



KPB.410.002.00.2016  
Nr ewid. 170/2016/P/16/035/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA  
PRZEZ POLICJĘ I STRAŻE MIEJSKIE (GMINNE)  
ZADAŃ W CELU ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA  
PIESZYM I ROWERZYSTOM**

**DEPARTAMENT PORZĄDKU  
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:  
Marek Bienkowski



**Zatwierdzam:**

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 28. X. 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

WPROWADZENIE .....	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	8
2.2. Synteza wyników kontroli.....	10
2.3. Doświadczenia międzynarodowe.....	14
2.4. Uwagi i wnioski.....	18
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....	21
3.1. Kadry i szkolenie.....	21
3.2. Identyfikacja i monitorowanie lokalizacji najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów .....	26
3.3. Skuteczność działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.....	50
3.4. Współpraca Policji i straży miejskich z podmiotami zewnętrznymi w zakresie inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz monitorowanie tych działań.....	68
4. INFORMACJE DODATKOWE .....	73
4.1. Organizacja kontroli, postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	73
5. ZAŁĄCZNIKI .....	74

## Wykaz stosowanych skrótowców, skrótów i pojęć

<b>BPIRD</b>	Biuro Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji (do 15 kwietnia 2016 r.)
<b>niechronieni uczestnicy ruchu drogowego</b>	w rozumieniu niniejszej informacji grupę tę stanowią piesi i rowerzyści uczestniczący w ruchu drogowym
<b>SEWiK</b>	System Ewidencji Wypadków i Kolizji – rejestr prowadzony przez Policję w systemie informatycznym
<b>kolizja drogowa</b>	zdarzenie drogowe, w którym powstały wyłącznie straty materialne
<b>wypadek drogowy</b>	zdarzenie drogowe, w wyniku którego była osoba zabita lub ranna
<b>Brd</b>	bezpieczeństwo ruchu drogowego
<b>KGP</b>	Komenda Główna Policji
<b>KWP</b>	Komenda Wojewódzka Policji
<b>KSP</b>	Komenda Stołeczna Policji
<b>KMP</b>	Komenda Miejska Policji
<b>KPP</b>	Komenda Powiatowa Policji
<b>Straże</b>	Straże miejskie lub gminne
<b>NP BRD</b>	Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w dniu 20 czerwca 2013 r.
<b>ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 677)
<b>ustawa o Policji</b>	Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.)
<b>ustawa o strażach gminnych</b>	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 706)
<b>ustawa PoRD</b>	Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.)
<b>zarządzenie Nr 635/06</b>	Zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (obowiązujące do 31 października 2015 r.)
<b>zarządzenie Nr 31/15</b>	Zarządzenie Nr 31 Komendanta Głównego Policji z 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (obowiązujące od 1 listopada 2015 r.)

Piesi i rowerzyści należą do najbardziej narażonych na odniesienie obrażeń uczestników ruchu drogowego. W Polsce ich sytuacja jest wyjątkowo zła, gdyż nasz kraj należy do grupy państw bardzo wysokiego ryzyka dla niechronionych uczestników ruchu drogowego. W latach 2010–2015 w Polsce miało miejsce prawie 181 tys. wypadków, w których poszkodowanych zostało ponad 239 tys. osób. W zdarzeniach tych niepokojąco duży udział mieli piesi i rowerzyści. O ile w 2010 r. stanowili oni 30% poszkodowanych i 39% zabitych we wszystkich wypadkach drogowych, to w ciągu kolejnych pięciu lat wskaźniki te wzrosły i w roku 2015 osiągnęły poziom odpowiednio 32% i 42%. W Unii Europejskiej stanowią oni przeciętnie 28% wszystkich ofiar śmiertelnych, a więc o 14 punktów procentowych mniej niż w Polsce<sup>1</sup>.

Stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów jest uzależniony od szeregu czynników – infrastruktury drogowej, świadomości i przygotowania uczestników ruchu drogowego, obowiązujących przepisów i stopnia ich przestrzegania, rozwiązań technologicznych w zakresie konstruowania pojazdów, itd. Jednak wbrew obiegowym opiniom, ogromna większość poszkodowanych to nie pijani lub niewidoczni piesi czy rowerzyści. Ofiarami są często dzieci i osoby starsze, ginące w ciągu dnia na nowych lub dopiero co zmodernizowanych drogach – w przypadku pieszych do zdecydowanej większości zdarzeń z ich udziałem dochodzi w miejscach, które z założenia powinny gwarantować im pełne bezpieczeństwo (np. przejścia dla pieszych, chodniki). Każdego roku to kierujący pojazdami w zdecydowanej większości są sprawcami tego rodzaju zdarzeń drogowych – stąd dużą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu odgrywają służby odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania prawa.

Kontrola stanowiła próbę weryfikacji tego, w jakim stopniu ukierunkowanie działań Policji i straży miejskich, w tym również represyjnych, oparte zostało na rzetelnej analizie problemu, a w jakim stopniu opierało się na przecuciu, czy też intuicji. Czy nie jest tak, jak w trakcie kontroli wskazał Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego jednej z kontrolowanych jednostek, że służbom patrolowym wciąż łatwiej jest ujawnić naruszenie przepisów przez pieszych, gdyż w mniejszym stopniu zwracają oni uwagę na obecność policjantów niż kierujący pojazdami? Czy na ukierunkowanie aktywności represyjnej Policji ma wpływ fakt, iż patrolom policyjnym (zwłaszcza poruszającym się pieszo) w przypadku ujawnienia wykroczenia łatwiej jest zatrzymać pieszego, niż poruszający się samochód? Zwłaszcza, że jak twierdzi zdecydowana większość ankietowanych policjantów pionu ruchu drogowego, liczba wystawionych mandatów ma wpływ na ocenę pełnionej służby przez przełożonych (tj. w myśl zasady im więcej, tym lepiej).

Niniejsza kontrola stanowi część szerszego projektu, którego elementami są przede wszystkim przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2015 r. kontrole w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów na drogach publicznych<sup>2</sup> oraz kontrola funkcjonowania systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>3</sup>. Stanowi ona także kontynuację działań na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego,

<sup>1</sup> Dane Komisji Europejskiej – źródło: [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/pdf/statistics/dacota/asr2015.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/statistics/dacota/asr2015.pdf).

<sup>2</sup> Kontrola nr P/15/034 „Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych” – informacja została opublikowana i jest dostępna na stronie internetowej NIK: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/15/034/>. Kontrola ta koncentruje się na kwestiach infrastrukturalnych.

<sup>3</sup> Kontrola nr I/15/002 „Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego” – informacja została opublikowana i jest dostępna na stronie internetowej NIK: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/I/15/002/KPB/>.

zapoczątkowanych cyklem kontroli przeprowadzonych w 2013 r.<sup>4</sup>. Wyniki tych kontroli, zaprezentowane w lipcu 2014 r. w tzw. megainformacji „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, skłoniły Najwyższą Izbę Kontroli do bardziej szczegółowego przyjrzenia się problemowi bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

---

<sup>4</sup> Obejmującym m.in. kontrole P/13/100 „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”, P/13/078 „Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym”, R/13/001 „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych”, P/13/145 „Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego”, D/13/504 „Instalowanie i wykorzystanie przez straże miejskie stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych”.

# 1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

## Tytuł i dane identyfikacyjne kontroli

Kontrola planowa nr P/16/035 – „Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom”.

## Cel główny kontroli

Głównym celem kontroli było sprawdzenie, czy działania podejmowane przez Policję i straże miejskie (gminne) zapewniają bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego.

## Cele cząstkowe

Celami cząstkowymi kontroli było dokonanie oceny:

- 1) działań w zakresie identyfikacji i monitorowania lokalizacji najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów,
- 2) skuteczności działań Policji i straży miejskich (gminnych) na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów,
- 3) współpracy służb z podmiotami zewnętrznymi w zakresie inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz monitorowanie działań.

## Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono:

- na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK w Komendzie Głównej Policji oraz w 10 terenowych jednostkach organizacyjnych Policji (komendy miejskie/powiatowe i Stołeczna Policji), zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności;
- na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK w 10 komendach straży miejskich, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 2 ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolą objęto działania ww. podmiotów w zakresie organizacji i nadzoru nad realizacją zadań prowadzonych w ramach zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, zwłaszcza jego niechronionych użytkowników. Szczegółowe badania w tym zakresie obejmowały m.in. analizę uwarunkowań prawnych, procesu szkolenia, a także wewnętrznych dokumentów związanych z realizacją zadań w tym newralgicznym obszarze. Kluczowe badania kontrolne przeprowadzono, z uwagi na zakres ich właściwości, w komendach miejskich, powiatowych i Stołecznej Policji – dotyczyły one identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, systemu monitorowania zdarzeń z udziałem tej grupy uczestników ruchu drogowego, zakresu przeprowadzanych analiz w tym obszarze oraz faktycznego sposobu ich wykorzystania. Bezpośrednie badania kontrolne uzupełnione zostały anonimowym badaniem ankietowym 485 funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego. Pytania ankietowe dotyczyły praktycznych aspektów przygotowania do pełnienia służby na drogach, wykonywania czynności patrolowych, a także prowadzenia dokumentacji zdarzeń drogowych. Ankietowanych poproszono także o wyrażenie opinii i ocen w zakresie obowiązujących uregulowań prawnych dotyczących bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

## Okres objęty kontrolą

Badaniem objęto działania kontrolowanych podmiotów w latach 2014–2015 oraz działania podejmowane przed i po tym okresie, jeśli miały one bezpośredni związek kwestiami będącymi przedmiotem kontroli.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

**W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania realizowane w latach 2014–2015 przez Policję i Straże w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom były niewystarczające w stosunku do faktycznego poziomu zagrożenia tej grupy uczestników ruchu drogowego. Zarówno bowiem skala, jak i kierunek prowadzonych działań dotyczących: rozpoznawania zagrożeń, planowania i realizacji zadań przeciwdziałających zagrożeniom oraz współpracy pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w problematykę bezpieczeństwa ruchu drogowego, w ograniczonym stopniu wpływały na poprawę poziomu bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Dostrzegając podejmowane inicjatywy, zauważyć należy, iż bez wdrożenia systemowych działań, w tym dokonywania analiz wpływu poszczególnych realizowanych zadań na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, nie będzie możliwa identyfikacja oraz wzmocnienie tych przedsięwzięć Policji i Straży, które realnie przyczyniają się do ograniczenia liczby ofiar wypadków drogowych wśród pieszych i rowerzystów.**

#### Rozpoznawanie zagrożeń

Zapewnienie właściwej identyfikacji miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów powinno być podstawą planowania i realizacji zadań w obszarze brd, w tym działań profilaktycznych, infrastrukturalnych, jak również prewencyjnych i represyjnych.

Komendant Główny Policji wdrożył działania polegające na diagnozie zagrożeń bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym, jednakże ich realizacja nie gwarantowała prawidłowej identyfikacji zagrożeń w skali kraju. Komendant nie podejmował natomiast takich działań w stosunku do rowerzystów, pomimo że statystyki policyjne wskazywały na przestrzeni lat 2012–2015 stosunkowo dużą liczbę wypadków z udziałem tych uczestników ruchu (około 13–14% ogółu wypadków, tj. powyżej 4,5 tys. rocznie), w tym także ofiar śmiertelnych (ok. 9% ogółu ofiar śmiertelnych, tj. około 300 osób rocznie).

Diagnoza zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i ocena efektów działań Policji opierała się na analizie danych statystycznych generowanych z policyjnych systemów informacyjnych oraz prezentacji istniejących tendencji, w niewielkim stopniu posiłkując się wiedzą ekspercką, w tym pochodzącą z badań naukowych. Niewdrożenie kompleksowej metodyki identyfikacji i monitorowania takich miejsc spowodowało, iż cały ciężar realizacji zadań w tym obszarze został przerzucony decyzją Komendanta Głównego Policji na poszczególne jednostki wykonujące zadania w powyższym zakresie, co powodowało znaczące różnice w podejściu do realizacji tego obowiązku oraz negatywnie wpłynęło na jego wykonanie. NIK po raz kolejny zwraca przy tym uwagę na istniejące ograniczenia systemu SEWiK<sup>5</sup> – podstawowej bazy danych o zdarzeniach drogowych – które w związku ze zidentyfikowanymi również w trakcie niniejszej kontroli ryzykami i stwierdzonymi nieprawidłowościami, mogą mieć negatywny wpływ na rzetelność przeprowadzanych w tym zakresie analiz<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Jakkolwiek NIK sformułowała szereg zastrzeżeń co do wiarygodności danych w systemie SEWiK, to mając na uwadze fakt, iż jest to aktualnie jedyna w Polsce baza danych o zdarzeniach drogowych, niektórych analiz w zakresie niezbędnym dla kontroli dokonano również z wykorzystaniem danych z tego systemu, przy założeniu, że stwierdzone nieprawidłowości miały charakter powtarzalny.

<sup>6</sup> M.in. po kontroli nr P/13/100 pn. Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

W przypadku Straży diagnoza zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego miała bardzo wąski zakres, co bezpośrednio wpływało na ograniczenie działań prowadzonych w tym obszarze.

### Planowanie i realizacja zadań

Warunkiem skuteczności działań podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom, jest odpowiednie ich zaplanowanie i prawidłowa realizacja. Przebieg realizacji zadań powinien być monitorowany i analizowany, w szczególności w zakresie ich skuteczności, a uzyskane efekty powinny być podstawą ewentualnej modyfikacji przyjętych założeń.

Komendant Główny Policji określił oczekiwane kierunki działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, nie wdrożył jednakże w pełni skutecznych mechanizmów monitorowania ich realizacji oraz oceny osiągniętych efektów. Komendant nie wyodrębnił natomiast działań dedykowanych wprost bezpieczeństwu rowerzystów<sup>7</sup>. Aktywność Policji w tym zakresie ograniczona były do standardowych działań, których celem była poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego albo generalnie niechronionych uczestników ruchu drogowego. W przypadku Straży, pomimo generalnej wiedzy o skali zagrożeń, w praktyce nie prowadzono planowych i długofalowych działań, ograniczając się przede wszystkim do podejmowanych ad hoc aktywności, wymuszanych bieżącymi potrzebami i sytuacją.

Zarówno Policja, jak i Straże nie stworzyły metodyki pozyskania wiedzy o rzeczywistym wpływie prowadzonych działań na stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym. Dokonywane oceny opierały się na przyjęciu ogólnego założenia o bezpośrednim wpływie realizowanych działań na spadek liczby wypadków drogowych i ich ofiar. Brak było natomiast jakichkolwiek pogłębionych analiz, które obrazowałyby faktyczny wpływ podejmowanych działań – zarówno realizowanych przez Policję i Straże (profilaktyka, represja), jak i przy uwzględnieniu aktywności podejmowanej przez inne podmioty (m.in. rozwój infrastruktury drogowej, działania samorządów terytorialnych) – na stan bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Wypracowanie takich rozwiązań, uwzględniając stopień skomplikowania i złożoności materii, stanowi poważne wyzwanie, wymagające zaangażowania znacznych zasobów wewnętrznych i uzyskania istotnego wsparcia środowiska naukowego i eksperckiego. Jednak brak takiego modelu analitycznego niesie za sobą ryzyko działań niegospodarnych i nieskutecznych. Analiza wpływu poszczególnych działań na poziom osiągania efektu końcowego jakim jest bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego pozwoliłaby na identyfikację oraz wzmocnienie tych działań, które wnoszą znaczący wkład do osiągania zaplanowanego efektu co może ponadto wpłynąć na optymalizację wykorzystania zasobów wewnętrznych Policji i Straży. Jednocześnie, wyznaczane na tej podstawie zadania, w szczególności przez Kierownictwo Policji, wymagają dla zapewnienia ich pełnej skuteczności uzupełnienia poprzez określenie oczekiwanych sposobów ich wdrożenia, a także ustalenia adekwatnego mechanizmu sprawozdawczego pozwalającego na weryfikację ich prawidłowości.

<sup>7</sup> Należy podkreślić, iż na tak sformułowaną ocenę nie miał wpływu fakt, iż Komendant Główny Policji nie opracował odrębnego planu (programu) ukierunkowanego na bezpieczeństwo rowerzystów. Wpłynęły na nią natomiast przede wszystkim brak adekwatnych działań Policji ukierunkowanych na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów, utrzymująca się na relatywnie wysokim poziomie liczba wypadków drogowych z udziałem rowerzystów oraz fakt że polskie drogi należą do najbardziej niebezpiecznych dla rowerzystów w Europie (co znajduje odzwierciedlenie w statystykach dotyczących śmiertelności rowerzystów – ofiar wypadków, w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców).

## Współpraca

Zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym jest skomplikowanym procesem, wymagającym aktywnej współpracy szeregu podmiotów zaangażowanych w działania na jego rzecz<sup>8</sup>. Bez ich zgodnego współdziałania nie jest możliwe osiągnięcie efektu synergii prowadzonych działań, a wydatkowanie środków publicznych na ten cel cechuje się niską efektywnością ekonomiczną. Realizacja zadań przez skontrolowane jednostki koncentrowała się przede wszystkim na wykonywaniu zadań w ramach własnych kompetencji ustawowych. Kontrolowane jednostki dostrzegały wprawdzie potrzebę współpracy z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, jednakże ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w jednostkach wykonawczych Policji oraz w Strażach wskazują, że współpraca ta miała ograniczoną skalę i zakres. Pozytywne przykłady tej współpracy dotyczyły przede wszystkim działań profilaktycznych w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Istotnym problemem był jednakże brak wydzielonych środków finansowych na realizację tego rodzaju działań – ich przeprowadzenie niejednokrotnie było warunkowane pozyskaniem finansowania ze źródeł zewnętrznych.

### 2.2 Synteza wyników kontroli

**1.** Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyznanie problematyce bezpieczeństwa pieszych priorytetowego znaczenia w działaniach Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Za szczególnie istotne uznać należy przyjęcie w 2015 r. przez Komendanta Głównego Policji dokumentu strategicznego, tj. Krajowego Programu poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na lata 2015–2016, dedykowanego temu zagadnieniu, a tym samym podjęcie próby podsumowania posiadanej wiedzy w tym obszarze i wytyczenia kierunków działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych. Jego celem było określenie spójnej i adekwatnej do sytuacji reakcji Policji na problem bezpieczeństwa tej grupy uczestników ruchu. W diagnozie zagrożenia, leżącej u podstaw opracowania ww. dokumentu, zwrócono uwagę m.in. na dużą skalę ofiar wśród pieszych. Zwrócono także uwagę na niską skuteczność Policji w zakresie ujawniania popełnionych przez kierujących pojazdami wykroczeń, polegających na nieprawidłowym zachowaniu wobec pieszych, w stosunku do zagrożeń stwarzanych przez tych uczestników ruchu drogowego.

W przypadku Straży, pomimo generalnej wiedzy o skali zagrożeń, w praktyce nie prowadzono planowych i długofalowych działań, a podejmowane działania, poza akcjami profilaktycznymi, miały charakter doraźny. [szerzej str. 50–55]

**2.** Na szczególną uwagę zasługuje określenie przez Komendanta Głównego Policji obowiązku typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych. NIK zwraca jednakże uwagę na zagrożenia wynikające z rezygnacji z określenia kryteriów lub standardów typowania takich miejsc, w tym przede wszystkim na brak jednolitego podejścia na poziomie wykonawczym Policji, spowodowany przede wszystkim ograniczeniem roli KGP do agregacji i monitorowania ogólnych trendów obrazujących skalę wykorzystania tego instrumentu. Należy przy tym zauważyć, iż przyjęta w Policji definicja miejsc niebezpiecznych – tj. kumulacja zdarzeń drogowych – obejmuje tylko jeden z kilku możliwych sposobów identyfikacji takich lokalizacji, co w ocenie NIK stwarza ryzyko braku właściwej realizacji tego obowiązku. Ponadto stwierdzono, iż dokonywana

<sup>8</sup> M.in.: Policji, straży miejskich i gminnych, Inspekcji Transportu Drogowego, zarządców dróg, organów zarządzających ruchem, samorządów, organizacji społecznych.

diagnoza zagrożeń miała ograniczony charakter i bazowała przede wszystkim na analizie danych statystycznych, co stwarzało ryzyko braku niezbędnej wiedzy o faktycznych uwarunkowaniach dotyczących bezpieczeństwa tej kategorii użytkowników dróg.

