

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa

Nr ewid. 201/1999/P/98/078/DON

I N F O R M A C J A

**o wynikach kontroli wykonywania przez Policję i Straż Graniczną
czynności administracyjno-porządkowych na drogach publicznych
i ich wpływ na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym.**

W a r s z a w a

s i e r p i e ń

1999 r.

SPIS TREŚCI	Str.
I. CZĘŚĆ OGÓLNA	3
1. Charakterystyka kontroli	3
2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności	5
3. Wnioski	11
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA	13
1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	13
2. Wypadki drogowe w Polsce, ich przyczyny i skutki	22
3. Istotne ustalenia kontroli	23
3.1. Czuwanie Policji nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie	23
3.1.1. Pełnienie służby przez funkcjonariuszy na drogach	23
3.1.2. Przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania zadań służbowych na drogach	29
3.1.3. Kontrola ruchu drogowego	32
3.1.4. Nakładanie grzywien w drodze mandatów karnych i ewidencja punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego	34
3.1.5. Zatrzymywanie dowodów rejestracyjnych	37
3.1.6. Zatrzymywanie praw jazdy i pozwoleń na kierowanie pojazdami oraz uniemożliwianie kierowania pojazdem, a także zatrzymywanie osób	38
3.1.7. Kierowanie wniosków o ukaranie do kolegów do spraw wykroczeń	41
3.2. Działania Policji zmierzające do poprawy stanu technicznego dróg i ich oznakowania	42
3.3. Kontrola ruchu drogowego przez Straż Graniczną w zasięgu terytorialnym przejść granicznych i w strefie nadgranicznej oraz współdziałanie z Policją w tym zakresie	44
3.4. Dokumentowanie czynności administracyjno-porządkowych wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej na drogach publicznych	46
III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI	50

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. Charakterystyka kontroli.

Temat kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od października 1998 r. do maja 1999 r. kontrolę oznaczoną numerem P/98/078 „Wykonywanie przez Policję i Straż Graniczną czynności administracyjno-porządkowych na drogach publicznych i ich wpływ na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym”.

Kontrolę podjęto z inicjatywy własnej NIK.

Celem kontroli było zbadanie i ocena realizowania przez Policję i Straż Graniczną obowiązków ustawowych w zakresie wykonywania czynności administracyjno-porządkowych na drogach publicznych w latach 1997-1998 i wpływu podejmowanych działań na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym z punktu widzenia legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Tematyka kontroli obejmowała głównie:

- wykonanie przez Komendanta Głównego Policji oraz Straży Granicznej delegacji ustawowych w zakresie czynności administracyjno-porządkowych na drogach publicznych;
- przygotowanie funkcjonariuszy i jednostek organizacyjnych Policji oraz Straży Granicznej do wykonywania zadań służbowych na drogach publicznych;
- organizacja i wykonywanie służby na drogach publicznych;
- koordynowanie i nadzorowanie służby na drogach publicznych;
- dokumentowanie czynności administracyjnych wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej na drogach publicznych i ocena wydanych decyzji pod względem legalności i celowości;
- podejmowanie i dokumentowanie prewencyjnych działań na rzecz podniesienia poziomu bezpieczeństwa na drogach publicznych;
- działania Policji zmierzające do poprawy stanu technicznego dróg i ich oznakowania.

Jednostki kontrolowane oraz źródła ustaleń i ocen.

1. Komenda Główna Policji.
2. Komenda Wojewódzka Policji w Opolu i Komenda Rejonowa Policji w Nysie.
3. Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie i Komenda Rejonowa Policji w Stargardzie Szczecińskim.
4. Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku i Komenda Rejonowa Policji w Bielsku Podlaskim.
5. Komenda Główna Straży Granicznej.
6. Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku i Graniczna Placówka Kontrolna w Kuźnicy Białostockiej.
7. Śląski Oddział Straży Granicznej w Raciborzu i Graniczna Placówka Kontrolna w Pietraszynie.
8. Pomorski Oddział Straży Granicznej w Szczecinie i Graniczna Placówka Kontrolna w Lubieszynie.
9. Oddział Południowy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Katowicach (do 31.12.1998 r. funkcjonujący jako Dyrekcja Okręgowa Dróg Publicznych) i jednostki podległe.

Ponadto zasięgnięto informacji w: Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; Centrum Szkolenia Policji w Legionowie; Departamencie Prewencji i Dozoru Celnego Głównego Urzędu Cel; Komendzie Oddziału Żandarmerii Wojskowej w Szczecinie; Wydziale Żandarmerii Wojskowej w Opolu oraz w Komendzie Straży Miejskiej w Opolu.

Uczestnicy kontroli.

Badania kontrolne przeprowadził Departament Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa NIK. Uczestnikiem kontroli była również Delegatura NIK w Katowicach, która skontrolowała Oddział Południowy Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Katowicach i jednostki podległe.

2. Synteza ustaleń kontroli i ocena kontrolowanej działalności.

1. **Zasadniczym aktem wykonawczym, regulującym w latach 1997-1998 organizację służby Policji na drogach, koordynację działań policyjnych w tym zakresie oraz nadzór ze strony przełożonych, był rozkaz nr 7/95 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 lipca 1995 r. w sprawie pełnienia służby na drogach przez policjantów.** Ponadto do służby na drogach publicznych odnosiły się: zarządzenie nr 23/93 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 1993 r. w sprawie organizacji pełnienia służby patrolowej oraz rozkaz nr 3/95 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie organizacji pełnienia służby w jednostkach organizacyjnych Policji.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie przeprowadzonych badań krytycznie ocenia fakt, iż wszystkie te regulacje nie były dostosowane do zmieniającego się ustawodawstwa, a w szczególności do kolejnych zmian ustawy o Policji. Sytuacja ta sprzyjała rutynowemu wykonywaniu obowiązków w zakresie służby na drogach przez policjantów, zarówno przez przełożonych jak i przez podwładnych.

Rutynowym działaniom sprzyjało również to, że przepisy powyższe odnosiły się do służb, struktur i nazw nie istniejących obecnie w Policji, np. policja ruchu drogowego i Biuro Ruchu Drogowego KGP. Od trzech lat nie wydano wytycznych w sprawie postępowania policjantów przy zabezpieczaniu imprez na drogach oraz wytycznych w sprawie pełnienia służby na autostradach. Brak wytycznych co do pełnienia służby na autostradach wyjaśniany był niewielką długością autostrad w Polsce [szerzej str. 23-24].

2. **Kontrola potwierdziła, że zasadniczą formą pełnienia służby przez policjantów na drogach publicznych była służba statyczna, często realizowana w stałych miejscach dróg.** Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia ten sposób pełnienia służby uznając, że jest on mało skuteczny w zapobieganiu patologii na drogach. Jest to tym bardziej naganne, że w Policji nie były realizowane w tym zakresie zalecenia Komendanta Głównego Policji z dnia 27 lipca 1998 r., a policjanci często sami decydowali o sposobie pełnienia służby, tłumacząc się brakiem paliwa. Kontrola wykazała jednak, że w tych przypadkach, gdzie stosowano w szerszym zakresie

patrolowanie dynamiczne, zwielokrotnione kilkoma patrolami, efekty co do płynności i dyscypliny ruchu były znacznie większe.

Krytycznie oceniono także dyscyplinę służby na drogach. Uchybienia stwierdzono już odnośnie odpraw do służby - w zakresie instruktażu i stawiania zadań. Zastrzeżenia NIK budziło dokonywanie zmian służb patrolowych i efektywność wykorzystania czasu przeznaczonego na tę służbę. Stwierdzono przypadki opóźnień wyjazdu na trasę patrolowania, zjeżdżania z tych tras w czasie innym niż przewidywał to regulamin, a także przerwy w służbie patrolowej. Niezależnie od tego, czy sytuacja ta miała miejsce za przyzwoleniem przełożonych, czy też bez ich wiedzy (co potwierdziła kontrola), działania te w znacznym stopniu obniżały dyscyplinę służby i jej efektywność. **Niektóre patrole Policji opuszczały także trasy centralnie koordynowane bez uzyskania w tym zakresie stosownej zgody.**

Ustalono, że część spośród kontrolowanych komend Policji **nierzetelnie opracowywała charakterystyki tras i nie dokonywały ich aktualizacji.** Zadania dla policjantów określano w sposób ogólny i jednolity, przez co nie zawierały one istotnych elementów zagrożeń i niezbędnych informacji [szerzej str. 25-26].

3. **Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia koordynację działań Policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku na drogach.** Obowiązek ten nie został wpisany do regulaminu organizacyjnego Biura Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP, w tym Wydziału Ruchu Drogowego. Pewne próby bieżącej koordynacji działań odbywały się rutynowo, pismami Zastępcy Komendanta Głównego Policji w stosunku do całej Policji oraz w ramach tzw. współpracy między poszczególnymi służbami i ogniwami w komendach wojewódzkich Policji. Z niektórych pism Zastępcy Komendanta Głównego Policji wynikało, że kontrole policyjne mają charakter rutynowy, bez wcześniejszego rozpoznania co do przypuszczeń, że kierujący pojazdem naruszył przepisy prawa [szerzej str. 24-25].

4. **Kontrola wykazała niedostateczne przygotowanie części funkcjonariuszy do kontroli ruchu drogowego.** Wielu z nich nie posiadało niezbędnego przeszkolenia specjalistycznego w tym zakresie (w Białymstoku - 13%, Opolu - 13,2%, Szczecinie - 20,8%). **Krytycznie należy ocenić także działania Zakładu Ruchu Drogowego Centrum Szkolenia Policji w Legionowie.** Zbyt dużo funkcjonariuszy oczekuje jeszcze na przeszkolenie w zakresie ruchu drogowego, a stwierdzone uchybienia programowe i w przygotowaniu kadry dydaktycznej nie dają gwarancji co do rzetelnego przygotowania policjantów do kontroli ruchu drogowego.

Stwierdzono również niedomogi w sprzęcie łączności oraz ograniczoną wydolność eksploatacyjną w części sprzętu transportowego.

Odnosnie kryteriów merytorycznych oceny pracy policjantów ruchu drogowego **ustalono, iż w dalszym ciągu głównym kryterium oceny pracy tych policjantów jest liczba nałożonych mandatów.** Zdaniem NIK, wskutek słabej organizacji służby i słabego nadzoru ze strony przełożonych, nie zostały wdrożone istotne kryteria oceny pracy policjantów w ruchu drogowym, jak aktywność w służbie, dyscyplina i rzetelność w działaniach zapewniających bezpieczeństwo i płynność ruchu drogowego na nadzorowanym odcinku trasy (drogi), pomimo iż Zastępca Komendanta Głównego Policji w piśmie z dnia 28 lipca 1998 r. polecił ich stosowanie [szerzej str. 24-25].

5. W ramach działań służących poprawie stanu bezpieczeństwa drogowego w latach 1997-1998 policjanci w tym okresie:

- **nałożyli grzywny w drodze mandatów karnych za wykroczenia w ruchu drogowym na 5.857.166 osób, z tego 5.464.137 na kierujących pojazdami i 378.392 na pieszych (w 1997 r. odpowiednio: 3.082.764, 2.864.789 i 208.051, a w 1998 r.: 2.774.402, 2.559.348 i 170.341). Ustalono, że około 70% naruszeń przepisów ruchu drogowego, za które nałożono grzywny, dotyczyło tylko 6 rodzajów naruszeń, w tym 4 związanych z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości, z 65 rodzajów naruszeń określonych w załączniku nr 1 do zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. W ocenie**

Najwyższej Izby Kontroli wysokość nakładanych grzywien nie zawsze była skorelowana z ilością punktów przypisanych kierującemu za dane wykroczenie. Często również grzywny nakładane za ten sam rodzaj wykroczenia różniły się wysokością nawet kilkadziesiąt razy. **W związku z tym, uznając uprawnienia Policji do indywidualizacji oceny stopnia niebezpieczeństwa popełnionego wykroczenia oraz wymierzania współmiernej kary, Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia dotychczasową praktykę Policji w zakresie wymierzania wysokości grzywien za ten sam rodzaj wykroczeń** [szerzej str. 34-36];

- **w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 25 kwietnia 1999 r. przypisali 1.666.707 kierowcom punkty za naruszenie przepisów ruchu drogowego**, przy czym do 25 kwietnia 1999 r. 879.931 kierowcom przypisane punkty zostały usunięte wobec nieprzekroczenia 24 punktów (20 punktów dla kierowców z rocznym stażem prawa jazdy). W wyniku powyższego w okresie tym policjanci złożyli 7.267 wniosków o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowców (egzaminy zdało 4.848 kierowców) oraz wnioskowali cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdami w stosunku do 250 kierowców [szerzej str. 36-37];
- **zatrzymali 813.034 dowody rejestracyjne (w 1997 r. - 429.121 dowodów, a w 1998 r. - 383.913). W tym zakresie Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła istotnych uchybień i nieprawidłowości;**
- **zatrzymali 247.009 praw jazdy (w 1997 r. - 135.781 praw jazdy, a w 1998 r. - 111.228). Ponad 81% praw jazdy zatrzymano ze względu na jazdę w stanie nietrzeźwości kierowców lub w stanie po użyciu alkoholu.** W czasie kontroli stwierdzono, że w KWP w Białymstoku znajdowała się dokumentacja opisująca przypadki, w których wobec orzeczenia przez kolegium do spraw wykroczeń zakazu prowadzenia samochodów osobowych przez kierowców kierujących pojazdem w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu, wydział komunikacji w Augustowie wydawał prawa jazdy na prowadzenie samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie do 3,5 tony. W uzasadnieniu powoływano się na fakt, iż decyzje kolegium dotyczyły samochodów osobowych, a nie ciężarowych [szerzej str. 38-40].

