzeń oraz liczby zdarzeń z udziałem nietrzeźwych kierujących.

(28 wypadków i 904 kolizje). W ww. okresie, w wyniku wypadków śmierć poniosło odpowiednio: cztery, pięć, dziewięć i siedem osób, a rany odniosło: 34, 33, 29 i 27 osób.

(akta kontroli str. 195-375)

2. Funkcjonariusze Wydziału w sporządzanych kartach zdarzeń drogowych, w poz. 184 (Uwagi – informacje dodatkowe), zawierali opisy uszkodzeń pojazdów, jak też innych uszkodzeń powstałych w wyniku zdarzenia (np. uszkodzeń infrastruktury drogowej). W kontrolowanym okresie w poz. 184 nie odnotowano faktu korzystania bezpośrednio przed zdarzeniem przez jego uczestników z telefonu komórkowego, w sposób naruszający art. 45 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁸.

W ww. okresie na terenie działania Komendy odnotowano dwa zdarzenia drogowe z udziałem hulajnóg elektrycznych, tj. 13 listopada 2019 r.¹⁹ i 11 września 2020 r.²⁰ Zgodnie z poleceniem Dyrektora Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji z dnia 25 września 2019 r.²¹ ww. zdarzenia zostały zarejestrowane w SEWiK w poz. 111 (jako „inny pojazd”), z uwagą, że zapis ten dotyczy hulajnogi elektrycznej.

(akta kontroli str. 145-186, 470-477)

Komendant otrzymywał 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 Komendanta zasadnym byłoby, aby jednostki Policji były informowane o rozstrzygnięciach prokuratorskich dotyczących zdarzeń drogowych zwłaszcza w zakresie, w którym jest to wymagane do realizacji ustawowych obowiązków.

(akta kontroli str. 112)

3. W sporządzanych w Komendzie analizach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego przedstawiano, m.in. dane dotyczące: liczby zdarzeń drogowych, z podziałem na wypadki oraz kolizje drogowe, liczby ofiar śmiertelnych i rannych w wyniku tych zdarzeń, przyczyn i sprawców zdarzeń drogowych (z uwzględnieniem wieku i stanu trzeźwości) oraz czasu i miejsca zdarzeń drogowych. Dane w ww. zakresie porównywano z danymi z dwóch poprzednich lat. W analizach prezentowano również dane dotyczące liczby zdarzeń drogowych, mających miejsce na trzech drogach krajowych (DK 38, DK 40, DK 45) i na jednej drodze wojewódzkiej (DW 408) oraz w sześciu gminach (Kędzierzyn-Koźle, Bierawa, Cisek, Pawłowiczki, Polska Cerekiew, Reńska Wieś)²², a w części zawierającej wnioski końcowe m.in.: a) porównywano dane statystyczne za analizowany okres do danych z analogicznego okresu w poprzednim roku; b) wskazywano główną przyczynę wystąpienia zdarzeń drogowych (manewr omijania i cofania²³); c) podawano dni, w których wystąpiła największa i najmniejsza liczba zdarzeń drogowych²⁴ oraz d) wskazywano drogi, na których najczęściej

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 110 ze zm.

¹⁹ Karta zdarzenia drogowego nr R.535.821.105175.2019 (EWK-108318045R).

²⁰ Karta zdarzenia drogowego nr R.535.524.2020 (EWK-109397113W).

²¹ Pismo z dnia 25 września 2019 r. znak: RD-I-2933/2019/ES kierowane m.in. do wszystkich Komendantów Wojewódzkich Policji.

²² Miasto Kędzierzyn-Koźle było wskazywane jako miejsce powstawania największej liczby zdarzeń drogowych.

²³ Podany w analizach udział w ogólnej ilości zdarzeń drogowych wynosił w: 2018 r. od 22% (marzec) do 30% (wrzesień, listopad, grudzień); 2019 r. od 27% (styczeń) do 32% (sierpień, październik); 2020 r. od 25% (luty, marzec) do 30% (lipiec).

²⁴ Najwięcej: w 2018 r.: wtorek (17% lipiec, sierpień; 18% wrzesień; 26% styczeń, luty), czwartek (17% sierpień), piątek (17% sierpień, po 18% październik-grudzień, po 19% maj-czerwiec, 20% kwiecień, 22% marzec); w 2019 r.: wtorek (po 20% styczeń-luty), piątek (od 18% w grudniu do 21% w marcu i maju); w 2020 r.: czwartek

dochodziło do zdarzeń drogowych²⁵. Wyznaczano również zadania do realizacji, określając m.in. potencjalne miejsca dyslokacji patroli, wskazywano na konieczność dostosowania czasu pracy policjantów do występowania zagrożeń (służby zazębiające się w godz. 8⁰⁰-16⁰⁰ i 13⁰⁰-21⁰⁰) oraz określano sposób wykorzystywania nieoznakowanego radiowozu z wideorejestratorem.

