



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.017.01.2016

P/16/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/16/037 – Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy 1. Marek Skrzypecki doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/107/2016 z dnia 2 listopada 2016 r.
2. Mariusz Orawczak starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/98/2016 z dnia 25 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu, Pl. Muzealny 2/4, kod pocztowy 50-035, nr statystyczny 531125704 (dalej: „KWP Wrocław”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej Komendantem Wojewódzkim Policji we Wrocławiu od dnia 11 lutego 2016 r. jest inspektor Arkadiusz Golanowski (dalej: „Komendant”). W okresie od dnia 20 marca 2013 r. do dnia 10 lutego 2016 r. Komendantem Wojewódzkim Policji był nadinspektor Wojciech Ołdyński.

(dowód: akta kontroli, str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność KWP Wrocław w zakresie organizacji i przygotowania do działań ratowniczych na autostradzie i drogach ekspresowych województwa dolnośląskiego w latach 2015-2016 (do 30 czerwca).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- sporządzanie okresowych analiz stanu bezpieczeństwa na drogach województwa, w tym na autostradzie i drogach ekspresowych,
- organizowanie zadań na drogach, w tym dyslokowanie służby na podstawie ww. analiz, harmonogramu pełnienia służby centralnie koordynowanej oraz harmonogramu pełnienia służby na drogach objętych koordynacją określoną przez Komendanta,
- adekwatne reagowanie na lokalny wzrost zagrożeń poprzez rozmieszczenie sił i środków własnego pionu ruchu drogowego,
- monitorowanie czasów dojazdu policjantów do zdarzeń drogowych,
- kierowanie do zarządcy drogi propozycji niezbędnych przedsięwzięć zmierzających do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym na autostradach i drogach ekspresowych,
- współpraca z innymi podmiotami w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym udział we wspólnych ćwiczeniach ratowniczych oraz przeprowadzanych patrolach i kontrolach uczestników ruchu drogowego, przekazywanie informacji o zdarzeniach drogowych i utrudnieniach w ruchu,
- podejmowanie działań w zakresie rozładowywania korków i zatorów na autostradzie i drogach ekspresowych województwa dolnośląskiego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Jednocześnie, w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które mogły mieć wpływ na skuteczne i sprawne prowadzenie przez Policję działań ratowniczych na drogach województwa dolnośląskiego, w tym na autostradach i drogach ekspresowych. Dotyczyły one:

- nieadekwatnego, w stosunku do potrzeb i wymogów, przeszkolenia policjantów w zakresie ruchu drogowego, tj. na średnim poziomie 56,7%, przy wskazanym, niezbędnym przeszkoleniu wszystkich policjantów pełniących służbę na drogach,
- niewystarczającego i niższego od obowiązujących normatywów, wyposażenia służb pionu ruchu drogowego (dalej: „prd”) w niezbędny sprzęt i pojazdy m.in. w zakresie:
 - wyposażenia radiowozów w środki łączności (radiotelefony). Sprzęt ten posiadało jedynie 30,2% jednostek prd, a ponadto, cztery z 11 jednostek prd na terenie, których znajdowały się autostrady i drogi ekspresowe, w ogóle nie posiadały na swoim stanie radiotelefonów. Powodowało to ograniczoną możliwość prowadzenia łączności.
 - wyposażenia jedynie 18% radiowozów prd w zestawy ratownicze „R”, przy czym cztery z 11 komend Policji na terenie, których znajdowały się autostrady i drogi ekspresowe w ogóle nie posiadały na swoim stanie takich zestawów. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że specjalistyczne szkolenia w zakresie udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej ukończyło zaledwie 20% policjantów prd.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Udział Policji w zabezpieczeniu działań ratowniczych na autostradzie

1.1. Stan organizacyjno-kadrowy pionu ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

Na terenie działalności KWP Wrocław, tj. na obszarze województwa dolnośląskiego, sieć dróg wojewódzkich obejmowała 90 dróg o długości ok. 2 362,4 km, które stanowiły połączenie pomiędzy miastami mającymi znaczenie dla województwa oraz drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych. Przez obszar województwa dolnośląskiego przebiegało ponadto 16 dróg krajowych o łącznej długości 1.441 km, przy czym 4 drogi (nr: DK 30, DK 33, DK 34, DK 35) w całości znajdowały się na jego terenie. Największe znaczenie, ze względu na duże natężenie ruchu drogowego, posiadały autostrady A4 i A18, droga ekspresowa S-8 oraz drogi krajowe nr: 3, 5, 8, 35, 46, 94, 98.

Na terenie działania Komendy Miejskiej Policji (dalej: „KMP”) we Wrocławiu i Legnicy oraz Komendy Powiatowej Policji (dalej: „KPP”) w: Oławie, Strzelinie, Środzie Śląskiej, Złotorzy, Jaworze, Bolesławcu, Zgorzelcu, Trzebnicy i Oleśnicy, znajdowały się autostrady i drogi ekspresowe (A-4 – 193,573 km, A-18 – 5,6 km, Nr 18 – 20,72 km, A-8 – 22,72 km, S-8 – 59,48 km)².

² W następującej przynależności terytorialnej powiatów: [1] zgorzelecki 0+000 – 15+879 – A-4 (15,89 km); [2] bolesławiecki 15+879 – 60+835 – A-4 (45 km), 50+157 – 70+878 – Nr 18 (20,7 km), 70+878 – 76+469 – A-18 (5,6 km); [3] legnicki 60+835 – 65+297 – A-4 (4,5 km); [4] złotoryjski 65+297 – 72+705 – A-4 (7,4 km); [5] legnicki 72+705 – 78+588 – A-4 (5,9 km); [6] złotoryjski 78+588 – 82+791 – A-4 (4,2 km); [7] legnicki 82+791 – 102+911 – A-4 (20,1 km); [8] jaworski 102+911 – 114+497 – A-4 (11,6 km); [9] średzki 114+497 – 132+429 – A-4 (17,9 km); [10] wrocławski 132+429 – 169+487 – A-4 (37,1 km), 1,387 – 6,497 (Węzeł „Wrocław Południe”) S-8 (5,11 km), 6+497 – 26+929 i 28,494 – 29+219 – A-8 (21,2 km), (30+221 – 44+404) i (45+792 – 46+424) S-8 (14,8 km); [11] oławski 169+487 – 178+951 – A-4 (9,5 km); [12] strzebiński 178+951 – 185+203 – A-4 (6,3 km); [13] oławski 185+203 – 188+190 – A-4 (3 km); [14] strzebiński 188+190 – 193+573 – A-4 (5,4 km); [15] trzebnicki 26+929 – 28+494 – S-8 (1,6 km), (29+219 – 30+221) S-8 (1,0 km); [16] oleśnicki 44+404 – do 45,792 i 46+424 – 83+505 Węzeł „Syców Wschód” S-8 (38,5 km).

W związku z powyższym podziałem administracyjnym, *KWP Wrocław* w ramach centralnej koordynacji, w celu efektywniejszej organizacji służby na autostradzie A-4 i drodze ekspresowej S-8, zmodyfikowała zakres pełnienia służby niektórych podległych jednostek, tj. *KMP* we Wrocławiu i *KMP* w Legnicy oraz *KPP* w Oleśnicy, Zgorzelcu, Bolesławcu, Złotorzy, Jaworze, Środzie Śląskiej, Oławie, Strzelinie.

W *prd* garnizonu dolnośląskiej Policji, w latach 2015-2016 (I półrocze) nie została wydzielona komórka organizacyjna prowadząca działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego wyłącznie na autostradach i drogach ekspresowych. Zgodnie z zaakceptowaną przez Komendanta Głównego Policji (dalej: „*KGP*”), koncepcją reorganizacji Wydziału Ruchu Drogowego (dalej: „*WRD*”) w *KWP Wrocław* z dniem 1 marca 2014 r. przestała funkcjonować Sekcja Kontroli Ruchu Drogowego i Obsługi Zdarzeń Drogowych. Policjanci z tej Sekcji do dnia 1 marca 2014 r. pełnili służbę na drodze krajowej Nr 18, autostradach A-4, A-18 i A-8 (tzw. Autostradowej Obwodnicy Wrocławia) oraz na drodze ekspresowej S-8.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. liczba zatrudnionych funkcjonariuszy pełniących służbę w *WDR* Policji na terenie województwa dolnośląskiego wynosiła łącznie 736 osób (na 749 etatów, tj. 98,3%). Na dzień 30 czerwca 2016 r. liczba zatrudnionych policjantów w *prd* wzrosła do 746 osób (wzrost o 10 osób) na przydzielonych 750 etatów (99,5%). W miejskich i powiatowych komendach Policji (wliczając funkcjonariuszy z *WDR KWP Wrocław*) liczba funkcjonariuszy pełniących służbę na drogach ekspresowych i autostradach wynosiła łącznie 446 osób³.

Zgodnie z poleceniem *KGP*, stan etatowy komórek ruchu drogowego powinien osiągnąć minimum 10% ogólnego stanu etatowego jednostek Policji garnizonu dolnośląskiego na dzień 31 grudnia 2013 r. Na dzień 1 czerwca 2013 r. całkowity stan dolnośląskiego garnizonu Policji wynosił 7 796 etatów, w tym 621 etatów obejmowały służby ruchu drogowego, co stanowiło 8,0% ogólnego stanu etatowego jednostek Policji tego garnizonu. Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r. liczba etatów w garnizonie dolnośląskim Policji wynosiła 7281 (8,5% tego stanu stanowiły służby ruchu drogowego). Jak wskazał *Komendant*, dla realizacji polecenia *KGP*, koniecznym jest zwiększenie minimum o 107 liczby etatów ruchu drogowego w *KWP Wrocław*.

W *KWP Wrocław* sporządzano analizy bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie województwa dolnośląskiego. Wynikało z nich, że w I półroczu 2016 r., w porównaniu do analogicznych okresów lat 2015 i 2014, poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym w województwie dolnośląskim poprawił się w zakresie liczby wypadków i osób rannych, a nieznacznie pogorszył się w stosunku do 2015 r. w zakresie liczby ofiar śmiertelnych. I tak w szczególności w I półroczu 2016 r. na drogach województwa dolnośląskiego odnotowano ogółem 1 045 wypadków. W porównaniu z I półroczem 2015 r. (1 050 wypadków), stanowiło to spadek liczby wypadków o pięć, tj. (o 0,5%), zaś w porównaniu z I półroczem 2014 (1167 wypadków), spadek liczby wypadków o 122, tj. o 10,5%. W I półroczu 2016 r. na drogach województwa dolnośląskiego zginęło 87 osób. W porównaniu do I półrocza 2015 (zginęły 83 osoby), stanowiło to wzrost liczby ofiar śmiertelnych o cztery osoby (o 4,6%). W porównaniu z I półroczem 2014 r. (zginęło 96 osób), w I półroczu

³ Według stanu na 30 czerwca 2016 r., w tym: *KMP* Wrocław – 231, *KMP* Legnica – 56, *KPP* Bolesławiec – 28, *KPP* Jawor – 12, *KPP* Oleśnica – 20, *KPP* Oława – 14, *KPP* Strzelin – 11, *KPP* Środa Śląska – 9, *KPP* Trzebnica – 14, *KPP* Zgorzelec – 23, *KPP* Złotoryja – 10, *KWP* Wrocław – 18.