Kontrola wykazała, że policjanci czuwający nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach nie wykonywali czynności sprawdzających, czy kierujący pojazdem jest w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu (głównie narkotyków), ze względu na brak odpowiedniego sprzętu.

W wielu przypadkach nie zatrzymywano również pojazdów, których ładunek, masa lub nacisk osi zagrażały bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu na drogach. Po naliczeniu kary umownej i sporządzeniu protokołu zezwalano kierowcy na kontynuację jazdy przeładowanym pojazdem. Zdaniem NIK brak konsekwentnych działań w tym zakresie czyni tę kontrolę nieskuteczną.

Policjanci podczas kontroli ruchu drogowego zatrzymali w 1997 r. - 8.808 osób¹. Ustalono, że prowadzona przez policjantów ewidencja i statystyka zatrzymywanych osób była nierzetelna. W trakcie kontroli stwierdzono pojedyncze przypadki nieujęcia w ewidencji osób zatrzymanych przez policjantów pełniących służbę na drogach;

- skierowali do kolegium do spraw wykroczeń 705.715 wniosków o ukaranie za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w ruchu drogowym, z tego 426.831 wniosków dotyczyło kierujących pojazdami, a 54.400 pieszych. W 1997 r. wynosiło to odpowiednio 377.590, 234.000 i 27.591, a w 1998 r. - 328.125, 194.831 i 26.809. W kontrolowanych komendach wojewódzkich Policji i jednostkach podległych nie stwierdzono przypadków zaniechania skierowania wniosków do kolegiów o ukaranie kierowców odnotowanych w ewidencji, którzy prowadzili pojazdy w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu.

6. Na podstawie ustaleń dokonanych w Komendzie Głównej Policji oraz Oddziale Południowym Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Katowicach i jednostkach podległych stwierdzono, że efektywność działań Policji zmierzających do poprawy stanu technicznego dróg i ich oznakowania była jeszcze słaba. Wnioski Policji w tym zakresie nie zawsze były realizowane, a administratorzy dróg nie zawsze odpowiadali na kierowane do nich pisma w stosownym

terminie. Nie podejmowali także działań zmierzających do wnioskowanej przez Policję poprawy stanu technicznego dróg i ich oznakowania [szerzej str. 41-43].

7. **Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Straż Graniczną czynności administracyjno-porządkowych na drogach w zasięgu terytorialnym przejść granicznych i w strefie nadgranicznej oraz współdziałanie z Policją w tym zakresie.** Straż Graniczna realizowała czynności administracyjno-porządkowe na drogach w ramach realizacji swych zadań ustawowych. Biuro Dochodzeniowo-Śledcze Komendy Głównej Straży Granicznej opracowało i wydało „Wykaz wykroczeń za które funkcjonariusze SG upoważnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego”, wśród których wyodrębniono 6 wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi na drogach. **Ustalono, że funkcjonariusze SG nałożyli w 1998 r., w tym zakresie, 590 grzywien w drodze mandatów karnych.** Jednakże informacji o powyższym nie przesłano właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem komendantowi wojewódzkiemu Policji w celu ewidencji punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego. W trakcie kontroli Dyrektor Biura Dochodzeniowo-Śledczego KGSG podjął działania dla usunięcia tych uchybień.

Stwierdzono ponadto, iż realizując zadania w zakresie zapobiegania transportowaniu przez granicę państwową odpadów i szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów promieniotwórczych, **podjęto w 1997 r. - 47.410 interwencji, a w 1998 r. - 53.921.**

W zakresie wyposażenia jednostek SG w sprzęt techniczny stwierdzono braki w stosunku do ilości określonych w normach i tabelach należności, w szczególności w sprzęcie do kontroli chemiczno-radiometrycznej, pirotechnicznej i antyterrorystycznej oraz do wykrywania i identyfikacji narkotyków.

Działania wspólne funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji w zespołach (posterunkach, patrolach) miały pozytywny wpływ na poprawę bezpieczeństwa i porządku publicznego na drogach.

¹ W KGP brak było danych w tym zakresie za 1998 r.

8. Dokumentowanie czynności administracyjno-porządkowych wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej na drogach publicznych dokonywane było w notatnikach służbowych. Na podstawie zapisów w tych notatnikach sporządzana była statystyka działań Policji na drogach. Ponadto Policja sporządzała m.in. protokoły użycia przyrządów kontrolno-pomiarowych oraz protokoły zatrzymania osób do dyspozycji prokuratora lub sądu. **Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła istotnych uchybień i nieprawidłowości w tym zakresie.**

3. W n i o s k i

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi:

- *do Komendanta Głównego Policji o:*
 - dostosowanie wewnętrznych aktów normatywnych dotyczących ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym do obowiązującego stanu prawnego i obecnych struktur Policji;
 - jednoznaczne określenie kompetencji Biura Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP (Wydziału Ruchu Drogowego) w zakresie organizacji, koordynacji i nadzoru Policji nad bezpieczeństwem i porządkiem na drogach publicznych;
 - wyeliminowanie uchybień w zakresie przeszkolenia specjalistycznego policjantów wykonujących kontrole ruchu drogowego oraz zdyscyplinowanie działań Zakładu Ruchu Drogowego Centrum Szkolenia Policji w Legionowie;
 - spowodowanie, aby dominującym sposobem pełnienia służby na drogach był sposób dynamiczny w celu uaktywnienia policjantów i zapewnienia rzetelności w wykonywaniu obowiązków służbowych;
 - poprawę dyscypliny służby na drogach, a w szczególności wyeliminowanie uchybień w zakresie organizacji tej służby, przygotowania funkcjonariuszy oraz efektywnego wykorzystania czasu jej pełnienia;

- spowodowanie, aby podstawowym kryterium oceny służby policjantów na drogach była ich aktywność w służbie, dyscyplina i rzetelność w działaniach zapewniających bezpieczeństwo i płynność ruchu drogowego na nadzorowanym odcinku trasy (drogi);
- wyeliminowanie z dotychczasowej praktyki Policji rażących różnic w wysokości wymierzanych grzywien w drodze mandatów karnych za ten sam rodzaj wykroczenia i ściślejsze uzależnienie wysokości tych grzywien od ilości punktów przypisanych kierującemu za dane wykroczenie;
- podjęcie działań, aby policjanci czuwający nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach mogli wykonywać czynności sprawdzające, czy kierujący pojazdem jest w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu (głównie narkotyków) oraz aby kontrola pojazdów, których ładunek, masa lub nacisk osi zagrażają bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu na drogach była skuteczna;
- podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego i zgodnego ze stanem faktycznym prowadzenia dokumentacji dotyczącej kontroli ruchu drogowego;
- *do Komendanta Głównego Straży Granicznej o:* podjęcie działań na rzecz uzupełnienia wyposażenia SG w sprzęt i urządzenia techniczne do skutecznej kontroli ruchu drogowego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych i w strefie nadgranicznej.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności.

A. Policja

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji² w art.1 ust.2 pkt. 2 jako jedno z podstawowych zadań tej formacji wymienia ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym. Zadanie to Policja realizuje m.in. poprzez inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń; ściganie ich sprawców, a także kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych obowiązujących w miejscach publicznych, zaś w tym szczególnym przypadku, na drogach publicznych. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³, określa w przepisach art. 1 i art. 2 ust. 1 drogi mające cechę drogi publicznej. I tak w myśl art. 1 tej ustawy, jest to droga, z której może korzystać każdy „zgodnie z jej przeznaczeniem”. Ustawa ta dokonuje także klasyfikacji dróg publicznych na drogi ogólnodostępne, drogi ekspresowe i autostrady przyjmując kryterium dostępności i obsługi przyległego terenu (art. 3 pkt 1-3).

Do realizacji tych zadań Policja, zgodnie z przepisami wyszczególnionymi w rozdziale 3 ustawy o Policji, a zwłaszcza w art. 14 ust. 1, wyposażona została m.in. w kompetencje do wykonywania „czynności administracyjno-porządkowych”. Ustawa w przepisie tym wyszczególnia rodzaje tych czynności, tj.:

- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości (art.15 ust 1 pkt 1);
- zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w ustawach (pkt 2);
- zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego (pkt 2a);

² Dz.U z 1990 r. Nr 30, poz. 179 ze zm.

³ Dz.U.z 1985 r. Nr 14, poz. 60 ze zm.

- zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia (pkt 3);
- przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w ustawach (pkt 4);
- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w środkach transportu lądowego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary (pkt 5).

Zgodnie z art.16 policjanci mogą stosować środki przymusu bezpośredniego w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy.

W przypadku, gdy środki przymusu wymienione w art. 16, okazały się niewystarczające lub ich użycie, ze względu na okoliczności danego zdarzenia nie jest możliwe, policjanci mają prawo do użycia broni palnej (art.17). W treści tego przepisu wyliczone zostały w sposób szczegółowy zdarzenia, których zaistnienie upoważnia policjantów do zastosowania tego środka. W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, przy zachowaniu szczególnego trybu, Prezes Rady Ministrów, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w celu zapewnienia bezpieczeństwa publicznego lub przywrócenia porządku publicznego, może zarządzić użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów Policji. Ustawa w art.18 przewiduje również możliwość, w przypadkach nie cierpiących zwłoki, podjęcie takiej decyzji przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji który niezwłocznie zawiadamia o niej Prezesa Rady Ministrów. W przypadku gdy użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okazałoby się nie wystarczające, mogą być użyte do pomocy, na podstawie decyzji Prezydenta RP, wydanej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP.

Zgodnie z treścią przepisu art.3 ustawy o Policji "terenowe organy rządowej administracji ogólnej oraz samorządu terytorialnego" wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym także na drogach publicznych, na zasadach określonych w ustawach. Z kolei, zgodnie z treścią art.11 ustawy, przewodniczący zarządu gminy lub powiatu może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań

zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie ustawy Prawo o ruchu drogowym. I tak, do dnia 31 grudnia 1997 r. - ustawa z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym⁴, zaś od dnia 1 stycznia 1998 r. ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵.

Obowiązująca od dnia 1 stycznia 1998 r. ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, w dziale V - Kontrola ruchu drogowego, zawiera przepisy odnoszące się do uprawnień Policji w związku z wykonywaniem czynności w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowania ruchem i jego kontrolowania. Szczegółowe uprawnienia policjanta wynikające z powyższych czynności zostały określone w art. 129 ust. 2-4. Zgodnie z art. 129 ust. 2 policjant w związku z wykonywaniem czynności określonych w ust.1, jest uprawniony do:

- 1) legitymowania uczestnika ruchu i wydawania mu wiążących poleceń co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu,
- 2) sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem, świadectwa kwalifikacji, a także dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia,
- 3) żądania poddania się przez kierującego pojazdem lub przez inną osobę, w stosunku do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że mogła kierować pojazdem, badaniu w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu,
- 4) sprawdzania stanu technicznego, wyposażenia, ładunku, masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze,
- 5) sprawdzania zapisów urządzenia rejestrującego samoczynnie prędkość jazdy, czas jazdy oraz postoju,

⁴ Dz.U. z 1992 r. Nr 11, poz. 41 ze zm.

⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 98, poz. 602 ze zm.

- 6) zatrzymania, w przypadkach przewidzianych w ustawie, dokumentów stwierdzających uprawnienie do kierowania pojazdem lub jego używania,
- 7) wydawania poleceń:
 - a) osobie, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy lub zagrażającą jego bezpieczeństwu, albo osobie odpowiedzialnej za utrzymanie drogi,
 - b) kontrolowanemu uczestnikowi ruchu - co do sposobu jego zachowania,
- 8) uniemożliwienia:
 - a) kierowania pojazdem osobie znajdującej się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu,
 - b) korzystania z pojazdu, którego stan techniczny, ładunek, masa lub nacisk osi zagrażają bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu, powodują uszkodzenie drogi albo naruszają wymagania ochrony środowiska,
 - c) korzystania z pojazdu, jeżeli kierujący nim nie okazał dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia,
 - d) kierowania pojazdem przez osobę nie posiadającą uprawnień,
- 9) używania przyrządów kontrolno-pomiarowych, a w szczególności do badania pojazdu, określania jego masy, nacisku osi lub prędkości, stwierdzania naruszenia wymagań ochrony środowiska oraz do stwierdzania stanu trzeźwości kierującego,
- 10) usuwania lub przemieszczania pojazdu:
 - a) pozostawionego w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub zagraża jego bezpieczeństwu,
 - b) kierowanego przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości lub stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób,
 - c) kierowanego przez osobę nie posiadającą przy sobie wymaganych dokumentów uprawniających do kierowania i używania pojazdu, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób,
 - d) jeżeli kierujący nie okazał dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu lub stwierdzającego opłacenie składki tego ubezpieczenia,

- e) którego stan techniczny zagraża bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego, powoduje uszkodzenie drogi albo narusza wymagania ochrony środowiska, jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób,
 - f) przekraczającego dopuszczalną masę całkowitą lub nacisk osi,
 - g) utrudniającego prowadzenie akcji ratowniczej,
- 11) kontroli warunków i sposobu przewozu materiałów niebezpiecznych oraz wymagań związanych z tym przewozem,
 - 12) używania urządzeń nagłaśniających, sygnalizacyjnych lub świetlnych, służących do wydawania wiążących poleceń uczestnikowi ruchu,
 - 13) występowania w uzasadnionym przypadku z wnioskiem o ocenę stanu zdrowia kierującego pojazdem,
 - 14) blokowania kół pojazdu pozostawionego w miejscu, gdzie jest to zabronione, lecz nie utrudnia to ruchu lub nie zagraża bezpieczeństwu.