W analizach przedstawiano również miejsca, w których dochodziło do największej liczby wykroczeń (w podziale na: przekraczanie dopuszczalnych prędkości, wymuszanie pierwszeństwa przejazdu oraz wymuszanie pierwszeństwa na pieszych). Miejsca te uwzględniano w bieżącej dyslokacji patroli WRD.

W I półroczu 2018 r. wskazano 16 miejsc, w których najczęściej dochodziło do przekraczania dopuszczalnej prędkości (z tego sześć w Kędzierzynie-Koźlu i 10 w innych miejscowościach), a w II półroczu 2018 r., wskazano 18 takich miejsc (sześć w Kędzierzynie-Koźlu i 12 w innych miejscowościach). W 2019 r. liczba wykazywanych miejsc zmniejszyła się do siedmiu (trzy w Kędzierzynie-Koźlu i cztery w innych miejscowościach). Na koniec III kwartału 2020 r. wykazano dziewięć takich miejsc (dwa w Kędzierzynie-Koźlu i pięć w innych miejscowościach). Wśród miejsc, w których najczęściej dochodziło do przekraczania prędkości w Kędzierzynie-Koźlu wymieniano ul. Aleksandra Fredry i Jana Brzechwy²⁶, Aleję Armii Krajowej²⁷ oraz obwodnicę drogi krajowej DK 40B²⁸.

W analizie za I półrocze 2018 r. wykazano trzy miejsca, w których dochodziło do wymuszania pierwszeństwa przejazdu (dwa w Kędzierzynie-Koźlu, jedno w innej miejscowości), w II półroczu 2018 r. wykazano siedem takich miejsc (wszystkie w Kędzierzynie-Koźlu). W 2019 r. i na koniec III kwartału 2020 r. liczba wykazywanych miejsc zwiększyła się do ośmiu (siedem w Kędzierzynie-Koźlu, jedno w innej miejscowości). Wśród miejsc, w których najczęściej dochodziło do wymuszenia pierwszeństwa przejazdu wymieniano skrzyżowania ulic: Wojska Polskiego z Aleją Lisa²⁹, Alei Lisa z Aleją Jana Pawła II³⁰ oraz Armii Krajowej – Rondo Milenijne³¹.

W analizach za lata 2018 i 2019, jako miejsca, w których dochodziło do wymuszania pierwszeństwa na pieszych, wskazano tylko ulice w Kędzierzynie-Koźlu (odpowiednio sześć i dziewięć), a na koniec III kwartału 2020 r. wykazano cztery ulice w Kędzierzynie-Koźlu i dwie ulice w Reńskiej Wsi. Najczęściej wymieniane w Kędzierzynie-Koźlu były ulice: Wojska Polskiego, Aleja Jana Pawła II oraz Kozielska, przy których zlokalizowane były obiekty handlowe oraz dworzec kolejowy z przystankami autobusowymi (ul. Kozielska).

Według przeprowadzonych analiz, do największej liczby zdarzeń drogowych dochodziło w czwartki i piątki między godzinami 10.00 i 16.00. Najczęstszymi przyczynami zdarzeń drogowych były: nieprawidłowe wymijanie i omijanie; niezachowanie odstępu za poprzedzającym pojazdem i wymuszanie pierwszeństwa przejazdu. W związku z tym przewidziano m.in. wzmożoną służbę w rejonie ulic i tras, w przypadku których zdiagnozowano największe zagrożenie oraz surowsze karanie za rażące przypadki popełnienia wykroczeń w ruchu drogowym (w zakresie ograniczeń

(20% styczeń), piątek (od 20% w styczniu, lipcu i wrześniu do 24% w lutym). Najmniej w niedzielę: w 2018 r. od 5% (styczeń-marzec) do 10% (grudzień); w 2019 r. od 2% (styczeń) do 7% (marzec-wrzesień); w 2020 r. od 6% (styczeń, luty) do 10% (marzec).

²⁵ W 2018 r. drogę krajową nr DK 45 (styczeń-maj) i nr DK 40 (czerwiec-grudzień); w 2019 r. i 2020 r. drogę krajową nr DK 40.

²⁶ Wyjazd z Kędzierzyna-Koźla w kierunku Strzelec Opolskich.

²⁷ Obwodnica centrum Kędzierzyna-Koźla.

²⁸ Droga łącząca Reńską Wieś z Kędzierzynom-Koźlem (rondo Milenijne – początek Alei Armii Krajowej).

²⁹ Skrzyżowanie z drogą prowadzącą do Zakładów Azotowych Kędzierzyn-Koźle S.A.

³⁰ Skrzyżowanie z drogą prowadzącą w kierunku Pyskowic, dojazdu do autostrady A-4.

³¹ Skrzyżowanie, na którym dochodzi do zbiegu ruchu tranzytowego z dróg krajowych DK 40 i DK 45 z ruchem na drodze wojewódzkiej DW 408.

prędkości, stanu trzeźwości kierujących, stosowania przepisów o ustapieniu pierwszeństwa, prawidłowego zachowania wobec pieszych i rowerzystów) – poprzez odstępowanie od karania mandatami na rzecz sporządzania wniosków o ukaranie do sądów i stosowania środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów.