W przypadku Straży brak było systemowych działań odnośnie identyfikacji i monitorowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, co zdaniem NIK, ograniczało możliwość efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów poprzez koncentrowanie jej działań – w ramach przyznanych kompetencji – w obrębie takich miejsc i ich monitorowania celem poprawy poziomu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Straże i Policja nie współpracowały też systemowo w tym zakresie. [szerzej str. 26–31]

**3.** Skala i powtarzalność nieprawidłowości dotyczących prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych w systemie SEWiK, wynikających zarówno z nieprecyzyjnych zapisów zarządzeń Komendanta Głównego Policji, jak i istotnych nieprawidłowości stwierdzonych na etapie dokumentowania przez Policję informacji o zdarzeniach drogowych, upoważnia do stwierdzenia, iż w zakresie danych dotyczących przede wszystkim liczby zdarzeń drogowych i ich ofiar, a także stopnia ciężkości poniesionych obrażeń, istnieje ryzyko co do wiarygodności systemu SEWiK. Nieprawidłowości stwierdzone we wszystkich skontrolowanych jednostkach poddają także w wątpliwość rzetelność sporządzanych dotychczas analiz, w tym podmiotów pozapolicyjnych, przy opracowaniu których podstawowym źródłem danych były opracowania statystyczne Policji, w szczególności dotyczące liczby wypadków, ich ciężkości i struktury z uwagi na cechy indywidualne ofiar (np. płeć, wiek) i lokalizację wypadku. Wyniki kontroli w tym obszarze wskazują także na konieczność weryfikacji założeń Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 w zakresie jednego z celów głównych, tj. ograniczenia do 2020 r. rocznej liczby ciężko rannych do 6 900 osób. Stopień realizacji tego celu monitorowany jest na podstawie danych z systemu SEWiK, a jak ustalono w trakcie kontroli, liczba osób rannych, zwłaszcza w stopniu ciężkim, jest znacznie zaniżona<sup>9</sup>. Jest to zjawisko tym bardziej niepokojące, że główną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości w wiarygodności danych był brak przepływu podstawowych informacji między pracownikami poszczególnych wydziałów tej samej komendy Policji. Należy także zauważyć, że rzetelność danych dotyczących zdarzeń drogowych ma istotne znaczenie dla innych niż Policja podmiotów, w szczególności w przypadkach podejmowania wielomilionowych decyzji inwestycyjnych przy wykorzystaniu statystyk dotyczących wypadków i kolizji drogowych. [szerzej str. 34–44]

**4.** Komendant Główny Policji określił oczekiwane kierunki działań Policji w obszarze bezpieczeństwa pieszych oraz mierniki służące monitorowaniu i ocenie stopnia ich realizacji. Działania te miały jednakże ograniczony charakter i sprowadzały się do wskazania ogólnych metod i form pożądanej aktywności Policji, a następnie do przetwarzania danych statystycznych ilustrujących aktywność Policji i stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przyjęte rozwiązania nie pozwalały przy tym na właściwe odzwierciedlenie w działaniach Policji podstawowych zagrożeń dla bezpieczeństwa pieszych i ocenę faktycznej skuteczności realizowanych zadań. W ocenie NIK niezasadne było przyjęte przez Kierownictwo Policji podejście dotyczące oddziaływania na poprawę bezpieczeństwa pieszych, a w ograniczonym stopniu także rowerzystów, oparte na skoncentrowaniu uwagi na działaniach podejmowanych w zakresie egzekwowania przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez

<sup>9</sup> Powołani w trakcie kontroli biegli stwierdzili zaniżenie stopnia ciężkości obrażeń ofiar zdarzeń drogowych w 18 na 20 zbadanych przypadków (tj. 90%).

te grupy uczestników ruchu drogowego. W niewystarczającym stopniu uwzględniony został aspekt oddziaływania wobec kierujących pojazdami – głównych sprawców wypadków z udziałem pieszych, w tym egzekwowania odpowiedzialności za popełnione przez nich wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu niechronionych uczestników ruchu drogowego. Podczas gdy ze statystyk policyjnych wynikało, że w latach 2012–2015 większość (około 60%)<sup>10</sup> wypadków z ich udziałem nie została przez nich zawiniona, a wypadki przez nich spowodowane zagrażały przede wszystkim nim samym, to jednak oddziaływanie Policji – pomimo ograniczonych sił i środków – koncentrowało się w znacznej mierze na egzekwowaniu odpowiedzialności pieszych za naruszenia przepisów. Komendant Główny Policji uznał za niezbędne zwiększenie reakcji Policji dotyczącej ujawniania nieprawidłowych zachowań kierujących pojazdami zagrażających bezpieczeństwu pieszych i podjął działania naprawcze, lecz nie doprowadziły one do rozwiązania tego problemu. Pomimo wzrostu w latach 2014–2015 aktywności w zakresie ujawniania wykroczeń popełnionych przez kierujących wobec pieszych, to wciąż piesi w sposób nieproporcjonalnie wysoki w stosunku do zagrożenia, które powodują, objęci byli działaniami represyjnymi Policji<sup>11</sup>.

Natomiast w przypadku Straży podkreślenia wymaga fakt, iż wiedzy o problemie bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, poza ukierunkowaniem części działań na zapewnienie bezpieczeństwa w okolicach szkół i przedszkoli, nie towarzyszyła realizacja planowych, systemowych działań. Ograniczano się przede wszystkim do aktywności wymuszanej bieżącymi potrzebami i sytuacją, głównie w związku ze zgłoszeniami obywateli. [szerzej str. 51–58, 83]

**5.** NIK stwierdziła ograniczoną aktywność skontrolowanych formacji w obszarze analizy oraz nadzoru nad działaniami na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym, choć istotne zagrożenia wobec tej grupy uczestników ruchu drogowego zidentyfikowane zostały m.in. w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Działania podejmowane zarówno na poziomie centralnym w Policji, jak i jednostek wykonawczych miały bardzo ograniczony charakter. Nieliczne podejmowane w tym zakresie działania koncentrowały się na egzekwowaniu odpowiedzialności rowerzystów za naruszenia przepisów o ruchu drogowym, a także działaniach profilaktycznych. W ocenie Policji wynikało to m.in. z obserwowanej relatywnie ustabilizowanej sytuacji, mierzonej liczbą wypadków i ofiar wśród rowerzystów, przy rosnącym ich udziale w ruchu drogowym. Podkreślano jednocześnie utrudnienia w reakcji na zagrożenia dla bezpieczeństwa rowerzystów związane z rozproszeniem wypadków z udziałem tej grupy uczestników ruchu drogowego, choć wyniki kontroli NIK nie wykazały, aby KGP gromadziła dane dotyczące szczegółowej lokalizacji zdarzeń z udziałem rowerzystów, co ewentualnie mogłoby doprowadzić do wniosku wskazującego na ich rozproszenie. [szerzej str. 19–20, 44–49]

**6.** W dalszym ciągu w bardzo ograniczonym zakresie kontrolowane podmioty wykorzystywały wiedzę ekspercką i analizy naukowe w celu identyfikacji właściwych form i metod oraz kierunków oddziaływania w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>12</sup>. Wykorzystanie tych instrumentów mogłoby, w ocenie NIK, przyczynić się do zmniejszenia ryzyka podejmowania działań niewpływających

<sup>10</sup> <http://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>

<sup>11</sup> W 2015 r. w stosunku do kierujących zastosowano 3 530,4 tys. środków prawnych (mandaty karne, pouczenia, wnioski o ukaranie), podczas gdy byli oni sprawcami 329 820 zdarzeń drogowych (**stosunek 11:1**). W tym samym okresie w stosunku do pieszych zastosowano 532,8 tys. środków prawnych, przy czym byli oni sprawcami 5 318 zdarzeń drogowych (**stosunek 100:1**) – szczegółowe dane przedstawiono w załączniku nr 3.

<sup>12</sup> Na kwestię tę NIK zwróciła uwagę m.in. w kontroli nr P/13/100 pn. *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*.

na poprawę stanu brd. Podjęte, na poziomie KGP, próby uzyskania ekspertyz naukowych w zakresie brd okazały się nieskuteczne. Działania te nie były przy tym wynikiem systemowego podejścia do wykorzystania wiedzy eksperckiej, lecz podejmowane były *ad hoc*. [szerzej str. 32–33]

**7.** Brak precyzyjnej wizji Komendanta Głównego Policji odnośnie oczekiwanego sposobu wdrożenia wyznaczonych ogólnych zadań ograniczała możliwość sprawowania nadzoru nad prawidłowością i jakością ich realizacji. Należy zauważyć, iż do podobnych wniosków doszli eksperci Banku Światowego, którzy w raporcie „Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce” zwrócili uwagę na problem braku analiz wprowadzanych zmian w polityce bezpieczeństwa drogowego, jak również innych czynników wpływających na obserwowane trendy w zmianach liczby ofiar wypadków drogowych w poprzednich latach. [szerzej str. 44–48]

**8.** NIK pozytywnie ocenia aktywność Komendanta Głównego Policji w zakresie objęcia problematyki bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów działaniami o charakterze profilaktycznym. Szczególnie istotne w ocenie NIK było objęcie nimi grup szczególnego ryzyka, wobec których oddziaływanie represyjne wydaje się mieć ograniczoną skuteczność, tj. najmłodszych i najstarszych uczestników ruchu drogowego. Istotnym problemem był jednakże brak wydzielonych środków finansowych na realizację działań profilaktycznych – ich przeprowadzenie niejednokrotnie było warunkowane pozyskaniem finansowania ze źródeł zewnętrznych. Doświadczenia międzynarodowe wskazują jednak na potrzebę ukierunkowania działań edukacyjnych zwiększających wiedzę na temat bezpieczeństwa na drogach w stosunku do starszych dzieci, młodzieży przed osiągnięciem wieku uprawniającego do otrzymania prawa jazdy, rowerzystów, czy też rodziców. Niemniej jednak wciąż odczuwalny jest – na co zwracała uwagę w swoim opracowaniu m.in. GDDKiA<sup>13</sup> – brak kampanii edukacyjnych adresowanych do kierowców, kładących nacisk na umiejętność dostrzegania rowerzystów, rozumienia ich zachowań i rzeczywiste przyczyny wypadków. [szerzej str. 64–68]

**9.** Pozytywny wpływ na realizację przez Policję zadań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego miały działania podjęte przez Komendanta na rzecz wzmocnienia kadrowego pionu ruchu drogowego Policji i zwiększenia liczby policjantów pełniących służbę bezpośrednio na drodze, jak również w celu zapewnienia przeszkolenia specjalistycznego wśród policjantów ruchu drogowego. Realizując wnioski pokontrolne z wcześniejszych kontroli NIK<sup>14</sup>, Komendant podjął działania na rzecz zwiększenia liczby realizowanych szkoleń specjalistycznych, co w perspektywie kilku najbliższych lat powinno umożliwić znaczące zwiększenie poziomu przeszkolenia funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego, pod warunkiem, że proces ten będzie kontynuowany. [szerzej str. 21–26]

**10.** Objęte kontrolą podmioty w ograniczonym stopniu korzystały z możliwości współpracy i koordynacji działań ukierunkowanych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, zarówno w relacjach wzajemnych, jak i z innymi podmiotami zewnętrznymi, w tym m.in. organizacjami pozarządowymi. Ustalenia kontroli przeprowadzonych przez NIK w poszczególnych jednostkach wskazują, że współpraca ta miała niewielką skalę i zakres, co potwierdzają także wyniki ankiet przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego – jedynie co czwarty z ankietowanych policjantów potwierdził, że w okresie trzech miesięcy poprzedzających ankietę współpracował ze strażnikami miejskimi przy wykonywaniu czynności służbowych. Brak skutecznych

<sup>13</sup> „Zdarzenia drogowe z udziałem rowerzystów 2006–2008” Studium GDDKiA, Warszawa–Kraków 2009.

<sup>14</sup> Na problem braku odpowiedniego przygotowania funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego do realizacji zadań, NIK zwróciła uwagę m.in. w kontroli nr P/13/100 pn. *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*.

mechanizmów współpracy Policji i Straży uniemożliwia osiągnięcie efektu synergii prowadzonych działań, a tym samym zmniejsza skuteczność działań podejmowanych w celu przeciwdziałania zidentyfikowanym zagrożeniom w miejscach najbardziej niebezpiecznych w ruchu drogowym. Sytuacja taka miała miejsce, pomimo że kontrolowane jednostki uznawały za celową współpracę z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi, w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. [szerzej str. 68–72]

### 2.3 Doświadczenia międzynarodowe

Istotnym elementem sprzyjającym wypracowaniu adekwatnych i skutecznych rozwiązań na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym jest analiza doświadczeń innych państw i ich instytucji w tym zakresie.

Powszechnym działaniem w różnych państwach jest w szczególności rozwijanie usprawnień o charakterze infrastrukturalnym, w tym odnoszących się do organizacji ruchu, np. separacja ruchu rowerowego, działania na rzecz zwiększenia widoczności pieszych i rowerzystów, czy też wprowadzanie stref ograniczonej prędkości, jak również działania edukacyjne skierowane do uczestników ruchu drogowego. Znaczna uwaga koncentrowana jest także na wypracowaniu rozwiązań w celu ochrony fizycznej uczestników ruchu drogowego, takich jak np. wprowadzanie obowiązku używania kasków ochronnych przez rowerzystów, jak i konstrukcji pojazdów mechanicznych. Niemniej ważnym elementem tych działań jest również egzekwowanie – przez uprawniony do tego organ – ustalonych zasad, w tym przepisów ruchu drogowego.

Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że przyjmowane w poszczególnych krajach podejścia w różnym stopniu akcentują wykorzystanie dostępnych środków oddziaływania na bezpieczeństwo pieszych lub rowerzystów. Jak zauważa Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)<sup>15</sup> wielokrotnie wybór tych środków jest pochodną posiadanego doświadczenia i przeszkolenia realizatorów tych działań. Zdaniem WHO poprawa bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego wymaga zrównoważonego podejścia uwzględniającego perspektywę inżynieriyną, jak i egzekucję prawa.

W kontekście bezpieczeństwa pieszych dostrzegalne jest uwzględnienie dążenia do ograniczenia prędkości w ruchu drogowym, poprawy widoczności pieszych, czy też budowanie świadomości wszystkich uczestników ruchu drogowego o zagrożeniach na drodze. Jak zauważyła WHO, przepisy w zakresie bezpieczeństwa pieszych opierają się w szczególności na kontroli pieszych i kierujących pojazdami w rejonie przejść dla pieszych, przecięcia dróg i innych lokalizacji. Skuteczność tych rozwiązań jest jednak uzależniona od ich egzekwowania, w szczególności przestrzegania ograniczeń prędkości, zakazów prowadzenia pojazdów pod wpływem alkoholu lub innych środków odurzających, stosowania się do sygnalizacji świetlnej.

W części państw europejskich dostrzegalne są tendencje w zakresie określenia swoistej hierarchii uczestników dróg, poprzez przyznanie priorytetu pieszym, rowerzystom oraz publicznemu transportowi<sup>16</sup>. Jak wskazuje ETSC koncepcja ta obejmuje tzw. zasadę rozwagi (ang. principle of prudence) określającą relacje pomiędzy kierującymi pojazdami i najbardziej zagrożonymi uczestnikami ruchu drogowego (czyli pieszymi i rowerzystami), jak również nowe podejścia do planowania dróg, czy też wdrażanie stref tzw. tempo 30.

<sup>15</sup> Publikacja pn. *Pedestrian Safety: A road safety manual for decision-makers and practitioners*, World Health Organization 2013. Źródło: (odczyt z dnia 27.07.2016 r.): <http://www.who.int/roadsafety/projects/manuals/pedestrian/en/>.

<sup>16</sup> Opracowanie ETSC z czerwca 2015 r. (European Transport Safety Council, tj. Europejska Rada Bezpieczeństwa Transportu) pn. *Making walking and cycling on Europe's roads safer. PIN Flash report 29*. Źródło (odczyt z dnia 27.07.2016 r.): [http://etsc.eu/wp-content/uploads/etsc\\_pin\\_flash\\_29\\_walking\\_cycling\\_safer.pdf](http://etsc.eu/wp-content/uploads/etsc_pin_flash_29_walking_cycling_safer.pdf).

Zdjęcie nr 1  
Ulica Hagi (Holandia)



Źródło: Zdjęcie wykonane przez pracownika NIK.

Przepisy ruchu drogowego obowiązujące w państwach europejskich co do zasady regulują kwestie związane z bezpieczeństwem pieszych. Powszechnie jest w szczególności objęcie ochroną pieszego przechodzącego przez jezdnię w wyznaczonych miejscach, tj. na przejściach dla pieszych. Różnice występują natomiast odnośnie momentu, w którym ochrona ta rozpoczyna się. Z analizy regulacji prawnych obowiązujących w 15 krajach europejskich przeprowadzonej na zlecenie KR BRD w 2013 r. wynikało<sup>17</sup>, że we wszystkich ochrona ta przyznana była z chwilą wejścia pieszego na jezdnię (również w Polsce), ponadto w przypadku 10 państw (m.in. Austrii, Belgii, Czech, Danii, Niemiec) obejmowała już moment zbliżenia się pieszego do jezdni z wyraźnym zamiarem przejścia przez jezdnię. Jednocześnie w przypadku dwóch państw objętych analizą (tj. Francji i Norwegii) piesi objęci byli ochroną w przypadku zbliżania się do jezdni nawet, gdy zamiar wejścia na jezdnię nie był widoczny. Regulacje te wzmacniane są poprzez zobowiązanie kierującego pojazdem do dostosowania prędkości, np. zachowania umiarkowanej prędkości w przypadku zbliżania się do przejścia dla pieszych, gdy żadna osoba ani sygnalizacja świetlna nie kieruje ruchem (Belgia). Zasady te podlegają wzmocnieniu także w oparciu o orzecznictwo sądów, np. w Słowenii w tej formie wywiedziono regułę, zgodnie z którą pieszemu przysługuje absolutne pierwszeństwo wobec kierowcy przy przechodzeniu przez jezdnię. Dostrzec należy także inne regulacje, które wpływają na zachowania kierujących pojazdami względem pieszych, a jednocześnie wpływają na kierunek działania organów właściwych do spraw egzekwowania prawa, należą do nich w szczególności rozwiązania w zakresie dopuszczalności przechodzenia pieszych przez jezdnię poza oznakowanymi przejściami. W Polsce przechodzenie przez jezdnię poza przejściem dla pieszych jest dozwolone, gdy odległość

<sup>17</sup> Raport z dnia 13 czerwca 2013 r. opracowany przez firmę Schonherr dotyczący ochrony pieszych przechodzących przez jezdnię na przejściu dla pieszych bez sygnalizacji świetlnej lub osoby kierującej ruchem. Źródło: [https://krbrd.gov.pl/files/file\\_add/download/289\\_ochrona-pieszych-na-przejsciach-przez-jezdnie-w-wybranych-krajach-ue-2013-r-.pdf](https://krbrd.gov.pl/files/file_add/download/289_ochrona-pieszych-na-przejsciach-przez-jezdnie-w-wybranych-krajach-ue-2013-r-.pdf).

od przejścia przekracza 100 m (art. 13 ust. 2 ustawy PoRD). Dostępne analizy wskazują, że w innych państwach europejskich odległość taka jest mniejsza, np. wynosi 30 m (Belgia) lub w ogóle zrezygnowano z takiego ograniczenia (np. Francja, Dania, Norwegia, Szwecja)<sup>18</sup>.