Natomiast warunki zatrzymywania przez Policję dowodów rejestracyjnych (pozwoleń czasowych) oraz praw jazdy i pozwoleń określono w art.132-139.

Delegację dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do wydania stosownych rozporządzeń określających tryb oraz jednostki i warunki ich współdziałania w zakresie zapewnienia sprawności ruchu, blokowania kół pojazdów, pilotowania pojazdów oraz ich usuwania, zawiera art.129 ust.5 ustawy, natomiast delegację odnośnie organizacji, warunków i sposobu wykonywania kontroli ruchu drogowego, warunków i trybu udzielania upoważnień do zatrzymywania pojazdów lub wykonywania niektórych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przez funkcjonariuszy innych organów oraz strażników straży gminnych (miejskich), a także wymaganego sposobu zachowania się kontrolowanego uczestnika ruchu, zawiera art. 131 ust. 1.

W art. 151 ust.2 ustawa wprowadza osiemnastomiesięczny okres zachowania mocy obowiązującej przepisów wykonawczych wydanych w oparciu o delegacje zawarte w treści ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. - Prawo o ruchu drogowym, o ile nie są one sprzeczne z obowiązującą ustawą. I tak, do czasu wydania rozporządzenia, o którym mowa w powołanym wyżej art.131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r., organizację oraz zasady wykonywania kontroli ruchu drogowego przez funkcjonariuszy Policji w

dalszym ciągu określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 1983 r. w sprawie organizacji i zasad wykonywania kontroli ruchu drogowego⁶. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia, funkcjonariusze Policji uprawnieni są do:

- legitymowania uczestników ruchu drogowego i udzielania im wiążących poleceń co do sposobu używania drogi i pojazdu;
- sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem;
- żądania poddania się przez kierującego pojazdem badaniom w celu ustalenia w organizmie zawartości alkoholu lub podobnie działającego środka;
- sprawdzenia stanu technicznego, wyposażenia lub masy pojazdu znajdującego się na drodze;
- zatrzymania - w przypadkach przewidzianych w ustawie z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym - dokumentów stwierdzających uprawnienie do kierowania pojazdem lub jego używania;
- wydawania poleceń osobom, które spowodowały przeszkody utrudniające ruch drogowy lub zagrażające jego bezpieczeństwu, albo osobom odpowiedzialnym za utrzymanie drogi;
- uniemożliwiania kierowania pojazdem osobie znajdującej się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo podobnie działającego środka oraz uniemożliwiania korzystania z pojazdu, którego stan techniczny zagraża bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu,
- używania przyrządów kontrolno-pomiarowych, a w szczególności do badania pojazdów, ich prędkości oraz do stwierdzenia stanu trzeźwości kierujących;
- usuwania lub przemieszczania, na koszt właściciela, pojazdu utrudniającego ruchu drogowy lub zagrażającego jego bezpieczeństwu;
- kierowania na badania lekarskie kierowców, jeśli uczestniczyli w wypadku drogowym, w którym są zabici lub ranni.

Zgodnie z art.130 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego. Sposób punktowania i liczbę punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu

⁶ Dz.U. z 1983 r. Nr 75, poz. 341 ze zm.

drogowego, a także warunki i sposób prowadzenia ewidencji w tym zakresie oraz tryb występowania z wnioskami o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji, określa Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Morskiej i Transportu oraz Ministrem Sprawiedliwości (art.130 ust.4). Kwestię tę uregulowano rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego⁷.

Obowiązujący od dnia 31 maja 1971 r. Kodeks Wykroczeń⁸, wielokrotnie nowelizowany, przewiduje w przepisach rozdz. XI odpowiedzialność karno-administracyjną za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r., w przepisach Działu VI w art. 141 typizowała nowe wykroczenie, oznaczone w Kodeksie Wykroczeń - art. 96a. W oparciu o art. 67 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia⁹, Minister Spraw Wewnętrznych rozporządzeniem z dnia 18 grudnia 1971 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które funkcjonariusze Milicji Obywatelskiej upoważnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁰, m.in. upoważnił funkcjonariuszy Policji do nakładania grzywien za wykroczenia zawarte w rozdziale XI Kodeksu Wykroczeń, a to za niektóre wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. W rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie nakładania, uiszczania i ściągania grzywien w postępowaniu mandatowym¹¹, określono warunki i tryb postępowania przy nakładaniu przez funkcjonariuszy mandatów, a także wskazano przypadki, gdy grzywny nie mogą być nakładane w drodze mandatu karnego.

3. W oparciu o art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy o Policji, Komendant Główny Policji decyzją Nr 101/98 z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie nadania regulaminów organizacyjnych jednostkom organizacyjnym Komendy Głównej Policji nadał m.in. regulamin organizacyjny Biuru Koordynacji Służby Prewencyjnej tejże Komendy (pkt 1

⁷ Dz.U. z 1998 r. Nr 52, poz. 329 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 414 ze zm.)

⁹ Dz.U. z 1971 r. Nr 12, poz. 116 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 37, poz. 344 ze zm.

ppkt 7). Zgodnie z § 2 tego regulaminu w skład biura m.in. wchodzi: Wydział III - Ruchu Drogowego. W § 6 regulaminu ustalono szczegółowy zakres zadań tego Wydziału, w tym m.in.:

- doskonalenie zasad organizacji służby, metod sprawowania nadzoru nad ruchem drogowym oraz ukierunkowanie działań Policji w tym zakresie;
- organizowanie i koordynowanie działań związanych z wykorzystaniem dróg w sposób szczególny;
- inicjowanie opracowania i udział w opracowywaniu projektów aktów prawnych dot. działalności policji ruchu drogowego lub innych podmiotów działających w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym;
- badanie i doskonalenie działalności pionu ruchu drogowego m.in. w zakresie prawidłowości stosowania prawa i środków prawnych oraz kształtowanie jednolitych zasad stosowania prawa i środków prawnych.

W komendach wojewódzkich Policji nadzór nad ruchem drogowym sprawowany był przez wydziały ruchu drogowego lub wydziały prewencji i ruchu drogowego. W komendach rejonowych Policji (od stycznia 1999 r. komendy powiatowe lub miejskie) sprawowanie nadzoru nad ruchem drogowym wykonywane było przez wydziały lub przez samodzielne sekcje ruchu drogowego. W komisariatach sprawowanie nadzoru nad ruchem drogowym prowadzone było przez komendantów lub przez sekcje ruchu drogowego albo referaty ruchu drogowego¹².

B. Straż Graniczna

1. Przepisy art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 4, 5, 12 i 13 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej¹³ określają niektóre ze szczegółowych kompetencji tej formacji. I tak do jej zadań należy:

- ochrona granicy państwowej;
- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;

¹¹ Dz.U. z 19991 r. Nr 94, poz. 601.

¹² Zarządzenie nr 10/96 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 marca 1996 r. w sprawie organizacji i zakresu działania komend i komisariatów oraz innych jednostek organizacyjnych Policji (nie publikowane).

¹³ Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz. 462 ze zm.

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej i innymi ustawami;
- zapewnienie porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości Straży Granicznej, także w strefie nadgranicznej, zapobieganie transportowaniu bez zezwolenia przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów jądrowych i promieniotwórczych, substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych, a także środków odurzających.

Zgodnie z art.9 ust.1 tej ustawy, funkcjonariusze Straży Granicznej w celu rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej¹⁴, wykonują m.in. czynności administracyjno-porządkowe.

Podkreślić przy tym należy, iż podobnie, jak stanowi to ustawa o Policji, ustawa o Straży Granicznej uprawnia również funkcjonariuszy tej formacji m.in. do:

- legitymowania lub w inny sposób ustalania tożsamości osoby, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że popełniła przestępstwo lub wykroczenie;
- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków m.in. w środkach komunikacji drogowej;
- zatrzymywania osób, jeżeli zachodzą warunki, o których mowa w art.11 ust. 1 pkt 5;
- przeszukiwania, m.in. środków transportu, celem zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa;
- zatrzymywania osób, legitymowania ich, ustalania tożsamości, przeszukiwania środków transportu, w tym drogowego. Uprawnienia te przysługują funkcjonariuszom Straży Granicznej w trakcie prowadzenia pościgu poza obszarem strefy nadgranicznej (art.11 ust.3).

2. W oparciu o art. 15 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Straż Graniczna jest uprawniona, w określonych przypadkach, do kontroli

¹⁴ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 1990 r. Nr 78, poz.461 ze zm.).

osób oraz środków transportu, bagaży i przedmiotów przy przekraczaniu granicy państwowej. Kontrola ta może odbywać się z zastosowaniem urządzeń technicznych oraz psów.

3. Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach¹⁵, Straż Graniczna ma prawo wydania decyzji unieważniającej wizę upoważniającą cudzoziemca do wjazdu na teren RP albo odmawia takiego wjazdu m.in. jeżeli jego wjazd lub pobyt są niepożądane z uwagi na konieczność ochrony ładu i porządku publicznego.

2. Wypadki drogowe w Polsce, ich przyczyny i skutki.

Wypadki drogowe w Polsce, ich przyczyny i skutki w latach 1996-1998 przedstawiały się następująco:

L a t a		1996	1997	1998
Wypadki ogółem		57.911	66.586	61.855
Zabici		6.359	7.310	7.080
Ranni		71.419	83.169	77.560
Nietrzeźwi kierowcy (sprawcy wypadków)		6.518	7.132	6.039
Skutki jazdy nie- trzeźwych kierowców	zabici	928	960	826
	ranni	8.807	9.896	8.534
Przyczyny wypadków	z winy kierującego	42.726	50.427	46.997
	w tym:			
	- niedostosowanie prędkości	12.988	15.055	13.922
	- nieudzielenie pierw- szeństwa przejazdu	8.074	10.586	10.278
	- nieprawidłowe manewry na drogach	6.119	6.881	6.243
	z winy pieszego	13.072	14.259	13.175

Źródło: Dane statystyczne Komendy Głównej Policji.

Powyższe wielkości wskazują, że stan bezpieczeństwa na drogach publicznych w Polsce jest bardzo niski. Wielokrotnie wyższe są rozmiary skutków zdarzeń drogowych w Polsce niż w innych krajach europejskich. Według danych Instytutu Transportu Samochodowego Centrum Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w

¹⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 114, poz. 739 ze zm.

Warszawie, w 1996 r. na 100 wypadków drogowych w Polsce liczba zabitych wniosła 11 osób, podczas gdy wskaźnik ten w Anglii wyniósł 1,5; w Szwajcarii - 3,0; w Szwecji - 3,7; we Francji - 6,3; w Hiszpanii - 6,9. W 1997 r. na 100 wypadków drogowych w Polsce liczba zabitych wyniosła także 11 osób, podczas gdy wskaźnik ten w Anglii wyniósł 2,0; Szwajcarii - 3,0; Szwecji - 3,0; we Francji - 7,0 i Hiszpanii - 7,0.

3. Istotne ustalenia kontroli.

3.1. Czuwanie Policji nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie.

3.1.1. Pełnienie służby przez funkcjonariuszy na drogach.

W okresie objętym kontrolą, pełnienie służby przez funkcjonariuszy na drogach odbywało się w oparciu o:

- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 grudnia 1983 r. w sprawie organizacji i zasad wykonywania kontroli ruchu drogowego, wydane na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁶;
- rozkaz nr 7/95 Komendanta Głównego Policji z dnia 7 lipca 1995 r. w sprawie pełnienia służby na drogach przez policjantów, wydany na podstawie art. 5 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Ponadto do służby na drogach publicznych odnosiły się: zarządzenie nr 23/93 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 maja 1993 r. w sprawie organizacji i pełnienia służby patrolowej i rozkaz nr 3/95 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 kwietnia 1995 r. w sprawie organizacji pełnienia służby w jednostkach organizacyjnych Policji.

Ustalono, że przedstawione wyżej regulacje wydane na podstawie ustawy o Policji, nie były dostosowywane do kolejnych zmian tej ustawy. W konsekwencji przepisy te odnoszą się do służb, struktur i nazw nie istniejących obecnie w Policji, tj.