(akta kontroli str. 195-375)

4. W procesie analizy stanu bezpieczeństwa ruchu na drogach korzystano głównie z opracowań Wydziału Opiniodawczo-Analitycznego Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji „Wypadki drogowe w Polsce”, jak również z materiałów Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

(akta kontroli str. 195-375)

5. Z prowadzonych w Komendzie statystyk za lata 2016-2019 wynikało m.in., że w okresie tym wystąpiło łącznie 3 035 zdarzeń drogowych spowodowanych przez kierujących, z czego 108 zdarzeń stanowiły wypadki (3,6%), a 2 927 kolizje (96,4%). Piesi spowodowali 23 zdarzenia drogowe – cztery wypadki (17,4%) i 19 kolizji (82,6%). W ww. okresie zastosowano ogółem 43 615 środków prawnych wobec kierujących, z tego 11 785 pouczeń (27%), 30 722 mandaty (70,5%) i 1 108 wniosków o ukaranie (2,5%). W tym samym okresie w stosunku do pieszych zastosowano 3 061 środków prawnych, w tym 922 pouczenia (30,1%), 2 104 mandaty karne (68,8%) i 35 wniosków o ukaranie (1,1%).

Piesi w sposób nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do zagrożenia, które powodowali, objęci byli działaniami represyjnymi – w latach 2016-2019 r. w stosunku do kierujących zastosowano 43 615 środków prawnych (mandaty karne, pouczenia, wnioski o ukaranie), podczas gdy byli oni sprawcami 3 035 zdarzeń drogowych (stosunek 14:1). W tym samym okresie w stosunku do pieszych zastosowano 3 061 środków prawnych, przy czym byli oni sprawcami 23 zdarzeń drogowych (stosunek 133:1).

(akta kontroli str. 478)

6. Badanie próby danych o 20 zdarzeniach zaewidencjonowanych w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej³² wykazało, że informacje o tych zdarzeniach zaewidencjonowano w SEWiK. W przypadku 15 zdarzeń drogowych w SEWiK prawidłowo określono współrzędne geograficzne miejsca zdarzenia. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 479-508)

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z danymi z Krajowego Systemu Informacyjnego Policji, nie miały miejsca próby samobójcze z ustalonym sposobem popełnienia „rzucenie się pod pojazd w ruchu”.

(akta kontroli str. 145-189)

Badanie próby 10 celowo wybranych zdarzeń drogowych, w których jedyną ofiarą był sprawca (pieszy)³³, wykazało m.in., że stopień odniesionych obrażeń był ustalany przez funkcjonariuszy na podstawie informacji przekazywanych przez lekarzy. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 552-587)

³² Dalej: SWD PSP.

³³ Badaniem objęto: sześć zdarzeń z 2018 r., trzy zdarzenia z 2019 r. i jedno z 2020 r.

7. Analiza próby 15 zdarzeń drogowych³⁴, które miały miejsce w I półroczu 2020 r. wykazała m.in., że: 1/ osiem wypadków i dwie kolizje wystąpiły w miejscach, które w analizach bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁵ za 2019 r. oraz 2020 r. nie były wskazywane jako docelowe miejsca dyslokacji patroli; 2/ do dwóch wypadków i jednej kolizji doszło w miejscach, w których, zgodnie z ww. analizami, konieczna była dyslokacja patroli³⁶; 3/ do jednej kolizji doszło w miejscu wskazywanym w 2019 r. jako miejsce docelowej dyslokacji patroli³⁷.

Miejsca, w których doszło do trzech wypadków zostały wskazane w analizach sporządzonych po ich wystąpieniu, jako miejsca, w których dochodziło do przekraczania dopuszczalnej prędkości, wymuszania pierwszeństwa przejazdu oraz wymuszania pierwszeństwa na pieszych uczestnikach ruchu drogowego. W ciągu 12 miesięcy poprzedzających każde z analizowanych zdarzeń, w miejscach ich wystąpienia nie odnotowano innych zdarzeń drogowych.

W skład patroli kierowanych do obsługi objętych szczegółową kontrolą zdarzeń wchodzili policjanci z Wydziału, z których co najmniej jeden posiadał przeszkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego (w sześciu przypadkach skład patrolu był jednoosobowy). Dla każdego zdarzenia sporządzono kartę zdarzenia drogowego, a w systemie SEWiK ujęto dane zgodne z danymi z tych kart. Okoliczności zdarzeń drogowych zamieszczone w kartach były zgodne z dokumentacją sporządzoną przez policjantów i zapisami notatników służbowych. Wykazany w dokumentacji Wydziału stopień ciężkości obrażeń ofiar analizowanych zdarzeń drogowych został określony przez funkcjonariuszy, na podstawie informacji przekazywanych przez lekarzy (w przypadku 10 wypadków i dwóch kolizji) oraz przez funkcjonariuszy Wydziału (w przypadku trzech kolizji, w wyniku których poszkodowani odnieśli obrażenia lekkie, tj. zadrapania).