2016 r. odnotowano spadek liczby ofiar o dziewięć osób (o 9,4%). W I półroczu 2016 r. na drogach województwa dolnośląskiego obrażenia odniosły 1 342 osoby. W porównaniu do I półrocza 2015 r., kiedy to obrażenia odniosło 1 359 osób, stanowiło to spadek liczby rannych o 17 osób (o 1,3%). W porównaniu z I półroczem 2014 r., w którym obrażenia odniosły 1482 osoby, w I półroczu 2016 r. odnotowano spadek liczby rannych o 140 osób (o 9,5%).

(dowód: akta kontroli, str. 28-89, 90-141)

W 2015 r. na autostradach i drogach ekspresowych (A-4, A-8, A-18, S-8) doszło łącznie do 87 wypadków (3,8% wszystkich wypadków na drogach)⁴. W ich wyniku zginęło dziewięć osób (4,9%), a 153 osoby zostały ranne (5,2%)⁵. W I półroczu 2016 r. na ww. drogach doszło łącznie do 34 wypadków (3,2%)⁶, w których zginęło 7 osób (8,0%), a 48 osób zostało rannych (3,6%)⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 6-27, 28-89, 90-141)

1.2. Organizacja i realizacja służby na autostradach

Organizacja zadań na drogach, w tym rozmieszczenie służby w WRD KWP Wrocław, stosownie do dyspozycji § 6 i § 7 zarządzenia nr 609 KGP z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów⁸, planowana i realizowana była na podstawie:

- decyzji nr 518/2016 *Komendanta* z dnia 27 września 2016 r. – w sprawie pełnienia służby na drogach krajowych i wojewódzkich województwa dolnośląskiego w ramach wojewódzkiej koordynacji; harmonogramu pełnienia służby sporządzonego na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa w okresie jesienno-zimowym przełomu lat 2015/2016, przy uwzględnieniu tras objętych centralną koordynacją służby; natężenia ruchu na poszczególnych drogach; stanów etatowych komórek ruchu drogowego oraz innych czynników mających bezpośredni wpływ na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Służba na drogach objętych wojewódzką koordynacją pełniona była według harmonogramu określonego w załączniku do ww. decyzji nr 518/2016,

- analizy stanu bezpieczeństwa na drogach woj. dolnośląskiego objętych centralną koordynacją służby. Przykładowo w 2016 r. taka analiza przeprowadzona była za okres od 1 kwietnia do 30 września 2015 r. oraz za okres od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r. Drogi objęte centralną koordynacją służby to: A4, A-8, S-8 oraz drogi krajowe nr 8 i nr 5. Na drogach centralnej koordynacji policjanci pełnili służbę w systemie zmianowym (trzymianowym), każdego dnia tygodnia. I tak m.in. na autostradzie A-4, wg harmonogramu centralnej koordynacji, który obowiązywał w okresie od 1 kwietnia 2016 r. do 1 października 2016 r., w ciągu tygodnia wystawianych było 38 patroli ruchu drogowego. Na drodze S-8 takich patroli w tygodniu było 7 na trzech zmianach.

⁴ W 2015 r. na wszystkich drogach na terenie województwa dolnośląskiego doszło do 2 278 wypadków.

⁵ W 2015 r. we wszystkich wypadkach na terenie województwa dolnośląskiego zginęło 185 osób, a zostało rannych 2 964 osób.

⁶ W I półroczu 2016 r. na wszystkich drogach na terenie województwa dolnośląskiego doszło do 1 045 wypadków.

⁷ W I półroczu 2016 r. we wszystkich wypadkach na terenie województwa dolnośląskiego zginęło 87 osób, a 1 342 osób zostało rannych.

⁸ Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm., dalej: zarządzenie w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach.

Z dniem 1 marca 2014 r. zadania związane z pełnieniem służby oraz zapewnieniem porządku i bezpieczeństwa na dolnośląskich odcinkach: drogi krajowej nr 18, autostradach A-4, A-18, A-8 oraz drodze ekspresowej S-8, przejęli Komendanci Miejscy/Powiatowi województwa dolnośląskiego tych jednostek Policji, przez teren których przebiegają ww. drogi - zgodnie z ich właściwością terytorialną. Liczba patroli wysyłanych do służby na autostradach i drodze ekspresowej zależała także od decyzji Komendantów Miejskich/Powiatowych województwa dolnośląskiego tych jednostek.

(dowód: akta kontroli, str. 6-27, 354-385)

System oddziaływania na bezpieczeństwo ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych przewidywał elastyczne reagowanie na lokalny wzrost zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, np. poprzez czasowe rozmieszczenie sił i środków, między innymi w drodze zmiany harmonogramów pełnienia służby na trasach objętych centralną koordynacją. W 2016 r. opracowano dwa harmonogramy służby centralnie koordynowanej i pełnionej na terenie woj. dolnośląskiego. Jeden obowiązujący od dnia 1 kwietnia 2016 r. i obecnie obowiązujący od dnia 1 października 2016 r. Ponadto w latach 2015-2016, WRD KWP Wrocław był inicjatorem wzmożonych działań policyjnych, m.in. pod kryptonimem „Bezpiecznie po autostradzie i ekspresówce” planowanych, np. w dniach: 20 listopada i 4 grudnia 2015 r. oraz 22 stycznia, 26 lutego, 24 marca, 1 kwietnia, 24 kwietnia, 8 maja, 20 maja, 3 czerwca, 19 czerwca, 3 lipca, 5 sierpnia, 18 września i 21 października 2016 r. na drogach nr A4, A8 i S8 przebiegających przez teren województwa dolnośląskiego. Działania te miały na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na tych drogach i polegały m.in. na czasowym rozmieszczeniu sił i środków także sąsiednich jednostek Policji. Policjanci ruchu drogowego egzekwowali od kierujących stosowanie się do ograniczeń prędkości oraz zwracali szczególną uwagę na: nieprawidłowo wykonywane manewry wyprzedzania, zatrzymywanie się w miejscach niedozwolonych, nieprawidłowe oznakowanie pojazdów stojących w miejscach niedozwolonego postoju, korzystanie z telefonów komórkowych przez kierujących podczas jazdy, zapinanie przez kierujących i pasażerów pasów bezpieczeństwa, przechodzenie przez pieszych w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz prawidłowe zabezpieczenie ładunków w transporcie rzeczy. Działania te realizowane były przy wykorzystaniu będącego w dyspozycji sprzętu kontrolno-pomiarowego, tj. pojazdów wyposażonych w wideorejestratory oraz pojazdów oznakowanych.

(dowód: akta kontroli, str. 6-27)

W WRD KWP Wrocław opracowane były analizy stanu bezpieczeństwa na drogach woj. dolnośląskiego objętych centralną koordynacją służby. Przykładowo w 2016 r. taka analiza przeprowadzona była za okres od 1 kwietnia do 30 września 2015 r. oraz od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r. Wyniki tych analiz były m.in. podstawą do przeprowadzania dyslokacji funkcjonariuszy *prd* na autostradach i drogach ekspresowych.

I tak z analizy przeprowadzonej przez WRD KWP Wrocław za okres od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r. wynikało, m.in. że:

1. Na autostradzie A-4 liczba wypadków drogowych wyniosła 21, tj. wzrosła o dwa (wzrost o 9%) w porównaniu do analogicznego okresu ubiegłego roku. Liczba osób zabitych spadła o jedną (spadek o 50%), także o jedną osobę wzrosła liczba rannych (wzrost o 2%). Odnotowano również wzrost liczby kolizji o 35%. Największą liczbę wypadków drogowych odnotowano na odcinku przebiegającym przez powiaty wrocławski i jaworski.

2. W ciągu drogi krajowej nr 8, A-8 i S-8 odnotowano spadek liczby wypadków drogowych o osiem (o 21%), spadek liczby osób zabitych o trzy (o 43%) oraz spadek liczby osób rannych o 27 (o 41%), przy jednoczesnym wzroście liczby kolizji o 10% w porównaniu do analogicznego okresu ubiegłego roku. Największą liczbę wypadków drogowych odnotowano w powiecie kłodzkim i wrocławskim.
3. Na drogach objętych centralną koordynacją służby, doszło do 68 wypadków drogowych, w których śmierć poniosło 8 osób i 109 osób zostało rannych. W analogicznym okresie ubiegłego roku na tych odcinkach dróg odnotowano łącznie 92 wypadków drogowych, w których śmierć poniosło 15 osób i 149 osób zostało rannych.
4. Na autostradzie A-18 nie było wypadków drogowych i osób w nich poszkodowanych (rannych i ofiar śmiertelnych). Według oceny KWP Wrocław, autostrada A-18 to jeden z najbardziej bezpiecznych odcinków autostrad przebiegających przez obszar województwa dolnośląskiego.

Reasumując, na drogach odnotowano spadek: liczby wypadków drogowych o 39%, liczby osób zabitych o 47% oraz liczby osób rannych o 27%. Analiza ta była powodem zmian w harmonogramie centralnej koordynacji służby od 1 października 2016 r. dostosowującym go do zagrożeń wynikających z pór roku. Założenia centralnej koordynacji, obejmowały m.in.:

- dostosowanie liczby patroli pełniących służbę na drogach objętych centralną koordynacją do natężenia i struktury ruchu na poszczególnych odcinkach dróg,
- monitorowanie sposobu pełnienia służby w ramach centralnej koordynacji służby przez poszczególne jednostki Policji,
- systematyczne monitorowanie stanu bezpieczeństwa na drogach objętych centralną koordynacją służby na terenie województwa dolnośląskiego,
- dążenie do zmniejszenia liczby wypadków drogowych i ofiar śmiertelnych na nadzorowanych odcinkach dróg poprzez realizację działań zleconych i inicjatyw własnych.

Przy planowaniu rozmieszczenia służby zostały uwzględnione m.in. takie czynniki jak: pora roku i doby, dzień tygodnia, warunki atmosferyczne, przewidywane zagrożenia itp. Zgodnie z zapisami zawartymi w „Zasadach pełnienia służby na drogach objętych centralną koordynacją”, Komendant zwracał się do Dyrektora Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP o zaakceptowanie zmian harmonogramu pełnienia służby na trasach centralnie koordynowanych. Propozycje zmian wynikały z analizy stanu bezpieczeństwa na drogach województwa dolnośląskiego. Zmiany te zmierzały do pełniejszego dostosowania służby do zagrożeń w ruchu drogowym. W 2016 r. opracowano dwa harmonogramy służby centralnie koordynowanej i pełnionej na terenie woj. dolnośląskiego. Jeden obowiązujący od dnia 1 kwietnia 2016r. i aktualnie obowiązujący od dnia 1 października 2016 r. Do propozycji tych harmonogramów opinie wydawały odpowiednie jednostki Policji.