¹⁶ Z dniem 1 lipca 1999 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz.U. Nr 53, poz. 563), wydane na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym. Rozporządzenie to w odmienny niż dotychczas sposób określa wykonywanie przez Policję kontroli ruchu drogowego. Nie precyzuje w jakich strukturach działa Policja na drogach (rodzaje patroli), lecz stanowi, że uczestnikom ruchu drogowego mogą być wydawane sygnały i polecenia związane z kontrolą ruchu drogowego przez

np. do policji ruchu drogowego oraz Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji. Niezależnie od powyższego stwierdzono, iż od trzech lat nie zostały wykonane dyspozycje zawarte w rozkazie nr 7/95 Komendanta Głównego Policji. Dotyczyło to niewydania wytycznych w sprawie postępowania policjantów przy zabezpieczaniu imprez na drogach oraz wytycznych w sprawie pełnienia służby na autostradach. Brak wytycznych, co do pełnienia służby na autostradach, wyjaśniany był niewielką długością autostrad w Polsce. Dyspozycja rozkazu nr 7/95 nie została jednak zmieniona. Podkreślić należy, iż Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już na potrzebę realizacji dyspozycji zawartych w rozkazie nr 7/95 w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Komendanta Głównego Policji z dnia 2 sierpnia 1996 r.

Zadania w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowania ruchem i jego kontrolowania, wykonywali w szczególności funkcjonariusze:

- zmotoryzowanych i pieszych patroli drogowych,
- posterunków kontroli drogowej,
- posterunków kierowania ruchem.

Ze względu na częstotliwość pełnienia służby na trasie, patrole ruchu drogowego dzieliły się na: stałe, pełniące służbę codziennie przez jedną, dwie lub trzy zmiany; sezonowe, pełniące służbę w określonym czasie oraz doraźne, pełniące służbę na trasach charakteryzujących się krótkimi okresami wzmożonego natężenia ruchu.

Dyslokację służby ustalali właściwi kierownicy komórki organizacyjnej ruchu drogowego na podstawie m.in.: analizy stanu bezpieczeństwa i porządku na drogach, w tym aktualnego nasilenia przestępstw i wykroczeń; natężenia i struktury ruchu na poszczególnych odcinkach dróg (ulic i skrzyżowaniach); planów centralnej i wojewódzkiej koordynacji służby; planów imprez, uroczystości na drogach i innych doraźnych zadań; uwag i wniosków zgłaszanych przez policjantów oraz inne organy, instytucje, organizacje, a także obywateli. Ponadto w planowaniu dyslokacji służby oraz precyzowaniu zadań i jej pełnienia uwzględniano pory roku, doby oraz dni tygodnia.

Odprawę do służby i rozliczenie jej wyników przeprowadzali bezpośredni przełożeni policjantów lub dyżurni jednostek organizacyjnych Policji. Rozliczenie ze służby potwierdzane było wpisem do notatnika służbowego policjanta.

Kontrola wykazała, że w Komendzie Głównej Policji nie prowadzono analizy stanu bezpieczeństwa i porządku na drogach, w tym aktualnego nasilenia przestępstw i wykroczeń. Utworzone na podstawie decyzji nr 101/98 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 kwietnia 1998 r., Biuro Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP (BKSP KGP), do którego zadań należało m.in. koordynowanie przedsięwzięć jednostek Policji dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym, nie prowadziło analiz stanu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, ponieważ nie było to przewidziane w regulaminie organizacyjnym Biura. Zdaniem NIK utrudniało to rzetelne planowanie i organizowanie służby policyjnej na drogach publicznych, w szczególności na trasach centralnie koordynowanych.

Przeprowadzona w trzech komendach wojewódzkich Policji oraz w wybranych jednostkach podległych kontroli w zakresie organizacji służby na drogach wykazała, że przy wyborze miejsca, czasu i sposobu pełnienia służby, nie zawsze uwzględniano zagrożenia występujące w ruchu drogowym. I tak np.:

- w komendach rejonowych w Opolu i Białymstoku, w godzinach największych zagrożeń w ruchu drogowym, tj. od 13,⁰⁰ do 15,⁰⁰, na trasach była niewielka ilość patroli z powodu prowadzenia w tym czasie odpraw do służby; ponadto:
- w KRP w Opolu, w dniu 12.11.1998 r. o godz. 5⁰⁰ stwierdzono przypadek, że policjanci z dwóch radiowozów pełnili służbę na ulicy Wrocławskiej na obrzeżach Opola, gdzie kierowcy najczęściej przekraczali dozwoloną prędkość, gdy tymczasem jeden z tych patroli wyznaczony był do pełnienia służby na innej drodze;
- w KRP w Bielsku Podlaskim stwierdzono przypadek przebywania funkcjonariuszy służby patrolowej w budynku komendy, podczas gdy w tym czasie winni pełnić służbę patrolową na drogach Bielska Podlaskiego.

Kontrola wykazała, że podczas odprawy służb patrolowych nie realizowano niektórych obowiązków zawartych w § 7 rozkazu Nr 7/95 KGP, tj. nie wyznaczano

dowódców patroli (w KWP w Szczecinie, w komendach rejonowych w Białymstoku i Opolu) oraz nie dokonywano sprawdzenia znajomości zadań i obowiązków (w KWP w Szczecinie, KRP w Nysie, Białymstoku i Opolu).

W § 4 rozkazu Nr 7/95 KGP nakazano m.in. opracowanie dla każdej trasy objętej stałą kontrolą Policji, szczegółowej charakterystyki (w tym m.in. dane ogólne, o natężeniu i organizacji ruchu, miejscach o szczególnym zagrożeniu i o ważniejszych obiektach i instytucjach), bieżące aktualizowanie tej charakterystyki oraz opracowywanie na jej podstawie zadań stałych dla policjantów. Tymczasem ustalono, że w niektórych jednostkach kontrolowanych (KRP w Prudniku i Stargardzie Szczecińskim) charakterystyki tras były opracowywane nierzetelnie i nie dokonywano ich aktualizacji. Zadania stałe natomiast w niektórych jednostkach Policji nie wynikały z charakterystyk tras i były formułowane ogólnie, jednolicie dla wszystkich policjantów (WRD KWP w Szczecinie, KRP w Prudniku). Należy nadmienić, że odpowiedzialny za nadzór Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu wyjaśniał, że zadania stałe wynikają wyłącznie z art. 1, 14 i 15 ustawy o Policji, natomiast nie odniósł się do treści rozkazu Nr 7/95 KGP. Także ustalenia z kontroli prowadzonych przez Inspektorat Komendanta Głównego Policji wykazały, iż niektóre charakterystyki tras nie zawierały istotnych elementów określonych w rozkazie Nr 7/95 KGP.

Kontrola wykazała, że efektywność wykorzystania czasu pracy policjantów w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem ruchu drogowego była niska, ponieważ czas przeznaczony na patrolowanie tras był zmniejszany m.in. poprzez opóźnienia wyjazdu (przedłużanie czasu trwania odpraw, pobieranie wyposażenia służbowego, obsługa pojazdów, wydłużone uruchamianie w zimie pojazdów nie garażowanych, uzupełnianie dokumentacji, przesłuchania świadków) oraz wcześniejsze powroty z trasy w celu przygotowania dokumentacji do rozliczenia służby. Ponadto ustalono, że:

- w KRP w Stargardzie Szczecińskim sekcja ruchu drogowego realizowała zadania likwidowania zdarzeń drogowych sporządzając na te okoliczności dokumentację według wymagań procesowych i ubezpieczeniowych, mimo tego, iż komendant wojewódzki w lutym 1998 r. (pismo Rd-261/98) zabronił policjantom wykonującym kontrole ruchu drogowego w województwie prowadzić postępowań wyjaśniających, przygotowawczych i postępowań w sprawach o wykroczenie. W piśmie tym

komendant podał, że policjanci ci, zamiast pracować na drogach, pełnili służbę w jednostkach i zajmowali się wyjaśnianiem zaległych spraw dotyczących zdarzeń drogowych;

- w WRD KWP w Szczecinie w dniu 18.11.1998 r. kontrola NIK stwierdziła, że policjanci z patrolu dwuosobowego, mający zadanie patrolowania pieszego rejonu Placu Kościuszki przebywali z osobą postronną (nie legitymowaną) w radiowozie poza rejonem patrolowania. Postępowanie takie było sprzeczne z § 12 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 rozkazu nr 7/95 KGP.

Zgodnie z § 9 rozkazu Nr 7/95 czas rozpoczęcia i zakończenia przerwy w trakcie pełnienia służby patrolowej oraz miejsca, należało każdorazowo odnotowywać zarówno w notatnikach służbowych policjantów, jak i planie dyslokacji patroli. Tymczasem w KRP w Białymstoku ustalono, iż u dyżurnego komendy nie było w ogóle planu dyslokacji patroli, a w KRP w Stargardzie Szczecińskim stwierdzono niezgodności zapisów w notatnikach i planie dyslokacji.

W zakresie bieżącej koordynacji działań policji na drogach stwierdzono, że odbywała się ona na podstawie pism Zastępcy Komendanta Głównego Policji. I tak, w piśmie nr E-III-418/8 z dnia 27 lipca 1998 r. stwierdził, iż „Do działań w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu drogowego należy włączać policjantów pionu prewencji...”. Natomiast w piśmie nr E-III-105/99 z dnia 26 stycznia 1999 r. stwierdził: „Do BKSP KGP napływają także informacje, iż «rutynowe» kontrole pojazdów stają się dominującą czynnością wykonywaną przez służby patrolowo-interwencyjne pionu prewencji. W związku z tym zakazuję przeprowadzania tego typu kontroli pojazdów przez te służby, w przypadku gdy nie zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że kierujący pojazdem naruszył obowiązujące przepisy”.

Podkreślić należy, że jedno z ogólnych zadań BKSP KGP wymienione w § 1 pkt 6 regulaminu organizacyjnego, tj. koordynowanie przedsięwzięć jednostek Policji dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym, nie zostało przypisane do realizacji żadnemu z podległych ogniw Biura, w tym również Wydziałowi III - Ruchu Drogowego.

W kontrolowanych komendach wojewódzkich Policji koordynacja służb patrolowych na drogach polegała na ich współpracy z dyżurnymi KRP (od 1999 r. dyżurnymi komend powiatowych Policji, komend miejskich Policji), ze służbami dochodzeniowo-śledczymi, prewencji oraz ogniwami administrującymi danymi i zbiorami o kierowcach i samochodach.

Na podstawie § 3 rozkazu nr 7/95 KGP wprowadzono na drogach krajowych centralną koordynację służby, ustalając wykaz dróg nią objętych oraz określono poszczególne dni tygodnia i godziny pełnienia służby na wyznaczonych odcinkach dróg. Polecenia związane ze służbą centralnie koordynowaną (pismo RI-450/97 Zastępcy KGP) dotyczyły m.in.:

- stałej współpracy służb patrolowych z wydziałami informatyki KWP w zakresie całodobowych sprawdzeń osób i rzeczy utraconych w wyniku przestępstw;
- zgody na wyznaczanie w składzie patroli zmotoryzowanych policjantów prewencji i pionów operacyjno-rozpoznawczych;
- realizacji zadań w rejonach przejść granicznych przy ścisłym współdziałaniu ze służbami operacyjnymi Policji oraz funkcjonariuszami właściwych miejscowo placówek Straży Granicznej i urzędów celnych;
- wydawania zgody na opuszczanie przez patrol drogi, tylko przez dyżurnego lub naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KWP;
- wyznaczenia dyrektora Biura Ruchu Drogowego KGP do sprawowania nadzoru nad realizacją tych zasad.

W powyższym zakresie stwierdzono, że niektóre patrole Policji opuszczały trasy centralnie koordynowane bez zgody osób do tego uprawnionych (np. w KRP w Białymstoku) lub nie rozpoczynały służby patrolowej w wyznaczonym czasie (przyjazd na trasę opóźniały np. patrole z KRP w Opolu). W KRP w Stargardzie Szczecińskim patrol wykonujący zadania wynikające z centralnej koordynacji, realizował szereg zadań dodatkowych, jak m.in. wzmożone działania „niebezpieczne przewozy”, likwidację zdarzeń drogowych i inne interwencje zlecane przez dyżurnego KRP. Inspektorat KGP

w czasie kontroli w 1998 r. ustalił także, że patrole opuszczały trasy centralnie koordynowane bez powiadomienia i zgody osób do tego uprawnionych.

Podkreślić należy, iż fakt prowadzenia kontroli ruchu drogowego przez służby patrolowo-interwencyjne kosztem innych zadań przedstawiany był w informacji NIK o wynikach kontroli realizacji zadań prewencyjnych przez Policję z 1996 r.¹⁷

3.1.2. Przygotowanie funkcjonariuszy do wykonywania zadań służbowych na drogach.

Kontrola wykazała, iż wielu funkcjonariuszy dokonujących kontroli ruchu drogowego nie posiadało niezbędnego przeszkolenia specjalistycznego w tym zakresie. I tak, np.: w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Białymstoku ustalono, że 13,7% policjantów wykonujących zadania służbowe na drogach województwa, nie odbyło przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego; w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Opolu wynosiło to 13,2%, a w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Szczecinie - 20,8%.

Braki w zakresie wyszkolenia, dotyczące nieprawidłowego zachowania się policjantów podczas kontroli pojazdów, ujawniły również kontrole Inspektoratu Komendanta Głównego Policji.