(akta kontroli str. 523-551)

8. Badanie dyslokacji służby na drogach w dniach: 27 i 31 sierpnia; 9, 18 i 27 września 2020 r. wykazało, że przy ustalaniu miejsc pełnienia służby przez patrole Wydziału uwzględniano ustalenia zawarte w analizach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁸. W każdym z ww. dni wskazywano czas, okres oraz miejsca realizacji poszczególnych zadań, w tym m.in. wskazywano miejsca realizacji zadań związanych z przekraczaniem dopuszczalnych prędkości, wymuszaniem pierwszeństwa przejazdu oraz z wymuszaniem pierwszeństwa na pieszych. Czas pełnienia służby dostosowany był do ustaleń wynikających z przeprowadzonych analiz, m.in. poprzez planowanie tzw. służb zazębiających się w godz. 6⁰⁰-14⁰⁰, 13⁰⁰-21⁰⁰ i 16⁰⁰-24⁰⁰. W kontrolowanym okresie, jak też w okresie 14 dni poprzedzających dzień, dla którego analizowana była dyslokacja służby przez patrole Wydziału, do Komendy nie wpływały jakiegokolwiek skargi i wnioski dotyczące konkretnych miejsc (lokalizacji) na drogach.

³⁴ 10 wypadków (w tym siedem w I kwartale 2020 r., trzy w II kwartale 2020 r.) i pięciu kolizji drogowych (dwie, trzy).

³⁵ Tj. dokumentacji, o której mowa w § 5 ust. 1 pkt 2 lit. b zarządzenia nr 31.

³⁶ Do dwóch wypadków w miejscach wskazanych do dyslokacji patroli ze względu na przekraczanie dopuszczalnych prędkości, jednej kolizji w miejscu wskazywanym jako miejsce wymuszania pierwszeństwa na pieszych.

³⁷ W czerwcu 2020 r., w miejscu wskazywanym do grudnia 2019 r. jako miejsce wymuszania pierwszeństwa na pieszych.

³⁸ Część V. Zadania do realizacji.

Przy ustalaniu lokalizacji miejsc pełnienia służby uwzględniano też realizację zadań m.in. w ramach akcji: Wakacje, Woda 2020, Ostatni Weekend Wakacji (31 sierpnia 2020 r.); Road Safety Days oraz Kaskadowy Pomiar Prędkości (18 września 2020 r.); Demeter VI³⁹, THUNDER 2020⁴⁰ (18, 27 września 2020 r.); Broń 2020⁴¹ (27 września 2020 r.).

(akta kontroli str. 613-656)

9. Analiza danych ujętych w Systemie Elektronicznej Sprawozdawczości w Policji (SESPol), dotyczących 10 funkcjonariuszy, którzy pełnili służbę w wybranych pięciu dniach⁴² wykazała, że do systemu prawidłowo wprowadzono dane dotyczące czynności sześciu policjantów. W pozostałych czterech przypadkach wprowadzone dane nie odpowiadały zapisom w notatnikach służbowych funkcjonariuszy, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 591-612)

10. W kontrolowanym okresie w Komendzie opracowano i realizowano dwa programy działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. Powiatowy program poprawy bezpieczeństwa pieszych na lata 2018-2020 i Powiatowy program poprawy bezpieczeństwa rowerzystów na lata 2018-2020.

W ww. programach wskazano m.in., że ich celem jest poprawa bezpieczeństwa odpowiednio pieszych i rowerzystów, którego osiągnięcie przewiduje się poprzez realizację działań w zakresie: 1/kształtowania świadomości kierujących, pieszych i rowerzystów (m.in. poprzez działania profilaktyczno – edukacyjne w formie spotkań edukacyjnych i szkoleń); 2/nadzoru nad ruchem drogowym w obszarze bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz zwiększenia efektywności policjantów w służbie (m.in. poprzez stałe zadaniowanie policjantów pod kątem bezwzględnego reagowania na wykroczenia popełniane przez kierujących wobec pieszych i rowerzystów, jak też pieszych i rowerzystów); 3/współpracy z zarządcami dróg, samorządami i instytucjami zajmującymi się problematyką bezpieczeństwa ruchu drogowego (m.in. poprzez eliminowanie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej i oznakowaniu dróg).

Z realizacji ww. programów były sporządzane kwartalne analizy, w których m.in. przedstawiono dane dotyczące liczby i przyczyn zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów, jak również określono zadania do realizacji, m.in. dotyczące dyslokacji służby. Zakres zadań oraz wskazywane miejsca docelowej dyslokacji patroli WRD były tożsame z wykazywanymi w miesięcznych analizach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analiza dyslokacji patroli Wydziału w dniach 27, 31 sierpnia 2020 r. i 9, 18, 27 września 2020 r. potwierdziła, że ustalenia zawarte w analizach były uwzględniane przy planowaniu służby.