(dowód: akta kontroli, str. 6-27)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

2. Wymiana informacji i koordynacja działań pomiędzy Policją, a służbami prowadzącymi działania ratownicze

2.1. Współpraca Policji z jednostkami organizacyjnymi innych służb i podmiotami ratowniczymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi w zakresie ratownictwa na drogach

W badanym okresie WRD KWP Wrocław oraz podległe jednostki Policji współpracowały w przedmiocie ratownictwa na drogach z innymi służbami i podmiotami uczestniczącymi w akcjach ratowniczych⁹: I tak w szczególności:

- KPP w Polkowicach na przełomie maja-czerwca 2014 r. na drodze krajowej nr 3 przeprowadzała wspólne ćwiczenia z Jednostkami Ratownictwa Gaśniczego - Polkowice, Pogotowiem Ratunkowym, Jednostkami Ratownictwa Górniczego w Sobinie, oraz przedstawicielami Rejonu Dróg w Przemkowie, mające na celu sprawdzenie współdziałania służb przy symulacji katastrofy drogowej (wypadek autobusowy ilość rannych ok. 20-30 osób). W czasie ćwiczeń każda ze służb w ramach swoich kompetencji wykonywała przedzielone zadania. Głównym zadaniem funkcjonariuszy WRD było zabezpieczenie miejsca zdarzenia i kierowanie ruchem drogowym. Pozostałe służby organizowały objazd, uwalniały poszkodowanych z pojazdów, a następnie przewoziły z miejsca zdarzenia do zorganizowanego szpitala polowego.
- KPP w Dzierżoniowie w badanym okresie uczestniczyła w ćwiczeniach sztabowych przeprowadzanych wspólnie ze Państwową Strażą Pożarną (dalej: „PSP”), Pogotowiem Ratunkowym, Wydziałem Zarządzania Kryzysowego przy Starostwie Powiatowym oraz z innymi podmiotami, w zależności od charakteru ćwiczeń.
- W październiku 2016 r. policjanci z KPP w Głogowie uczestniczyli w ćwiczeniach sztabowych PSP na drodze wojewódzkiej nr 292 i dotyczyły katastrofy drogowej. Podczas ćwiczeń wyznaczone zostało lotnisko polowe oraz szpital polowy z segregacją rannych. Ćwiczenia trwały około 2 godzin - informacja o utrudnieniach na drodze została podana wcześniej uczestnikom dróg poprzez lokalne media oraz na stronie internetowej.
- Policjanci z KPP w Oleśnicy corocznie brali udział w ćwiczeniach służb ratowniczych organizowanych przez Komendę Powiatową PSP w Oleśnicy.

(dowód: akta kontroli, str. 354-385)

WRD KWP Wrocław w zakresie współpracy z jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: „ksrg”) i jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego uzgodnił w Planach działań ratowniczych (dalej: „Pdr”) zapisy dotyczące m.in. działań jednostek Policji oraz zasad współpracy z zarządcą drogi, jednostkami ksrg oraz jednostkami Państwowego Ratownictwa Medycznego. Wszystkie Pdr na drogach krajowych województwa dolnośląskiego były uzgodnione z WRD KWP Wrocław. Na spotkaniach przedstawicieli WRD KWP Wrocław z kierownictwem PSP we Wrocławiu omawiane były m.in. zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach, w tym np. problemy dotyczące przekazania terenu działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli, str. 354-385)

⁹ Nie zawierano żadnych formalnych porozumień i nie podpisywano umów o współpracy w zakresie ratownictwa drogowego.

KWP Wrocław otrzymywała od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych Oddział we Wrocławiu (dalej: „GDDKiA O/Wrocław”) Pdr dla autostrady A-4, A-8, A-18 oraz drogi ekspresowej S-8 zlokalizowanych na terenie województwa dolnośląskiego. Celem opracowania i uzgodnienia tych Pdr było zapewnienie na odcinkach dróg krajowych szybkiego i sprawnego systemu alarmowania w sytuacji zajścia zdarzenia drogowego, pożaru, katastrofy lub też innego miejscowego zdarzenia; skrócenia czasu dojazdu jednostek ratowniczych do miejsca zdarzenia; szybkiego i pełnego udzielenia pomocy poszkodowanym oraz stworzenie warunków organizacyjnych dla zapewnienia sprawnego współdziałania służb zarządcy drogi z podmiotami ratowniczymi.

W Pdr znajdowały się m.in. mapy dotyczące przebiegu autostrad i dróg ekspresowych z naniesionymi informacjami dotyczącymi infrastruktury ratowniczej, np. wjazdami awaryjnymi, lokalizacją przejazdów awaryjnych i barier łatwo rozbieralnych z krótkim opisem ich typu, sposobu demontażu i schematem (przejazdy awaryjne) systemów łączności dla autostrad.

Dla odcinka autostrady A-4 od km 156+213 do km 193+965 (odcinek płatny) został opracowany Pdr, w którym zawarte były trasy objazdów zamkniętych odcinków autostrady. Pdr wraz z trasami objazdów odcinków autostrad i drogi ekspresowej S-8 oraz pozostałe drogi krajowe zostały także opracowane w formie elektronicznej. Wszystkie ww. Pdr zostały przesłane do tych jednostek Policji, przez teren których przebiegają w/w drogi - zgodnie z ich właściwością terytorialną.

(dowód: akta kontroli, str. 354-385)

W latach 2015-2016 (I półrocze) na autostradach i drogach ekspresowych w województwie dolnośląskim¹⁰ doszło łącznie do 119 zdarzeń drogowych zarejestrowanych w Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (dalej: „SEWiK”). Czas dojazdu Policji na miejsce zdarzenia na ww. drogach od przyjęcia powiadomienia wynosił w 2015 r. od 1 minuty do 30 minut dla 86 zarejestrowanych w SEWiK zdarzeń drogowych, co dawało średni czas dojazdu na poziomie 12,7 minut. W 2016 r. (do 30 czerwca) zarejestrowano ww. systemie 33 zdarzenia drogowe, a czas dojazdu Policji wynosił od 1 minuty do 40 minut, co dawało średni czas dojazdu na poziomie 15,2 minut. W całym kontrolowanym okresie średni czas dojazdu Policji do 119 zdarzeń drogowych wynosił 13,9 minut.

W okresie 2015 – 2016 (I półrocze) w przypadku 119 wyjazdów, czas dojazdu od 1 minuty do 11 minut dotyczył 49 zdarzeń (41,3%), od 12 minut do 20 minut – 48 zdarzeń (40,3%), od 21 minut 30 minut – 19 zdarzeń (15,9%), a od 31 minut do 40 minut – trzech zdarzeń (2,5%).

Wartość miernika „czas reakcji na zdarzenie¹¹” osiągniętego przez KWP Wrocław w 2015 r., w stosunku do 2014 r., uległa skróceniu z 11 minut 33 sekund do 10 minut 50 sekund, przy czasie referencyjnym na poziomie 10 minut. W I półroczu 2016 r. średnia wartość przedmiotowego miernika, przy zdarzeniach zarejestrowanych jako „Zwykłe” wynosiła 12 minut 27 sekund (przy czasie referencyjnym 12 minut 38 sekund), zaś przy zdarzeniach „Pilnych” – 10 minut 26 sekund (przy wyznaczniku 11 minut 38 sekund).

(dowód: akta kontroli, str. 354-385)

W 2015 r. KWP Wrocław prowadziła codzienny nadzór nad kształtowaniem się czasów reakcji na zdarzenie drogowe w woj. dolnośląskim. Policjanci WRD obsługujący aplikację System Wspomagania Dowodzenia (dalej: „SWD”)

¹⁰ Autostrady: A-4, A-8, A-18, S-8.

¹¹ Wszystkie zdarzenia, w których interweniowała Policja.

monitorowali działania dotyczące kolizji i wypadków drogowych. W przypadku rejestracji nowej interwencji i wydłużenia czasu statusu „nowe”, tj. nie przydzielenia do obsługi zdarzenia patrolu, policjant obsługujący SWD, kontaktował się z dyżurnym odpowiedzialnej za interwencję jednostki, celem uzyskania informacji powodu nieprzydzielenia patrolu i podjętych przez dyżurnego działań dla możliwie jak najszybszego przydzielenia interwencji policjantom. W ramach bieżącego nadzoru, do jednostek, w których znacznie zostały przekroczone średnie czasy reakcji na zdarzenie, były zostawały kierowane pisma z żądaniem przesłania do WRD informacji odnośnie przyczyn wysokiego średniego czasu reakcji na zdarzenia drogowe oraz działań podjętych w celu poprawienia tego miernika. W odpowiedziach należało uwzględnić wszelkie czynniki, które mogły wpłynąć na zbyt duży czas reakcji na zdarzenie drogowe.

W związku z koniecznością monitorowania czasów reakcji, WRD KWP Wrocław zobowiązał Komendantów Miejskich i Powiatowych garnizonu dolnośląskiego Policji do wyznaczenia w jednostkach koordynatorów, którzy sprawowali stały nadzór nad monitorowaniem średniego czasu reakcji na zdarzenia w ruchu drogowym. WRD KWP Wrocław kierował także pisma do wszystkich podległych jednostek, przypominające o: codziennym monitorowaniu średniego czasu reakcji na zdarzenie drogowe; podejmowaniu stosownych działań w celu poprawy sytuacji w tym zakresie, m.in. poprzez odpowiednie planowanie i dyslokowanie służby, szczególnie w okresach wzmożonego natężenia ruchu, który może skutkować wzrostem ilości zdarzeń drogowych; prawidłowej rejestracji zdarzeń w systemie SWD przez osoby dyżurne i przekazywaniu informacji o zdarzeniach podległym patrolom. Weryfikacji średnich dobowych czasów reakcji na zdarzenia drogowe dokonywano podczas nadzorów instancyjnych przeprowadzanych przez funkcjonariuszy WRD KWP Wrocław w komórkach ruchu drogowego garnizonu dolnośląskiego Policji.

Zgodnie z obowiązkiem nadzoru merytorycznego, wynikającego z decyzji nr 366/2014 Komendanta z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie sprawowania nadzoru przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu nad podległymi jednostkami Policji województwa dolnośląskiego, w Sztapie Policji KWP Wrocław, na bieżąco prowadzona była analiza wyników osiągniętych przez komendy miejskie/powiatowe Policji województwa dolnośląskiego, w zakresie realizacji miernika „czas reakcji na zdarzenie”. Miernik ten był rozliczany w ramach trzeciego priorytetu KGP „Wzrost skuteczności działań Policji w zwalczaniu przestępczości najbardziej uciążliwej społecznie”, przy realizacji zadania: „Optymalne wykorzystanie sił i środków będących w dyspozycji dyżurnego jednostki organizacyjnej Policji, zapewniających prawidłową obsługę zdarzeń”.