Stwierdzono, że w 1998 r. liczba policjantów oczekujących na kurs podoficerski ze specjalizacją w zakresie ruchu drogowego wynosiła 320 osób i była podobna jak w 1997 r. Natomiast liczba policjantów oczekujących na kurs aspirancki ze specjalizacją w zakresie ruchu drogowego wynosiła 200 osób i była wyższa w porównaniu do 1997 r. o 29%. Tymczasem kontrola Inspektoratu KGP, przeprowadzona w Centrum Szkolenia Policji w Legionowie w 1998 r. ustaliła m.in., że: plan pracy Zakładu Ruchu Drogowego na 1998 r. był powieleniem planu z 1997 r., jedynie z wykreśleniem pozycji dotyczącej przyjazdu Papieża; nie zrealizowano wszystkich celów dydaktycznych objętych programem pierwszego modułu pilotażowego policjantów z rezerwy kadrowej na stanowiska naczelników wydziału ruchu drogowego; występowały braki w zakresie

¹⁷ Informacja NIK o wynikach kontroli realizacji zadań prewencyjnych przez Policję, Warszawa 1996 r. (poufna).

doskonalenia zawodowego kadry dydaktycznej; niedostatecznie również sprawowano i dokumentowano nadzór nad kadrami dydaktycznymi.

W zakresie doskonalenia zawodowego ustalono, że w kontrolowanych komendach wojewódzkich Policji nie powołano zespołów szkoleniowych do opracowania, wdrożenia i nadzoru nad realizacją programów doskonalenia zawodowego, do czego zobowiązywało zarządzenie nr 32/96 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 września 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad szkolenia policjantów. Ponadto w komendach tych nie prowadzono, zalecanej przez Komendanta Głównego Policji (pismo nr Ks. 976/97 z dnia 9 grudnia 1997 r.), nauki języków obcych w zakresie podstawowych zwrotów związanych z kontrolą ruchu drogowego.

Odnosnie oceny policjantów, Zastępca Komendanta Głównego Policji w piśmie nr E-III-418/98 z dnia 27 lipca 1998 r. polecił, aby w ocenie pracy policjantów, jako podstawowe kryterium, przyjąć aktywność w służbie i działaniach zapewniających bezpieczeństwo i płynność ruchu drogowego na nadzorowanym odcinku. Ustalono jednak, iż w praktyce polecenie to nie było realizowane, a głównym kryterium oceny policjantów ruchu drogowego pozostawała nadal liczba nałożonych mandatów.

Na podstawie ewidencji w BKSP KGP ustalono, że według stanu na dzień 31 grudnia 1997 r. do kontroli ruchu drogowego wydzielonych było 1.856 samochodów. Z ilości tej 21% samochodów posiadało przebieg do 50 tys. km, 16% - od 50 do 100 tys. km, 31% - od 100 do 150 tys. km, 22% - od 150 do 200 tys. km i 10% - powyżej 200 tys. km. Biorąc pod uwagę, że samochody Polonez stanowiły podstawową markę eksploatowanych samochodów, ponad 30% tych samochodów miało przebiegi zbliżone do granicy możliwości eksploatacyjnych. Najwięcej wyeksploatowanego sprzętu samochodowego było w KWP w Gdańsku, Wrocławiu, Sieradzu i Tarnowie. Podkreślić należy, że wprowadzenie przez Policję do eksploatacji po 1995 r. 125 samochodów (w tym 75 w 1998 r.) z zamontowanymi kamerami video, rejestrującymi prędkość jazdy, przyczyniło się do uaktywnienia służby patrolowej na drogach. Jednak nieprzeszkolenie odpowiedniej liczby policjantów do obsługi tego sprzętu ograniczało możliwość efektywnego wykorzystywania tych samochodów.

Kontrola wykazała, że użytkowany przez Policję w ruchu drogowym sprzęt łączności był przestarzały. W KRP w Opolu stwierdzono, że patrole ruchu drogowego

oddalone od komendy powyżej 25 km nawiązywały łączność za pośrednictwem dyżurnych komisariatów Policji leżących w pobliżu miejsca patrołowania. Również sprzęt łączności znajdujący się na wyposażeniu dyżurnego operacyjnego kraju w Biurze Centralnym Sztabie Policji KGP uniemożliwiał w szeregu przypadkach nawiązanie łączności z dyżurnymi KWP.

Stwierdzono, że regulamin organizacyjny Biura Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP nie zawierał zapisów odnośnie zadań związanych z nadzorem nad działalnością Policji w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem w ruchu drogowym.

Z dokumentów zgromadzonych w Inspektoracie Komendanta Głównego Policji wynikało, że Inspektorat w latach 1997-1998 przeprowadził kontrole wykonywania przez Policję zadań w ruchu drogowym w komendach wojewódzkich Policji w Skierniewicach, Piotrkowie Trybunalskim, Łodzi i Częstochowie. W wyniku kontroli stwierdzono m.in. niedostateczny nadzór nad pracą służb patrolowych ruchu drogowego.

W komendach wojewódzkich Policji nadzór nad realizacją zadań w zakresie czuwania przez Policję nad ruchem drogowym sprawowany był przez zastępców komendantów wojewódzkich Policji oraz naczelników wydziału ruchu drogowego lub wydziału ruchu drogowego i prewencji.

Ustalono, że Wydział Ruchu Drogowego KWP w Białymstoku w 1997 r. przeprowadził 72 kontrole, a w 1998 r. - 66 kontroli; WRD KWP w Szczecinie odpowiednio: 144 i 143. W 18% tych kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie służby patrolowej na drogach.

Kontroli policjantów pełniących służbę na drogach dokonywali także bezpośredni ich przełożeni. Przykładem szczególnego nasilenia tego typu kontroli były kontrole Wydziału Ruchu Drogowego KRP w Opolu, w których planowano kontrole na każdej zmianie i skontrolowano w terenie w 1997 r.- 1050 zmian (95,9% wszystkich zmian), a w 1998 r. - 1038 zmian (94,8%).

Kontrola NIK wykazała, że system wewnętrznych kontroli w Policji i nadzór służbowy nie był na tyle skuteczny, aby zdołano wyeliminować stwierdzone nieprawidłowości. Ustalono, że w sprawozdaniu Biura Ruchu Drogowego KGP za 1997 r. zarejestrowanych było 2.669 skarg na sposób wykonywania czynności

służbowych przez policjantów ruchu drogowego. Z liczby tej potwierdzone zostały zarzuty zawarte w 257 skargach, co stanowiło 9,6%. Przedmiotem skarg najczęściej były:

- wątpliwości co do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego,
- wysokość nałożonej grzywny w drodze mandatu karnego,
- postępowanie policjantów na miejscu zdarzenia drogowego,
- sposób lub terminowość wykonywania czynności wyjaśniających,
- bezpodstawne zatrzymanie dokumentów,
- niekulturalne odnoszenie się do obywateli.

Odnośnie bieżącej koordynacji zadań przez Biuro Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP w 1998 r., Komendant Główny wyjaśnił, iż: opracowano koncepcję stosowania urządzeń do automatycznej kontroli i rejestracji prędkości pojazdów; opracowano i wdrożono koncepcję systematycznych działań o kryptonimie „Pomiar”, będącą nową strategią walki z nietrzeźwymi kierowcami, pozwalającą na zatrzymanie i poddanie kontroli trzeźwości każdego kierującego, niezależnie od tego, czy istnieją wystarczające powody do podejrzeń, iż prowadził on pojazd po spożyciu alkoholu; prowadzono działania natury legislacyjnej; opracowano koncepcję założeń funkcjonalno-organizacyjnych Policji przewidzianej do służby na autostradach płatnych; uczestniczono w pracach związanych z reformą organizacyjną Policji oraz uczestniczono w reaktywowaniu i pracach Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Podkreślić jednak należy, że w ocenie NIK znaczna część wymienionych wyżej zadań nie koresponduje z pojęciem bieżącej organizacji, koordynacji i nadzoru pełnienia służby na drogach publicznych, a w niektórych przypadkach wykracza poza ustawowe uprawnienia Policji.

3.1.3. Kontrola ruchu drogowego.

Kontrola ruchu drogowego, w myśl rozkazu nr 7/95 KGP, może być wykonywana w sposób:

- dynamiczny, polegający na patrolowaniu trasy pojazdem służbowym, śmigłowcem lub pieszo,

- statyczny, polegający na wykonywaniu czynności na posterunku lub kierowanie ruchem,
- dynamiczno-statyczny (statyczno-dynamiczny), polegający na patrolowaniu trasy w sposób przemienny.

Ustalono, że w kontrolowanych komendach wojewódzkich dominującym sposobem pełnienia służby na drogach była służba statyczna, często realizowana w stałych punktach dróg publicznych, gdy tymczasem Komendant Główny Policji polecił pełnić służbę dynamicznie (pismo Zastępcy Komendanta Głównego Policji nr E-III-418 z dnia 27 lipca 1998 r.). W praktyce polecenie to nie było realizowane, co uzasadniano brakiem paliwa. Zapisy w notatnikach służbowych nie zawsze odzwierciedlały czynności faktycznie wykonywane przez policjantów w czasie patrolowania tras. Powyższe stwierdzono w WRD KWP w Szczecinie i w KRP w Stargardzie Szczecińskim. Ustalenia w zakresie nierzetelnego i niezgodnego ze stanem faktycznym prowadzenia zapisów w notatnikach służbowych potwierdzały również wyniki kontroli przeprowadzonej przez Inspektorat Komendanta Głównego Policji w KWP w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim.

Czynności policjantów na posterunkach przy drogach publicznych związane były głównie z nakładaniem grzywien w drodze mandatów karnych za przekroczenie obowiązującej na danym odcinku prędkości. Ponadto z notatników tych wynikało, że na posterunkach wykonywano najczęściej następujące czynności:

- sprawdzanie ważności dokumentów uprawniających do kierowania i używania pojazdów oraz dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy obowiązkowego ubezpieczenia,
- badania w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu,
- sprawdzenia stanu technicznego, wyposażenia, ładunku, masy lub nacisku osi pojazdu znajdującego się na drodze,
- sprawdzanie czy pojazdy spełniają wymagania ochrony środowiska,
- sprawdzanie warunków i sposobu przewozu materiałów niebezpiecznych oraz wymagań związanych z tym przewozem.

Kontrola wykazała, że w notatnikach służbowych policjantów nie zawsze rzetelnie wpisywano czas kontroli, przez co naruszono § 23 ust. 4 pkt 2 rozkazu Nr 7/95 KGP.

W czasie kontroli ruchu drogowego nie przestrzegano też zasady asekuracji (jeden patrol kontrolował jednocześnie dwa pojazdy), co stwierdzono np. w WRD KWP w Opolu. Było to niezgodne z § 17 ust. 3 rozkazu Nr 7/95 KGP. Brak wzajemnego ubezpieczania się policjantów w patrolach stwierdzili również kontrolerzy z Inspektoratu KGP. Odnotowali ponadto nieprawidłowe zachowanie się policjantów podczas kontroli pojazdów, w tym podchodzenie do kontrolowanego pojazdu od strony jezdni, co również było sprzeczne z § 17 ust. 1 rozkazu Nr 7/95 KGP.

W 1997 r. osiem komend wojewódzkich Policji otrzymało (zakupione centralnie) urządzenia do rejestrowania wykroczeń na taśmie fotograficznej w przypadku wjazdu pojazdów na skrzyżowanie podczas wyświetlania czerwonego sygnału świetlnego. W wyniku utrwalenia na taśmie fotograficznej wykroczenia Policja wymierzała grzywnę w postaci mandatu karnego lub w razie odmowy kierowała wniosek do kolegium do spraw wykroczeń oraz przypisywała kierowcom 6 punktów. Urządzenie to w pełnym zakresie wykorzystywano w KWP w Lublinie, gdzie od maja 1998 r. do czasu zakończenia kontroli NIK zarejestrowało 1.278 wykroczeń. W pozostałych KWP, tj. w Katowicach i Szczecinie urządzenie wykorzystywano sporadycznie, w Kielcach i w Poznaniu - było w trakcie montażu, a w Gdańsku - urządzenia tego nie wykorzystywano (znajdowało się w magazynie). Podkreślić należy, że Zastępca Dyrektora Biura Koordynacji Służby Prewencyjnej KGP w piśmie nr E-III-155/99 skierowanym do Zastępcy Dyrektora Biura Logistyki Policji KGP poinformował, że urządzenia te pracują w Poznaniu i Kielcach, co było niezgodne ze stanem faktycznym.

3.1.4. Nakładanie grzywien w drodze mandatów karnych i ewidencja punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Podstawę prawną nakładania grzywny w drodze mandatu karnego stanowią przepisy ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 66 § 1 Kodeksu, policjanci mogą nakładać grzywny w

wysokości od 5 zł do 500 zł (od września 1998 r. od 10 do 500 zł), jeżeli schwytają sprawcę na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, albo pod nieobecność sprawcy stwierdzą naocznie lub za pomocą urządzenia pomiarowo-kontrolnego popełnienie wykroczenia, a nie zachodzi wątpliwość co do osoby sprawcy.