Funkcjonariusze, którzy brali udział w analizowanych przedsięwzięciach, nie mieli ukończonego kursu specjalistycznego w zakresie profilaktyki społecznej. Przedsięwzięcia te były realizowane w toku realizacji bieżących zadań.

(akta kontroli str. 32, 375-465, 468-469, 613-656)

³⁹ Akcja realizowana w dniach 14 września-10 października 2020 r. w celu wyeliminowania nielegalnego przemieszczania odpadów.

⁴⁰ Ujawnianie czynów zabronionych dotyczących przewozu i obrotu wewnętrznego okazami roślin i zwierząt gatunków objętych przepisami UE dotyczącym CITES.

⁴¹ Akcja realizowana w dniach 21-27 września 2020 r. polegająca na kontroli osób, miejsc, pojazdów – skierowana na nielegalne posiadanie broni, obrót amunicją i materiałami wybuchowymi.

⁴² Analiza dotyczyła dwojga funkcjonariuszy, realizujących zadania w dniu objętym badaniem z różnych patroli – łącznie 10 różnych funkcjonariuszy.

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

1. Liczba zdarzeń drogowych wykazana w analizach stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym za lata 2018, 2019 oraz 2020 (I, II i III kwartał) była mniejsza od liczby kart zdarzeń drogowych sporządzonych w ww. latach. W sporządzonych analizach nie wykazano bowiem: w 2018 r. – 20 kolizji, w 2019 r. – dwóch wypadków i 19 kolizji, a w 2020 r. – dziewięciu kolizji. Analizy były sporządzane przez Naczelnika Wydziału i zatwierdzane przez Komendanta lub I Zastępcę Komendanta.

(akta kontroli str. 145-189, 195-374)

Naczelnik Wydziału⁴³ wyjaśniając przyczyny wystąpienia różnic pomiędzy liczbą kart zdarzeń drogowych a liczbą zdarzeń drogowych wykazanych w analizach stwierdził, że z informacji przekazanych mu przez osoby współpracujące z poprzednim Naczelnikiem Wydziału wynikało, iż przedmiotowe analizy były sporządzane na początku miesiąca i po ich sporządzeniu do Wydziału mogły wpływać karty sporządzone przez funkcjonariuszy innych wydziałów. Ponadto stwierdził, że osobiście sporządzając analizy bezpieczeństwa w ruchu drogowym bierze pod uwagę dane zawarte w SEWiK oraz w kartach zdarzeń drogowych.

(akta kontroli str. 690)

Komendant stwierdził, że obejmując stanowisko nie był informowany, że w tym zakresie występują jakiegokolwiek nieprawidłowości. Osobiście w okresie objętym kontrolą NIK zatwierdził jedną informację (4 sierpnia 2020 r.). Ponadto wyjaśnił, że *Komendant zatwierdzając analizę stanu bezpieczeństwa nie ma fizycznej możliwości dokonywania weryfikacji prawidłowości zawartych w niej danych statystycznych, z dokumentami źródłowymi. Jest to zadanie Naczelnika Wydziału, który sporządza analizy i referuje zmiany statystyk w stosunku do okresu poprzedniego, a następnie przedstawia je do zatwierdzenia.*

(akta kontroli str. 676-677)

I Zastępca Komendanta⁴⁴ wyjaśnił natomiast, że zatwierdzał analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego pod nieobecność Komendanta (sprawującego nadzór m.in. nad Wydziałem). Czynność tę realizował po zreferowaniu zagadnień objętych analizą przez Naczelnika Wydziału oraz jej przeczytaniu.

(akta kontroli str. 683-684)

2. W sześciu z 35 analizowanych kart zdarzeń drogowych nie uwzględniono współrzędnych GPS miejsca zdarzenia, przy czym dane te zostały wprowadzone do SEWiK. Ponadto w pięciu przypadkach⁴⁵ współrzędne geograficzne miejsca zdarzenia ujęte w SEWiK nie odpowiadały współrzędnym wskazanym w kartach zdarzenia⁴⁶. Różnice odległości pomiędzy miejscami zdarzeń drogowych, przy podanych współrzędnych GPS wynosiły: 8,7 km, 1 km, 21,8 km, 28 km i 18,3 km.

Ponadto stwierdzono, że funkcjonariusze Wydziału w okresie od 26 czerwca 2019 r. do 29 lipca 2019 r. sporządzili 31 kart zdarzeń drogowych, w których podali błędne współrzędne GPS miejsca zdarzenia, tj. wartości liczbowe dotyczące szerokości geograficznej (N) zapisywano jako długość geograficzną wschodnią (E), a wartości liczbowe stanowiące długość geograficzną (E) zapisywano jako szerokość geograficzną północną (N).

⁴³ Pełniący obowiązki od 1 sierpnia 2020 r.

⁴⁴ Na stanowisku od 5 sierpnia 2019 r.

⁴⁵ Zdarzenia nr: EWK-107987616H, EWK-107654451X, EWK-108210778X, EWK-108407158E, EWK-108581108T.