Czas reakcji na zdarzenie był obliczany automatycznie przez SWD Policji, jako suma czasów w statusach: „Nowe” i „W drodze” do chwili zmiany statusu zdarzenia na „Interwencja” (podjęcie czynności przez patrol). W przypadku zgłoszenia otrzymanego za pomocą interfejsu komunikacyjnego z centrum powiadamiania ratunkowego, dodatkowo do czasu reakcji wliczany był czas w statusie „Otrzymano z WCPR.”¹² Do dnia 31 grudnia 2015 roku omawiany miernik był obliczany i monitorowany osobno dla terenu miejskiego i wiejskiego.

Od dnia 1 stycznia 2016 r. przedmiotowy miernik był rozliczany i mierzony dla zdarzeń określanych jako „PILNE”, czyli takich, które wymagają natychmiastowej reakcji Policji, w przypadku wystąpienia co najmniej jednego z trzech poniższych kryteriów:

- istnieje zagrożenie życia, zdrowia, mienia;

¹² Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego.



- zachodzi możliwość zatrzymania sprawcy na gorącym uczynku lub w bezpośrednim pościgu;
- istnieje konieczność zapobieżenia innym realnym zagrożeniom.

W związku z powyższym, w pierwszej kolejności, dysponowane były siły i środki do obsługi zdarzeń określanych jako „PILNE”, w drugiej kolejności obsługiwano zdarzenia określane jako „ZWYKŁE”.

W dniu 31 marca 2016 r. wpłynęło pismo KGP nr GS-d-545/2016, dotyczące oczekiwanych progów satysfakcji miernika monitorowanego M7 „czas reakcji na zdarzenie”. Średni czas reakcji na zdarzenia „Pilne” został określony dla KWP we Wrocławiu na poziomie 11 minut i 38 sekund. Informacja o stanie realizacji miernika „czas reakcji na zdarzenie” była opracowywana i przesyłana w cyklu miesięcznym do jednostek podległych KWP Wrocław. Ponadto w Sztapie Policji KWP Wrocław analizowany był czas reakcji nie tylko na zdarzenia związane z ruchem drogowym (np. wypadek drogowy, kolizja drogowa), bowiem analizie poddawane były także czasy reakcji na wszystkie zdarzenia (wartość średnia) z podziałem na poszczególne jednostki Policji i wybrany czasookres.

(dowód: akta kontroli, str. 6-27, 354-385)

W sprawie ewentualnych trudności i ograniczeń w realizacji zadań związanych z zapewnieniem przygotowania jednostek Policji do prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych Komendant wskazał na przypadki poważnych zdarzeń drogowych, takich jak wypadki ze skutkiem śmiertelnym, które skutkują wielogodzinnym zamknięciem danego odcinka autostrady. Jego zdaniem utrudnienia występują także w związku z brakiem oznakowanych objazdów tymczasowych związanych z ewentualnym zamknięciem odcinka autostrady i drogi ekspresowej. Planowane tablice F-8 w projektach powstających dróg ekspresowych do oznakowania objazdów tymczasowych (rozwiązanie eksperymentalne z Katalogu dobrych praktyk GDDKiA), powinny być umieszczone na jezdni głównej drogi ekspresowej (tj. na początku trasy objazdowej) przed węzłem, na którym należy zjechać, aby skorzystać z objazdu. Tablice te należy odsłaniać dopiero w przypadku zamknięcia danego odcinka drogi ekspresowej i uruchomienia objazdu. Przed rondami powinny być umieszczane tabliczki objazdowe E-15f. Trasy objazdów w czasie tymczasowego zamknięcia odcinka drogi oraz dołączone schematy zamknięcia fragmentów drogi, powinny być wykonane w postaci projektu organizacji ruchu zastępczego i dokument ten powinien być zatwierdzony przez GDDKiA O/Wrocław oraz zaopiniowany przez Komendanta. Zgodnie z Katalogiem dobrych praktyk GDDKiA, porządkującym stosowane na drogach krajowych rozwiązania w zakresie oznakowania: pionowego, poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego - do oznakowywania objazdów autostrad i dróg ekspresowych stosuje się elementy stałej i czasowej organizacji ruchu. Jednakże brak nadania numerów węzłów autostradowych dezorganizuje czytelność ww. oznakowań. W związku z powyższym KWP Wrocław postuluje, aby na tabliczkach objazdowych E-15f zastosować nazwy obecnych węzłów autostradowych. Ponadto zdaniem Komendanta, w przypadku zamknięcia danego odcinka autostrady, nie należy rozcinać barier w pasie rozdziału w miejscach do tego nieprzeznaczonych. Powoduje to sytuacje, w których po krótkim czasie używania przejazd jest nieprzejezdny dla samochodów ciężarowych. Rozwiązanie takie nie spełnia swojej roli, bowiem w szybkim czasie następuje duże zniszczenie podłoża przejazdu. Stałowe bariery drogowe powinny być demontowane tylko w miejscach do tego przeznaczonych, tj. na przejazdach awaryjnych („PA” są zlokalizowane na autostradach co 4 km). Należy również

zweryfikować umowy z pomocami drogowymi, ponieważ nie mogą to być podmioty nieprzygotowane do holowania większych samochodów ciężarowych.

Komendy Powiatowe Policji, których zasięg działania obejmował odcinki autostrad i dróg ekspresowych województwa dolnośląskiego, przedstawiły ograniczenia w prowadzeniu akcji ratowniczych w przypadkach zdarzeń drogowych. I tak:

- *KPP Bolesławiec*: głównym powodem braku możliwości bezpiecznego zabezpieczenia miejsca zdarzenia są braki w sprzęcie zabezpieczającym i sygnalizacyjnym, a w szczególności: brak pachółków (duża liczba została zniszczona przez użytkowników dróg poprzez najechanie), brak rozkładanych lamp sygnalizacyjnych umożliwiających ich rozmieszczenie przed łukiem drogi po dwóch stronach jezdni w celu uprzedzenia kierujących o utrudnieniach, brak lamp sygnalizacyjnych rozkładanych na jezdni w celu wyłączenia powierzchni, na której wykonywane są czynności (takim sprzętem dysponują inne formacje takie jak Straż Graniczna, Straż Pożarna), brak nowoczesnych (diodowych) latarek sygnalizacyjnych o dłuższym okresie świecenia.
- *KMP Legnica*: trudności polegały przede wszystkim na braku współdziałania ze sobą jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zorganizowania ewentualnych objazdów w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej na autostradzie. Taka sytuacja po raz pierwszy oficjalnie została poruszona w przypadku katastrofy w ruchu drogowym, do której doszło na autostradzie A-4, przebiegającej przez teren gminy Legnickie Pole. Pomimo konsultacji i spotkań z przedstawicielami samorządów, nie wypracowano kompromisu umożliwiającego wyznaczenie objazdu. Konsekwencją niedopracowanych do końca przepisów jest nieuregulowana sytuacja, związana z usuwaniem tzw. "sorbentu" po działaniach w przypadku wypadków, czy też kolizji drogowych.

(dowód: akta kontroli, str. 364-385)

2.2. Organizacja łączności na potrzeby działań Policji na autostradzie

W ramach struktur *KMP* we Wrocławiu powołano stanowisko kierowania, którego zadaniem było koordynowanie działań Policji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. Dyżurny *KMP* znajdował się w budynku Centrum Zarządzania Kryzysowego we Wrocławiu i miał bezpośredni kontakt z dyspozytorami innych służb. Dla prowadzenia działań ratowniczych służb MSWiA bezpośrednio na miejscu zdarzenia została utworzona radiowa sieć współdziałania oparta na kanale pracy B112, zaprogramowanym we wszystkich radiotelefonach ruchomych użytkowanych przez policjantów garnizonu dolnośląskiego. Łączność ta pomiędzy Policją a pozostałymi podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych, była możliwa wówczas, gdy podmioty te były wyposażone w radiotelefony umożliwiające korzystanie z ww. kanału łączności. W innym wypadku łączność pomiędzy Policją i tymi podmiotami była utrzymywana wyłącznie, za pośrednictwem stanowisk kierowania/centrów dyspozytorskich. I tak:

- W *KPP* w Oławie, funkcjonariusze ogniwa ruchu drogowego, pełniący służbę na autostradzie A-4 wyposażeni byli w radiotelefony przewoźne oraz przenośne, a po wybraniu odpowiedniego kanału pracy w radiotelefonie (B-112) istniała możliwość nawiązania bezpośredniej łączności radiowej na miejscu działań ratowniczych z jednostkami *ksrg* i kierującym działaniami ratowniczymi.
- W *KPP* Bolesławiec łączność na autostradach oparta była na resortowym systemie łączności (kanał B-112), miejscowo występowały problemy z łącznością z dyżurnym *KPP* w Bolesławcu. Brak było bezpośredniej łączności

z innymi podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych, ponieważ inne służby nie dysponowały łącznością na kanale B-112.

- W KMP Legnica, łączność ograniczała się do używania stacji zamontowanych w radiowozach i stacji nasobnych na kanale pracy B-112. Przy dużych zdarzeniach, na miejsce wysyłany był koordynator, który fizycznie kontaktował się z dowodzącym akcją. Dyżurny na stanowisku kierowania posiadał stację, przy pomocy, której mógł łączyć się z Centrum Zarządzania Kryzysowego.
- W KPP Oleśnica, dyżurny w ramach Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego miał możliwości nawiązania bezpośredniej łączności radiowej na miejscu działań ratowniczych z jednostkami *ksrg* i kierującymi działaniami ratowniczymi oraz innymi podmiotami biorącymi udział w działaniach. Ponadto funkcjonariusze Policji posiadali radiotelefony przewożne oraz przenośne z zaprogramowaną łącznością kanału pracy B-112.
- W KPP w Strzelinie, funkcjonariusze komórki organizacyjnej ruchu drogowego pełniący służbę na autostradzie A-4 wyposażeni byli w radiotelefony przewożne oraz przenośne, a po wybraniu odpowiedniego kanału pracy w radiotelefonie (B-112) istniała możliwość nawiązania bezpośredniej łączności radiowej na miejscu działań ratowniczych z jednostkami *ksrg* i kierującym działaniami ratowniczymi.
- W KPP w Trzebnicy funkcjonariusze *prd* wyposażeni byli w radiotelefony przewożne oraz przenośne z łącznością na kanale pracy (B-112). Jednakże w przypadku braku takiej łączności przez inne służby ratownicze, nie było możliwości nawiązania bezpośredniej łączności radiowej na miejscu działań ratowniczych z jednostkami *ksrg* i kierującym działaniami ratowniczymi oraz innymi podmiotami biorącymi udział w tych działaniach. Z tego powodu, łączność Policji z innymi uczestnikami działań ratowniczych odbywała się za pośrednictwem dyżurnego KPP w Trzebnicy.