Ze sprawozdania STP-7 KGP wynikało, że w latach 1997-1998 funkcjonariusze Policji ukarali mandatami karnymi za wykroczenia w ruchu drogowym 5.857.166 osób, z tego 5.464.137 kierujących pojazdami i 378.392 pieszych (w 1997 r. odpowiednio: 3.082.764, 2.864.789 i 208.051, a w 1998 r.: 2.774.402, 2.559.348 i 170.341).

Podkreślić należy, że liczba mandatów nałożonych za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi na drogach w 1997 r. stanowiła ponad 91% wszystkich mandatów nałożonych przez Policję, a w 1998 r. - 93%.

Spśród nałożonych mandatów w 1997 r. za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi ruchu na drogach mandaty kredytowe stanowiły 1.422.117 (46,1%), a w 1998 r. - 1.408.968 (50,1%). Mandaty nałożone na cudzoziemców w 1997 r. wynosiły 170.807 (5,5%), a w 1998 r. - 136.766 (5%).

Ustalono, że w Komendzie Głównej Policji prowadzono ewidencję obcokrajowców, bez stałego zamieszkania na terenie kraju, którzy naruszyli przepisy ruchu drogowego. Jednak w ewidencji tej nie rejestrowano kwot grzywnien oraz ich zaległości w ściąganiu, co stanowiłoby istotną informację dla Straży Granicznej przy ponownym przekraczaniu granicy przez cudzoziemców.

Przeprowadzona w komendach wojewódzkich Policji kontrola wykazała, że około 70% stwierdzonych naruszeń przepisów ruchu drogowego, za które nałożono grzywny w drodze mandatów karnych, dotyczyło tylko 6 rodzajów naruszeń (w tym 4 związanych z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości) z 65 rodzajów naruszeń opisanych w załączniku nr 1 do zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego.

Stwierdzono, że w praktyce wysokość grzywnien nie była skorelowana z ilością punktów przypisanych kierującemu za dane wykroczenie. Często również grzywny nakładane za ten sam rodzaj wykroczenia różniły się wysokością nawet kilkadziesiąt

razy. Na przykład, w KWP w Opolu na podstawie ewidencji Zintegrowanego Systemu Informatycznego Policji za III kwartał 1998 r. ustalono, że w naruszeniach:

- C02 - niezastosowanie się do sygnalizacji świetlnych, za które przypisuje się kierowcom 6 punktów, na 74 nałożone grzywny, ich wysokość kształtowała się od 10 zł do 300 zł;
- C05 - niestosowanie się do znaku B2 „zakaz wjazdu”, za które przypisuje się kierowcom 6 punktów, na 74 nałożone grzywny, ich wysokość kształtowała się od 10 zł do 500 zł;
- E03 - przekroczenie prędkości od 31 do 40 km/godz., za które przypisuje się kierowcom 6 punktów, na 369 nałożonych grzywn, ich wysokość kształtowała się od 15 zł do 500 zł;
- E04 - przekroczenie prędkości od 21 do 30 km/godz., za które przypisuje się kierowcom 4 punkty, na 1.093 nałożone grzywny: 487 opiewały na 50 zł, 392 na 100 zł, 8 na 300 zł, i 1 grzywna 500 zł.

Powyższe zróżnicowanie wysokości grzywn, według złożonych wyjaśnień przez funkcjonariuszy podczas kontroli, spowodowane było m.in. brakiem taryfikatora grzywn oraz tym, że policjanci uwzględniali miejsce popełnienia wykroczenia (stopień zagrożenia), zachowanie się osoby, której wykroczenie dotyczyło, jak również jej warunki materialne.

W KGP znajdowało się pismo z dnia 12 kwietnia 1999 r. sporządzone przez pełnomocnika KGP ds. rozwiązywania problemów alkoholowych w Policji, skierowane do Komendanta Głównego Policji, które zawierało propozycje likwidacji patologii korupcyjnych podczas postępowania mandatowego przez policjantów, w którym wskazywano na: „potrzebę legalizacji ustawowej istniejącego stanu w taki sposób, aby policjant otrzymywał 25% prowizji od nałożonego mandatu”.

Kontrola wykazała, że na dzień 25 kwietnia 1999 r. w ewidencji policyjnej uwidoczniono 786.776 kierowców, którym przypisano punkty za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Podkreślić należy, że w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 25 kwietnia 1999 r. zaewidencjonowanych było ponadto 879.931 kierowców, którym przypisane punkty za naruszenia przepisów ruchu drogowego zostały w tym okresie usunięte wobec

nieprzekroczenia 24 punktów (20 punktów dla kierowców z rocznym stażem prawa jazdy).

Działania Policji wynikające z systemu punktowego w latach 1997-1998 przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Lp.	Działania Policji	1997 r.	1998 r.	do 25.05. 1999 r.
1	2	3	4	5
1.	Wnioski o kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy	2.597	3.523	1.047
2.	Wnioski o cofnięcie uprawnień do kierowania pojazdem	1	189	60
3.	Zdane egzaminy kontrolne przez kierowców	1.192	2.530	1.126

Przeprowadzona w powyższym zakresie kontrola KWP wykazała, że policjanci służb patrolowo-interwencyjnych KWP w Szczecinie nie zawsze przekazywali karty informacyjne do WRD KWP o ukaraniu kierowców na drogach w związku z naruszeniem przepisów ruchu drogowego. Brak tych informacji uniemożliwiał przypisanie kierowcom stosownych punktów za konkretne naruszenie przepisów ruchu drogowego.

3.1.5. Zatrzymywanie dowodów rejestracyjnych.

Dokumentami uprawniającymi do używania pojazdów, zgodnie z art. 132 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, były: dowód rejestracyjny oraz pozwolenie czasowe, które uzyskuje kierujący w wyniku czasowej rejestracji pojazdu na okres nie przekraczający 30 dni.

Szczegółowe przypadki zatrzymywania dowodów rejestracyjnych przez Policję dotyczyły: uzasadnionego przypuszczenia, że pojazd zagraża bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu albo narusza wymagania ochrony środowiska; w razie stwierdzenia, że pojazd nie został poddany badaniu technicznemu w wyznaczonym terminie lub badanie to zostało wykonane przez jednostkę do tego nie upoważnioną; w razie zniszczenia dowodu rejestracyjnego; podejrzenia podrobienia lub przerobienia i przypuszczenia, że dane w nim zawarte nie odpowiadają stanowi faktycznemu oraz w przypadku nieokazania przez kierującego dokumentu stwierdzającego zawarcie umowy

obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu. W tych przypadkach policjant miał obowiązek wydania pokwitowania, w którym mógł zezwolić na używanie pojazdu na czas nie przekraczający 7 dni, a ponadto wysłać zatrzymany dokument organowi, który go wydał, z wyjątkiem przypadków podejrzenia podrobienia lub przerobienia dokumentów i ich nieczytelności oraz nieokazania umowy obowiązkowego ubezpieczenia.

W 1997 r. Policja zatrzymała 429.121 dowodów rejestracyjnych, a w 1998 r. - 383.913 (łącznie 813.034 dowody).

W czasie kontroli stwierdzono, że policjanci zatrzymywali dowody rejestracyjne zgodnie z uprawnieniami zawartymi w ustawach prawo o ruchu drogowym z dnia 1 lutego 1983 r. oraz z dnia 20 czerwca 1997 r. Fakt zatrzymania dokumentów policjanci odnotowywali w notatnikach służbowych, a po zakończeniu służby zdawali je z załączonymi drukami pism przewodnich (do właściwych urzędów) przełożonym bądź dyżurnym jednostek Policji za pokwitowaniem. Policjanci zatrzymując dowody rejestracyjne wydawali kierowcom pokwitowania. Ustalono, że formularze pokwitowań, którymi posługiwali się policjanci z WRD KWP w Szczecinie, KRP w Opolu i KRP w Białymstoku zawierały niewłaściwą podstawą prawną zatrzymania dowodu.

Ponadto stwierdzono, że KWP w Szczecinie i Białymstoku przesyłały zatrzymane dowody rejestracyjne ze względu na brak umowy obowiązkowego ubezpieczenia do odpowiednich urzędów, pomimo wyłączenia tego przypadku przez ustawę.

3.1.6. Zatrzymywanie praw jazdy i pozwoleń na kierowanie pojazdem oraz uniemożliwianie kierowania pojazdem, a także zatrzymywanie osób.

Zasady zatrzymywania praw jazdy przez Policję zostały określone w art.135 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym. Policjanci zatrzymywali prawa jazdy w razie stwierdzenia, że kierujący pojazdem znajduje się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu, zniszczenia lub podejrzenia podrobienia lub przerobienia prawa jazdy oraz gdy upłynął termin ważności prawa jazdy, gdy wobec kierującego pojazdem wydane

zostało postanowienie lub decyzja o zatrzymaniu prawa jazdy lub orzeczono zakaz prowadzenia pojazdów albo wydano decyzję o cofnięciu prawa jazdy a także w razie przekroczenia przez kierującego 24 punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego (20 punktów w okresie 1 roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy). W przypadku zatrzymania prawa jazdy policjant miał obowiązek wydać stosowne pokwitowanie. Ponadto policjant może zatrzymać prawo jazdy w razie uzasadnionego podejrzenia, że kierowca popełnił przestępstwo lub wykroczenie, za które może być orzeczony zakaz prowadzenia pojazdu. Zatrzymane prawo jazdy, zgodnie z art.136 ww. ustawy, Policja powinna przekazać niezwłocznie, nie później niż w ciągu 7 dni, według właściwości kolegium do spraw wykroczeń albo organowi uprawnionemu do orzekania w sprawach o wykroczenia w trybie dyscyplinarnym, prokuratorowi lub kierownikowi rejonowego urzędu rządowej administracji ogólnej.

W 1997 r. Policja zatrzymała 135.781 praw jazdy, a w 1998 r. - 111.228 (łącznie 247.009). Należy nadmienić, że ponad 81% praw jazdy zatrzymano ze względu na jazdę w stanie nietrzeźwości kierowców lub w stanie po użyciu alkoholu.

W czasie kontroli stwierdzono, że w KWP w Białymstoku znajdowała się dokumentacja opisująca przypadki, w których wobec orzeczenia przez kolegium do spraw wykroczeń zakazu prowadzenia samochodów osobowych przez kierowców kierujących pojazdem w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu, wydział komunikacji w Augustowie wydawał prawa jazdy na prowadzenie samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie do 3,5 tony. W uzasadnieniu powoływano się na fakt, iż decyzje kolegium dotyczyły samochodów osobowych, a nie ciężarowych.

Kontrola wykazała, że policjanci czuwający nad bezpieczeństwem i porządkiem na drogach nie wykonywali czynności sprawdzających, czy kierujący pojazdem jest w stanie po użyciu środka działającego podobnie do alkoholu (głównie narkotyków), ze względu na brak odpowiedniego sprzętu.

W wielu przypadkach nie zatrzymywano również pojazdów, których ładunek, masa lub nacisk osi zagrażały bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu na drogach. Kontrole w tym zakresie policjanci prowadzili wspólnie z zarządami dróg, które w swojej dyspozycji posiadały odpowiednie wagi. Po stwierdzeniu przeciążenia pojazdu, pracownicy Zarządu Dróg sporządzali protokoły oraz naliczali kary umowne. W

praktyce bardzo rzadko uniemożliwiano korzystanie z pojazdu, którego ładunek, masa lub nacisk osi zagrażały bezpieczeństwu i porządkowi ruchu. Po naliczeniu kary umownej i spisaniu protokołu, zezwalano kierowcy na kontynuację jazdy przeładowanym pojazdem.

Zdaniem NIK brak konsekwentnych działań w tym zakresie czyni tę kontrolę nieskuteczną.

Niezależnie od powyższego odnotowano szereg nierzetelności dotyczących usuwania przez policjantów pojazdu na koszt właściciela. I tak:

- Wydana przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku decyzja Nr 19/98 z dnia 17 kwietnia 1998 r. w sprawie postępowania funkcjonariuszy Policji przy usuwaniu pojazdu na koszt właściciela zawierała szereg zapisów niezgodnych z występującymi w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym,
- Policjanci KWP w Szczecinie wydawali zezwolenia na odbiór zatrzymanych pojazdów z parkingów strzeżonych niezgodnie z wzorem ustalonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 kwietnia 1993 r. w sprawie określenia warunków i trybu oraz jednostek i zasad ich współdziałania z Policją w zakresie usuwania i blokowania pojazdów oraz pilotowania pojazdów nienormatywnych. Na zezwoleniach tych dodatkowo zamieszczano treść, której nie przewidziano w powołanym wyżej wzorze: „Koszty holowania i parkowania ponosi właściciel lub osoba upoważniona do odbioru pojazdu”.