⁴⁶ Karty zdarzeń drogowych nr EWK-107987616H, nr EWK-108407158E i nr EWK-108581108T.

Dane te zostały wprowadzone do SEWiK i wskazywały na wystąpienie ww. 31 zdarzeń na Półwyspie Arabskim – w Republice Jemeńskiej.

(akta kontroli str. 479-498, 523-551)

Naczelnik Wydziału⁴⁷ wyjaśniając przyczyny błędnego określania danych współrzędnych GPS stwierdził, że wynikały one z niedopatrzenia policjanta sporządzającego Kartę zdarzenia drogowego oraz operatora, który powinien każdorazowo zweryfikować poprawność danych GPS dla miejsca zdarzenia drogowego. Ponadto stwierdził, że do powstania tej nieprawidłowości przyczynia się niedoskonałość systemu SEWiK pozwalająca wpisywać szerokość i długość geograficzną inną niż zakres, w którym usytuowana jest Polska. *W systemie SEWiK rejestrowane są zdarzenia, które miały miejsce na terytorium RP a więc system nie powinien pozwalać na wpisywanie wartości innych niż zakres pomiędzy 49°00' a 54°50' szerokości geograficznej północnej, oraz między 14°07' a 24°09' długości geograficznej.*

(akta kontroli str. 670)

3. W sześciu z 10 badanych przypadków dane wprowadzone do SEWiK, dotyczące obrażeń uczestników zdarzeń drogowych, nie odpowiadały informacjom wynikającym z treści notatek lub z zapisów zawartych w kartach zdarzenia drogowego. Dotyczyło to zdarzeń o numerach:

- 106871821Y – w karcie zdarzenia drogowego⁴⁸ nie odnotowano informacji na temat obrażeń odniesionych przez uczestników zdarzenia, mimo że w notatce urzędowej stwierdzono, że uczestniczący w zdarzeniu pieszy został przewieziony do szpitala, gdzie udzielana mu była pomoc lekarska.

Funkcjonariusz obsługujący ww. zdarzenie brak informacji o obrażeniach pieszego wyjaśnił faktem nieotrzymania do chwili zakończenia służby *informacji o faktycznych obrażeniach odniesionych przez jego sprawcę, tj. pieszego, który równocześnie został poszkodowany w tym zdarzeniu. To zdarzenie zostało zakwalifikowane do kolizji, gdyż wstępny stopień obrażeń nie wskazywał, by doszło do rozstroju organizmu powyżej 7 dni, a wina pieszego była bezsporna.* Ponadto stwierdził, że po sporządzeniu dokumentacji opisującej zdarzenie drogowe materiały te przekazuje Naczelnikowi Wydziału lub Dyżurnemu Komendy, którzy nadają sprawie dalszy bieg;

- 106921119R – w karcie zdarzenia drogowego⁴⁹ w części XI „Uczestnicy” nie odnotowano informacji na temat obrażeń odniesionych przez uczestników zdarzenia, mimo że w poz. 184 karty (Uwagi – informacje dodatkowe) opisano obrażenia odniesione przez pieszego (sprawcę zdarzenia), tj. złamanie podudzia nogi lewej, rana w okolicy łędźwi i rana głowy, co w ocenie NIK może wskazywać na powstanie obrażeń ciężkich. Sprawca został ukarany mandatem karnym;

- 107499996J – w karcie zdarzenia drogowego⁵⁰ odnotowano, że pieszy odniósł obrażenia lekkie, natomiast w SEWiK nie uwzględniono informacji o tych obrażeniach. Postępowanie zakończono pouczeniem pieszego;

- 108122354R – w karcie zdarzenia drogowego⁵¹ w części XI „Uczestnicy” nie odnotowano informacji na temat obrażeń odniesionych przez uczestników zdarzenia, mimo że w poz. 184 karty (Uwagi – informacje dodatkowe) wskazano, że pasażer autobusu uczestniczącego w zdarzeniu doznał urazu głowy. W celu ukarania sprawcy zdarzenia skierowano wniosek do Sądu Rejonowego w Kędzierzynie-Koźlu;

⁴⁷ Pełniący służbę na tym stanowisku do 31 lipca 2020 r.

⁴⁸ Nr R.535.212.39268.2018, sporządzona przez policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 812502.

⁴⁹ Nr R.535.297.47380.2018, sporządzona przez policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 811703.

⁵⁰ Nr R.535.875.114378.2018, sporządzona przez policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 812603.

⁵¹ Nr R.535.608.77911.2019, sporządzona przez policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 812674.