W części państw europejskich zauważyć można podejście, które opiera się na wyraźnym zaakcentowaniu obowiązków kierujących pojazdami w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Najbardziej charakterystycznym przykładem takiego podejścia jest Holandia. Działania prowadzone na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów w tym państwie oparte są na założeniu, że to pojazdy mechaniczne i kierujący nimi stwarzają niebezpieczeństwo, a nie sami rowerzyści. Tym samym kierujący pojazdami mechanicznymi powinni być odpowiedzialni za unikanie zdarzeń drogowych z rowerzystami i dostosować prędkość w przypadku dzielenia z nimi drogi. W rezultacie ww. podejścia, w przypadku zaistnienia zdarzenia drogowego niemal zawsze przypisywana jest im wina<sup>19</sup>. Przykładem działań pośrednio wpływających na bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu, jest tzw. ustawa Badintera przyjęta w 1985 r. we Francji. Wprowadziła ona mechanizm szczególnej odpowiedzialności odszkodowawczej kierującego pojazdem mechanicznym w przypadku zaistnienia wypadku. Mechanizm wprowadzony ww. aktem prawnym zakłada m.in. odpowiedzialność odszkodowawczą, niezależną od zawinienia, kierującego pojazdem silnikowym wobec niechronionego uczestnika ruchu drogowego, w sytuacji wypadku z udziałem tych uczestników ruchu drogowego. Wyłączenie tej odpowiedzialności możliwe jest natomiast wyłącznie w sytuacji niewybaczalnego błędu lub samouszkodzenia<sup>20</sup>. Jak zauważył Olivier Schneider z Francuskiej Federacji Użytkowników Rowerów, choć jej celem była poprawa sytuacji ofiar wypadków drogowych (przyspieszenie procedury odszkodowawczej), to wywołała ona m.in. efekt zwiększenia uwagi kierujących pojazdami na niechronionych uczestników ruchu drogowego.

W państwach o dużej popularności wykorzystania roweru w transporcie dostrzegalne jest podejście polegające na działaniach władz państwowych lub regionalnych mających na celu zapewnienie odpowiedniego przeszkolenia dotyczącego jazdy rowerem wśród wszystkich (nie tylko rowerzystów) mieszkańców. Przedsięwzięcia podejmowane w tym zakresie obejmują zarówno kształtowanie umiejętności wykorzystania rowerowej infrastruktury drogowej, jak i właściwych interakcji pomiędzy rowerzystami i innymi uczestnikami ruchu drogowego, w tym w szczególności w miejscach o wysokim ryzyku wystąpienia konfliktów w ruchu (np. miejscach przecięcia się dróg przeznaczonych dla ruchu rowerowego i pozostałych dróg)<sup>21</sup>. Warto zauważyć, że generalnie OECD rekomenduje obejmowanie działaniami dedykowanymi bezpieczeństwu rowerzystów (w tym przyjmowanych polityk lub programów), nie tylko tej grupy, lecz także innych uczestników ruchu drogowego, ze szczególnym naciskiem na kierujących pojazdami mechanicznymi.

W wielu państwach dostrzegalne jest także podejście polegające na prowadzeniu działań na rzecz bezpieczeństwa rowerzystów w oparciu o ogólnokrajowe (np. Austria, Czechy, Dania, Francja, Niemcy) lub regionalne (np. Belgia, Holandia) strategie, programy, lub polityki w zakresie rozwoju transportu rowerowego, obejmujące integrację różnych aspektów tego zjawiska (m.in. zdrowie,

<sup>18</sup> Źródło: Stowarzyszenie Zielone Mazowsze. Na podstawie opracowania dostępnego pod poniższym adresem www (odczyt z dnia 27.07.2016 r.): [http://www.zm.org.pl/?a=narodowy\\_program\\_brd-133#4.\\_Bezpieczny\\_czlowiek](http://www.zm.org.pl/?a=narodowy_program_brd-133#4._Bezpieczny_czlowiek).

<sup>19</sup> Patrz: opracowanie pn. *Cycling in the Netherlands*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Źródło: (odczyt z dnia 27.08.2016 r.) <http://www.fietsberaad.nl/library/repository/bestanden/CyclingintheNetherlands2009.pdf>.

<sup>20</sup> Olivier Schneider, *Pierwszeństwo a odpowiedzialność to dwie różne sprawy*. Źródło (odczyt z dnia 27.07.2016 r.): <http://www.zm.org.pl/?a=badinter-124>.

<sup>21</sup> Patrz (odczyt z dnia 28.07.2016 r.): OECD/ International Transport Forum (2013), *Cycling, Health and Safety*, OECD Publishing/ITF. <http://dx.doi.org/10.1787/9789282105955-en>.

ochrona środowiska, transport, bezpieczeństwo). Przedsięwzięciom tym towarzyszy niejednokrotnie powoływanie koordynatorów ds. polityki rowerowej odpowiedzialnych za wdrożenie wytyczonych kierunków w tym obszarze (Austria, Belgia, Czechy, Francja, Niemcy, Słowacja). Przykładowo:

- w Austrii – strategia rowerowa na lata 2015–2020 (niem. Masterplan Radfahren 2015–2020)<sup>22</sup> mająca na celu promowanie wykorzystania roweru jako środka transportu. Jednym ze zdefiniowanych środków służących realizacji strategii jest zapewnienie bezpieczeństwa rowerzystów na drogach. Wśród kierunków realizacji tego celu zidentyfikowano: zwiększenie udziału rowerzystów w ruchu drogowym (im więcej rowerzystów na drodze, tym większa świadomość innych uczestników ruchu o uwarunkowaniach związanych z ruchem rowerowym); zapewnienie prawidłowej interakcji w ruchu pomiędzy jego uczestnikami, ze wzmocnioną ochroną pieszych i rowerzystów; poprawa widoczności rowerzystów; działania edukacyjne w szczególności dla dzieci;
- w Niemczech – Narodowy plan rowerowy 2020. Połączenie sił na rzecz rozwoju ruchu rowerowego (niem. Nationaler Radverkehrsplan 2020. Den Radverkehr gemeinsam weiterentwickeln)<sup>23</sup> – również obejmujący sferę bezpieczeństwa rowerzystów jako integralny element polityki rowerowej. Pośród kluczowych aspektów działań w tym obszarze wskazano na: rozwiązania infrastrukturalne, technologię bezpieczeństwa oraz zachowanie uczestników ruchu drogowego. W ramach ostatniego z ww. elementów dostrzeżono potrzebę budowania wzajemnego szacunku na drodze, jak i znajomości przepisów ruchu drogowego oraz ich przestrzegania. Podkreślono przy tym, że działania te powinny być adresowane do wszystkich uczestników ruchu drogowego. Zwrócono przy tym uwagę na zagrożenia wynikające z budowania nadmiernych obaw wśród samych rowerzystów (ryzyko wywołania efektu w postaci niebezpiecznych zachowań rowerzystów, np. jazdy po chodniku), ale także potrzebę uświadomienia rowerzystom zagrożeń wynikających z ich własnego zachowania na drodze, jak i innych uczestników ruchu.

Zdjęcie nr 2

Patrol rowerowy policji na ulicach Paryża (Francja)



Źródło: Zdjęcie wykonane przez pracownika NIK.

Powyższe przykłady wskazują, że działania prowadzone w wielu krajach koncentrują się na wzmocnieniu ochrony pieszych i rowerzystów, jako „słabszych” uczestników ruchu drogowego. Jednak jak pokazują choćby przywołane powyżej przykłady, oprócz zmian przepisów, kraje te uznały za konieczne podjęcie działań edukacyjno-informacyjnych, a w dalszej kolejności egzekucyjnych celem zapewnienia

<sup>22</sup> Źródło (odczyt z dnia 27.07.2016 r.): <http://www.klimaaktiv.at/english/mobility/cyclingmasterplan.html>.

<sup>23</sup> Źródło (odczyt z dnia 28.07.2016 r.): <https://nationaler-radverkehrsplan.de/en/federal-initiatives/national-cycling-plan-nvp-2020>.

ich przestrzegania. W ocenie NIK doświadczenia innych krajów, zwłaszcza tych w których udało się zapewnić znacznie wyższy poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym powinny stanowić impuls do stworzenia kompleksowego podejścia do problematyki zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom.

#### 2.4 Uwagi i wnioski

Istotna poprawa bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów nie będzie możliwa bez szeregu kompleksowych i długofalowych działań, obejmujących przede wszystkim zmiany infrastrukturalne i w zakresie zachowań ludzkich. Działania te nie będą jednak skuteczne bez zapewnienia środków niezbędnych do ich wdrożenia, w tym środków pozostających w dyspozycji służb odpowiedzialnych za zapewnienie przestrzegania prawa. Wyniki niniejszej kontroli umożliwiły zidentyfikowanie najistotniejszych obszarów, zarówno w działalności Policji, jak i straży miejskich, wymagających usprawnienia w celu lepszej realizacji działań w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów. Dlatego też NIK wnioskuje o<sup>24</sup>:

1) określenie – w przypadku Policji na poziomie krajowym – metodyki typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych.

Wniosek ten mógłby zostać zrealizowany poprzez określenie podstawowych zasad, jakie powinny być uwzględnione przez podmioty realizujące to zadanie, m.in. odnośnie: okresu porównawczego stanowiącego podstawę analizy danych statystycznych; maksymalnej długości odcinka drogi, w odniesieniu do którego ww. dane podlegałyby porównaniu; rozważenia możliwości określenia wartości proporcjonalnych będących podstawą analizy w zakresie wystąpienia kumulacji zdarzeń drogowych (uzależnienie wartości granicznych od uwarunkowań lokalnych, np. natężenie ruchu czy też skali zdarzeń drogowych na danym terenie). Jednocześnie, w przypadku Policji, NIK wnosi o rozważenie możliwości rozszerzenia definicji „miejsc niebezpiecznych”, tak by możliwe było wykorzystanie innych – niż kumulacja zdarzeń drogowych – narzędzi ich identyfikacji, w szczególności w oparciu o szacowanie ryzyka;

2) wypracowanie standardów realizacji zadań na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz rozwiązań w zakresie oceny jakości, skuteczności i prawidłowości ich wdrożenia oraz oceny efektów realizowanych działań. Mając na uwadze ograniczone zasoby KGP oraz zhierarchizowaną strukturę Policji, możliwe byłoby to w szczególności poprzez wypracowanie precyzyjnych zasad, które w większym stopniu pozwalałyby kierownikom jednostek wykonawczych na adekwatne planowanie i realizację zadań oraz ich rzetelną ocenę;

3) intensyfikację działań Policji w zakresie egzekwowania odpowiedzialności kierujących pojazdami za naruszenia przepisów o bezpieczeństwie pieszych, jak również rowerzystów, w celu zapewnienia adekwatnej reakcji Policji do zagrożenia stwarzanego przez tych uczestników ruchu drogowego;

4) zapewnienie szerszego wykorzystania wiedzy i doświadczenia ośrodków naukowo-badawczych oraz innych podmiotów realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym organizacji pozarządowych, w zakresie prowadzonej analizy zagrożenia pieszych i rowerzystów oraz identyfikacji kierunków skutecznego oddziaływania na jego poprawę;

<sup>24</sup> Po zakończeniu kontroli, zgodnie z informacją Komendanta Głównego Policji z 21 października 2016 r., Policja zainicjowała szereg działań zmierzających do dalszej poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów – patrz str. 73.

- 5) wdrożenie skutecznych mechanizmów współpracy pomiędzy Policją i Strażami, a także z podmiotami zewnętrznymi realizującymi zadania w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 6) dalszą intensyfikację działań profilaktycznych, w tym edukacyjnych, na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, w szczególności adresowanych do kierujących pojazdami mechanicznymi, dzieci, młodzieży, jak również tzw. seniorów.

Mając na uwadze ograniczony zakres działań analitycznych i nadzorczych Kierownictwa Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa rowerzystów w ruchu drogowym, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że statystyki policyjne wskazują na utrzymującą się na przestrzeni lat 2012–2015 stosunkowo dużą liczbę wypadków z udziałem rowerzystów (około 13–14% ogółu wypadków, tj. powyżej 4,5 tys. rocznie), w tym także ofiar śmiertelnych (ok. 9% ogółu ofiar śmiertelnych, tj. około 300 osób rocznie). Na podkreślenie zasługuje także fakt, iż dostrzegalna jest tendencja sezonowości wypadków wśród rowerzystów, które ulegały istotnej intensyfikacji w tzw. miesiącach ciepłych (tj. kwiecień–październik). Niemniej jednak dokonanie rzetelnej analizy stanu bezpieczeństwa, obrazującej rzeczywisty poziom zagrożenia rowerzystów, możliwe jest wyłącznie z wykorzystaniem danych dotyczących poziomu natężenia ruchu rowerowego i dynamiki jego zmiany. Jak wykazały wyniki kontroli, KGP – mając wiedzę o istotności tego rodzaju danych – nie inicjowała przeprowadzenia takich badań, a także nie zwracała się do podmiotów zewnętrznych o ich podjęcie.

Należy także podkreślić, iż również w NP BRD zwrócono uwagę na kwestię skuteczności działań i zastosowanych środków, jako podstawowego warunku powodzenia ich realizacji i osiągnięcia założonych celów w obszarach „Bezpieczny człowiek” oraz „Bezpieczna prędkość”. Jak wynika z uzyskanych w toku kontroli wyjaśnień, Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie podejmował dotychczas działań związanych z oceną skuteczności działań we wskazanych obszarach.

W wielu ogólnodostępnych statystykach opracowywanych przez Policję dotyczących zdarzeń z udziałem rowerzystów podawane są dane dotyczące liczby zdarzeń drogowych, wypadków, rannych i zmarłych, czasem w przeliczeniu na jednostkę czasu, powierzchni lub liczbę mieszkańców. Należy zaznaczyć, że żaden z tych wskaźników<sup>25</sup> nie odnosił się do efektów działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu rowerowego (wskaźnik rezultatu) i nie odzwierciedlał bezpośrednio prawdopodobieństwa wypadku podczas podróży rowerem. Wyższa liczba wypadków czy kolizji z udziałem rowerzystów w danym roku, miesiącu, mieście lub województwie może wynikać z większej liczby podróży rowerem, a nie z niższego poziomu bezpieczeństwa ruchu rowerowego. Brak odniesienia do natężenia ruchu prowadzi często do błędnych wniosków, czego przykładem może być przedstawianie Holandii jako kraju o wysokim poziomie zagrożenia dla rowerzystów w ruchu drogowym, podczas gdy jest to kraj o najmniejszej liczbie ofiar śmiertelnych w wypadkach z udziałem rowerzystów w przeliczeniu na kilometr pokonywany na rowerze. Bardzo ryzykowne jest też wnioskowanie o np. zmianach poziomu bezpieczeństwa na podstawie danych za okres 2 lat – niższa liczba wypadków może nie być efektem podjętych działań, ale czynników zewnętrznych np. deszczowego lata, które znacząco ogranicza liczbę podejmowanych podróży rekreacyjnych.

Niemniej jednak, dostępne dane europejskie wskazują, że w dalszym ciągu zagrożenie bezpieczeństwa rowerzystów w Polsce – mierzone liczbą ofiar śmiertelnych wśród rowerzystów w przeliczeniu na milion mieszkańców – wymaga istotnych działań naprawczych. Porównanie

<sup>25</sup> Na okoliczność tą wskazuje m.in. GDDKiA.

danych pomiędzy rokiem 2004 i 2013 wskazuje, że wprawdzie na przestrzeni tego okresu w Polsce odnotowano jeden z największych spadków ww. wskaźnika, to jednak w dalszym ciągu Polska pozostawała wśród państw o najwyższym wskaźniku zagrożenia w tym zakresie (wśród wykazanych 21 państw członkowskich UE), ustępując jedynie Rumunii<sup>26</sup>.

Okoliczności te wskazują na konieczność intensyfikacji działań Policji w tym obszarze, w szczególności w kontekście egzekwowania odpowiedzialności kierujących za naruszenie przepisów o bezpieczeństwie rowerzystów. Dotychczas dostrzegalne było podejście, w którym niewielka aktywność Policji skierowana na problem bezpieczeństwa rowerzystów koncentrowała się na zagrożeniach stwarzanych przez tę grupę uczestników ruchu drogowego. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż zdecydowana większość wypadków z udziałem rowerzystów w latach 2014–2015 nie była przez nich zawiniona<sup>27</sup>, a przy tym stanowili oni zdecydowaną większość wśród ofiar tych wypadków<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/pdf/statistics/dacota/bfs2015\\_cyclists.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/statistics/dacota/bfs2015_cyclists.pdf)

<sup>27</sup> Liczba wypadków z udziałem rowerzystów, które nie zostały zawinione przez rowerzystów, odpowiedni: 3,1 tys. z 4,8 tys. (tj. 63,2%) w 2014 r. oraz 3,0 tys. z 4,6 tys. (tj. 64,5%) w 2015 r.

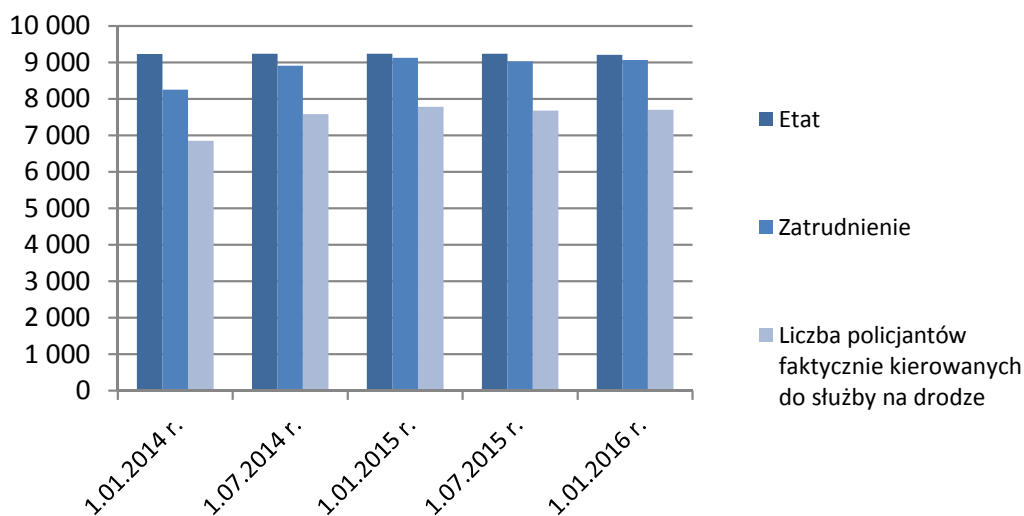
<sup>28</sup> W 2014 r. – rowerzyści stanowili 286 spośród 292 zabitych i 4 270 spośród 4 736 rannych w wypadkach drogowych z ich udziałem; w 2015 r. – odpowiednio: 300 z 303 zabitych oraz 4 411 z 4 473 rannych.

### 3.1 Kadry i szkolenie

1. Komendant Główny Policji monitorował stan kadrowy w komórkach organizacyjnych ds. ruchu drogowego. Dane te gromadzone były w KGP co do zasady w trybie półrocznym. Liczba etatów funkcjonariuszy ruchu drogowego, w okresie objętym kontrolą, nie ulegała istotnym zmianom, oscylując w granicy 9,2 tys. Jednocześnie w okresie objętym kontrolą istotnej redukcji uległ poziom wakatów, tj. z poziomu 975 do 141, a największa skala redukcji wakatów miała miejsce w I połowie 2014 r. (do poziomu 329). Natomiast o 12% wzrosła liczba policjantów faktycznie kierowanych do służby na drodze (tj. z poziomu 6,8 tys. do 7,7 tys.), przy czym największy wzrost nastąpił także w I połowie 2014 r. (do poziomu 7,6 tys.), a w okresie późniejszym utrzymywała się na relatywnie stałym poziomie.