W 1997 r. policjanci podczas kontroli ruchu drogowego zatrzymali 8.808 osób. Podkreślić należy, że od 1998 r. BKSP KGP nie zbierało danych o działalności policjantów na drogach w kraju, w tym także danych o zatrzymaniu osób. W czasie służby patrolowej na drogach policjanci z KWP w Szczecinie w 1997 r. zatrzymali 69 poszukiwanych osób, w 1998 r. - 85 osób; w KWP w Białymstoku odpowiednio 44 i 44 osoby, w KWP w Opolu - 71 i 173 osoby. Należy nadmienić, że sprawozdania w tym zakresie sporządzane były nierzetelnie w związku z nieprecyzyjnym przygotowaniem formularza (karty statystycznej pracy policjanta ruchu drogowego) przez Biuro Ruchu Drogowego KGP, wypełnianego przez policjantów dokonujących m.in. zatrzymań. W czasie kontroli ustalono również pojedyncze przypadki nieujęcia w ewidencji osób

zatrzymanych przez policjantów pełniących służbę na drogach, co było niezgodne z § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie trybu legitymowania, zatrzymywania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania bagaży i sprawdzania ładunku przez policjantów¹⁸. Dotyczyło to KRP w Opolu i KRP Śródmieście, podległej KWP w Szczecinie.

3.1.7. Kierowanie wniosków o ukaranie do kolegiów do spraw wykroczeń.

Wnioski do kolegiów do spraw wykroczeń policjanci sporządzali w szczególności w odniesieniu do osób kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości lub stanie po użyciu alkoholu, w razie odmówienia przyjęcia grzywny w drodze mandatu karnego, a także w przypadkach spowodowania kolizji lub niezastosowania się, w celu uniknięcia kontroli, do sygnału osoby uprawnionej do kontroli ruchu drogowego, nakazującej zatrzymanie. W latach 1997-1998 Policja skierowała do kolegium do spraw wykroczeń 705.715 wniosków o ukaranie za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w ruchu drogowym, z tego 426.831 wniosków dotyczyło kierujących pojazdami, a 54.400 pieszych. W 1997 r. wynosiło to odpowiednio 377.590, 234.000 i 27.591, a w 1998 r. - 328.125, 194.831 i 26.809.

Podkreślić należy, że ilość wniosków skierowanych przez Policję za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi na drogach w 1997 r. wynosiła 58.5% wszystkich wniosków sporządzonych przez Policję do kolegium do spraw wykroczeń, a w 1998 r. - 57,5%.

W WRD KWP w Szczecinie ustalono, że nie wszystkie wnioski zawierały wskazany przepis, który został naruszony oraz podpisy osób sporządzających wnioski o ukaranie. Naruszono przez to art. 21 § 1 i § 2 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

W stosowanych przez policjantów WRD KWP w Szczecinie, KRP w Opolu i KRP w Białymstoku w czasie kontroli w 1998 r. protokołach użycia urządzenia kontrolno-pomiarowego do ilościowego oznaczania alkoholu w wydychanym powietrzu, a także protokołach użycia aparatu Alkotest, dołączanych do wniosków do

¹⁸ Dz.U. z 1990 r. Nr 70, poz.409 ze zm.

kolegiów, zamieszczano niewłaściwe podstawy prawne wykonywania tych czynności. Ponadto w KRP w Opolu w protokołach przesłuchań świadka, będących dowodami przy wnioskach przesyłanych do kolegiów stwierdzono przypadki skreśleń i poprawek nie omówionych w protokołach oraz stosowanie w opisie zarzucanego czynu określeń nie występujących w ustawach, np. „stan nietrzeźwy” zamiast „stan nietrzeźwości”.

Nie stwierdzono w kontrolowanych komendach wojewódzkich Policji i jednostkach podległych przypadków zaniechania kierowania wniosków do kolegiów o ukaranie kierowców odnotowanych w ewidencji, którzy prowadzili pojazdy w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu.

3.2. Działania Policji zmierzające do poprawy stanu technicznego dróg i ich oznakowania.

Na podstawie danych uzyskanych w Komendzie Głównej Policji ustalono, że pracownicy WRD BKSP KGP opiniowali rozwiązania stałe i czasowe organizacji ruchu na autostradach i drogach ekspresowych. Rocznie opiniowali około 30 projektów. Powyższe prace były realizacją obowiązku wynikającego z rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 listopada 1992 r. w sprawie zarządzania ruchem na drogach¹⁹.

Ustalono, że w KGP nie było zbiorczej informacji o wnioskach sporządzanych przez Policję na terenie kraju dotyczących poprawy stanu dróg, ich oznakowań oraz organizacji ruchu. W badanych komendach wojewódzkich Policji istniały wydzielone ogniwa odpowiedzialne za współpracę z zarządami dróg, dyrekcjami okręgowymi dróg publicznych oraz wydziałami infrastruktury urzędów wojewódzkich. Policjanci z tych ogniw uczestniczyli w posiedzeniach komisji wojewódzkich i gminnych, które opiniowały zgłaszane projekty lub wnioski zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także uczestniczyli w przeglądach dróg wspólnie z przedstawicielami zarządów dróg. Z przeglądów tych komisje sporządzały protokoły.

Zarządom dróg policjanci komend wojewódzkich przesyłali ponadto wnioski, które m.in. dotyczyły: oznakowania pionowego i poziomego dróg, oświetlenia dróg,

¹⁹ Dz.U. z 1992 r. Nr 97, poz.485 ze zm.

nawierzchni jezdni, sygnalizacji świetlnej, urządzeń zabezpieczających i zieleni utrudniającej widoczność. I tak np.: według tych danych w 1997 r. policjanci KWP w Szczecinie przekazali 1732 wnioski, z czego zostało zrealizowanych 85,5%; w 1998 r. przekazali 1144 wnioski, z czego zrealizowano 82%.

W wyniku powyższych działań w KWP w Opolu np. w 1996 r. na terenie województwa rozpoczęto budowę tzw. „rond kompaktowych”. Ronda te poprawiły płynność ruchu pojazdów, wyeliminowały konieczność stosowania sygnalizacji świetlnej oraz ręcznej regulacji ruchu w okresach największego natężenia ruchu. Ponadto ronda te przyczyniły się do zwiększenia bezpieczeństwa na drogach, np. w Namysłowie przed wybudowaniem ronda w 1996 r. na skrzyżowaniu odnotowano 3 wypadki, 5 kolizji oraz wskutek tego 2 osoby ranne. W wyniku oddania ronda (w końcu 1996 r.) w latach 1997-1998 odnotowano tylko 2 kolizje.

Przeprowadzona szczegółowa kontrola w tym zakresie w Południowej Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych w Katowicach i jednostkach podległych wykazała, że w dyrekcji tej nie prowadzono rejestru zgłaszanych przez Policję wniosków dotyczących organizacji ruchu i bezpieczeństwa na drogach. Część wniosków realizowana była z opóźnieniami spowodowanymi głównie brakiem środków finansowych, a także niedostateczną skutecznością działania służb DODP. Nie informowano w niektórych przypadkach wnioskodawców o sposobie załatwienia ich wniosków lub informowano ze zwłoką. I tak, np. dopiero w kwietniu i maju 1998 r., m.in. po złożonych w kwietniu 1998 r. interwencjach Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Posła na Sejm RP u Wojewody Katowickiego, podjęto realizację wniosku Komendy Rejonowej Policji w Zawierciu z listopada 1997 r., dotyczącego zabezpieczenia znakami ostrzegawczymi i barierami energochronnymi łuku drogi krajowej nr 1 w Brudzowicach. Na tym odcinku drogi w 1997 r. w zdarzeniach drogowych zginęły 3 osoby, a 17 zostało rannych, a w okresie styczeń-kwiecień 1998 r. zginęło 7 osób i 27 zostało rannych. Do czasu kontroli NIK nie udzielono KRP w Zawierciu odpowiedzi na przekazany w październiku 1998 r. wniosek dotyczący zbadania geometrii drogi w Brudzowicach i ewentualnej przebudowy łuku tej drogi.

3.3. Kontrola ruchu drogowego przez Straż Graniczną w zasięgu terytorialnym przejść granicznych i w strefie nadgranicznej oraz współdziałanie z Policją w tym zakresie.

Straż Graniczna kontrolę ruchu drogowego w zasięgu terytorialnym przejść granicznych oraz w strefach nadgranicznych wykonywała w ramach realizacji ustawowych zadań związanych z kontrolą ruchu granicznego osób, środków transportu, towarów oraz zapewnieniem porządku publicznego w strefie nadgranicznej i w obszarze przejść granicznych. Zadania te realizowały odpowiednie struktury Straży Granicznej. W tym zakresie stwierdzono, że Podlaski Oddział Straży Granicznej nie posiadał zatwierdzonych przez Komendanta Głównego Straży Granicznej regulaminu organizacyjnego, co było niezgodne z § 15 ust.1 zarządzenia Nr pf 29 Komendanta Głównego SG z dnia 30 lipca 1997 r. w sprawie szczegółowego zakresu zadań i terytorialnego zasięgu działania terenowych organów Straży Granicznej oraz organizacji komend, strażnic, granicznych placówek kontrolnych, dywizjonów o pododdziałów odwodowych.

Straż Graniczna za naruszenie przepisów ruchu drogowego w przejściach granicznych i strefie nadgranicznej nakładała grzywny w drodze mandatów karnych oraz kierowała wnioski do kolegium do spraw wykroczeń. W 1998 r. upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatów karnych posiadało 2.519 funkcjonariuszy SG. Za wykroczenia w ruchu drogowym funkcjonariusze SG w 1998 r. nałożyli 590 grzywien w drodze mandatów karnych. Biuro Dochodzeniowo-Śledcze Komendy Głównej Straży Granicznej opracowało i wydało „Wykaz wykroczeń z komentarzem, za które funkcjonariusze SG upoważnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego”. W rozdziale 4 wykazu wymienionych było 6 wykroczeń (określonych w kodeksie wykroczeń) przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi na drogach, za które funkcjonariusze SG mogli nakładać grzywny, tj.:

- art. 84 - nie oznakowane przeszkody w ruchu drogowym,
- art. 85 § 1 - samowolna zmiana znaków lub sygnałów drogowych,

- art. 88 - prowadzenie lub pozostawienie pojazdu bez wymaganego oświetlenia,
- art. 90 - tarasowanie lub utrudnianie ruchu,
- art. 91 - zanieczyszczenie drogi lub pozostawienie na niej rzeczy,
- art. 100 - uszkodzenie drogi lub pasa drogowego.

Funkcjonariusze SG ujawnili w 1998 r. 2.538 przypadków naruszenia przez przewoźników przepisów ustawy z dnia 2 sierpnia 1997 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego²⁰, w tym: przez przewoźników zagranicznych – 2.002 przypadki i przewoźników polskich – 536. Naruszenia te polegały głównie na braku: zezwolenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej na przewóz osób i rzeczy (odpowiednio: 1.305 i 402 przypadki); zapisów zamontowanego w pojeździe urządzenia rejestrującego samoczynnie prędkość jazdy oraz czas jazdy i postoju kierującego pojazdem samochodowym (471 i 52 przypadki) oraz formularza jazdy (122 i 54 przypadki). Powyższe skutkowało nie wydaniem w 1.786 przypadkach kierowcom pojazdów samochodowych zarejestrowanych za granicą zezwolenia na wjazd do RP.

Realizując zadania w zakresie zapobiegania transportowaniu przez granicę państwową odpadów i szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów promieniotwórczych, funkcjonariusze granicznych placówek kontrolnych w ramach prowadzonych kontroli chemiczno-radiometrycznych i biologicznych (ekologicznych) podjęli w analizowanym okresie 101.331 interwencji (w 1997 r. – 47.410 i w 1998 r. – 53.921), w wyniku których zawrócono do nadawców 19.305 transportów (odpowiednio: 11.738 i 7.567) w tym: 3.643 ze złomem samochodowym (w tym 1.285 przewożących złom opon samochodowych).

W zakresie wyposażenia jednostek SG w sprzęt techniczny, stwierdzono braki w stosunku do ilości określonych w normach i tabelach należności w sprzęt, do kontroli chemiczno–radiometrycznej, pirotechnicznej i antyterrorystycznej oraz do wykrywania i identyfikacji narkotyków.

Oдноśnie współdziałania Straży Granicznej z Policją w zakresie czuwania nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach ustalono, że komendanci główni Straży Granicznej i Policji w dniu 15 czerwca 1998 r. zawarli porozumienie o

²⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 106, poz.677

współdziałaniu Straży Granicznej z Policją. Wcześniej w tej sprawie obowiązywało porozumienie z dnia 23 kwietnia 1997 r.

Współdziałaniem Straży Granicznej i Policji objęto m.in. organizowanie wspólnych działań o charakterze porządkowym w zakresie uprawnień funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, w tym posterunków na drogach dojazdowych do granicy państwowej.

Działania wspólne w zespołach (posterunkach, patrolach) funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji przyczyniały się do podnoszenia skuteczności w zakresie reagowania na wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi na drogach.

W wyniku wspólnych działań funkcjonariuszy Straży Granicznej i Policji w latach 1997-1998:

	<u>1997 r.</u>	<u>1998 r.</u>
- skontrolowano pojazdów	16.318	44.611
- wylegitymowano osób	16.318	67.391
- ukarano grzywnami w drodze mandatów karnych	2.800	5.778
- zatrzymano osób zameldowanych w kraju	227	982
- zatrzymano cudzoziemców w celu wydalenia	10	467
- zatrzymano nietrzeźwych kierowców	42	103
- zatrzymano pojazdów	93	136
- zatrzymano praw jazdy	44	156
- zatrzymano dowodów rejestracyjnych	44	293
- zabezpieczono papierosy (w paczkach)	13.036	55.717
- zabezpieczono alkohol (w litrach)	2.755	1.970
- ujawniono przestępstw	25	79

3.4. Dokumentowanie czynności administracyjno-porządkowych wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej na drogach publicznych.