- 108134933W – w karcie zdarzenia drogowego⁵² w części XI „Uczestnicy” nie odnotowano informacji na temat obrażeń odniesionych przez uczestnika zdarzenia, mimo że w poz. 184 karty (Uwagi – informacje dodatkowe) zapisano, że pieszy doznał uszkodzenia ciała. Sprawca został ukarany mandatem karnym;
- 109259123D – w karcie zdarzenia drogowego⁵³ nie odnotowano informacji na temat obrażeń odniesionych przez uczestników zdarzenia, mimo że w notatce urzędowej, sporządzonej w związku z tym zdarzeniem zapisano m.in., że poszkodowany pieszy został zabrany przez Zespół Ratownictwa Medycznego na Szpitalny Oddział Ratunkowy w Kędzierzynie-Koźlu, a następnie do szpitala w Opolu, a w rozmowie z nim ustalono, iż nie pamięta jak doszło do zdarzenia.

(akta kontroli str. 552-587, 593-594)

Naczelnik Wydziału wyjaśniając przyczyny brak zapisów w Kartach zdarzeń drogowych oraz SEWiK o obrażeniach ciała doznanych przez sprawców zdarzeń drogowych stwierdził, że nie jest w stanie wyjaśnić przyczyny takiego stanu rzeczy. Prawdopodobną przyczyną takiego stanu rzeczy mógł być błąd policjanta wypełniającego kartę zdarzenia drogowego lub operatora wprowadzającego zdarzenie drogowe do systemu SEWiK. W celu zapewnienia rzetelnego i pełnego odzwierciedlenia przebiegu zdarzeń drogowych dokumentowanych w kartach zdarzenia drogowego MRD 2, a także notatkach służbowych, wyrywkowo zapoznawałem się z przedmiotową dokumentacją i porównywałem ją z opisem przebiegu zdarzenia znajdującą się w notatniku służbowym policjanta pod kątem zgodności tych danych. W celu wyeliminowania niewłaściwego kwalifikowania zdarzeń drogowych (kolizje, wypadki drogowe) w trakcie bezpośredniego nadzoru nad zdarzeniami drogowymi, rozliczania ze służby, odpraw do służby omawiałem z policjantami ujawniane błędy w przedmiotowym zakresie, pomagałem również w ramach konsultacji telefonicznej właściwie kwalifikować zdarzenia drogowe (zwłaszcza przypadki ciężkich i lekkich obrażeń ciała).

(akta kontroli str. 669-670)

P.o. Naczelnika Wydziału wyjaśnił natomiast, że w przypadku gdy zdarzenie zakwalifikowane jest jako wykroczenie, brak jest możliwości wprowadzenia obrażeń do systemu SEWiK, gdyż w przypadku wprowadzenia obrażeń system automatycznie kwalifikuje zdarzenie jako wypadek.

(akta kontroli str. 657-658)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek aktualizowania informacji zawartych w karcie zdarzenia drogowego oraz w systemie SEWiK wynika z § 4 ust. 5 zarządzenia nr 31 oraz pkt 13.3. załącznika nr 2 do zarządzenia Nr 31 KGP (Sposób wypełniania karty zdarzenia drogowego). Należy jednoznacznie podkreślić, iż Policja jest zobowiązana gromadzić dane dotyczące wszystkich zdarzeń drogowych, w tym o powstałych obrażeniach u wszystkich uczestników tych zdarzeń, niezależnie od tego, czy jedyną ofiarą był sprawca zdarzenia, a także niezależnie od formy i terminu zakończenia sprawy. Wyjątki od tej zasady zostały wskazane w ww. zarządzeniu Komendanta Głównego Policji i nie dotyczą przedstawionej powyżej sytuacji. NIK zauważa również, że sposób dokumentowania zdarzeń, w których piesi byli sprawcami i jednocześnie jedynymi ofiarami zdarzeń drogowych, uniemożliwiał rzetelną weryfikację skutków zaistniałych zdarzeń drogowych, w tym stopnia ciężkości obrażeń ofiar tych wypadków.

⁵² Nr R.535.635.80647.2019, sporządzona przez policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 812920.

⁵³ Nr R.535.356.2020, sporządzona przez policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 813180.

4. W czterech z 10 statystycznych kart czynności policjanta ruchu drogowego, prowadzonych w SESPól, podane informacje nie były zgodne z zapisami notatników służbowych funkcjonariuszy Wydziału, tj.:

– w karcie z 27 sierpnia 2020 r.⁵⁴ zawarto informację o trzech pouczeniach oraz o dwóch mandatach karnych, natomiast z treści notatnika służbowego wynikało, że funkcjonariusz udzielił w tym dniu pięciu pouczeń i nie nałożył żadnego mandatu karnego. Wyjaśniając różnice danych funkcjonariusz stwierdził, że wynika ona najprawdopodobniej z jego pomyłki lub niedopatrzenia;

– w karcie z 31 sierpnia 2020 r.⁵⁵ zawarto informację na temat jednego pouczenia, podczas gdy w notatniku służbowym nie odnotowano wzmianki o zastosowaniu tego środka prawnego. Ponadto w SESPól zawarto informację o zatrzymaniu dowodu rejestracyjnego, mimo braku udokumentowania tego faktu w notatniku służbowym. Funkcjonariusz stwierdził, że pomyłka ta wynika najprawdopodobniej ze zmęczenia po służbie;