Wykres nr 1

Stan kadrowy Policji w komórkach ruchu drogowego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych KGP.

Komendant Główny Policji podjął działania na rzecz poprawy warunków kadrowych w komórkach organizacyjnych ruchu drogowego. W szczególności komendanci wojewódzcy (Stołeczny) Policji zostali zobowiązani do osiągnięcia do końca 2013 r. w każdym garnizonie Policji liczby etatów policyjnych w tych komórkach, na poziomie minimum 10% całego stanu etatowego garnizonu, bez uwzględnienia OPP, SPP, SPAT<sup>29</sup> (polecenie wydane w I połowie 2013 r.)<sup>30</sup>. Według danych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 1 lipca 2015 r. w skali kraju utrzymywał się on na poziomie około 10%<sup>31</sup>. Jednocześnie poziom wakatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego w stosunku do całego stanu etatowego garnizonu (bez uwzględnienia OPP, SPP, SPAT) miał wynieść maksymalnie 10% (do 30 czerwca 2014 r.)<sup>32</sup> i maksymalnie 5% (do 31 grudnia 2014 r.)<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> OPP – Oddział Prewencji Policji, SPP – Samodzielny Pododdział Prewencji Policji, SPAT – Samodzielny Pododdział Antyterrorystyczny.

<sup>30</sup> Wg stanu na 31.03.2013 r. w garnizonach objętych kontrolą udział ww. etatów wynosił 8,85%.

<sup>31</sup> Przy czym na próbie obejmujące pięć garnizonów Policji [tj. Komend Wojewódzkich Policji (dalej zwanych: KWP) i komendy Stołecznej Policji (dalej zwanej: KSP)] – KWP w Gdańsku, Katowicach, Olsztynie, Opolu oraz KSP – stwierdzono jednostkowe, okresowe spadki ww. wartości, jednak nie więcej niż o 0,1 punktu procentowego poniżej oczekiwanej wartości.

<sup>32</sup> W ww. terminie wartości uzyskane przez garnizony Policji obejmowały zakres od 1,4 do 10,75%.

<sup>33</sup> W wyznaczonym terminie, wartości uzyskane przez garnizony Policji wyniosły od 0 do 5,25%, w tym wszystkie garnizony objęte próbą uzyskały oczekiwaną wartość. W 2015 r. wartości te uległy wzrostowi, podlegając ciągłym zmianom, przy czym wg stanu na 1.07. i 20.09.2015 r. każdorazowo tylko jeden z objętych próbą garnizonów osiągał ww. próg 5% (w obu wypadkach były to inne garnizony).

Jednocześnie w wyniku identyfikacji, na początku 2014 r., problemów związanych z niską liczbą policjantów kierowanych do służby na drogach (tj. około 30–35% stanu etatowego komórek ruchu drogowego – średnio na dobę), Komendant Główny Policji polecił, by do czasu osiągnięcia założonego poziomu wakatów przyjąć i wdrożyć rozwiązania polegające na kierowaniu do pełnienia służby na drogach patroli tzw. „mieszanych”, tj. policjant ruchu drogowego (dowódca) wraz z policjantem innej komórki organizacyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli po przeprowadzeniu kontroli nr P/13/100 „Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym” (zwana dalej „kontrolą P/13/100”) oceniła, że przyjęcie jednakowego dla wszystkich jednostek Policji poziomu 10% etatów w pionie ruchu drogowego, bez uzależnienia stanu liczebnego funkcjonariuszy tej komórki organizacyjnej od faktycznego obciążenia policjantów, może spowodować nieuzasadnione zwiększenie zróżnicowania obciążenia policjantów w tym zakresie w poszczególnych garnizonach, a w efekcie wpłynąć na zmniejszenie efektywności ich działań.

W przypadku straży miejskich wyniki kontroli nie wykazały większych problemów w zakresie uzyskania pełnego stanu etatowego. Jedynie poziom wakatów w Straży Miejskiej w Warszawie wskazywał na możliwe ryzyko nieprawidłowej realizacji zadań – według stanu na 31 grudnia 2015 r. z 1 744 etatów (w tym 244 na stanowiskach administracyjnych i 1500 strażników), 174 miejsca były nieobsadzone (10%).

Zdjęcie nr 3



Źródło: Materiały policyjne.

**2.** Zarządzenie Nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów<sup>34</sup> (zwanego dalej: „zarządzeniem Nr 609/07”) uzależnia wykonywanie niektórych zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa w ruchu drogowym od posiadanych uprawnień, nabywanych w procesie szkolenia zawodowego. Ogólne zadania w zakresie kontroli ruchu drogowego może wykonywać, zgodnie z § 2 zarządzenia Nr 609/07, każdy policjant pełniący służbę w komórce organizacyjnej ruchu drogowego posiadający

<sup>34</sup> Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100, ze zm.

przeszkolenie, o którym mowa w § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji<sup>35</sup>. Ukończenie tego szkolenia jest równoznaczne z uzyskaniem przez policjantów, w tym ruchu drogowego, kwalifikacji zawodowych podstawowych.

Natomiast § 4 zarządzenia Nr 609/07 określa zadania wymagające do ich realizacji posiadania wiedzy specjalistycznej w tym zakresie, tj. kierowania ruchem drogowym, z wyłączeniem czynności podejmowanych na miejscu zdarzeń drogowych oraz przy zabezpieczeniu imprez na drogach, kontroli stanu technicznego pojazdów silnikowych, wykonywania czynności na miejscu wypadków drogowych, kontroli przewozu towarów niebezpiecznych oraz kontroli zapisów urządzeń samoczynnie rejestrujących prędkość jazdy, czas jazdy i postoju (tachografów). Uzyskanie przeszkolenia specjalistycznego możliwe było poprzez ukończenie:

- kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego (dalej zwanego: kursem RD) – realizowanego od 2007 do 2013 r.,
- łącznie dwóch zależnych od siebie kursów specjalistycznych, które zastąpiły kurs RD, tj. kursu specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego – część ogólna<sup>36</sup> (dalej zwanego: RDo) oraz część szczególna (dalej zwanego: RDs)<sup>37</sup>.

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny Policji monitorował stan przygotowania policjantów ruchu drogowego do realizacji zadań w zakresie umiejętności specjalistycznych. Do dnia 31 marca 2015 r., identyfikacja potrzeb szkoleniowych w Policji odbywała się dwukrotnie<sup>38</sup>, a po tym terminie – raz w roku<sup>39</sup>. W okresie pomiędzy tymi zgłoszeniami opracowywane były korekty, które uwzględniały dodatkowo zgłaszane przez jednostki organizacyjne Policji potrzeby szkoleniowe. W ramach ww. mechanizmu, Gabinet Komendanta Głównego Policji m.in. pozyskiwał z KWP/KSP informacje odnośnie potrzeb szkoleniowych, zgodnie z wydanymi uprzednio wytycznymi<sup>40</sup> odnośnie prowadzenia ww. diagnozy, jak również kierował wytyczne do komendantów szkół Policji<sup>41</sup> w zakresie opracowania rocznych planów doskonalenia centralnego, z których wynikało, że wśród priorytetowych kursów specjalistycznych, tj. przewidzianych do realizacji w pierwszej kolejności, były kursy RDo i RDs. Stan przeszkolenia specjalistycznego funkcjonariuszy ruchu drogowego w skali kraju kształtował się na następującym poziomie:

- według stanu na 1 stycznia 2014 r. – 3 937 funkcjonariuszy posiadało przeszkolenie (tj. 47,7%). Ponadto, 322 (tj. 3,9%) funkcjonariuszy miało ukończony kurs specjalistyczny dla policjantów wykonujących czynności na miejscu zdarzenia drogowego (dalej zwany: RWD);

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 126, poz. 877, ze zm.

<sup>36</sup> Wprowadzonego Decyzją Nr 472 Komendanta Głównego Policji z 18 listopada 2013 r.

<sup>37</sup> Wprowadzonego Decyzją Nr 471 Komendanta Głównego Policji z 18 listopada 2013 r.

<sup>38</sup> Na dzień 30 września – jako podstawa planowania działalności szkoleniowej jednostek szkoleniowych Policji na kolejny rok oraz na dzień 31 marca – jako weryfikacja ww. zidentyfikowanych potrzeb z uwzględnieniem aktualnych potrzeb jednostek organizacyjnych Policji.

<sup>39</sup> W związku ze zmianą przepisów wprowadzoną rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 kwietnia 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. poz. 593).

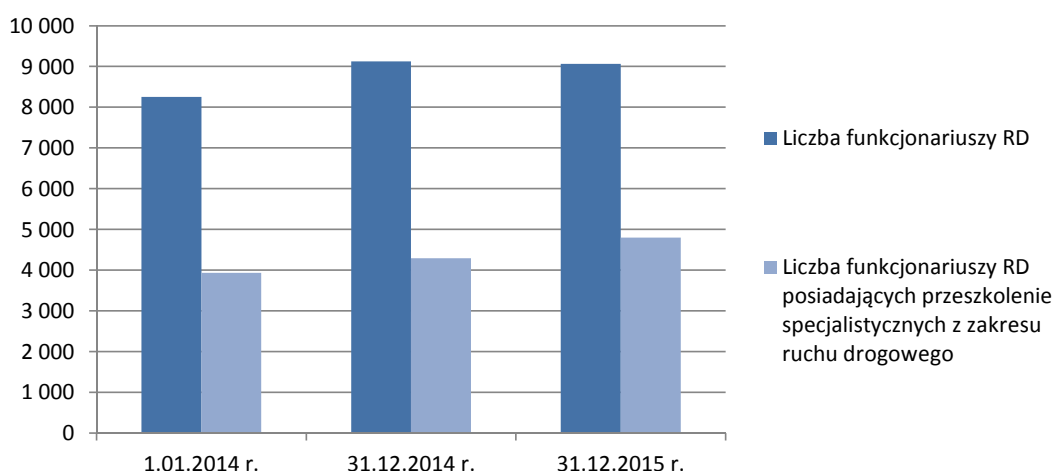
<sup>40</sup> W tym wskazując, że zidentyfikowane potrzeby szkoleniowe muszą odzwierciedlać rzeczywiste potrzeby jednostki organizacyjnej Policji, a także uwzględniać wyłącznie realną liczbę osób możliwych do przeszkolenia.

<sup>41</sup> Także komendanta wojewódzkiego Policji w Łodzi w zakresie dot. projektów Planu doskonalenia centralnego przewidzianego do realizacji w Ośrodku Szkolenia Policji w Łodzi z siedzibą w Sieradzu.

- według stanu na 31 grudnia 2014 r. – 4 294 funkcjonariuszy posiadało przeszkolenie (tj. 47,1% – przy czym tendencji spadkowej ww. stosunku wobec stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. towarzyszył istotny wzrost poziomu zatrudnienia, tj. o około 900 policjantów), w tym 359 ukończyło kurs RDs<sup>42</sup>. Ponadto, 340 funkcjonariuszy miało ukończony kurs RWD (tj. 3,7%);
- według stanu na 31 grudnia 2015 r. – 4 796 funkcjonariuszy ruchu drogowego posiadało przeszkolenie (tj. 52,9%), w tym 901 ukończyło kurs RDs<sup>43</sup>. Ponadto, 429 funkcjonariuszy miało ukończony kurs RWD (tj. 4,7%).

Wykres nr 2

Poziom przeszkolenia specjalistycznego policjantów RD (ukończone kursy RD lub RDo wraz z RDs)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP.

W kontrolowanych jednostkach wykonawczych Policji stan przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego na koniec 2015 r. kształtował się na poziomie zbliżonym do krajowego<sup>44</sup>, choć w niektórych jednostkach stopień przeszkolenia był znacznie niższy od uśrednionej wartości ogólnopolskiej (np. w KMP Gdańsk szkolenie specjalistyczne miało ukończonych 42 z 125 funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego, tj. 33%, co z jednej strony wynikało z przyjęcia w 2014 r. do służby dużej liczby funkcjonariuszy, a z drugiej – z braku zapewnienia przez jednostkę zwierzchnią wystarczającej, w stosunku do potrzeb, liczby miejsc szkoleniowych<sup>45</sup>). Wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach wykonawczych wykazały przy tym, że kierownictwa tych jednostek podejmowały działania w celu zapewnienia takiej obsady patroli, w których co najmniej jeden z funkcjonariuszy posiadał stosowne przeszkolenie. Zakres stwierdzonych w powyższym zakresie nieprawidłowości wskazuje na ryzyko nierzetelnej realizacji zadań w tym zakresie, co wynika z niewystarczającego poziomu przeszkolenia specjalistycznego. Przykładowo:

<sup>42</sup> Pozostali mieli ukończony kurs specjalistyczny w zakresie ruchu drogowego (RD) lub inny kurs specjalistyczny nadający uprawnienia wynikające z § 4 pkt 1–3 zarządzenia KGP nr 609/07. Ponadto, kolejnych 191 funkcjonariuszy miało już ukończony kursy RDo.

<sup>43</sup> Ponadto, kolejnych 425 funkcjonariuszy miało już ukończony kurs RDo.

<sup>44</sup> Np. KPP Ostróda – 48%, KMP Olsztyn – 49%, KSP Warszawa – 55%.

<sup>45</sup> W 2014 r. zgłoszono zapotrzebowanie na szkolenia 49 policjantów, a przeszkolono 15 policjantów, w tym 8 z zakresu ruchu drogowego. W 2015 r. zgłoszone potrzeby szkoleniowe dotyczyły 34 policjantów, w tym w 24 przypadkach na kurs w zakresie ruchu drogowego. Ogółem przeszkolono 15 funkcjonariuszy, w tym 12 z zakresu ruchu drogowego.

- z 30 patroli zadysponowanych do zdarzeń drogowych na terenie właściwości KPP w Nowym Dworze Gdańskim, tylko w siedmiu wzięli udział funkcjonariusze Ognia Ruchu Drogowego ww. jednostki Policji, spośród których pięciu posiadało przeszkolenie specjalistyczne w zakresie obsługi zdarzeń drogowych. Pozostałe zdarzenia obsługiwali funkcjonariusze prewencji, posterunków Policji, zespołów prewencyjno-interwencyjnych a także innych jednostek Policji w ramach pomocy sezonowej (teren nadmorski).

Podkreślić przy tym należy, że Komendant Główny Policji uznał za konieczne zwiększenie liczby miejsc szkoleniowych w ramach kursów specjalistycznych, w związku z czym podjął w latach objętych kontrolą działania zmierzające do zwiększenia potencjału szkoleniowego Policji, w tym w szczególności zwiększył liczbę jednostek szkoleniowych wyznaczonych do realizacji tego kursu<sup>46</sup>, a także podjął działania na rzecz wzmocnienia etatowego i finansowego, także w zakresie zapewnienia wyposażenia w niezbędne materiały i sprzęt dydaktyczny jednostek szkoleniowych Policji. Jednocześnie modyfikacji uległ program kursu RDs m.in. poprzez ograniczenie czasu jego trwania z 34 do 31 dni i wyłączenia z jego zakresu jednego obszaru tematycznego (tj. doskonalenia techniki jazdy samochodem). Skutkiem działań był wzrost liczby dostępnych miejsc szkoleniowych na kursach RDo i RDs w latach 2014 i 2015:

- w zakresie RDo – z 596 do 900, przy czym zgłoszone przez wszystkie garnizony potrzeby na ww. kurs wynosiły odpowiednio: 1 755<sup>47</sup> i 1 903<sup>48</sup>;
- w zakresie RDs – z 407 do 720, przy czym zgłoszone przez wszystkie garnizony potrzeby na ww. kurs wynosiły odpowiednio<sup>49</sup>: 1 543 i 844.

**3.** Kwestie przeszkolenia podstawowego strażników miejskich regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich)<sup>50</sup>. Poza nielicznymi wyjątkami w skontrolowanych jednostkach wszyscy strażnicy, według stanu na 31 grudnia 2015 r., mieli ukończone szkolenie podstawowe lub byli w trakcie jego odbywania. W zgodnej opinii komendantów straży miejskich zakres szkolenia umożliwiał, z praktycznego punktu widzenia, rzetelną realizację zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zwrócono jednak uwagę na celowość takich zmian w programie szkolenia, dzięki którym można by było zwiększyć nacisk na praktyczne aspekty wykorzystania wiedzy teoretycznej (SM Nowy Dwór Gdański). W ocenie Komendanta Straży Miejskiej w Otwocku wskazane byłoby także odbywanie przez strażników praktyki z dłuższym terminem nie w macierzystej jednostce, lecz w ramach przedłużonego szkolenia w ośrodku pod nadzorem wykładowców – policjantów wydziałów ruchu drogowego. Ponadto, Komendant Straży Miejskiej w Gdańsku, za pośrednictwem Sekretarza Miasta Gdańska skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych wnioski o zwiększenie do 65 godzin (o 20 godzin) zakresu programu szkolenia podstawowego w przedmiocie „postępowanie w sprawach o wykroczenia ze szczególnym uwzględnieniem przepisów Kodeksu postępowania karnego, mających zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia”.

Pozytywnie należy ocenić wszelkie inicjatywy w zakresie doszkalania strażników miejskich, pozwalające na uzyskanie dodatkowej wiedzy w zakresie niezbędnym do rzetelnej realizacji zadań, zwłaszcza w zakresie nowych regulacji prawnych w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, np.:

<sup>46</sup> W tym: w zakresie części ogólnej – dodanie do wcześniej wyznaczonych CSP Legionowo, SP Katowice i SP Słupsk także Ośrodka Szkolenia Policji w Łodzi z siedzibą w Sieradzu, a w zakresie części szczególnej – dodanie SP Katowice do wcześniej wyznaczonego CSP Legionowo.

<sup>47</sup> Dane wg stanu na 31.03.2014 r.

<sup>48</sup> Dane wg stanu na 31.03.2015 r.

<sup>49</sup> Odpowiednio według stanu jak w przypisach nr 47 i 48.

<sup>50</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 353, ze zm.

- Komendant Straży Miejskiej w Olsztynie z własnej inicjatywy zorganizował w 2015 r. dwudniowe szkolenie z zakresu ruchu drogowego, w którym uczestniczyły 73 osoby. Szkolenie przeprowadził kierownik referatu zdarzeń drogowych Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie;
- z inicjatywy Komendanta Straży Miejskiej w Częstochowie przeprowadzone zostało dla strażników uzupełniające trzydniowe szkolenie doskonalące z zakresu kontroli ruchu drogowego w granicach ustawowych uprawnień straży miejskich. Szkolenie to zostało przeprowadzone przez funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie;
- każdy funkcjonariusz Straży Miejskiej w Warszawie posiadający upoważnienie do kontroli ruchu drogowego przechodził raz na 5 lat przeszkolenie uzupełniające uwzględniające zmiany w przepisach ruchu drogowego.

### 3.2 Identyfikacja i monitorowanie lokalizacji najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

#### Identyfikacja miejsc najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

1. Komendant Główny Policji określił, w przepisach wewnętrznych Policji, ogólne zadanie dotyczące identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych. KWP/KSP oraz komendy powiatowe (lub równorzędne) Policji zobowiązane zostały do sporządzania, w zależności od potrzeb, okresowych informacji o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego, obejmujących m.in. dane dotyczące takich miejsc<sup>51</sup>. Jednak, dopiero w II połowie 2015 r., Komendant określił legalną definicję takich miejsc, opisując je jako miejsce kumulacji zdarzeń drogowych (§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. b zarządzenia Nr 31/15). Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BPiRD (dalej zwanego: Zastępcą Dyrektora BPiRD)<sup>52</sup> wynikało, że definicja ta stanowiła potwierdzenie znaczenia tego pojęcia wynikającego z przyjętej, wieloletniej praktyki.