(dowód: akta kontroli, str.354 - 366)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. Wyposażenie jednostek Policji oraz wyszkolenie policjantów w zakresie prowadzenia działań ratowniczych

Opis stanu
faktycznego

3.1. Stan wyposażenia policjantów *prd* w pojazdy i sprzęt

Według stanu na dzień 30 czerwca 2016 r. *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji posiadał następujące wyposażenie:

- 132 radiowozy oznakowane oraz 29 nieoznakowanych, w tym wyposażonych w wideorejestratory było odpowiednio 13¹³ i 16¹⁴ radiowozów.;

¹³ W tym m.in.: 3 w KMP Wrocław, 1 w KMP Legnica, 1 w KPP Oleśnica, 1 w KPP Zgorzelec. Radiowozów oznakowanych wyposażonych w wideorejestratory nie posiadały: KPP Oława, KPP Strzelin, KPP Środa Śląska, KPP Trzebnica, KPP Jawor, KPP Złotoryja, KPP Bolesławiec, WRD KWP we Wrocławiu.

¹⁴ W tym m.in.: 3 w KMP Wrocław, 1 w KPP Oleśnica, 1 w KPP Środa Śląska, 1 w KPP Trzebnica, 2 w KPP Bolesławiec, 1 w KPP Zgorzelec, 1 w WRD KWP Wrocław. Radiowozów nieoznakowanych wyposażonych w wideorejestratory nie posiadały: KMP Legnica, KPP Oława, KPP Strzelin, KPP Jawor, KPP Strzelin.

- 10 furgonów¹⁵ typu Ambulans Pogotowia Ruchu Drogowego (dalej: „APRD”) i Ekip Techniki Drogowej i Ekologii (dalej: „ETDiE”);
- 42 motocykle¹⁶;
- 58 kompletów sprzętu i wyposażenia do oznakowania miejsc zdarzeń drogowych, w szczególności w nocy - komplety do oznakowania drogowego¹⁷;
- 232 radiotelefony (mobilne i noszone)¹⁸;
- 31 zestawy ratownicze „R”¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 368-370, 386-388, 395-398)

Wyposażenie *prd* garnizonu dolnośląskiego Policji w sprzęt i pojazdy, w stosunku do obowiązujących normatywów, było zróżnicowane i niewystarczające. I tak liczba posiadanych:

- samochodów stanowiła 97,2% normy należności²⁰, określonej zarządzeniem nr 9 KGP z dnia 5 maja 2015 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy²¹, w tym 87,9% normy należności dla samochodów wyposażonych w wideorejestratory oraz 50,0% normy wyposażenia dla furgonów typu APRD i ETDiE;
- motocykli stanowiła 77,8% normy należności²², określonej ww. zarządzeniem;
- kompletów do oznakowania miejsc zdarzeń drogowych stanowiła 100% normy określonej w załączniku nr 10 do zarządzenia nr 21 KGP z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie określenia norm wyposażenia i szczegółowych zasad przyznawania i użytkowania sprzętu techniki policyjnej dla jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów²³. O ilości ww. wyposażenia decydowali kierownicy poszczególnych jednostek Policji w zależności od potrzeb służby;
- radiotelefonów stanowiła 30,2% normy należności²⁴, określonej zarządzeniem nr 25 KGP z dnia 6 października 2014 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny i telekomunikacyjny oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania²⁵;
- zestawów ratowniczych „R” stanowiła 18,1% normy należności²⁶, określonej zarządzeniem nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r.

¹⁵ W tym 6 w KMP Wrocław (4 typu APRD i 2 typu ETDiE)

¹⁶ W tym m.in.: 8 w KMP Wrocław, 4 w KMP Legnica, 2 w KPP Oleśnica, 2 w KPP Oława, 3 w KPP Bolesławiec.

¹⁷ Takiego sprzętu, z komend miejskich/powiatowych na terenie, których znajdują się autostrady i drogi ekspresowe, nie posiadała KPP Oława.

¹⁸ Z ogólnej liczby 11 jednostek *prd* na terenie których znajdują się autostrady i drogi ekspresowe, cztery, tj. KPP Oleśnica, KPP Jawor, KPP Bolesławiec i KPP Zgorzelec, nie posiadały na swoim stanie radiotelefonów – funkcjonariusze tych jednostek pobierali urządzenia do służby ze stanu właściwej dla nich komendy.

¹⁹ Takich zestawów, z jednostek Policji na terenie, których znajdują się autostrady i drogi ekspresowe, nie posiadały: KPP Oleśnica, KPP Środa Śląska, KPP Złotoryja, KPP Zgorzelec.

²⁰ Wynoszącej 176 samochodów, w tym 33 wyposażone w wideorejestratory oraz 20 furgony typu Ambulans Pogotowia Ruchu Drogowego (APRD) i Ekip Techniki Drogowej i Ekologii (ETDiE).

²¹ Dz. Urz. KGP poz. 29, ze zm.

²² Wynoszącej 54 motocykle.

²³ Dz. Urz. KGP poz. 54.

²⁴ Norma na radiotelefony noszone i przewożne dla *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji wynosiła łącznie 769 aparatów.

²⁵ Dz. Urz. KGP poz. 70.

²⁶ Norma należności odpowiadała liczbie samochodów będących na stanie *prd* garnizonu (171 samochodów).

w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 386-388, 610-613)

Komendant w celu poprawy wyposażenia podległych jednostek Policji, zgłaszał do KGP zapotrzebowanie na sprzęt transportowy, w tym dla *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji,. I tak w latach 2013-2015 zgłoszono realne zapotrzebowanie na sprzęt transportowy w ilości 476 pojazdów osobowych oznakowanych i 605 – nieoznakowanych, siedmiu furgonów *APRD*, pięciu furgonów *ETDiE* oraz 14 motocykli. Ponadto, w 2013 r. zgłoszono zapotrzebowanie na sprzęt transportowy dla *prd*, możliwy do sfinansowania w 2015 r. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, w postaci pięciu samochodów osobowych oznakowanych oraz trzech samochodów typu furgon *APRD*, co nie zostało zrealizowane. Na lata 2016-2017 zgłoszono zapotrzebowanie na 215 pojazdów osobowych oznakowanych i 220 – nieoznakowanych, pięć furgonów *APRD* i dwa furgony *ETDiE* oraz 24 motocykle. Komendant wnioskował także do KGP o możliwość samodzielnego zakupu sprzętu transportowego przy współudziale środków finansowych przekazanych m.in. przez jednostki samorządu terytorialnego, wynikiem czego był zakup w latach 2015-2016 dla *prd* trzech pojazdów z wideorejestratorami (dla *KPP* Oleśnica w 2015 r. oraz dla *KPP* Głogów i *KPP* Lubin w 2016 r.) i jednego pojazdu z możliwością montażu wideorejestratora (dla *KPP* Wołów w 2016 r.).

Według Pierwszego Zastępcy Komendanta, w *KWP* Wrocław w Wydziale Transportu na bieżąco odbywa się monitorowanie wykorzystania sprzętu transportowego (skutkujące ewentualnym przesunięciem sprzętu nie wykorzystywanego lub wycofaniem z eksploatacji sprzętu nie nadającego się do dalszego użytkowania), a w Wydziale Zaopatrzenia prowadzony jest monitoring stanu zużycia sprzętu (skutkujący naprawą sprzętu uszkodzonego w przypadku jej opłacalności lub wycofaniem sprzętu uszkodzonego albo przestarzałego technicznie) oraz, że nie jest prowadzony monitoring stanu zużycia sprzętu łącznie.

(dowód: akta kontroli, str. 610-624)

3.2. Szkolenia policjantów *prd*

System szkolenia policjantów został określony rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji²⁸ (dalej: „rozporządzenie w sprawie szkoleń”). Stosownie do § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, każdy policjant bezpośrednio po przyjęciu do służby był kierowany na szkolenie podstawowe. W ramach doskonalenia zawodowego centralnego, o którym mowa w dziale III rozporządzenia w sprawie szkoleń, policjanci mogli ponadto uczestniczyć w kursach specjalistycznych organizowanych przez szkoły Policji oraz Wyższą Szkołę Policji w Szczepnie.

W dniu 18 grudnia 2012 r. Komendant wydał decyzję nr 513/2012 w sprawie doskonalenia zawodowego w komórkach i jednostkach organizacyjnych Policji województwa dolnośląskiego, w której określił, że doskonalenie zawodowe oprócz centralnego prowadzi się na podstawie zdiagnozowanych potrzeb szkoleniowych jako lokalne²⁹ na poziomie wojewódzkim oraz w miejscu pełnienia służby (pracy),

²⁷ Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 70 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2007 r., Nr 126, poz. 877 ze zm.

²⁹ Zgodnie z decyzją, doskonalenie zawodowe lokalne prowadzą kierownicy jednostek organizacyjnych Policji, kierownicy komórek organizacyjnych tych jednostek a także

a także jako doskonalenie zewnętrzne prowadzone przez podmioty poza policyjne po zidentyfikowaniu potrzeb, których zaspokojenie nie jest możliwe w ramach doskonalenia centralnego lub lokalnego.

Na dzień 30 czerwca 2016 r. stan przeszkolenia policjantów *WRD KWP Wrocław* przedstawiał się następująco:

- 17 policjantów ukończyło kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (dalej: „RD”), co stanowiło 94,4% liczby policjantów (18 osób), którzy to przeszkolenie powinni posiadać;
- żaden policjant nie został przeszkolony na kursie specjalistycznym dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego (dalej: „RWD”) – Wydział nie zgłaszał potrzeb szkoleniowych w tym zakresie, gdyż policjanci *WRD KWP Wrocław* nie prowadzili obsługi zdarzeń drogowych;
- 6 policjantów zostało przeszkolonych w zakresie doskonalenia techniki jazdy samochodem (dalej: „TJS”), co stanowiło 100% ogółu policjantów Wydziału, którzy w ocenie Naczelnika *WRD KWP Wrocław* powinni posiadać takie przeszkolenie;
- 8 policjantów ukończyło kurs w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, co stanowiło 100% ogółu policjantów *WRD KWP Wrocław*, którzy w ocenie Naczelnika powinni posiadać takie przeszkolenie, z czego 2 funkcjonariuszy posiadało aktualne uprawnienia do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 371-375, 389-394, 478-514)

Według stanu na 30 czerwca 2016 r. policjanci *prd* garnizonu dolnośląskiego Policji (z wyłączeniem policjantów *WDR KWP Wrocław*) posiadali następujące przeszkolenie:

- 391 policjantów ukończyło kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (RD), co stanowiło 55,6% liczby policjantów (703 osób), którzy to przeszkolenie powinni posiadać, o czym szerzej w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego;
- 42 policjantów zostało przeszkolonych na kursie specjalistycznym dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego (RWD), co stanowiło 13,4% liczby policjantów (534 osób), którzy to przeszkolenie powinni posiadać;
- 71 policjantów zostało przeszkolonych w zakresie doskonalenia techniki jazdy samochodem (TJS), co stanowiło 12,1% liczby policjantów (348 osób), którzy to przeszkolenie powinni posiadać;
- 43 policjantów ukończyło kurs specjalistyczny dla policjantów ruchu drogowego w zakresie kierowania motocyklem szosowym (dalej: „TJMS”), co stanowiło 43,4% liczby policjantów (99 osób), którzy to przeszkolenie powinni posiadać;
- 142 policjantów ukończyło kurs w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, co stanowiło 19,6% ogółu policjantów *prd* garnizonu dolnośląskiego Policji (684 osób), którzy w ocenie ich przełożonych powinni posiadać to przeszkolenie, z czego aktualnie 67 funkcjonariuszy posiadało uprawnienia do wykonywania zadań związanych z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 389-394)

W badanym okresie jednostki Policji z obszaru województwa dolnośląskiego uczestniczyły dwukrotnie w ćwiczeniach ratowniczych na autostradzie organizowanych przez inne podmioty.