Dokumentowanie czynności administracyjno-porządkowych wykonywanych przez funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej na drogach publicznych wykonywane

było w notatnikach służbowych. W § 23 rozkazu nr 7/95 KGP szczegółowo zostały określone informacje, które funkcjonariusz powinien zapisać w notatniku służbowym podczas przeprowadzanych kontroli, tj. m.in. czas i miejsce kontroli, dane osobowe kierujących, dane o pojazdach, zastosowany środek (pouczenie, mandat), dane o dokumentach zatrzymanych, podsumowanie przebiegu służby. Notatniki te niejednokrotnie prowadzone były w sposób mało czytelny, na co miały wpływ także trudne warunki, w których dokonywano zapisu.

Tryb rozliczania się funkcjonariuszy z dokumentów po zakończonej służbie został określony w § 25 rozkazu nr 7/95 KGP i był w zasadzie przez nich przestrzegany. Stwierdzono pojedyncze przypadki nierzetelnego rozliczania się policjantów służb patrolowo-interwencyjnych z ilości sporządzonych kart Mrd 5/1, które stanowiły m.in. podstawę do naliczania ilości punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego. Sporządzanie tych kart wynikało z dyspozycji § 23 ust. 4 pkt 10 rozkazu nr 7/95 KGP i zawierały one m.in. informacje o sprawcy, zdarzeniu, opis czynu (w tym kod czynu), podjętych środkach i czynnościach oraz o pojeździe.

Bezpośredni przełożeni policjantów prowadzili ewidencję wydanych notatników służbowych, przechowywali notatniki zapisane, a nowe wydawali policjantom po zwrocie zapisanego. Stwierdzono, że system przechowywania notatników służbowych przez Policję umożliwiał ich kontrolę, a także korzystanie, w razie potrzeby, z niektórych zapisów nawet po kilku latach od czasu zdania przez policjanta zapisanego notatnika.

Na podstawie zapisów w notatniku służbowym policjant po zakończeniu służby wprowadzał dane do statystycznej karty pracy, co było zgodne z § 25 rozkazu nr 7/95 KGP.

Należy podkreślić, że wzór statystycznej karty pracy, stanowiący załącznik nr 3 do rozkazu nr 7/95 KGP, był opracowany nieprecyzyjnie, w szczególności w zakresie treści tytułów kolumn informujących o ilości ujawnionych przestępstw, przez co dane wykazane w statystycznej karcie pracy odbiegały od danych rzeczywistych. Komendant Główny Policji w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, że rozpoczęto prace nad modyfikacją statystycznej karty pracy i w wyniku tych prac „ma powstać dokument, na podstawie którego w sposób bardziej obiektywny będzie można oceniać

efekty pracy policjanta. Opracowywany nowy system oceny efektywności służby, zgodnie z przyjętymi założeniami, ma większy nacisk kłaść na faktyczny stan bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, a nie opierać się jedynie o wymierne (łatwo policzalne) dane dotyczące liczby kontroli, czy stosowanych środków represyjnych”.

W kontrolowanych jednostkach Policji stwierdzono, że dokumentowane przez policjanta badania w celu ustalenia zawartości w organizmie alkoholu były również rejestrowane w książkach pracy aparatów wykorzystywanych do tych badań. W przypadku wykrycia w organizmie alkoholu powyżej dopuszczalnej ilości sporządzano ponadto protokół użycia urządzenia kontrolno-pomiarowego do ilościowego oznaczania alkoholu w wydychanym powietrzu lub protokół użycia aparatu „Alkotest”, który był podpisywany przez badanego oraz wykonującego badanie. W sporządzonych w 1998 r. protokołach zamieszczone były niewłaściwe podstawy prawne przy wykonywaniu tych czynności.

Fakt nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego odnotowywany był również w blockach mandatowych „w części grzbietowej” mandatów, które służyły do rozliczenia się z jednostką przekazującą policjantom blocki mandatowe.

Osoby zatrzymane ujmowano w książkach ewidencji osób zatrzymanych przez Policję, a ponadto przy każdym zatrzymaniu osoby sporządzano „protokół zatrzymania osoby”, w którym m.in. zamieszczano dane osoby zatrzymanej, osoby dokonującej zatrzymania, przyczynę zatrzymania, adnotację z podpisem zatrzymanego, że został pouczone o przysługującym mu prawie wniesienia do sądu zażalenia na zatrzymanie, prawie żądania powiadomienia wskazanej osoby oraz żądania kontaktu z adwokatem.

Sposób dokumentowania czynności administracyjno-porządkowych na drogach przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w rejonie przejść granicznych i w strefie nadgranicznej określony został w zarządzeniu nr pf 42 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 października 1997 r. w sprawie pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych.

Informacje o czynnościach administracyjno-porządkowych na drogach dokumentowane przez funkcjonariuszy strażnic SG w notatnikach służbowych w strefie nadgranicznej były następnie odnotowywane w książce służby dyżurnego operacyjnego strażnicy. Natomiast funkcjonariusze z granicznych placówek kontrolnych dane o kontroli osób i pojazdów odnotowywali bezpośrednio w książce służby placówki.

W czasie kontroli w oddziałach Straży Granicznej stwierdzono, że funkcjonariusze SG po nałożeniu grzywny w drodze mandatu karnego na kierowcę naruszającego przepisy ruchu drogowego, nie przesyłali informacji o powyższym właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania kierującego pojazdem komendantowi wojewódzkiemu Policji, do czego zobowiązywały postanowienia zawarte w § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego, a poprzednio w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie wnioskowania o sprawdzenie kwalifikacji kierujących pojazdami, naruszających przepisy i zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego²¹. W trakcie kontroli dyrektor Biura Dochodzeniowo-Śledczego KGSG podjął działania w celu usunięcia tych uchybień.

Dokumentowanie zatrzymania osób podczas kontroli na drogach przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w strefie nadgranicznej przebiegało analogicznie do dokumentowania wykonywanego przez policjantów. Funkcjonariusze Straży Granicznej fakt zatrzymania osoby odnotowywali w książce ewidencji osób zatrzymanych i sporządzali protokół zatrzymania osoby, w którym zamieszczali dane szczegółowe dotyczące danej osoby oraz pouczenia o przysługujących im prawach w związku z zatrzymaniem. Kontrola nie wykazała uchybień w tym zakresie.

²¹ Dz.U. z 1995 r. Nr 38, poz. 169 ze zm.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

O wynikach kontroli informowano na bieżąco kierowników kontrolowanych jednostek. Na podstawie protokołów kontroli wystosowano wystąpienia pokontrolne do jednostek organizacyjnych Policji oraz Straży Granicznej. W wystąpieniach tych zawarto następujące wnioski:

- **do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu o:**
 - zapewnienie stosownego przeszkolenia dla wszystkich policjantów ruchu drogowego, a także doskonalenia zawodowego;
 - podjęcie działań mających na celu uzupełnienie braków w wyposażeniu w sprzęt i uzbrojenie;
 - zapewnienie rzetelnego prowadzenia odpraw służbowych oraz spowodowanie, aby czas odpraw do służby nie pokrywał się z okresem największych zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
 - zapewnienie rzetelnego prowadzenia dokumentacji służbowej;
 - zdyscyplinowanie prowadzenia ewidencji osób zatrzymanych, tak aby była prowadzona zgodnie z wymogami prawa.
- **do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Szczecinie o:**
 - zapewnienie stosownego przeszkolenia dla wszystkich policjantów ruchu drogowego, a także doskonalenia zawodowego;

- podjęcie działań mających na celu uzupełnienie braków w wyposażeniu w sprzęt i uzbrojenie;
 - zapewnienie rzetelnego prowadzenia odpraw służbowych oraz spowodowanie, aby czas odpraw do służby nie pokrywał się z okresem największych zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
 - zapewnienie rzetelnego prowadzenia dokumentacji służbowej;
 - nieangażowania policjantów ruchu drogowego pełniących służbę patrolową do innych działań;
 - wyegzekwowanie od policjantów prewencji obowiązku niezwłocznego informowania właściwego komendanta wojewódzkiego Policji o kierowcach, którzy naruszyli przepisy ruchu drogowego;
 - zdyscyplinowanie prowadzenia ewidencji osób zatrzymanych, tak aby była prowadzona zgodnie z wymogami prawa.
- ***do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku o:***
 - zapewnienie wszystkim policjantom wykonującym czynności w zakresie kontroli ruchu drogowego przeszkolenia specjalistycznego oraz doskonalenia zawodowego;
 - podjęcie działań mających na celu uzupełnienie braków w wyposażeniu w sprzęt i uzbrojenie;
 - zapewnienie rzetelnego prowadzenia odpraw służbowych, a także aktualizowania zadań stałych;
 - spowodowanie, aby w czasie największych zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie prowadzono odpraw do służby;
 - używanie blankietów, na których dokumentowane były czynności administracyjne, z obowiązującą podstawą prawną;
 - wyegzekwowanie sporządzania planów dyslokacji patroli ruchu drogowego i rzetelnego pełnienia służby na trasach centralnie koordynowanych, zgodnie z zaleceniami Komendy Głównej Policji.
 - ***do Komendanta Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku o:***

- podjęcie działań zmierzających do jak najszybszego wprowadzenia regulaminu organizacyjnego Komendy Oddziału;
 - opracowanie tabel należności na sprzęt transportowy niezbędny do zabezpieczenia potrzeb jednostki oraz podjęcie działań w celu ich zatwierdzenia;
 - przygotowanie pododdziałów odwodowych do realizacji zadań określonych w decyzji Nr Pf 3 z dnia 25 lutego 1999 r. zmieniającą decyzję Nr Pf 40 Komendanta POSG w sprawie określenia szczegółowego zakresu zadań dla kierowniczych stanowisk w Oddziale;
 - spowodowanie uaktualnienia instrukcji oficera dyżurnego operacyjnego Oddziału;
 - spowodowanie ścisłego respektowania przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego przez funkcjonariuszy podległych jednostek organizacyjnych;
 - podjęcie działań na rzecz wyposażenia granicznych jednostek organizacyjnych w sprzęt łączności, informatyki, do kontroli chemiczno-radiometrycznej oraz pirotechnicznej, zgodnie z normami i tabelami należności.
- ***do Komendanta Śląskiego Oddziału Straży Granicznej w Raciborzu o:***
 - podjęcie działań w celu wyposażenia granicznych jednostek organizacyjnych w sprzęt techniczny - zgodnie z normami i tabelami należności - zwłaszcza w zakresie sprzętu łączności, informatyki, do kontroli chemiczno-radiometrycznej, pirotechnicznej i antyterrorystycznej oraz wykrywania i identyfikacji narkotyków;
 - zapewnienie funkcjonariuszom GPK dostępu do baz danych umożliwiających maksymalne skrócenie czasu sprawdzania zgodności numerów identyfikacyjnych pojazdu z jego dokumentami;
 - zobligowanie funkcjonariuszy do systematycznego i pełnego wykorzystywania uprawnień wynikających z posiadanych upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.
 - ***do Komendanta Pomorskiego Oddziału Straży Granicznej w Szczecinie o:***
 - włączenie do programów szkolenia - w ramach zajęć doskonalących - zagadnień związanych z kontrolą przestrzegania przepisów ruchu drogowego;

- podjęcie działań na rzecz wyposażenia jednostek organizacyjnych Oddziału w sprzęt techniczny - zgodnie z normami i tabelami należności - zwłaszcza w zakresie sprzętu łączności i informatyki.

Ponadto wystosowano wystąpienia pokontrolne do Komendanta Głównego Policji oraz Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Kierownicy jednostek kontrolowanych w odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne nie zgłosili zastrzeżeń, przedstawiając jednocześnie sposób usunięcia wskazanych nieprawidłowości, m.in. Komendant Główny Policji (w piśmie E-III-705/99 z dnia 12.07.1999 r.) zapewnił Prezesa Najwyższej Izby Kontroli o przystąpieniu do realizacji wniosków. Część wniosków już zrealizowano, w tym dnia 24 czerwca 1999 r. zatwierdzony i wdrożony został dokument pn. „Organizacja i szczegółowy zakres zadań Wydziału III - Ruchu Drogowego BKSP KGP”, rozszerzający zakres zadań tej komórki organizacyjnej, m.in. o zagadnienia związane z prowadzeniem analiz dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Ponadto został znowelizowany i był w trakcie procesu zatwierdzania „Regulamin organizacyjny BKSP KGP” oraz rozpoczęto prace nad modyfikacją karty statystycznej pracy policjanta ruchu drogowego.

Opracował:
doradca techniczny
Andrzej KALINOWSKI

DYREKTOR
Departamentu Obrony Narodowej
i Bezpieczeństwa Państwa

Józef DZIEDZIC

Z a t w i e r d z a m :

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Janusz WOJCIECHOWSKI

Warszawa, 1999-08-**31**