Pod koniec 2014 r. Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji wydał komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji polecenie objęcia nadzorem wytypowanych przejść dla pieszych, na których występowało największe zagrożenie. Polecenie to motywowane było powszechnym charakterem wypadków z udziałem pieszych w rejonie takich przejść, co Policja wiązała z okolicznością złudnego poczucia bezpieczeństwa pieszych, skłaniającego tych uczestników ruchu drogowego do nieostrożnego wchodzenia na jezdnię nawet w bezpośredniej bliskości nadjeżdżającego pojazdu. Ze statystyk policyjnych wynikało przy tym, że na przejściach dla pieszych dochodziło, w latach 2012–2014 do największej liczby wypadków z udziałem tej grupy uczestników ruchu drogowego.

W dniu 28 kwietnia 2015 r. Zastępca Komendanta Głównego Policji zatwierdził – opracowany w BPiRD – „Krajowy Program poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na lata 2015–2016” (dalej zwanym: Programem Bezpieczeństwa Pieszych). Przedstawiono w nim zarówno uwarunkowania (w tym poprzez odniesienie do danych wynikających z raportu Instytutu Badawczego Dróg i Mostów) dotyczące kosztów zdarzeń drogowych oraz założeń NP BRD, diagnozę bezpieczeństwa tej grupy osób oraz kierunki dalszego oddziaływania na jego poprawę. W dokumencie tym wskazano m.in. na duże dysproporcje pomiędzy garnizonami Policji w zakresie liczby wypadków z udziałem pieszych, przy czym z treści Programu nie wynikało, aby została przeprowadzona analiza przyczyn istniejących rozbieżności – ograniczono się jedynie do sformułowania, że wpływ na to ma szereg czynników. W Programie Bezpieczeństwa Pieszych podkreślono także, iż piesi swoim zachowaniem bardzo często stwarzają realne zagrożenie na drodze. Należy zwrócić uwagę, że sformułowanie to („bardzo często”) jest powszechnie rozumiane jako coś, co zdarza się w 70–90% przypadków,

<sup>51</sup> Zgodnie z § 5 ust.1 pkt 1 zarządzenia Nr 635 i § 5 ust.1 pkt 2 lit. b zarządzenia Nr 31/15.

<sup>52</sup> Sprawujący nadzór nad wykonywaniem zadań m.in. przez Wydział Ruchu Drogowego BPiRD.

natomiast z przedstawionych danych wynika, że niespełna 33% wypadków z udziałem pieszych spowodowanych było przez nich samych. Użycie takie zwrotu może być mylące, gdyż podział praktycznie jest binarny – wypadek mogli spowodować tylko piesi lub kierujący pojazdami (inni sprawcy stanowili około 7% przypadków). W tym kontekście niezrozumiałym jest brak zwrócenia uwagi na to, że jednak w około 60% wypadków z udziałem pieszych winę ponoszą kierujący pojazdami. Jest to tym bardziej niepokojące w sytuacji, gdy winę przypisywaną w około 33% Policja uznaje za zdarzenie bardzo częste. W założeniach Programu Bezpieczeństwa Pieszych zwrócono uwagę na zbyt niski poziom reakcji Policji wobec kierujących naruszających przepisy o bezpieczeństwie pieszych oraz koncentrację wypadków z udziałem pieszych w terenie zabudowanym, wymagającą skierowanie większych sił i środków Policji na te obszary. Zidentyfikowane kierunki działań Policji objęły następujące obszary: nadzór (tj. realizacja działań prewencyjno-represyjnych), edukacja (tj. kształtowanie świadomości uczestników ruchu drogowego), analiza (tj. diagnoza zagrożeń i analiza efektów działań) oraz inżynieria (tj. wdrażanie rozwiązań w zakresie inżynierii i infrastruktury w celu poprawy bezpieczeństwa pieszych).

Zgodnie z założeniami Programu Bezpieczeństwa Pieszych wszystkie kontrolowane jednostki Policji, opracowały programy miejskie (powiatowe) i Stołeczny. Jednak poziom szczegółowości i stopień odzwierciedlenia w programach lokalnych założeń programu krajowego był bardzo zróżnicowany, np.:

- zapisy „Programu Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych w Ruchu Drogowym na lata 2015–2016 Komendy Miejskiej Policji w Gdańsku” stanowiły powielenie zapisów programu wojewódzkiego, w częściach III. Obszary realizacji programu oraz IV. Monitorowanie – zagadnienia i kryteria oceny programu, po technicznych korektach polegających na wykreśleniu tekstów dotyczących komendy wojewódzkiej Policji, co według wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego wynikało ze specyfiki służby, polegającej na tym, że wskazane cele, zadania, sposób ich realizacji oraz kryteria oceny z założenia były takie same i niezależne od jednostki;
- opracowany przez Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KPP w Otwocku „Program Poprawy Bezpieczeństwa Pieszych na terenie działania KPP” nie uwzględniał żadnych obszarów działania określonych w programie krajowym. Jak wynika z wyjaśnień Komendanta KPP wynikało to z faktu, iż powielanie po raz trzeci (po programie krajowym i dla KSP) wskazanych obszarów było zbędne tym bardziej, że zadania dla KPP w Otwocku zostały sprecyzowane w programie KSP dla całego garnizonu.

Zdjęcie nr 4

Miejsce zdarzenia drogowego z udziałem rowerzysty



Źródło: <http://www.straz.gov.pl/>.

Podejście takie, w ocenie NIK, prowadziło do wypaczenia idei leżącej u podstaw opracowania Programu Bezpieczeństwa Pieszyc, w tym w szczególności wdrożenia ogólnych kierunków, przy uwzględnieniu uwarunkowań lokalnych. Ukierunkowanie lokalnych działań Policji nie może bowiem polegać na mechanicznym powielaniu ogólnych rozwiązań wytyczonych na poziomie kraju. Podkreślić także należy, iż pomimo deklarowanej przez wszystkie skontrolowane jednostki potrzeby współpracy, właściwe jednostki Policji nie przekazywały komendantom straży miejskiej lokalnych programów. Nie stwierdzono także, aby strażom miejskim znane były choćby założenia, cele i ewentualne obszary wspólnej realizacji zadań w ramach tych programów.

**2.** Komendant Główny Policji zobowiązał naczelników komórek do spraw ruchu drogowego w KWP/KSP oraz komend powiatowych (lub równorzędnych) Policji do typowania miejsc najbardziej zagrożonych dla pieszych<sup>53</sup>. Zgodnie z wdrożonym mechanizmem monitorującym realizację Programu Bezpieczeństwa Pieszyc, BPiRD pozyskiwało w odstępach kwartalnych dane dotyczące liczby wyznaczonych miejsc niebezpiecznych – łączna liczba wynosiła, odpowiednio w III i IV kwartale 2015 r.: 1 952 i 1 839 (wg stanu na 22 czerwca 2015 r. – liczba ta sięgała poziomu 2,5 tys.), przy tym występowały istotne dysproporcje w liczbie wytypowanych miejsc w poszczególnych garnizonach.

Komendant Główny Policji nie ustalił – w tym również w Programie Bezpieczeństwa Pieszyc – sposobów realizacji zadania dotyczącego typowania miejsc niebezpiecznych, co NIK oceniła negatywnie z punktu widzenia kryterium rzetelności. Zobowiązując jednostki wykonawcze Policji do realizacji tego działania, pozostawiono im praktycznie nieograniczoną swobodę odnośnie sposobu jego wdrożenia, co uniemożliwiało dokonanie realnej oceny działań Policji w powyższym zakresie. Nie określono także przesłanek, których zaistnienie implikowałoby obowiązek wyznaczenia danego miejsca jako niebezpiecznego lub co najmniej przeprowadzenia pogłębionych analiz, pozwalających na diagnozę zagrożeń w danym miejscu.

Wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach wykonawczych Policji wskazują na bardzo duże rozbieżności w realizacji tego zadania. Żaden z komendantów kontrolowanych jednostek nie ustalił we własnym zakresie w sposób formalny szczegółowych kryteriów typowania miejsc (lokalizacji) niebezpiecznych, jak również kryteria takie nie zostały im przekazane przez komendantów jednostek zwierzchnich. Skutkowało to dużą dowolnością przy dokonywaniu typowania, przy jednoczesnym braku możliwości obiektywnej weryfikacji rzetelności realizacji tego zadania. Ustalono, że najczęściej podstawowym źródłem danych służących typowaniu miejsc niebezpiecznych były dane dotyczące zdarzeń drogowych zaewidencjonowane w systemie SEWiK, choć z wyjaśnień składanych w trakcie kontroli wynikało, że przy realizacji tego zadania kierowano się dodatkowo także innymi przesłankami, np.:

- *Zastępca Naczelnika Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego KPP w Ostródzie wskazał, że miejsca szczególnie niebezpieczne zostały wytypowane w oparciu o doświadczenia własne (pora dnia oraz dzień tygodnia, w którym dochodzi do zdarzenia, sposób zachowania się uczestników zdarzeń w danym miejscu, topografia terenu) oraz o dane dotyczące liczby zdarzeń drogowych zawarte w systemie SEWiK (ilość i częstotliwość zdarzeń w danym miejscu, rodzaj obrażeń, jakie odnieśli uczestnicy). Typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych w okresie objętym kontrolą dokonano pięciokrotnie (na terenie Ostródy i w miejscowości Sztyldak – w ciągu drogi krajowej nr 7). Jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika w przypadku pozostałego terenu powiatu nie typowano miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, ponieważ do zdarzeń drogowych dochodziło incydentalnie i brak było ich powtarzalności;*

<sup>53</sup> Zadanie to zostało określone przez Komendanta Głównego Policji w Programie Bezpieczeństwa Pieszyc.

- Zastępca Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Opolu wyjaśnił, iż typowanie miejsc niebezpiecznych rozpoczął w 2015 r. dokonując samodzielnie objazdów przejść dla pieszych, mając na uwadze lokalizację zaistniałych wypadków. Wiedzę o tych lokalizacjach uzyskał na podstawie dokumentacji zdarzeń drogowych, której weryfikacja należała do jego zakresu obowiązków. Ponadto oceniał (na podstawie zestawienia miejsc, w których doszło do wypadków z udziałem pieszych w 2015 r.), czy miało miejsce ponownie zdarzenie w konkretnych lokalizacjach, a w związku z brakiem takiej powtarzalności odstąpił od wytypowania miejsc szczególnie niebezpiecznych;
- za miejsca niebezpieczne uznano każdą lokalizację na terenie działania KPP w Otwocku, w której doszło do zdarzenia drogowego;
- według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Gdańsku identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych dokonywano poprzez codzienną i bieżącą analizę ilości wypadków, m.in. takich w których uczestniczyli piesi i rowerzyści, ich miejsc występowania, a także przyczyn i skutków tych zdarzeń;
- w przypadku KPP w Nowym Dworze Gdańskim w okresie objętym kontrolą nie typowano lokalizacji miejsc szczególnie niebezpiecznych dla rowerzystów i pieszych z uwagi na niewielką liczbę zdarzeń oraz brak powtarzalności tych zdarzeń w poszczególnych miejscach;
- Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KPP w Nysie wyjaśnił, że miejsca niebezpieczne ustalano na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym w szczególności wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, a podstawowym kryterium ich wyboru była liczba zdarzeń. Ponadto wyjaśnił, że przy typowaniu miejsc niebezpiecznych bierze się pod uwagę rodzaj zdarzenia. Na wybór ww. lokalizacji miały wpływ skutki zdarzeń, spostrzeżenia policjantów WRD (przekazywane ustnie w trakcie odpraw i rozliczeń służby patrolowej), a także wnioski użytkowników dróg i mieszkańców, nie miał natomiast wpływu stopień obrażeń ofiar zdarzeń drogowych.

Brak zestandaryzowanych kryteriów typowania miejsc niebezpiecznych lub ograniczenie się wyłącznie do kryterium kumulacji występowania zdarzeń drogowych prowadziło do sytuacji, w których jako niebezpieczne wskazywane były jedne z głównych miejskich arterii komunikacyjnych i dróg przelotowych miast na całej ich długości, charakteryzujące się największym natężeniem ruchu, która to okoliczność – w naturalny sposób – przekłada się na ryzyko powstania zdarzenia drogowego. W ocenie NIK taki poziom szczegółowości analiz policyjnych w znacznym stopniu utrudniał prawidłowe planowanie służby patrolowej i jej ukierunkowanie na działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów:

- według informacji KMP w Gdańsku w IV kwartale 2015 r. najbardziej niebezpieczne były następujące ulice: Kartuska (od ul. Długie Ogrody do Jabłoniowej), Jabłoniowa (od ul. Kartuskiej do Leszczynowej), Aleja Grunwaldzka (od Al. Zwycięstwa do Kołobrzeskiej) oraz obszar ulic Dąbrowszczaków, Jagiellońska, Obrońców Wybrzeża, Kołobrzeska;
- Wydział Ruchu Drogowego KSP w 2015 r. jako najbardziej niebezpieczne wskazał: Al. Jerozolimskie (44 wypadki – 2 osoby zabite, 50 rannych), ul. Puławska (38 wypadków – 4 osoby zabite, 44 rannych), Al. Solidarności (19 wypadków – 3 osoby zabite, 18 rannych), Modlińska (15 wypadków – 24 osoby ranne) i Jana Pawła II (13 wypadków – 2 osoby zabite, 14 rannych);
- KMP w Katowicach jako szczególnie niebezpieczne wskazała następujące arterie aglomeracji katowickiej: ulice Chorzowską, Mikołowską, Gliwicką i Sokolską oraz aleje Korfantego i Roździeńskiego.

Mapa nr 1

Przykład miejsca najbardziej niebezpiecznego dla pieszych (KSP) – cała długość Al. Jerozolimskich w Warszawie

Źródło: <https://www.google.pl/maps>.

Podkreślić należy, iż wdrożony przez Komendanta Głównego Policji mechanizm sprawozdawczy, realizowany był od czerwca 2015 r. i obejmował na poziomie centralnym jedynie pozyskiwanie danych dotyczących liczby wytypowanych miejsc niebezpiecznych. W ocenie NIK takie rozwiązanie umożliwiało prowadzenie monitoringu w bardzo ograniczonym zakresie i z pewnością utrudniało prowadzenie działań nadzorczych. Symptomatycznym w tym zakresie były duże dysproporcje w liczbie typowanych takich miejsc pomiędzy garnizonami Policji. W przypadku jednostek o najmniejszej i największej liczbie takich miejsc (tj. odpowiednio KWP Łódź i KSP) rozpiętość ta sięgała od 28 do 357 (III kwartał 2015 r.) oraz od 28 do 231 (IV kwartał 2015 r.), przy czym oba te garnizony realizowały zadania na obszarach o wysokiej liczbie wypadków z udziałem pieszych<sup>54</sup>.

W ocenie NIK nie można podzielić stanowiska wynikającego z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BPiRD, w których wskazał, iż podejście to wynikało z przekonania o braku możliwości ustalenia jednolitych i obiektywnych zasad i kryteriów typowania miejsc niebezpiecznych, co związane było z różnicami w charakterystyce porównywanych obszarów właściwości jednostek Policji, w tym skali zdarzeń drogowych. Podkreślić należy, że potrzeba uwzględnienia uwarunkowań lokalnych nie stoi w sprzeczności z określeniem na poziomie krajowym zestandaryzowanych kryteriów służących typowaniu miejsc niebezpiecznych. Potwierdzenie znajduje to zarówno w utrwalonych w literaturze przedmiotu<sup>55</sup>, jak i wynikających z doświadczeń<sup>56</sup> rozwiązaniach, w tym m.in. przyjęcia jednolitego okresu odniesienia, proporcjonalnej wartości wypadków drogowych lub ich ofiar do natężenia ruchu na danym obszarze lub średniej wyliczanej dla danego obszaru, np. garnizonu, powiatu, itp. Należy podkreślić, iż wypracowane zostały także inne możliwe do zastosowania przez Policję, niezwiązane z zaistnieniem zdarzeń drogowych i miejscami ich ewentualnej kumulacji,

<sup>54</sup> W latach 2014 i 2015 odpowiednio: KWP – 958 i 1003, KSP – 759 i 648.

<sup>55</sup> Np. patrz „Inżyniera ruchu drogowego. Teoria i praktyka” S. Gaca, W. Suchorzewski, M. Tracz, Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 2008, s. 452 i nast.

<sup>56</sup> Np. metodologia stosowana w ramach projektu EURO RAP: [http://eurorap.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=64&Itemid=53](http://eurorap.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=53).

metody typowania lokalizacji niebezpiecznych. Do takich należy zaliczyć przede wszystkim obserwacje konfliktów (incydentów) w ruchu drogowym, tj. nietypowych zachowań uczestników ruchu drogowego stwarzających potencjalne zagrożenie, występujących w nadmiernej liczbie bez negatywnych następstw.

Komendant Główny Policji nie określił obowiązku typowania miejsc niebezpiecznych dedykowanych bezpośrednio innym niż piesi uczestnikom ruchu drogowego, w tym rowerzystom. Odnotowania wymaga jednak fakt, iż obowiązek typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla rowerzystów wprowadzono w niektórych jednostkach wykonawczych, np. od III kwartału 2014 r. w Komendzie Miejskiej Policji w Olsztynie.

Symptodem zmiany w tym obszarze było zainicjowanie przez Komendanta Głównego Policji w styczniu 2016 r. prac nad mapami zagrożeń bezpieczeństwa, gdzie odnośnie ruchu drogowego przyjęte zostało rozwiązanie, w ramach którego identyfikacji miały podlegać m.in. najbardziej zagrożone powiaty na terenie poszczególnych garnizonów<sup>57</sup>, jak również odcinki niebezpieczne na drogach krajowych i wojewódzkich<sup>58</sup>.

**3.** W przypadku straży miejskich nie został ustalony formalny obowiązek typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych, a także kryteria doboru tego rodzaju lokalizacji. Niektóre ze straży miejskich podejmowały jednak działania na rzecz typowania lokalizacji najbardziej zagrożonych z punktu bezpieczeństwa ruchu drogowego, np.:

- Komendant Straży Miejskiej w Nysie, na żądanie Burmistrza Nysy zgłosił Radzie Miejskiej pięć niebezpiecznych przejść dla pieszych, które jego zdaniem powinny zostać zmodernizowane. Wskazując te miejsca Komendant nie podał żadnych informacji uzasadniających uznanie ich za niebezpieczne lub odnoszących się do zastosowanych kryteriów ich typowania. Ponadto, w ramach zadań skierowanych na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach, do zadań strażników miejskich należało m.in. patrolowanie rejonu wszystkich szkół podstawowych oraz gimnazjów na terenie miasta (przejść dla pieszych) w porze rozpoczęcia i kończenia nauki w tych placówkach;
- działania Straży Miejskiej w Ostródzie na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego polegały głównie na obecności strażników miejskich przy drogach i przejściach dla pieszych znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie placówek oświatowych oraz monitorowania ruchu drogowego. W wyniku wspólnej inicjatywy Straży Miejskiej, Policji oraz Dyrektora Szkoły Podstawowej nr 2 zatrudniono pracownika do przeprowadzania uczniów przez przejście dla pieszych, zlokalizowane przy tej placówce oraz zainstalowano 17 oświetleń przejść dla pieszych, a na dwóch z nich zamontowano po dwa systemy doświetlenia ostrzegające kierowców o przejściach dla pieszych;
- w celu zapobieżenia ewentualnym zdarzeniom z udziałem niechronionych uczestników ruchu patrol Straży Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim kierowany był prewencyjnie w miejsca o dużej koncentracji ruchu kołowego oraz w miejsca, gdzie jego obecność mogła wpłynąć na poziom odczuwanego bezpieczeństwa (okolice szkół, szpitala i przychodni zdrowia);
- Komendant Straży Miejskiej w Warszawie wyjaśnił, że identyfikacji miejsc niebezpiecznych z punktu widzenia brd dokonywano na podstawie obserwacji własnych strażników, informacji od dyrekcji placówek oświatowych, Policji, dzielnicowych komisji bezpieczeństwa, rad dzielnic oraz na podstawie zgłoszeń mieszkańców. Straż Miejska nie dokumentowała jednak działań dotyczących sposobu identyfikacji miejsc niebezpiecznych. W 2014 r. na terenie Warszawy wytypowano 53 takich miejsc, a w 2015 r. – 49.