W dniach 20-21 maja 2015 r. przeprowadzone zostały ćwiczenia zarządzania kryzysowego pod kryptonimem „Lato 2015”, którego organizatorem było Biuro Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Informacji Niejawnych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Miejszem ćwiczenia była autostrada A-4 pomiędzy węzłami Wrocław Wschód oraz Brzezimierz. Ćwiczenie miało na celu³⁰ sprawdzenie elementów procesu decyzyjnego oraz przećwiczenie zarządzania informacjami przez wybrane podmioty systemu zarządzania kryzysowego realizujące zadania związane z utrzymaniem dróg krajowych oraz linii kolejowych w warunkach sytuacji kryzysowych. Jak wskazał Zastępca Naczelnika WRD KWP Wrocław, istotnym efektem ćwiczenia było sprawdzenie systemów wymiany informacji i nabycie praktyki przez ćwiczących, co z pewnością przyczyni się do lepszej realizacji zadań wykonywanych podczas realnie występujących zdarzeń.

W dniu 26 kwietnia 2016 r. na autostradzie A-4, w obrębie przejścia granicznego w Jędrzychowicach, dokonano sprawdzenia umiejętności kadry kierowniczej Komendy Oddziału i Komendantów Placówek Straży Granicznej w zakresie kierowania działaniami w czasie prowadzenia kompleksowej kontroli drogowej. Ćwiczenia powyższe służyły przygotowaniu do ewentualnych działań związanych w przyszłości z przywróceniem kontroli granicznej zgodnie z założeniami zawartymi w „Planie przygotowania i realizacji tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicy wewnętrznej Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim”. W ramach ćwiczenia GDDKiA O/Wrocław przy współpracy z WRD KWP Wrocław wdrożyła czasową organizację ruchu dla potrzeb doraźnej kontroli drogowej (granicznej). Przećwiczone działania związane m.in. z zawracaniem przez właściwe służby podróżnych nie spełniających wymogów wjazdowych lub stwarzających zagrożenie dla ładu i porządku, działania służb ratowniczych na wypadek zaistnienia zdarzenia drogowego i pożaru pojazdu. Jak wskazał Zastępca Naczelnika WDR KWP Wrocław, ćwiczenia potwierdziły dobre przygotowanie służb do podejmowania niezbędnych działań zapewniających wymagany poziom bezpieczeństwa, a wypracowane rozwiązania poszczególnych sytuacji zostaną wykorzystane podczas standardowej kontroli drogowej oraz ewentualnego przywracania kontroli granicznej.

(dowód: akta kontroli str. 375-376)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż ukończenie kursu specjalistycznego w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy jedynie przez 142, tj. 20,5% policjantów *prd* (łącznie z funkcjonariuszami WRD KWP Wrocław) dolnośląskiego garnizonu Policji, wobec 692 osób, które w ocenie ich przełożonych powinny posiadać takie przeszkolenie, może, w przypadku potrzeby udzielenia pierwszej pomocy przez patrol Policji przybyły jako pierwszy na miejsce zdarzenia drogowego, mieć niekorzystny wpływ na przebieg akcji ratowania życia i zdrowia osób poszkodowanych. Uwaga jest tym bardziej zasadna zważywszy na fakt, że według stanu na 30 czerwca 2016 r. w sześciu z 11 Komend Powiatowych Policji na terenie których znajdują się autostrady lub droga ekspresowa (Oława, Strzelin, Środa Śląska, Trzebnica, Jawor, Zgorzelec), żaden z funkcjonariuszy *prd* nie posiadał ukończonego kursu specjalistycznego w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 375, 393-394)

³⁰ Celem szczegółowym ćwiczenia było:

- a) sprawdzenie obiegu informacji pomiędzy uczestnikami ćwiczenia;
- b) doskonalenie współpracy podmiotów w zakresie podejmowania decyzji;
- c) sprawdzenie procedur zarządzania kryzysowego.



Naczelnik Wydziału Kadr i Szkolenia KWP Wrocław wskazał, że w latach 2015-2016 Sekcja ds. Szkoleń i Doskonalenia Zawodowego Wydziału Kadr i Szkoleń zorganizowała i przeprowadziła, na podstawie zebranych potrzeb szkoleniowych, uwzględnionych w rocznych planach doskonalenia zawodowego na poziomie wojewódzkim dla podległych jednostek/komórek organizacyjnych, 12 edycji zajęć specjalistycznych z zakresu udzielania pierwszej pomocy, w których wzięło udział 214 funkcjonariuszy i pracowników cywilnych KWP Wrocław, z czego 41 policjantów uzyskało recertyfikację tytułu ratownika kwalifikowanej pierwszej pomocy. W ramach powyższych zajęć przeszkolonych zostało 10 funkcjonariuszy *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji.

(dowód: akta kontroli str. 475-477)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Stan wyposażenia *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji w furgony typu *APRD* i *ETDiE*, radiotelefony oraz zestawy ratownicze „R” był stanem istotnie odbiegającym od stanu normatywnego i oczekiwanego. Posiadanie wyposażenia w furgony na poziomie 50%, w radiotelefony na poziomie 30,2% i zestawy ratownicze „R” na poziomie 18,1% stanu wynikającego z norm należyłości, może mieć niekorzystny wpływ na sprawność i skuteczność działań ratowniczych policjantów *prd* na drogach dolnośląskich, w tym na autostradach i drogach ekspresowych.

Ponadto, według stanu na 30 czerwca 2016 r., z ogólnej liczby 11 jednostek *prd* na terenie, których znajdują się autostrady i drogi ekspresowe, cztery (*KPP Oleśnica*, *KPP Jawor*, *KPP Bolesławiec* i *KPP Zgorzelec*) nie posiadały na swoim stanie radiotelefonów (funkcjonariusze tych jednostek pobierali urządzenia do służby ze stanu właściwej dla nich komendy) oraz cztery (*KPP Oleśnica*, *KPP Środa Śląska*, *KPP Złotoryja*, *KPP Zgorzelec*) nie posiadały żadnego zestawu ratowniczego „R”.

(dowód: akta kontroli, str. 387-388, 612-613)

Jak wyjaśnił I Zastępca Komendanta, w latach 2015-2016 (I półrocze) ze względu na szczupłe środki finansowe, nie były dokonywane zakupy w ramach programów doposażania służb ruchu drogowego w sprzęt łączności. Wskazał także, iż wymiana oraz doposażenie (uzupełnianie braków) sprzętu transportowego odbywa się sukcesywnie na miarę możliwości technicznych i finansowych.

(dowód: akta kontroli, str. 615)

2. Ukończenie kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego (*RD*) przez 408 z 721, tj. ogółem przez 56,7% policjantów *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji (łącznie z funkcjonariuszami *WRD KWP Wrocław*) było niewystarczające i stwarzało ryzyko wykonywania zadań wymagających wiedzy specjalistycznej, przez policjantów nieposiadających odpowiedniego przeszkolenia zawodowego. Przedmiotowy wskaźnik był jeszcze niższy w czterech z 11 *KPP/KMP* na terenie, których znajdowały się autostrady lub droga ekspresowa (tj. *KPP* w Zgorzelcu – 34,8%, *KPP* w Trzebnicy – 42,9 %, *KMP* we Wrocławiu – 49,8%, *KPP* w Środzie Śląskiej – 55,6%).

(dowód: akta kontroli str. 375, 389)

Według § 2 ust. 1 zarządzenia Nr 609 *KGP* z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów³¹, zadania Policji w zakresie kontroli ruchu drogowego powinni wykonywać policjanci pełniący służbę w komórce właściwej do spraw ruchu drogowego, posiadający przeszkolenie w tym przedmiocie.

³¹ Dz. Urz. KGP z dnia 16 lipca 2007 r. ze zm.

I Zastępca Komendanta wyjaśnił, że zidentyfikowane potrzeby szkoleniowe garnizonu dolnośląskiego Policji przesyłane są na piśmie do Komendanta – Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, który zgodnie z zarządzeniem nr 609 KGP niezwłocznie przesyła zebrane potrzeby kierownikowi komórki organizacyjnej w sprawach szkolenia Komendy Głównej Policji, a kolejnym etapem decydującym o liczbie funkcjonariuszy skierowanych na kursy specjalistyczne jest ilość przyznanych miejsc na szkolenia dla poszczególnych Komendantów Wojewódzkich Policji przez Komendantów Szkół Policji, proporcjonalnie do zidentyfikowanych potrzeb szkoleniowych. Wskazał także, iż ilościowy/procentowy udział funkcjonariuszy komórek ruchu drogowego posiadających przeszkolenie specjalistyczne, w stosunku do wszystkich policjantów pełniących w nich służbę, wynika w dużej mierze z ilości kierowanych na to przeszkolenie funkcjonariuszy przez ich przełożonych właściwych w sprawach osobowych, tj. kierowników komórek organizacyjnych ruchu drogowego KMP/KPP województwa dolnośląskiego, a w dalszej kolejności Komendantów Miejskich/Powiatowych Policji.

Zgłaszane przez Komendanta potrzeby szkoleniowe w tym zakresie (planowana liczba osób do przeszkolenia w 2015 r. – 202, w 2016 r. – 222) nie były w pełni uwzględniane przez szkoły Policji w limitach miejsc na nie przewidzianych (liczba przeszkolonych osób w 2015 r. – 118, w 2016 r. (I połowa) – 77).

(dowód: akta kontroli str. 475-476, 616-618)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Współpraca Policji z podmiotem zarządzającym autostradą

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie dokonywano uzgodnień dotyczących projektowania autostrady, o których mowa w § 98 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych³².