– w karcie z 9 września 2020 r.⁵⁶ nie zapisano danych dotyczących sprawdzenia trzeźwości czterech osób, a fakt ten został zapisany w notatniku służbowym. Brak tych danych w SESPól funkcjonariusz wyjaśnił przeoczeniem spowodowanym zmęczeniem (zakończenie służby o godz. 24⁰⁰) i koniecznością sporządzenia dużej ilości dokumentacji;

– w karcie z 18 września 2020 r.⁵⁷ ujęto informacje o wylegitymowaniu ośmiu osób, natomiast z treści notatnika służbowego wynikało, że funkcjonariusz wylegitymował siedem osób. Funkcjonariusz stwierdził, że przy jednej notatce z interwencji pomyłkowo odnotował czynność legitymowania (symbol L – legitymowanie), który następnie skreślił. Prawdopodobnie przy wprowadzaniu danych do SESPól z pośpiechu także ten symbol został policzony.

(akta kontroli str. 591-592, 595-596, 605-606, 609-612)

5. W pięciu kartach zdarzenia drogowego oraz w 13 przypadkach w SEWiK nie odnotowano danych dotyczących poziomu alkoholu w organizmie kierujących.

(akta kontroli str. 588-590)

P.o. Naczelnika Wydziału wyjaśnił, że funkcjonariusze Wydziału w przypadku zaistnienia wypadku ze skutkiem śmiertelnym wypełniają Kartę zdarzenia drogowego w zakresie danych ustalanych na miejscu wykonywania 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. Informacje w tym zakresie nie zostały uzupełnione po zakończeniu czynności przez Wydział Dochodzeniowo-Śledczy Komendy – nie znam powodów braku działań w tym zakresie w okresie objętym kontrolą NIK. Wraz z Wydziałem Dochodzeniowo-Śledczym Komendy podjęte zostaną czynności zmierzające dla bieżącego uzupełnienia informacji w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 666)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek aktualizowania informacji zawartych w karcie zdarzenia drogowego oraz w systemie SEWiK wynika z § 4 ust. 5 zarządzenia nr 31 oraz pkt 13.3. załącznika nr 2 do zarządzenia Nr 31 KGP (Sposób wypełniania karty zdarzenia drogowego).

⁵⁴ Dotyczy policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 812603, służba w godz. 13⁰⁰-21⁰⁰.

⁵⁵ Dotyczy policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 813178, służba w godz. 6⁰⁰-14⁰⁰.

⁵⁶ Dotyczy policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 812836, służba w godz. 13⁰⁰-21⁰⁰.

⁵⁷ Dotyczy policjanta ruchu drogowego o identyfikatorze 813142, służba w godz. 6⁰⁰-14⁰⁰.

6. W Komendzie nie stworzono mechanizmów umożliwiających rzetelną weryfikację skuteczności osiągnięcia celów realizowanych przez Wydział 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 programie dedykowanym pieszym nie określono mierników, które umożliwiłyby ocenę stopnia osiągnięcia przyjętego celu. Dla programu na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów określono kryteria oceny jego realizacji (liczba wypadków drogowych z udziałem rowerzystów, 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. 375-465)

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 publicznych⁵⁸, 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 publicznych⁵⁹ 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.

OCENA CZĄSTKOWA

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

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 NIK zwraca uwagę, że w Komendzie nie stworzono mechanizmów umożliwiających rzetelną weryfikację prawidłowości sporządzenia dokumentacji zdarzeń drogowych, jak też odzwierciedlenia jej danych w SEWiK. W konsekwencji nieprawidłowych działań policjantów Wydziału, jak też niewystarczającego nadzoru kierownictwa Wydziału w tym zakresie, do SEWiK zostały wprowadzone dane nieodzwierciedlające faktycznych okoliczności oraz skutków zdarzeń drogowych. Dane te stanowiły podstawę dla sporządzania comiesięcznych analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i formułowania działań na rzecz jego poprawy.

⁵⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁵⁹ Dz. Urz. Min. Finansów Nr 15 poz. 84.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Prawidłowe odzwierciedlenie w treści Kart zdarzenia drogowego faktycznego przebiegu zdarzenia oraz jego skutków.
2. Wprowadzanie do systemów informatycznych danych wynikających z materiałów i dokumentów źródłowych.
3. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie sporządzania, weryfikacji i aktualizacji dokumentacji zdarzeń drogowych, jak też odzwierciedlania takich danych w systemach informatycznych Policji.
4. Podjęcie działań umożliwiających skuteczną ocenę rezultatów realizacji programów na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.
5. Weryfikację stopnia ciężkości obrażeń ofiar zdarzeń drogowych w przypadku wystąpienia rozbieżności pomiędzy danymi wprowadzonymi do SEWiK, a informacjami wynikającymi z treści dokumentacji poszczególnych spraw.

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 wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Opole, 18 grudnia 2020 r.

Kontroler

Zygmunt Świątek
Specjalista kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor


podpis
Dyrektor
Delegatura w Opolu
Zylian