W ocenie NIK, brak obiektywnej wiedzy odnośnie identyfikowania miejsc o dużym ryzyku wystąpienia zdarzeń niepożądanych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, utrudniał rzetelne planowanie i realizowanie działań przez strażników miejskich, a także monitorowanie wpływu tych działań na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

<sup>57</sup> Identyfikacja prowadzona w ujęciu rocznym, na podstawie dwóch łącznie występujących kryteriów, tj. ogólnej liczby wypadków drogowych oraz liczby ofiar śmiertelnych, w których wartość (w zestawieniu łącznym) jest wyższa od średniej dla danego garnizonu.

<sup>58</sup> Tj. odcinki o długości 5 km, na których odnotowano co najmniej 20 zdarzeń drogowych z których więcej niż 5 stanowiły wypadki drogowe.

4. Po kontroli P/13/100 Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na fakt, iż Policja nie wykorzystywała w działaniach na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym możliwości sporządzenia opracowań naukowo-badawczych, pomimo dysponowania potencjałem naukowym Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, trzech szkół Policji i Centrum Szkolenia Policji w Legionowie. Badań takich nie zlecano też podmiotom zewnętrznym. Skutkowało to brakiem wiedzy opartej na badaniach naukowych dotyczących skuteczności dotychczas prowadzonych działań na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym, efektywnej organizacji działań na drodze, nowoczesnego wyposażenia policjantów, źródeł zagrożeń dla uczestników ruchu drogowego i możliwych środków poprawy ich bezpieczeństwa oraz metod prognozowania zagrożeń na drogach i wyprzedzającego przeciwdziałania tym zagrożeniom. Na podobny aspekt działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego zwrócił uwagę Bank Światowy, który w raporcie „Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce” podkreślił problem braku analiz wprowadzanych zmian w polityce bezpieczeństwa drogowego, jak również innych czynników wpływających na obserwowane trendy w zmianach liczby ofiar wypadków drogowych w poprzednich latach.

Jak wykazały wyniki niniejszej kontroli, w obszarze tym nie nastąpiła istotna poprawa. W BPIRD podjęta została wprawdzie jedna próba zainicjowania prac naukowo-badawczych poświęconych bezpieczeństwu ruchu drogowego przy wykorzystaniu potencjału Policji. W oparciu o obserwowane w I połowie 2014 r. niepokojące tendencje dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, kierownictwo BPIRD wystąpiło do władz Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie z prośbą o rozważenie możliwości przeprowadzenia analiz i szeroko rozumianych prac badawczych, mających na celu zdiagnozowanie obszarów mających wpływ na taki stan rzeczy oraz wypracowanie kierunków działań na przyszłość, wskazując przy tym postulat, by istotne miejsce w tych pracach zostało poświęcone roli i pracy Policji na rzecz poprawy tego stanu. Działanie to było także realizacją wniosku pokontrolnego NIK. W Wyższej Szkole Policji w Szczytnie nie podjęto jednak postulowanych badań.

Ponadto, w 2015 r. kierownictwo BPIRD dwukrotnie występowało do podmiotów zewnętrznych z wnioskami o rozważenie możliwości przeprowadzenia pogłębionych analiz:

- do Dyrektora Instytutu Transportu Samochodowego – dotyczących problematyki wypadków z udziałem pieszych, w tym identyfikacji niezbędnych środków zaradczych;
- do Sekretarza Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej: KR BRD) – w zakresie problematyki wypadków związanych z najechaniem na drzewo.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPIRD, zrezygnowano z podjęcia dalszych inicjatyw w tym zakresie, w związku z otrzymaniem opracowania pn. Ochrona pieszych<sup>59</sup>. Materiał ten został przekazany przez BPIRD wszystkim KWP/KSP wraz z podkreśleniem jednego z wniosków o zagrożeniu stwarzanym przez kierujących pojazdami przekraczających dopuszczalną prędkość, przypominając o szczególnej wadze reakcji Policji w rejonach przejść dla pieszych.

Kontrole przeprowadzone w jednostkach Policji wykazały, że niewielki był stopień wykorzystania opracowań naukowych lub eksperckich, natomiast w przypadku straży miejskich w żadnej jednostce nie stwierdzono aktywności w tym obszarze. Komendanci jednostek nie zlecali badań naukowych

<sup>59</sup> Opracowanie przygotowane na zlecenie KR BRD przez Politechniki Gdańską i Krakowską.

ani prac badawczych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom w ruchu drogowym, bezpiecznej infrastruktury drogowej, genezy wypadków drogowych, jak też nie zwracano się do jednostek naukowych lub innych instytucji zajmujących się taką tematyką o udostępnienie opracowań eksperckich. Nie inicjowano również współpracy z żadną jednostką naukową zajmującą się powyższą problematyką. Jedynym opracowaniem eksperckim będącym w posiadaniu części jednostek kontrolowanych był wskazany powyżej podręcznik pn. „Ochrona pieszych”. Jedynie w przypadku KMP w Gdańsku kontrola wykazała, że w procesie analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego wykorzystano z czterech innych opracowań naukowych i eksperckich, które – jak wynika z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego – przyczyniły się do poszerzenia wiedzy ogólnej funkcjonariuszy z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy przy tym zauważyć, iż jednym z takich opracowań był podręcznik „Inżynieria ruchu drogowego. Teoria i praktyka” (patrz przypis nr 55), w którym szczegółowo opisane zostały m.in. zasady typowania miejsc niebezpiecznych. Wyniki kontroli przeprowadzonej w KMP w Gdańsku nie wykazały jednak, aby realizując nałożone zadania dotyczące typowania takich lokalizacji wykorzystano z wytycznych i wskazówek opisanych w tym podręczniku. Ponadto Pierwszy Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Nysie wskazał w wyjaśnieniach, że w procesie analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego korzystał także z kilku opracowań. Wskazał on jednocześnie, że opracowania te i wnioski w nich zawarte przełożyły się m.in. na określenie kryteriów dla przejść dla pieszych celem uznania ich za niebezpieczne, a wnioski dotyczące struktury wiekowej pieszych narażonych na wypadki i potrącenia służyły wyodrębnieniu grup docelowych, objętych działaniami profilaktycznymi o większej intensywności, m.in. spotkania z seniorami oraz dziećmi. Podkreślić jednak należy, iż w żadnych opracowaniach Wydziału Ruchu Drogowego nie powoływano się wprost na ww. opracowania naukowe lub eksperckie.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, aktualna pozostaje uwaga dotycząca konieczności i celowości wykorzystywania przez Policję w działaniach na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym opracowań naukowo-badawczych. W ocenie NIK, koronnym przykładem potencjalnych obszarów, w których należałoby podjąć próbę wykorzystania potencjału naukowo-badawczego szkół Policji, powinna być kwestia wypracowania narzędzi metodycznych pozwalających na zbadanie faktycznego wpływu działań Policji, w tym różnych form prowadzonego w tym zakresie oddziaływania, na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

**5.** Na pozytywną ocenę zasługują działania skontrolowanych jednostek Policji i straży miejskich, zmierzające do usunięcia – we współpracy z zarządcami dróg – nieprawidłowości w stanie infrastruktury drogowej lub zmiany organizacji ruchu, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów, np.:

- *podstawą kierowania ww. wniosków przez KMP w Olsztynie była konieczność wprowadzenia zmian w obowiązującej organizacji ruchu w celu poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Ww. wnioski zostały zrealizowane przez ZDZiT i dotyczyły przede wszystkim doświetlenia przejścia dla pieszych przy ul. Dworcowej 18 oraz ustawienia barier typu „labirynt” przy przejściu dla pieszych na zbiegu ulic Warszawska-Oczapowskiego,*
- *w okresie objętym kontrolą Komendant Powiatowy Policji w Ostródzie skierował do zarządców dróg cztery informacje, w tym dotyczące m.in. ustawienia lustra drogowego na przedłużeniu wlotu ul. Sportowej na skrzyżowaniu z ul Jagiełły w Ostródzie. W notatce sporządzonej przez policjanta KPP w Ostródzie w dniu 15 marca 2016 r. odnotowano, że lustro zostało ustawione w wnioskowanym miejscu,*
- *Dyrektor Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku odnosząc się do współpracy z KMP wskazał na znaczące wsparcie Wydział Ruchu Drogowego przy realizacji zapoczątkowanego przez ZDiZ Programu Uspakajania Ruchu na ulicach Gdańska.*

## System monitorowania zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów

**Policja**

1. Metody i formy prowadzenia przez Policję statystyk drogowych w okresie objętym kontrolą regulowały dwa Zarządzenia KGP:

- Nr 635 z dnia 30 czerwca 2006 r. (obowiązujące do 31 października 2015 r.),
- Nr 31 z dnia 22 października 2015 r. (obowiązujące od 1 listopada 2015 r.).

Zarządzenia te określały przede wszystkim warunki i sposób rejestracji informacji dotyczących zgłoszonych zdarzeń drogowych, a także wzór karty zdarzenia drogowego i tryb postępowania z nią, a także sposób jej wypełniania. Jak wynika z treści uzasadnienia do zarządzenia Nr 31/15 na jego wydanie – jako nowego aktu prawnego – wpływ miała przede wszystkim analiza zmian wprowadzonych w przepisach powszechnie obowiązujących, a także potrzeby zdiagnozowane w związku z wieloletnią praktyką w prowadzeniu przez Policję systemu SEWiK.

Jednocześnie, podkreślić należy, iż w informacji o wynikach przeprowadzonej przez NIK w II półroczu 2015 r. kontroli<sup>60</sup> pozytywnie oceniono działania, podjęte przez KGP, na rzecz poszerzenia funkcjonalności systemu SEWiK, w tym w zakresie sposobu prezentacji danych i statystyk, polegających głównie na<sup>61</sup>:

- stworzeniu elektronicznej karty zdarzenia drogowego (e-KZD) oraz interfejsu łączącego e-KZD z SWD i SEWiK, które pozwalałyby na jednostronne przesyłanie danych w zakresie obsługiwanych zdarzeń drogowych;
- zintegrowaniu systemów SWD i SEWiK, co gwarantowałoby odzwierciedlenie danych dotyczących zgłoszonych zdarzeń drogowych w obydwu aplikacjach;
- budowy systemu mapowego dla systemu SEWiK pozwalającego na wizualizację danych o zdarzeniach drogowych.

Zakres kontroli w zakresie monitorowania zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów zdefiniowany został dla dwóch poziomów jednostek Policji. W Komendzie Głównej Policji kontrola miała na celu systemową diagnozę mechanizmów związanych z gromadzeniem danych, w tym określenia potencjalnych ryzyk mogących mieć wpływ na wiarygodność danych gromadzonych w systemie SEWiK. W przypadku jednostek wykonawczych Policji bezpośrednim badaniem objęto natomiast konkretne zdarzenia drogowe, w tym w szczególności dokumentację źródłową wytworzoną w toku przeprowadzonych czynności.

W KGP przeprowadzana była na bieżąco kontrola poprawności rejestrowania w systemie SEWiK danych dotyczących zdarzeń drogowych – w pierwszej kolejności kontroli podlegały zdarzenia ze skutkiem śmiertelnym, a następnie pozostałe zdarzenia z ofiarami w ludziach. Weryfikacji poddawane były także dane dotyczące zaistniałych kolizji drogowych. Wykazy błędnych rekordów przekazywane były do komend wojewódzkich Policji drogą elektroniczną. Wprowadzono ponadto codzienną weryfikację poprawności rejestracji danych GPS w wypadkach ze skutkiem śmiertelnym – w przypadku stwierdzenia błędów były one niezwłocznie korygowane<sup>62</sup>. Podkreślić także należy,

<sup>60</sup> Kontrola I/15/002 „Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

<sup>61</sup> Zakończenie będzie możliwe dopiero po uzyskaniu prawa do modyfikacji SWD siłami własnymi Policji, co ma nastąpić w lutym 2017 r.

<sup>62</sup> Na problem ten NIK zwróciła uwagę w kontroli nr P/13/100, jak również w kontroli nr I/15/002 pn. „Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

iż Komendant kierował do Komendantów Wojewódzkich (Stołecznego) Policji polecenia dotyczące rejestrowania danych w systemie SEWiK, w szczególności dotyczące dokonania analizy przyczyn opóźnionej rejestracji wszystkich wypadków drogowych we wskazanym okresie (wynoszących nawet kilka miesięcy). Jednocześnie Komendant Główny Policji nakazał zapewnić każdorazową weryfikację danych GPS przed ich zarejestrowaniem w systemie SEWiK oraz bieżący nadzór bezpośrednich przełożonych nad jakością wprowadzanych danych.

Zdjęcie nr 5

Skrzyżowanie ulic Banacha oraz Żwirki i Wigury w Warszawie



Źródło: Zdjęcie wykonane przez pracownika NIK.

Opisana procedura weryfikacji nie była jednak w pełni wiarygodna, o czym świadczą istotne rozbieżności – wynoszące od 17% do 32% – pomiędzy danymi statystycznymi publikowanymi przez KGP oraz ogólnodostępnymi danymi GDDKiA, która dokonała weryfikacji danych policyjnych dotyczących zdarzeń drogowych i ich skutków, do których doszło w 2014 r. na drogach ekspresowych<sup>63</sup>. Z informacji uzyskanej z GDDKiA wynika, że weryfikacji danych z systemu SEWiK dokonywały Oddziały GDDKiA i polegało to przede wszystkim na weryfikacji istotnych parametrów zdarzenia w systemie referencyjnym dróg krajowych.

Oprócz bieżącej weryfikacji poprawności rejestrowania w systemie SEWiK danych dotyczących zdarzeń drogowych, przeprowadzane były także z inicjatywy własnej kierowników poszczególnych jednostek kontrolowanych lub komendantów wojewódzkich działania kontrolne w tym obszarze:

- *Zastępca Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Olsztynie przeprowadzał systematyczne (co dwa tygodnie oraz miesięcznie) kontrole rzetelności i wiarygodności rejestrowanych w systemie SEWiK danych dotyczących zdarzeń drogowych. Kontroli tych dokonywał na podstawie m.in. danych zawartych w Systemie Wspomagania Dowodzenia<sup>64</sup>, w którym rejestrowane były wszystkie zgłoszenia dyżurnemu Komendy;*

<sup>63</sup> Według KGP na drogach ekspresowych w 2014 r. doszło do 238 wypadków, w których 59 osób zostało zabitych, a 322 rannych. Natomiast dane te według GDDKiA wynosiły: 291 wypadków, 68 zabitych i 425 rannych.

<sup>64</sup> SWD – system teleinformatyczny zawierający i przetwarzający informacje wspomagające kierowanie działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonywania zadań ustawowych na podstawie zgłoszeń otrzymywanych przez dyżurnych jednostek organizacyjnych Policji.

- w okresie objętym kontrolą, Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku przeprowadziła trzy kontrole dotyczące rzetelności i wiarygodności danych dotyczących zdarzeń drogowych rejestrowanych w systemie SEWiK przez Komendę Powiatową Policji w Nowym Dworze Gdańskim. Przedmiotem kontroli była m.in. kompletność i prawidłowość sporządzenia kart zdarzenia drogowego, a także terminowość ich wprowadzania. Wyniki jednej z kontroli wykazały, że nadzór nad prawidłowością sporządzania kart oraz obiegem i terminowością ich rejestracji prowadzony był prawidłowy<sup>65</sup>.

Poza jednym przypadkiem, w okresie objętym kontrolą komendanci miejscy (powiatowi) Policji nie kierowali wniosków dotyczących systemu SEWiK, wskazujących na braki w funkcjonalnościach systemu lub nieprecyzyjne bądź też niekompletne zapisy zarządzeń Nr 635/06 i 31/15. Z uwagi na fakt, iż system SEWiK uniemożliwiał wprowadzenie miejsca zdarzenia drogowego zaistniałego w danej dzielnicy m.st. Warszawy (funkcjonalność taka miała istotne znaczenia szczególnie w przygotowywaniu materiałów do odbywających się w poszczególnych dzielnicach Warszawy debat społecznych o bezpieczeństwie w ruchu drogowym), Komendant Stołeczny Policji zwrócił się do Komendanta Głównego Policji o przywrócenie tej funkcji.

**2.** Zarządzeniem Nr 31/15 wprowadzono do karty zdarzenia drogowego – w tabeli II. Charakterystyka miejsca zdarzenia – punkty dotyczące istotnych lokalizacji zdarzeń drogowych z udziałem przede wszystkim rowerzystów (droga, pas ruchu, śluza dla rowerów), przy czym nastąpiło to po ponad 4 latach od wprowadzenia tych definicji do ustawy PoRD). Zauważyć także należy, iż dopiero ww. Zarządzeniem wprowadzono do karty inne kluczowe miejsce zdarzenia z udziałem rowerzystów – przejazd dla rowerzystów, które w ustawie PoRD widnieje od początku jej obowiązywania, tj. od 1998 r. Konsekwencją opieszałości w dostosowywaniu karty zdarzenia drogowego<sup>66</sup> było zachwianie statystyk zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów, m.in. poprzez przeszacowanie liczby zdarzeń drogowych, do których doszło przede wszystkim na drodze dla rowerów, która to pozycja – według Dyrektora BPIRD – do końca października 2015 r. powinna być wskazywana w przypadku zdarzeń, do których doszło na przejeździe dla rowerzystów. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach wykonawczych Policji wykazały, iż istniały rozbieżności w kwalifikowaniu tego rodzaju zdarzeń do konkretnego miejsca wyszczególnionego w karcie zdarzenia drogowego, np.:

- w KPP Ostróda – w przypadku 11 zdarzeń drogowych, do których doszło na przejeździe dla rowerzystów, jako miejsce zdarzenia wskazano „Drogę dla rowerów” (jeden przypadek), „Przeście dla pieszych” (cztery przypadki), „Chodnik” lub „Wjazd, wyjazd z posesji, pola” (po trzy przypadki);
- dla wszystkich pięciu analizowanych zdarzeń drogowych, do których doszło na terenie właściwości KMP w Olsztynie, Katowicach i Częstochowie, jako miejsce zdarzenia wskazano jezdnię.

**3.** W ocenie NIK, część przepisów zarządzenia Nr 31/15 – zwłaszcza dotyczących istotnych z punktu widzenia pieszych i rowerzystów okoliczności zdarzeń drogowych – wskutek nieprecyzyjnych i niekompletnych zapisów instrukcji wypełniania karty zdarzenia drogowego, budzi wątpliwości w zakresie ich kwalifikacji w systemie SEWiK. W szczególności dotyczy to:

- obowiązku zaznaczenia wyłącznie jednej pozycji w tabeli II. Charakterystyka miejsca zdarzenia, co powoduje nieczytelność prezentowanych danych, w szczególności niedoszacowanie udziału poszczególnych kryteriów. Jest to tym bardziej istotne, że Komendant nie wydawał żadnych wytycznych w zakresie ustalania priorytetowych miejsc w sytuacji, gdy do zdarzenia doszło

<sup>65</sup> Poprzedzające wskazaną kontrolę wykazały nieprawidłowości, w tym w ramach pierwszej stwierdzono m.in. braki w opisach miejsca zdarzenia, określenia kategorii dróg i jej parametrów, natomiast kolejna z nich ujawniła przypadki (4) opóźnienia we wprowadzaniu danych do systemu (średnio o 11 dni).