Na etapie projektowania przebudowy lub remontu autostrad na terenie województwa dolnośląskiego projekty organizacji ruchu (czasowe i stałe) na dolnośląskich drogach krajowych, opiniowane były³³, w imieniu Komendanta przez upoważnionych funkcjonariuszy. W latach 2015-2016 (I połowa) na autostradach województwa dolnośląskiego zaopiniowano łącznie 107 projektów stałej organizacji ruchu oraz 131 czasowej organizacji ruchu. Jak wskazał Naczelnik WRD KWP Wrocław, zarówno stałe jak i czasowe organizacje ruchu na drogach krajowych zawsze posiadają opinię przedstawiciela tego Wydziału i zwyczajowo, przekazanie opinii Policji do organizacji ruchu jest poprzedzone osobistym kontaktem z pracownikami zarządcy drogi, a w trakcie tych spotkań na roboczo omawiane są bieżące problemy i zagrożenia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 540-542)

Stosownie do postanowień porozumienia KGP i GDDKiA z dnia 21 listopada 2003 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i GDDKiA

³² Dz. U. z 2002 r., Nr 12, poz. 116 ze zm.

³³ Stosownie do przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm. – dalej: „ustawa prawo o ruchu drogowym”) i § 7 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2003 r. Nr 177, poz. 1729 ze zm.) oraz decyzji nr 173/2014 Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie wydania upoważnień do opiniowania projektów organizacji ruchu.

w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, współpraca *pr* dolnośląskiego garnizonu Policji z GDDKiA, obejmowała także :

- wymianę informacji o zdarzeniach drogowych, w tym na autostradach i drogach ekspresowych z obszaru województwa,
- cykliczne wspólne objazdy (kontrole) dróg krajowych pod kątem identyfikacji i likwidacji miejsc szczególnie niebezpiecznych (kontrolą objęte były m.in. oznakowanie poziome i pionowe, sygnalizacja świetlna, urządzenia bezpieczeństwa ruchu) oraz przeglądy/lustracje dróg pod kątem ich stanu technicznego,
- kierowanie do GDDKiA uwag i propozycji policjantów w zakresie niezbędnych przedsięwzięć na drogach, zmierzających do poprawy bezpieczeństwa i porządku ruchu (w tym dotyczących infrastruktury drogowej),³⁴
- przekazywanie Policji danych o średnim dobowym natężeniu ruchu na poszczególnych odcinkach dróg krajowych, w tym na autostradach i drogach ekspresowych³⁵.

GDDKiA O/Wrocław nie przekazywała KWP Wrocław oraz innym jednostkom organizacyjnym Policji planów liniowych autostrad i dróg ekspresowych z pikietażem oraz zaznaczonymi obiektami inżynierskimi.

Współpraca KWP Wrocław z GDDKiA nie dotyczyła zagadnień w zakresie:

- a) zapewnienia Policji pomieszczeń przy autostradach i drodze szybkiego ruchu (w szczególności w obwodach utrzymania „OUA”, miejscach obsługi podróżnych „MOP” czy też miejscach poboru opłat „MPO”), w celu realizacji zadań utrzymania bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego oraz jego kontroli na drodze;
- b) umożliwiania Policji korzystania z istniejących urządzeń autostrady mogących zwiększyć skuteczność działania Policji, w szczególności urządzeń łączności alarmowej i w uzasadnionych przypadkach urządzeń łączności służbowej, o których mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym³⁶ oraz § 5 pkt 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ogólnych kierunków współpracy spółki z administracją drogową, Policją, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego³⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 540-545)

³⁴ Przykładowo WRD KWP we Wrocławiu w 2015 r. sporządził jedno, a w 2016 r. dwa wystąpienia do GDDKiA O/Wrocław o zamontowanie oraz o uzupełnienie siatek odgradzających zwierzęta od jezdni autostrady. W drugim wystąpieniu z 2016 r. (pismo nr R-I-5321-151/16 z dnia 9 września 2016 r.) wnioskowano także o niezwłoczne naprawienie ogrodzenia autostrady A-4 na odcinku 153+000 – 193+965.

³⁵ Przykładowo w dniu 10 października 2016 r. do WRD KWP Wrocław, w ramach realizowanej na zlecenie GDDKiA umowy na „Nadzór nad przeprowadzeniem usługi Generalnego Pomiaru Ruchu 2015 wraz z zebraniem, przetworzeniem i opracowaniem wyników” przekazano do wykorzystania 1 egzemplarz publikacji „Ruch drogowy 2015”. W nadesłanym dokumencie znajdowały się m.in. aktualne dane o średnim dobowym natężeniu ruchu na poszczególnych odcinkach autostrad i drodze ekspresowej na terenie województwa dolnośląskiego. Wraz z tym opracowaniem otrzymano mapy z następującymi informacjami: (1) Średni dobowy ruch roczny pojazdów silnikowych na sieci dróg krajowych w 2015 r., (2) Średni dobowy ruch roczny pojazdów silnikowych na sieci dróg krajowych w lipcu i sierpniu 2015 r., (3) Zmiany wielkości średniego dobowego ruchu rocznego pojazdów silnikowych na sieci dróg krajowych w latach 2010 – 2015, (4) Średni dobowy ruch roczny samochodów ciężarowych na sieci dróg krajowych w 2015 r.

³⁶ Dz.U. z 2015 r., poz.641 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2005 r., Nr 6, poz. 35

W badanym okresie KWP Wrocław nie wydawała dyspozycji usunięcia z autostrad i dróg ekspresowych unieruchomionych tam pojazdów oraz nie opracowała wewnętrznych standardów działania w tym obszarze.

Czynności powyższe prowadziły jednostki organizacyjne *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji, które w latach 2015-2016 (do 30 czerwca) nakazywały usunięcie pojazdów z autostrad i drogi ekspresowej ogółem w 132 przypadkach, z tego w 76 w 2015 r. oraz w 56 w I połowie 2016 r.

Działania Policji w przedmiocie usuwania z autostrad i dróg ekspresowych unieruchomionych tam pojazdów, w szczególności usuwania pojazdów na koszt właściciela w przypadku, gdy pojazd został pozostawiony w miejscu, gdzie było to zabronione i utrudniał ruch lub winny sposób zagrażał bezpieczeństwu, były realizowane na podstawie art. 130a ustawy *prawo o ruchu drogowym* oraz w oparciu o rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej³⁸, a także na podstawie wewnętrznych decyzji³⁹ komendantów KPP/KMP.

(dowód: akta kontroli, str. 376-378, 573-608)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jako przykład dobrych praktyk działania WRD KWP Wrocław zmierzające do zamontowania na wybranych węzłach autostrad i dróg ekspresowych województwa dolnośląskiego dodatkowego oznakowania, które by ostrzegało kierujących przed popełnieniem błędu wjeżdżania niedozwolonym wjazdem („pod prąd”) na te drogi. W tym celu zaproponowano GDDKiA O/Wrocław ustawienie na łącznicach na węzłach autostradowych i drogach ekspresowych po obu stronach znaków B-2 („zakaz wjazdu wszelkich pojazdów”) na odpowiednim tle z folii odblaskowo-fluorescencyjnej (np. koloru żółto - zielonego) lub samych znaków B-2. Podczas wspólnych (z pracownikami GDDKiA O/Wrocław) oględzin w terenie określono miejsca, w których kierowcy nieprawidłowo interpretując przepisy ruchu drogowego oraz istniejące oznakowanie mogą wjechać na

³⁸ Dz. U. z 2011 r., Nr 143, poz. 846 ze zm.

³⁹ Komendanci pięciu z 11 dolnośląskich KPP/KMP na terenie których znajdują się autostrady i droga ekspresowa wydali takie decyzje, tj.:

- a) decyzja nr 5/2013 Komendanta Powiatowego Policji w Bolesławcu z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie postępowania przy usuwaniu i zabezpieczaniu pojazdów mechanicznych przez Policję i prowadzenia ewidencji depozytów usunięcia i zabezpieczenia pojazdów;
- b) decyzja nr 33/2016 Komendanta Powiatowego Policji w Oleśnicy z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie usuwania pojazdów z drogi w trybie art. 130a ustawy *prawo o ruchu drogowym* przez policjantów na terenie działania Komendy Powiatowej Policji w Oleśnicy (wcześniej decyzja nr 5/2013 z dnia 23 stycznia 2013 r.);
- c) decyzja nr 93/2014 Komendanta Miejskiego Policji w Legnicy z dnia 3 czerwca 2013 r. w sprawie określenia zasad dla policjantów służby dyżurnej, którymi winni się kierować wzywając podmiot do usunięcia pojazdu;
- d) decyzja nr 114/2014 Komendanta Miejskiego Policji we Wrocławiu z dnia 3 września 2014 r. w sprawie postępowania policjantów w przypadku wydania dyspozycji przemieszczania lub usuwania pojazdów z dróg oraz ich umieszczania na parkingu strzeżonym;
- e) decyzja nr 68/2016 Komendanta Powiatowego Policji w Zgorzelcu z dnia 12 października 2016 r. w sprawie postępowania z pojazdami usuniętymi lub przemieszczonymi w trybie art. 130a i 50a ustawy *prawo o ruchu drogowym* przez funkcjonariuszy Komendy Powiatowej Policji w Zgorzelcu i jednostkach podległych (wcześniej decyzja nr 13/2014 z dnia 1 marca 2014 r.).

niewłaściwą jezdnię autostrady lub drogi ekspresowej. W wyniku powyższego rozpoznania postanowiono, że wytypowane miejsca zostaną dodatkowo oznakowane znakami B-2 po dwóch stronach jezdni. Staraniem poszczególnych Rejonów GDDKiA O/Wrocław opracowane zostały projekty zmiany organizacji ruchu, które po rozpatrzeniu przez Zespół Oceny Projektów Organizacji Ruchu GDDKiA oraz uzyskaniu pozytywnych opinii KWP Wrocław, zostały zatwierdzone przez dyrektora GDDKiA O/Wrocław i wykonane w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 546-548)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność KWP Wrocław w zbadanym zakresie.

5. Działania Policji związane z rozładowywaniem korków i zatorów na autostradzie

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie policjanci *pr*d dolnośląskiego garnizonu Policji podejmowali działania mające na celu rozładowanie korków i zatorów powstałych na autostradach i drogach ekspresowych województwa dolnośląskiego, łącznie w 21 przypadkach⁴⁰ (nie podejmowano natomiast działań i nie angażowano się w udzielanie pomocy osobom uwięzionym w korkach lub zatorach drogowych). Podczas wykonywania czynności na miejscu wypadku drogowego ze skutkiem śmiertelnym, do którego doszło 23 lipca 2015 r. na 174+700 km autostrady A4 (powiat oławski) KPP w Oławie oraz KPP w Strzelinie organizowały objazdy celem rozładowania zatorów drogowych na autostradzie. Podczas obsługi tego wypadku powiadomiono telefonicznie Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego, które zorganizowało pomoc osobom przebywającym w zatorach drogowych na autostradzie, powstałych w wyniku tego wypadku.