<sup>66</sup> Kwestia opieszałości w dostosowywaniu karty zdarzenia drogowego była przedmiotem kontroli I/15/002 „Funkcjonowanie systemu gromadzenia i wykorzystywania danych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

w miejscu spełniającym warunki dla kilku pozycji w ww. tabeli<sup>67</sup>. Należy przy tym zauważyć, że w przypadku tabeli V. Warunki atmosferyczne istnieje możliwość zaznaczenia jednej lub kilku jej pozycji;

- niekompletnego opisu pozycji 30 w tabeli II. Charakterystyka miejsca zdarzenia, polegającego na niewyłączeniu innych niż przejście dla pieszych części lub powierzchni jezdni, skutkującego możliwością zaznaczenia więcej niż jednej pozycji tabeli<sup>68</sup>;
- niekompletnego katalogu miejsc zdarzeń drogowych (tabela II. Charakterystyka miejsca zdarzenia) z uwagi na brak możliwości wskazania „ciągu pieszo-rowerowego”<sup>69</sup>;
- nieprecyzyjnego opisu niektórych pozycji karty zdarzenia drogowego dotyczących tabeli X. Przyczyny (okoliczności zdarzenia), co umożliwia zakwalifikowanie tej samej przyczyny do więcej niż jednej pozycji tabeli<sup>70</sup>.

Zdjęcie nr 6

Ciąg pieszo-rowerowy wzdłuż ul. Żwirki i Wigury w Warszawie



Źródło: Zdjęcie wykonane przez pracownika NIK.

NIK zwraca także uwagę na kwestię opisu rodzaju zdarzeń z udziałem pieszych. Ze względu na liczbę ofiar wśród pieszych, w tym śmiertelnych, celowym jest doprecyzowanie w tabeli VI. (Rodzaj zdarzenia) karty zdarzenia drogowego miejsca w obrębie drogi, w którym znajdował się pieszy w momencie zaistnienia zdarzenia drogowego, tj. czy poruszał się wzdłuż drogi, czy też przekraczał jezdnię drogi. Informacja ta ma istotne znaczenie dla właściwej analizy przyczyn wypadków

<sup>67</sup> Przykładowo: w przypadku zaistnienia zdarzenia drogowego, do którego doszło na przejeździe dla rowerzystów, znajdującym się na moście, na którym prowadzone były roboty drogowe, miejsce to mogłoby zostać zaznaczone jako: „przejazd dla rowerzystów” albo „most, wiadukt, łącznica, tunel” albo „roboty drogowe, oznak. tymczasowe”.

<sup>68</sup> Np. w przypadku zdarzenia drogowego, do którego doszło na śluźce dla rowerów – zgodnie z instrukcją wypełniania karty zdarzenia drogowego – istnieje możliwość zaznaczenia dwóch pozycji w tabeli II: poz. 30 (jezdnia, z wyjątkiem przejść dla pieszych) oraz poz. 36 (Droga dla rowerów, pas ruchu dla rowerów, śluźka dla rowerów).

<sup>69</sup> § 40 rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.).

<sup>70</sup> Np. zdarzenie drogowe, do którego doszło w wyniku nieprawidłowo wykonanego manewru skrętu przez kierującego samochodem, skutkującego potrąceniem rowerzysty znajdującego się na przejeździe dla rowerzystów, można zakwalifikować do poz. 128, 136 i 138.

z udziałem pieszych. Ponadto, co Najwyższa Izba Kontroli podkreślała po przeprowadzeniu kontroli P/13/100, system i instrukcja sporządzania kart zdarzenia drogowego umożliwiały wskazanie tylko jednej przyczyny zdarzenia, co ograniczało merytoryczną analizę możliwych faktycznych przyczyn zdarzenia drogowego, tym bardziej do zdarzenia drogowego dochodzi często w wyniku zbiegu różnych okoliczności.

**4.** Zakres danych zawartych w systemie SEWiK – z uwagi na ograniczone funkcjonalności – nie umożliwia rekonstrukcji zdarzenia drogowego, w tym jednego z kluczowych aspektów dla podmiotów planujących działania inżynierskie, tj. określenia manewru na drodze wykonywanego przez uczestników zdarzenia drogowego w momencie jego zaistnienia. Podkreślić należy, że zakres informacji znajdujących się w posiadaniu Policji (przede wszystkim uzyskanych na miejscu zdarzenia drogowego, a także ustalonych w trakcie dalszych czynności) pozwala w zdecydowanej większości na odtworzenie szczegółowych okoliczności zaistnienia tych zdarzeń. Wykonujący czynności funkcyjniarze określając przyczynę zdarzenia drogowego (najczęściej chodzi o zachowanie sprawcy), posiadają wiedzę o manewrze, który był wykonywany. Co więcej, w wielu przypadkach wypełniając kartę zdarzenia drogowego policjant nie tylko określa manewr (np. wyprzedzanie), ale także ocenia sposób jego wykonania (np. nieprawidłowe wyprzedzanie). Aktualnie uzyskanie danych w tym zakresie przez zainteresowane podmioty możliwe jest wyłącznie na podstawie ręcznej analizy kart zdarzenia drogowego.

Ponadto, mając na uwadze specyfikę procesu szkolenia funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego, który koncentruje się na najistotniejszych aspektach związanych ze sprawną realizacją ustawowych obowiązków Policji, NIK zwraca uwagę na problem prawidłowej identyfikacji istotnych elementów drogi i jej otoczenia, które mogły mieć wpływ na zaistnienie zdarzenia. Precyzyjne ich określenie wymaga wiedzy specjalistycznej i pełnych informacji o infrastrukturze drogowej w miejscu ww. zdarzenia. W ocenie NIK powoduje to konieczność rozważenia możliwych rozwiązań systemowych w zakresie zapewnienia udziału podmiotów pozapolicyjnych w procesie sporządzania kart zdarzenia drogowego (lub ich weryfikacji). Współpraca taka byłaby wskazana dla wybranych rodzajów zdarzeń drogowych (np. z ofiarami ciężkimi i śmiertelnymi) i umożliwiłaby Policji uzyskanie wiarygodnych danych niezbędnych do prawidłowego wypełnienia karty zdarzenia drogowego, w szczególności w zakresie charakterystyki miejsca zdarzenia (geometria drogi, skrzyżowanie). Funkcję o której mowa powyżej mogliby spełniać w szczególności zarządcy (zarządy) dróg. Podmioty te posiadają odpowiednią wiedzę, w tym pełne informacje dotyczące infrastruktury drogowej w ww. miejscach. Jednakże należy mieć na względzie okoliczność, iż podmioty te odpowiedzialne są m.in. za utrzymanie dróg i kontrole ich stanu, co mogłoby nie pozostawać bez wpływu na obiektywizm opinii, wyrażanych przez te podmioty, w kontekście oceny wpływu stanu infrastruktury drogowej na zaistnienie zdarzenia drogowego. W tym kontekście należałoby także rozważyć możliwość zaangażowania do ww. współpracy innych podmiotów (np. ekspertów z zakresu inżynierii drogowej).

**5.** Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze wyniki kontroli w jednostkach wykonawczych Policji, negatywnie ocenia brak mechanizmów kontroli w zakresie aktualizacji danych dotyczących stopnia ciężkości obrażeń poniesionych przez ofiary zdarzeń drogowych. Zastrzeżenia NIK budzi przede wszystkim nieprecyzyjny zapis § 4 ust. 5a zarządzenia Nr 635/06, nakazujący niezwłoczne uzupełnienie karty zdarzenia drogowego i zaktualizowanie danych w systemie SEWiK w przypadku otrzymania informacji m.in. o stopniu ciężkości obrażeń. W przepisie tym nie wskazano jednoznacznie, funkcjonariusz której komórki organizacyjnej Policji (tj. pionu ruchu drogowego czy wykonującej czynności w związku ze zdarzeniem) był zobowiązany dokonać tych czynności,

co mogło być jedną z przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych w kontrolowanych jednostkach Policji. Pozytywnie należy przy tym ocenić, że zapis dotyczący realizacji ww. obowiązków został zmieniony i doprecyzowany w zarządzeniu Nr 31/15.

Nieprawidłowości dotyczące błędnych danych o stopniu ciężkości obrażeń, wynikających głównie z braku aktualizacji danych w systemie SEWiK, stwierdzono w 9 na 10 kontrolowanych jednostek. Skala ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości jest tym bardziej niepokojąca, że praktycznie we wszystkich przypadkach informacja o faktycznie poniesionych obrażeniach, ustalona na podstawie opinii biegłych powołanych w toku prowadzonych przez Policję postępowań (dochodzeń, śledztw), znajdowała się w aktach tych postępowań, ale nie została przekazana celem aktualizacji danych w systemie SEWiK. Skala stwierdzonych nieprawidłowości w poszczególnych jednostkach była różna, i tak np. w KPP w Ostródzie z analizy dokumentacji wybranych 20 osób (pieszych i rowerzystów) biorących udział w 20 zdarzeniach drogowych, u których – zgodnie z danymi w systemie SEWiK – obrażenia i urazy nie wystąpiły, bądź zostały zakwalifikowane jako lekkie wynikało, że w 14 przypadkach (70%), zgodnie z opinią powołanych przez Policję biegłych, osoby te odniosły obrażenia ciężkie (tj. powodujące naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwający dłużej niż 7 dni). Pomimo tych ustaleń, zapisy w systemie SEWiK nie zostały zaktualizowane. W przypadku innych jednostek skala nieprawidłowości kształtowała się na następującym poziomie: 5% (KMP Olsztyn – 1 na 20 przypadków), 19% (KMP Katowice – 10 z 53 przypadków), 20% (KPP Nysa – 4 z 20 przypadków), 23% (KMP Gdańsk – 9 na 39 przypadków), 24% (KMP Częstochowa – 14 z 59 przypadków), 39% (KPP Otwock – 12 z 31 przypadków) i 39% (KSP Warszawa – 16 z 41 przypadków).

Istotę opisanego powyżej problemu i przyczyn jego powstania, wynikającego przede wszystkim z braku ustanowienia systemu obiegu dokumentacji związanej ze zdarzeniami drogowymi, dobrze ilustruje treść wyjaśnień uzyskanych w toku kontroli przeprowadzonej w KPP w Ostródzie (tj. jednostce, w której nieprawidłowości stwierdzono w 70% przeanalizowanych przypadków):

- *jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego (sprawującego nadzór merytoryczny nad funkcjonowaniem systemu SEWiK) zmiany dotyczące obrażeń ciała nie zostały zaktualizowane w systemie SEWiK ze względu na fakt, iż w trakcie prowadzenia postępowania przygotowawczego przez Wydział Kryminalny oraz po jego zakończeniu osoby odpowiedzialne za wprowadzanie i modyfikacje zdarzeń drogowych w SEWiK nie uzyskały informacji, iż w wyniku prowadzonego postępowania należało zmienić obrażenia na ciężkie;*
- *jak wyjaśnił Zastępca Naczelnika Wydziału Kryminalnego (przeprowadzającego czynności w sprawie zdarzeń drogowych) dane dotyczące stopnia ciężkości obrażeń były przekazywane do Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego w sytuacji, gdy się o to zwrócono z wnioskiem.*

Ponadto, na podstawie opinii biegłych powołanych przez NIK w trakcie kontroli przeprowadzonych w sześciu jednostkach wykonawczych Policji<sup>71</sup>, stwierdzono liczne przypadki zaniżenia w SEWiK stopnia ciężkości obrażeń uczestników zdarzeń drogowych, dla których Policja nie powoływała biegłych. Analizą objęto dokumentację 20 osób, dla których zakres udzielonych świadczeń medycznych wskazywał na możliwość wystąpienia obrażeń ciała cięższych niż ujęte w dokumentacji policyjnej (kierowano się rodzajem i zakresem udzielonych świadczeń). Dokumentacja dotyczyła wszystkich świadczeń udzielonych uczestnikom zdarzeń drogowych w tym okresie, tj. medycznych czynności ratunkowych, a także prowadzenia diagnostyki i leczenia w szpitalnych oddziałach ratunkowych oraz specjalistycznych oddziałach szpitalnych.

<sup>71</sup> KMP Gdańsk, KMP Olsztyn, KMP Katowice, KMP Częstochowa, KMP Opole i KPP Nysa.

Z opinii biegłych wynika, że w 90% (18 z 20 przeanalizowanych przypadków) dane w systemie SEWiK dotyczące stopnia ciężkości obrażeń zostały zaniżone<sup>72</sup>:

- 13 osób biegli uznali za ciężko ranne<sup>73</sup>, podczas gdy w systemie SEWiK obrażenia poniesione przez te ofiary zdarzeń drogowych zostały zakwalifikowane jako lekkie;
- w przypadku pięciu osób, dla których w systemie SEWiK nie odnotowano żadnych obrażeń, biegli uznali je za osoby ciężko (2 osoby) lub lekko ranne (3 osoby).

Jednocześnie biegli podkreślili, iż w trzech niżej wskazanych przypadkach obrażenia doznane w wyniku zdarzeń drogowych w chwili udzielania pierwszej pomocy wskazywały w sposób wiarygodny na możliwość wystąpienia obrażeń ciężkich w rozumieniu Kodeksu karnego (obrażenia wszystkich osób zostały ocenione przez Policję jako lekkie):

- w wyniku zdarzenia drogowego (potrącenie na pasach), do którego doszło 22 października 2014 r., u pieszego doszło do powstania dziesięciocentymetrowej, żywotkrwawiającej rany tłuczonej głowy, w okolicy ciemieniowo-potylicznej (KMP w Katowicach);
- u kobiety w 23 tygodniu ciąży, potrąconej przez tramwaj (do zdarzenia doszło 15 grudnia 2014 r.), w trakcie diagnostyki rozpoznano uraz śródczaszkowy – wstrząśnienie mózgu z ogniskiem stłuczenia krwotocznego prawego płata czołowego, skręcenie odcinka szyjnego kręgosłupa i złamanie nosa. Zgodnie z opinią biegłego, potwierdzone w badaniach obrazowych ognisko stłuczenia krwotocznego było poważnym urazem mózgowym, mogącym stanowić bezpośrednie zagrożenie życia matki oraz płodu (KMP w Katowicach);
- u rowerzystki potrąconej przez samochód osobowy (do zdarzenia doszło 18 czerwca 2015 r.) w tomografii komputerowej stwierdzono poważny uraz miednicy (KMP Opole).

W ocenie NIK, brak wypracowanych mechanizmów dotyczących monitorowania i weryfikacji danych dotyczących ofiar wypadków drogowych, w tym stopnia ciężkości poniesionych obrażeń, ma wpływ nie tylko na ocenę rzetelności realizacji przez Policję obowiązków statystycznych, ale również realizacji jej zadań w zakresie ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń. Zastrzeżenia budzą zwłaszcza takie sytuacje, w których rzetelne ustalenie stopnia poniesionych obrażeń – przede wszystkim ze względu na trwający proces leczenia – możliwe jest dopiero po upływie pewnego okresu od zaistnienia zdarzenia drogowego. W takich sytuacjach, w przypadku zakwalifikowania obrażeń przez Policję jako lekkich, w praktyce na poszkodowanym spoczywa obowiązek poinformowania organów ścigania o faktycznie poniesionych obrażeniach, pomimo że stopień ciężkości obrażeń wskazuje, w świetle obowiązujących przepisów, na konieczność podjęcia działań przez te organy z urzędu.

<sup>72</sup> Z uwagi na fakt, iż dane sprawozdawcze gromadzone w systemie informatycznym Narodowego Funduszu Zdrowia w celu sfinansowania udzielonych świadczeń nie pozwalały na ścisłe powiązanie udzielonych świadczeń z konkretnym zdarzeniem drogowym, biegli przeanalizowali dokumentację medyczną uzyskaną w toku kontroli od świadczeniodawców dotyczącą – co do zasady – okresu 40 dni od dnia zdarzenia drogowego.

<sup>73</sup> Istnieje niespójność pomiędzy definicją osoby ciężko rannej (obrażeń ciężkich) wskazanej w wewnętrznych przepisach Policji a określoną w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137) – zwaną dalej: „Kodeksem karnym”. Dokonując kwalifikacji stopnia ciężkości obrażeń biegli kierowali się kryteriami określonymi w zarządzeniach Nr 635/06 i 31/15. Zgodnie z przyjętą przez Policję definicją, zakres obrażeń osoby ciężko rannej pokrywa się z zakresem określonym w art. 156 § 1 Kodeksu karnego (ciężki uszczerbek na zdrowiu), a dodatkowo uwzględnia również obrażenia skutkujące rozstrojem zdrowia trwającym dłużej niż 7 dni (obrażenia tzw. średnie, kwalifikujące zdarzenie – zgodnie z Kodeksem karnym – jako wypadek drogowy).

**6.** Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę na funkcjonującą w praktyce policyjnej kategorię zdarzenia drogowego tzw. wypadku statystycznego (tj. zdarzenia drogowego, w wyniku którego jedynym poszkodowanym był jego sprawca i które – w rozumieniu Kodeksu karnego – nie są kwalifikowane jako wypadki drogowe), co mogło mieć wpływ na rzetelność działań Policji w zakresie ustalania stopnia obrażeń poniesionych przez uczestników zdarzeń drogowych.

Taki nieformalny i niezgodny z zasadami określonymi w zarządzeniach Nr 635/06 i 31/15, sposób kwalifikacji zdarzeń drogowych stwierdzono m.in. KMP w Opolu, którego Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego wyjaśnił, że pojęcie „wypadek statystyczny” zostało wprowadzone do praktyki dla potrzeb rozróżnienia zdarzeń, których skutki powodują konieczność prowadzenia czynności procesowych (do których nie jest uprawniony Wydział Ruchu Drogowego) od zdarzeń, w których czynności takie nie są prowadzone. Także Komendant Miejski Policji w Katowicach przyznał, że w przypadku braku wyczerpania znamion określonych w art. 177 § 1 Kodeksu karnego wprowadzane dane do systemu SEWiK nie obejmują obrażeń ciała doznanych przez sprawców zdarzeń, gdyż statystycznie takie zdarzenia kwalifikowane byłyby jako wypadki drogowe, natomiast zgodnie z obowiązującym prawem zakończone zostają w większości przypadków w postępowaniu mandatowym jako wykroczenia w ruchu drogowym – kolizja drogowa. Taki sposób kwalifikacji zdarzeń drogowych został stwierdzony także w toku kontroli przeprowadzonej w KMP w Olsztynie.

Jednoznacznie trzeba podkreślić, iż na potrzeby statystyczne – co wprost wynika z zarządzeń Nr 635/06 i 31/15 – Policja powinna gromadzić dane dotyczące wszystkich zdarzeń drogowych, w tym o powstałych obrażeniach u wszystkich uczestników tych zdarzeń, niezależnie od tego czy jedyną ofiarą był sprawca zdarzenia, a także niezależnie od formy zakończenia sprawy. Wyjątki od tej zasady zostały wskazane w ww. Zarządzeniach i nie dotyczą przedstawionej powyżej sytuacji. Jakiegokolwiek przypadki nieprawidłowości w tym zakresie świadczą bądź o niezamierzonej sytuacji zarządzeń Komendanta Głównego Policji, bądź o celowym zaniżaniu statystyk zdarzeń drogowych i wymagają podjęcia stanowczych działań nadzorczych ze strony ścisłego Kierownictwa Policji.