(dowód: akta kontroli, str. 378-382)

Przewidywane drogi objazdu w przypadku zamknięcia określonych dolnośląskich odcinków autostrad lub drogi ekspresowej zostały określone w planach działań ratowniczych dla tych dróg, opracowanych przez ich zarządcę (GDDKiA O/Wrocław). Plany te zawierały opis zalecanych tras objazdów dla odcinków międzywęzłowych z wykorzystaniem istniejącej sieci dróg publicznych zlokalizowanych w ich rejonie. Poza jednym przypadkiem do planów działań ratowniczych dołączone były załączniki graficzne obrazujące przebieg zalecanych tras objazdu.⁴¹

W powyższych planach działań ratowniczych, w punkcie dotyczącym zmiany organizacji ruchu, określono zadania Policji w czasie wyznaczania i prowadzenia objazdów oraz zasady współdziałania Policji i zarządcy drogi przy rozładowaniu korków lub zatorów drogowych. Zgodnie z nimi Policja podejmuje decyzję o poprowadzeniu objazdów drogą alternatywną, przy czym objazd danego odcinka drogi powinien być uruchamiany przez funkcjonariuszy Policji z właściwej terytorialnie KPP/KMP we współudziale z Zespołem Zarządzania Ruchem / Punkt Informacji Drogowej GDDKiA O/Wrocław i podlega weryfikacji przez Oficera

⁴⁰ Bez danych KMP we Wrocławiu, która nie prowadziła ewidencji działań związanych z kierowaniem ruchem i organizowaniem objazdów celem sprawnego rozładowania korków lub zatorów drogowych. W przypadku zaistnienia takich zdarzeń, patrole Policji pełniące służbę w tym rejonie podejmowały działania zmierzające do przywrócenia płynności ruchu poprzez kierowanie pojazdów na drogi niższych kategorii.

⁴¹ Załącznika graficznego obrazującego przebieg zalecanych tras objazdu nie posiadał plan działań ratowniczych dla autostrady A18 od km 70+878 do km 76+469.

Dyżurnego KWP Wrocław. Oznakowanie oraz organizacja prowadzenia objazdów realizowana powinna być przez siły zarządcy drogi oraz Policji działające na danym odcinku drogi.

(dowód: akta kontroli, str. 556-572)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, zwraca uwagę, iż co prawda w *Pdr* dla dolnośląskich autostrad i dróg ekspresowych, w przypadku zamknięcia określonych ich odcinków, zostały określone zalecane trasy objazdu z wykorzystaniem istniejącej sieci dróg publicznych, to jednak nie było w terenie żadnego oznakowania, które prowadziłoby kierowców po wyznaczonej trasie objazdu. Oznakowanie takie z pewnością ułatwiłoby kierowcom znalezienie odpowiedniej drogi objazdu oraz zmniejszyło utrudnienia w ruchu na drogach leżących w pobliżu zamkniętych odcinków. Wystąpienie w powyższej sprawie zostało skierowane w 2015 r.⁴² przez Naczelnika WRD KWP Wrocław do GDDKiA O/Wrocław. Proponowano w nim, aby oznakowanie takie wykonać zgodnie z propozycjami do zmian do „Szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach”, przedstawionych przez Departament Zarządzania Ruchem GDDKiA w Warszawie. Naczelnik WRD KWP Wrocław wskazał, że według informacji uzyskanych z GDDKiA O/Wrocław pismo Policji w sprawie oznakowania eksperymentalnego zalecanych tras objazdu zamkniętych odcinków autostrad i dróg ekspresowych województwa dolnośląskiego, zostało wysłane do Departamentu Zarządzania Ruchem GDDKiA w Warszawie, celem podjęcia decyzji w tej sprawie.

Zdaniem Naczelnika WRD KWP Wrocław, rozwiązanie powyższe powinno znaleźć się także w obowiązujących przepisach, tj. w rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych⁴³ oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁴⁴.

Należy przy tym zauważyć, iż Katalog dobrych praktyk GDDKiA,⁴⁵ do oznakowywania objazdów autostrad i dróg ekspresowych (w obrębie skrzyżowań) przewiduje stosowanie elementów stałej organizacji ruchu w postaci tabliczki objazdowe (w kolorze niebieskim w przypadku objazdów autostrad i w kolorze zielonym w przypadku objazdów dróg ekspresowych)⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 548-550, 553-555)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

⁴² Pismo nr R-I-5321-181/15/PR z dnia 15 października 2015 r.

⁴³ Dz. U. z 2002 r. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

⁴⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

⁴⁵ „Katalog dobrych praktyk porządkujący stosowane na drogach krajowych rozwiązania w zakresie oznakowania: pionowego, poziomego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.”

⁴⁶ W treści tabliczki znajdują się: strzałka wskazująca kierunek objazdu, piktogram przedstawiający symbol klasy drogi, numer drogi, napis (np. „O 15” oznaczający „objazd do węzła nr 15”).

Opis stanu
faktycznego

6. Działania kontrolne w Policji

W latach 2015-2016 (I półrocze) *Komendant* w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością podległych jednostek organizacyjnych Policji, przeprowadził jedną kontrolę z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W listopadzie 2015 r. kontrolerzy Wydziału Kontroli *KWP Wrocław* przeprowadzili kontrolę w zakresie organizacji i efektywności służby policjantów ruchu drogowego oraz nadzoru przełożonych. Kontrolą objęto dwie jednostki podległe *KWP Wrocław*, tj. *KPP* w Lwówku Śląskim oraz *KPP* w Oławie. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

- organizację służby policjantów ruchu drogowego, przygotowanie zawodowe oraz uczestnictwo w procesie doskonalenia zawodowego;
- prawidłowość prowadzenia dokumentacji służbowej przez policjantów;
- efektywność pracy policjantów skierowanych do pełnienia służby bezpośrednio na drodze;
- sposób sprawowania nadzoru nad przebiegiem służby pełnionej na drogach.

Kontrola nie obejmowała elementów przygotowania tych jednostek do prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

Zespół kontrolny ocenił działalność *KPP* w Lwówku Śląskim pozytywnie z uchybieniami⁴⁷, natomiast *KPP* w Oławie pozytywnie. Kontrolerzy w wystąpieniach pokontrolnych stwierdzili m.in. ogólnie dobre przygotowanie zawodowe policjantów do pełnienia służby w ruchu drogowym, zapewniające właściwą realizację zadań, wskazując jednocześnie konieczność skierowania na kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego 9⁴⁸ z 24 policjantów pełniących służbę w pionie ruchu drogowego, którzy do dnia kontroli nie zostali przeszkoleni w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 400-471)

Ponadto funkcjonariusze *WRD KWP Wrocław*, w ramach sprawowanego nadzoru nad organizacją i pełnieniem służby na drogach w *prd* jednostek organizacyjnych Policji garnizonu dolnośląskiego, przeprowadzili ogółem:

- 47 działań monitorujących o charakterze nadzorczo-instruktażowym w formie patroli oficerskich organizowanych i koordynowanych przez Naczelnika Wydziału Prewencji *KWP Wrocław*, na podstawie decyzji nr 101/2013 *Komendanta* z dnia 19 marca 2013 r. w sprawie organizacji patroli oficerskich Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu. Powyższe działania dotyczyły realizacji zadań i jakości pracy w jednostkach Policji i polegały w szczególności na sprawdzeniu: wykonywania obowiązujących procedur i algorytmów postępowania policjantów, znajomości zleconych zadań służbowych oraz identyfikacji trudności w ich realizacji, inicjatywy i aktywności policjantów w czasie służby, przestrzegania dyscypliny mundurowej;
- 145 czynności nadzorczych⁴⁹, realizowanych w ramach nadzoru instancyjnego Naczelnika oraz policjantów *WRD KWP Wrocław* nad *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji, na podstawie decyzji nr 366/2014 *Komendanta* z dnia 1 lipca 2014 r. w sprawie sprawowania nadzoru przez *KWP Wrocław* nad podległymi jednostkami Policji województwa dolnośląskiego. Przedmiotem czynności nadzorczych były wybrane obszary z zakresu zadań *prd* (np. sposób badania

⁴⁷ Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały uchybienia w zakresie organizacji i efektywności służby policjantów ruchu drogowego oraz nadzoru przełożonych, które nie miały jednak znaczącego wpływu na właściwe wykonywanie zadań w zakresie będącym przedmiotem kontroli. Do uchybień tych zaliczono m.in. wpisywanie do notatników służbowych policjantów zbyt ogólnikowych zadań doraźnych.

⁴⁸ Czterech policjantów w *KPP* w Lwówku Śląskim oraz pięciu w *KPP* w Oławie

⁴⁹ w tym 43 czynności nadzorcze w jednostkach mających na swoim terenie odcinki autostrad i dróg ekspresowych.

trzeźwości kierowców, wykonywanie zadań związanych ze zwalczaniem agresywnych zachowań na drogach oraz realizacja Dolnośląskiego Programu poprawy bezpieczeństwa pieszych), a także sprawowanie przez jednostki nadzoru nad stanem bezpieczeństwa w ruchu drogowym, pełnienie służby na drodze, w tym patroli na trasach objętych koordynacją centralną, sprawdzenie realizacji zadań wynikających z koncepcji wzmoczonych działań Policji pod kryptonimem „Bezpiecznie po autostradzie i ekspresówce”.

(dowód: akta kontroli str. 517-538)

W badanym okresie w KWP Wrocław nie przeprowadzano analiz działań jednostek Policji na autostradach i drogach ekspresowych, w przypadku zaistniałych wypadków lub katastrof. Jak wskazał Zastępca Naczelnika WRD KWP Wrocław, zgodnie z poleceniem Zastępcy Komendanta, po każdym wypadku ze skutkiem śmiertelnym funkcjonariusze Policji udają się na miejsce tego zdarzenia z odpowiednim zarządcą drogi, dokonują jego lustracji oraz sporządzają materiał poglądowy. W notatce z lustracji znajdują się m.in. informacje, czy infrastruktura drogowa mogła przyczynić się do zaistnienia zdarzenia oraz ewentualne wnioski do właściwego zarządcy dróg o zmianę organizacji ruchu w tym miejscu.

(dowód: akta kontroli str. 376)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁰ (dalej: „ustawa o NIK”), wnosi o podjęcie działań zmierzających do:

1. Przeszkolenia wymaganej liczby policjantów *prd* dolnośląskiego garnizonu Policji w zakresie ruchu drogowego.
2. Zapewnienia wyposażenia policjantów *prd* w furgony typu *APRD* i *ETDiE*, radiotelefony oraz zestawy ratownicze „R” w wymiarze określonym normami należności.



⁵⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

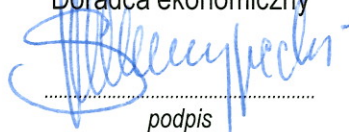
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia **13** grudnia 2016 r.

Kontrolerzy
Marek Skrzypecki
Doradca ekonomiczny



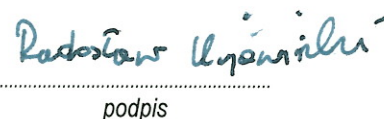
.....
podpis

Mariusz Orawczak
Starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński



.....
podpis