**7.** W ocenie NIK, istnieje również potrzeba weryfikacji kompletności danych o liczbie zdarzeń drogowych podlegających zaewidencjonowaniu w SEWiK. Zastrzeżenia w tym obszarze, wskazujące na nieprawidłowości polegające na niewprowadzaniu do systemu SEWiK zdarzeń drogowych, ujawnione w trakcie prowadzonych przez NIK kontroli<sup>74</sup>, były już sygnalizowane w ogólnodostępnych opracowaniach podmiotów pozapolicyjnych. Wyniki kontroli nie wskazują, aby obszar ten był dotychczas przedmiotem szczególnych działań Komendanta:

- spośród 16 dochodzeń w sprawach zdarzeń drogowych, prowadzonych od 1 kwietnia do 30 września 2015 r. przez Wydział Dochodzeniowo-Śledczy KMP w Olsztynie, w przypadku dwóch zdarzeń (12%) nie sporządzono karty zdarzenia drogowego, co skutkowało niewprowadzeniem ich do systemu SEWiK. W obu przypadkach rowerzyści doznali obrażeń ciężkich;
- analiza całości dokumentacji znajdującej się w Wydziale Ruchu Drogowego KMP w Opolu wykazała, że:
  - funkcjonariusze nie sporządzili w okresie objętym kontrolą 20 kart zdarzeń drogowych (w tym 11 w 2014 r. oraz dziewięć w 2015 r.);
  - do systemu SEWiK nie zostały wprowadzone dane o 38 zdarzeniach drogowych, w tym o 29 mających miejsce w 2014 r. i dziewięciu, do których doszło w 2015 r., co w 20 przypadkach wynikało z ww. zaniechania sporządzenia kart;

<sup>74</sup> Kontrole NIK: nr P/13/100, I/15/002 (wskazane także w przypisie nr 3 i 4).

- dane dotyczące dwóch zdarzeń drogowych zostały wprowadzone do systemu SEWiK przez funkcjonariuszy KPP w Nowym Dworze Gdańskim dopiero w trakcie i w wyniku kontroli NIK, tj.: dane dotyczące zdarzenia drogowego z 31 maja 2015 r. zostały wprowadzone 6 marca 2016 r., natomiast dane o zdarzeniu drogowym zgłoszonym 2 grudnia 2015 r. wprowadzono 29 lutego 2016 r.;
- dla dwóch zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów, które miały miejsce w okresie od 1 kwietnia do 30 września 2015 r., funkcjonariusze KPP w Otwocku nie sporządzili kart zdarzenia drogowego oraz nie zarejestrowali tych zdarzeń w systemie SEWiK.

Zdjęcie nr 7

Miejsce zdarzenia drogowego z udziałem rowerzysty



Źródło: Materiały policyjne.

Powyższe ustalenia wskazują na konieczność istotnego wzmocnienia nadzoru Komendanta Głównego Policji nad realizacją zadań dotyczących prowadzenia statystyki zdarzeń drogowych, tym bardziej że część składanych w toku kontroli wyjaśnień wskazuje na brak niezbędnej wiedzy funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego o zasadach prowadzenia statystyk w systemie SEWiK. Na przykład Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Opolu zeznał, iż możliwą przyczyną niewprowadzania kart zdarzenia drogowego do systemu SEWiK mogło być przekazanie tych kart po określonym nieformalnie tzw. zamknięciu miesiąca, czyli po 7–10 dniach od zakończenia miesiąca, ponieważ po upływie tego okresu dane z dokumentu zgodnie z przyjętą praktyką nie były już wprowadzane do systemu SEWiK. Naczelnik WRD podkreślił, iż takie zmiany miałyby wpływ na statystykę zdarzeń, w tym na analizę zdarzeń drogowych i podał, że „nowe zdarzenia zaburzałyby przeprowadzone wcześniej analizy”.

**8.** Zarówno KGP, jak i jednostki wykonawcze Policji, nie podejmowały działań na rzecz pozyskania informacji o zdarzeniach drogowych, w tym z udziałem pieszych i rowerzystów, które nie podlegały rejestracji w systemie SEWiK. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BPiRD wynikało, że przyczyną były identyfikowane zasadnicze problemy i trudności, jakie wiązałyby się z ich wykorzystaniem. W przypadku pozyskania danych od ubezpieczycieli ich analiza wiązałaby się z wysokim nakładem pracy na porównanie z danymi zarejestrowanymi w SEWiK, a także mogłaby rodzić trudności w identyfikacji zdarzeń (tj. jedno zdarzenie może generować kilka szkód, a tym samym może być zakwalifikowane przez ubezpieczyciela jako kilka zdarzeń).

**9.** Kontrola przeprowadzona w komendach miejskich (powiatowych) i Stołecznej Policji nie wykazała nieprawidłowości w zakresie kwalifikowania ofiar śmiertelnych zdarzeń (w tym pieszych i rowerzystów), do których doszło w wyniku zgonu z przyczyn naturalnych bądź samobójstw. Analiza danych dotyczących prób samobójczych dokonanych poprzez rzucenie się pod pojazd (najczęściej pod pociąg)<sup>75</sup> wykazała, że we wszystkich przypadkach do zdarzenia doszło poza drogą publiczną, w związku z czym brak było przesłanek do rejestracji tych zdarzeń w systemie SEWiK.

**10.** Szczegółowe badanie prawidłowości kart zdarzeń drogowych, w tym z ofiarami śmiertelnymi, i odwzorowania zarejestrowanych danych w systemie SEWiK wykazało ponadto także inne nieprawidłowości dotyczące prowadzenia przez poszczególne jednostki Policji statystyki zdarzeń drogowych:

- w okresie objętym kontrolą w KMP w Opolu naruszany był wymóg wynikający z § 4 ust. 4 zarządzenia Nr 635/06, zgodnie z którym w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania przygotowawczego lub dokonania czynności sprawdzających policjant dokonujący czynności na miejscu zdarzenia wypełnia część karty (za wyjątkiem tabel nr IX do nr XII). Jak ustalono, policjanci Wydziału Ruchu Drogowego wykonujący czynności na miejscu zdarzenia, co do którego zachodziło podejrzenie zaistnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 177 § 1 Kodeksu karnego, wypełniali Karty zdarzeń drogowych w całości, w tym również w części przeznaczony dla dokonania zapisów przez policjantów Wydziału Dochodzeniowo-Śledczego, dokonujących czynności sprawdzających lub prowadzących czynności w ramach postępowania przygotowawczego;
- w KPP w Nysie stwierdzono przypadki braku zapewnienia wymaganej § 4 ust. 5 zarządzenia Nr 635/06 zgodności danych zawartych w Kartach zdarzeń drogowych z danymi SEWiK oraz wypełniania tych kart niezgodnie z treścią załącznika nr 2 do ww. zarządzenia. W trzech wpisach dotyczących zdarzeń drogowych wprowadzonych do SEWiK (10% objętych badaniem) zaznaczono elementy, których nie odnotowano w Karcie zdarzenia drogowego<sup>76</sup>, a w jednym przypadku (3,3%) nie odnotowano w SEWiK pozycji wykazanej w karcie zdarzenia drogowego<sup>77</sup>;
- w 17 z 35 kart zdarzenia drogowego poddanych analizie nie sporządzono szkiców miejsca zdarzenia, wymaganego postanowieniami § 4 ust. 1 i 2 zarządzeniami nr 635/06 i 31/15 (KMP Katowice);
- nieprawidłowości dotyczące błędnych współrzędnych GPS stwierdzono w KMP w Opolu w 17% (5 z 30 przypadków) i KMP w Katowicach w 11% (4 z 35 przypadków);
- w KPP w Nysie stwierdzono przypadki zaniechania wpisywania przez funkcjonariuszy wykonujących czynności na miejscach zdarzeń drogowych obligatoryjnego elementu, tj. współrzędnych GPS. W toku kontroli stwierdzono, że ustalanie lokalizacji wg współrzędnych geograficznych odbywało się w trakcie wprowadzania danych karty zdarzenia drogowego do SEWiK, poprzez wpisanie do ogólnodostępnej wyszukiwarki internetowej adresu (miejsca) zdarzenia drogowego. Jednocześnie sprawdzenie danych<sup>78</sup> dotyczących lokalizacji GPS kontrolowanych 35 zdarzeń drogowych wykazało, że w 31 (88,6%) kartach zdarzenia drogowego oraz dokonanych na ich podstawie wpisach do SEWiK, jako szerokość geograficzną podano wartość długości geograficznej, a jako długość wpisano szerokość geograficzną.

Kwestia dotycząca prowadzenia statystyk drogowych była także przedmiotem badania ankietowego funkcjonariuszy pionu ruchu drogowego, przeprowadzonego we wszystkich kontrolowanych jednostkach. W 14 przypadkach (2%) ankietowani przyznali, że w 2015 r. miała miejsce sytuacja, w której nie sporządzili kart zdarzenia drogowego, co tłumaczyli przede wszystkim nadmiarem obowiązków i przeoczeniem. Jednocześnie 3% ankietowanych funkcjonariuszy przyznało, że w okresie sześciu miesięcy poprzedzających badanie ankietowe miała miejsce sytuacja, w której sporządzając kartę zdarzenia drogowego nie byli w posiadaniu pełnej wiedzy niezbędnej do jej rzetelnego sporządzenia (najczęściej dotyczyło to braku wiedzy o prawidłowych danych lokalizacyjnych GPS).

<sup>75</sup> W 2014 roku odnotowano 10 207 zamachów samobójczych, z których 6 165 zakończyło się zgonem. W 184 przypadkach do samobójstwa doszło w wyniku rzucenia się pod pojazd.

<sup>76</sup> Odpowiednio: a/ brak sygnalizacji świetlnej, b/ geometria drogi – odcinek prosty i c/ stan nawierzchni – sucha.

<sup>77</sup> Mokrej nawierzchni drogi w miejscu zdarzenia.

<sup>78</sup> Z wykorzystaniem lokalizatora współrzędnych GPS – strona internetowa <http://vbest.com.pl/gps>.

## Straże miejskie

Ustalenia kontroli przeprowadzonych w strażach gminnych wykazały, iż nie były prowadzone inne ewidencje niż określona w części III załącznika do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r.<sup>79</sup> Korzystano za to lokalnie z systemów umożliwiających rejestrowanie i obsługę zdarzeń zgłoszonych straży miejskiej, np.:

- *system DART, użytkowany przez Straże Miejskie w Gdańsku i Olsztynie, umożliwia wspomaganie służb miejskich i ratunkowych w ich codziennej pracy. Służy do rejestrowania i monitorowania zdarzeń oraz imprez publicznych, koordynacji działań służb miejskich, a także pozycjonowania pojazdów na cyfrowej mapie miasta z wykorzystaniem globalnego systemu pozycjonowania GPS;*
- *zgłoszenia do Straży Miejskiej w Częstochowie były gromadzone w aplikacji dyspozytorskiej Centrum Powiadomienia Ratunkowego w Częstochowie na stanowisku dyżurnego Straży. W aplikacji dane gromadzono m.in. w kategorii „wypadek drogowy i kolizja”. W przypadku zgłoszenia, które wymagało współdziałania innych służb (Policja, straż pożarna, pogotowie) dyżurny przekazywał im odpowiednie informacje;*
- *w Straży Miejskiej w Opolu prowadzona była Elektroniczna Książka Dyżurnego Straży Miejskiej, w której ewidencjonowane były wszystkie zgłoszenia, w tym zidentyfikowane w wyniku obserwacji stref objętych monitoringiem miejskim, od mieszkańców, urzędów, organów i instytucji znajdujących się na terenie Opola. W ewidencji tej zapisywane były również zdarzenia dotyczące ruchu drogowego;*
- *Stanowiska Wspomagania Dowodzenia to wielozadaniowa platforma wspierająca działanie Centralnego Stanowiska Kierowania Straży Miejskiej w Warszawie w zakresie m.in. przyjmowania zgłoszeń i obsługi zdarzeń, przetwarzania wprowadzanych informacji, dysponowania i alarmowania właściwych sił i środków. System zapewnia informatyczne wspomaganie działań podejmowanych przez dyspozytorów Straży Miejskiej.*

Ustalono jednak, że dane gromadzone w ww. systemach dotyczyły spraw, w tym związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, leżących wyłącznie w kompetencji straży miejskiej. Nie dawały tym samym pełnej wiedzy o stanie bezpieczeństwa na terenie miasta, występujących tendencjach w ruchu drogowym oraz o faktycznych zagrożeniach dla pieszych i rowerzystów. Niektórzy Komendanci Straży Miejskich byli w posiadaniu informacji i analiz dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego opracowywanych cyklicznie przez Policję lub z danymi w tym byli zapoznawani na posiedzeniach lokalnych komisji do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego. W pojedynczych przypadkach komendanci straży miejskich dokonywali analiz na bieżące potrzeby działalności, np. Komendant Straży Miejskiej w Olsztynie dokonywał analizy bezpieczeństwa wybranych miejsc na potrzeby prowadzonej działalności w zakresie ruchu drogowego i dotyczyło wyłącznie tych miejsc, w których instalowany był fotoradar.

W ocenie NIK, brak w kontrolowanych jednostkach straży miejskiej obiektywnej wiedzy o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego (w szczególności zidentyfikowanie miejsc o dużym ryzyku wystąpienia zdarzeń niepożądanych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego), utrudniał rzetelne planowanie i realizowanie działań przez strażników miejskich, a także monitorowanie wpływu tych działań na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego.

### Analiza danych dotyczących bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz sposób ich wykorzystania

**1.** BPiRD opracowywało, na podstawie danych z systemów SEWiK i SESPoL, zestawienia o różnym zakresie i stopniu szczegółowości, które obrazowały występujące tendencje dotyczące skali rejestrowanych zdarzeń drogowych, w tym w szczególności wypadków i ich okoliczności, sprawców, ofiar, czasu i miejsca ich zaistnienia, jak również aktywności policjantów w tym obszarze. Szczególną formą takich zestawień były informacje dzienne o wypadkach drogowych (za dzień poprzedzający),

<sup>79</sup> Rozporządzenie w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (Dz. U. z 2013 r. poz. 639, ze zm.).

wraz z wyróżnieniem liczby wypadków ze skutkiem śmiertelnym i opisu okoliczności każdego z nich, liczby osób zabitych (w tym kategorii uczestnika ruchu drogowego, m.in. pieszych i rowerzystów). W BPIRD opracowywano także inne materiały, tworzone ad hoc, dotyczące bezpieczeństwa pieszych lub, w mniejszym stopniu, rowerzystów, które miały na celu prezentację danych policyjnych w odniesieniu do tych kategorii uczestników ruchu drogowego. Należy przy tym zauważyć, że dane dot. problematyki bezpieczeństwa rowerzystów odnosiły się w przeważającej mierze do kwestii wypadków drogowych przez nich zainicjowanych.

Jak wyjaśnił zastępca Dyrektora BPIRD KGP, działania Policji w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego koncentrowały się na dwóch priorytetach, tj. prędkość i piesi. Takie podejście znalazło odzwierciedlenie w opracowaniach BPIRD dotyczących bezpieczeństwa tzw. niechronionych uczestników ruchu drogowego, spośród których szczególny nacisk położony został na pieszych. Dane statystyczne dotyczące tej grupy uczestników ruchu drogowego prezentowane były w najszerszym zakresie, w tym także w formie odrębnych zestawień dedykowanych wyłącznie zdarzeniom, a w szczególności wypadkom drogowym z ich udziałem<sup>80</sup>.

Kontrolowane jednostki Policji wywiązywały się z obowiązków dotyczących opracowywania analiz i informacji o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 5 zarządzeń Nr 635/06 i 31/15. W opracowaniach tych prezentowały były dane dotyczące w szczególności liczby wypadków drogowych i ich ofiar, charakterystyki sprawców i ofiar wypadków, a także przyczyn i okoliczności wypadków drogowych. Zastrzeżenia NIK związane były m.in. z faktem, iż w miesięcznych i kwartalnych informacjach o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego wielkości za dany rok były porównywane z odpowiednimi danymi roku poprzedzającego, zamiast z danymi z dwóch poprzednich lat, a roczne analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego nie zawierały odniesienia do poziomu motoryzacji i liczby ludności (np. KMP w Gdańsku).

W zróżnicowanym stopniu kontrolowane jednostki korzystały z możliwości opracowania analiz specjalnych, które poświęcone powinny być wybranym problemom występującym w ruchu drogowym, w szczególności dotyczących bezpieczeństwa pieszych, dzieci, nietrzeźwości użytkowników dróg lub miejsc szczególnie zagrożonych. Z uwagi na fakt, iż nie została określona częstotliwość sporządzania tego rodzaju analiz, a także szczegółowe przesłanki, których zaistnienie wiązałoby się z obowiązkiem opracowania takiej analizy, decyzja w tym zakresie należała do kierownictwa poszczególnych jednostek Policji. W przypadku analiz specjalnych dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym w szczególności w zakresie niechronionych uczestników ruchu drogowego, nie były one sporządzane w sytuacji, gdy obserwowano ustabilizowaną bądź też zmniejszającą się liczbę zdarzeń drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów, lub też gdy skala tego rodzaju negatywnych zjawisk była bardzo niska. Jednocześnie wyniki kontroli wykazały, m.in. że:

- w KMP w Gdańsku nie sporządzano analiz specjalnych, pomimo że w ocenie NIK wzrost liczby wypadków drogowych z udziałem pieszych i rowerzystów (w 2013 r. – 215, 2014 r. – 239, a w 2015 r. – 271), a także liczby rannych, stanowił wystarczającą przesłankę do ich opracowania;
- w okresie objętym kontrolą w KMP w Opolu przygotowana została jedna analiza specjalna, tj. analiza wypadków śmiertelnych zaistniałych na terenie działania KMP za rok 2015. Nie dotyczyła ona w sposób szczegółowy zagadnień związanych z bezpieczeństwem niechronionych uczestników ruchu drogowego, zawierała natomiast podsumowanie danych statystycznych oraz ogólne stwierdzenia o wpływie warunków atmosferycznych i oświetlenia na wzrost wypadkowości;

<sup>80</sup> W tym zestawienia danych generowanych z SEWiK i SESPol w 2014 r. (za okres: miesiące IX–XI, za IV kwartał i za cały rok) oraz w 2015 r. (opracowywane w trybie miesięcznym, dane prezentowane narastająco od początku roku).

- Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KPP w Nysie sporządził dwie analizy specjalne pn. *Nieprawidłowe organizacje ruchu drogowego na drogach powiatu nyskiego (sporządzone w 2014 r.) i Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK-46. Człowiek – Droga – Pojazd (sporządzone w 2015 r.)<sup>81</sup>. W opracowaniu z 2014 r. Naczelnik wskazał nieprawidłowe rozwiązania komunikacyjne, z wyszczególnieniem istoty tych nieprawidłowości i propozycji zmian. W zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, wyszczególniono niebezpieczne przejścia dla pieszych w Nysie oraz ulice, które piesi przechodzą w miejscach niedozwolonych ze względu na brak przejść w najbliższej okolicy. Wyjaśnił, że analizę z 2014 r. sporządził na podstawie zdarzeń drogowych, w których jako jedną z ustalonych istotnych przyczyn zaistnienia zdarzenia była niewłaściwa organizacja ruchu. Inspiracją do sporządzenia tej analizy było negowanie przez zarządców dróg zasadności wystąpień KPP (niejednokrotnie powtarzanych dla danego miejsca zdarzenia drogowego) o podjęcie działań w celu poprawy rozwiązań komunikacyjnych. Analiza ta była prezentowana na jednej z odpraw w KPP oraz została przesłana drogą elektroniczną do KWP, która przekazała ją Wojewodzie Opolskiemu.*

**2.** Komendant Główny Policji wykorzystywał wiedzę odnośnie obserwowanych tendencji w bezpieczeństwie ruchu drogowego, m.in. do ukierunkowania zadań podległych jednostek. Przykładem takiego podejścia były polecenia wydane, pod koniec 2014 r., komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji dotyczące egzekwowania obowiązku używania przez pieszych poruszających się po drodze poza obszarem zabudowanym elementów odblaskowych (w szczególności w sezonie jesienno-zimowym) oraz ich wsparcia poprzez kampanie informacyjne w środkach masowego przekazu. Powyższe działanie stanowiło reakcję na wprowadzenie ww. obowiązku do krajowego porządku prawnego<sup>82</sup>, jak również obserwowane tendencje wypadków drogowych z udziałem pieszych, poza obszarem zabudowanym, na nieoświetlonych drogach. W szczególności podkreślono, że pomimo relatywnie niewielkiego udziału wypadków o ww. charakterystyce w ogólnej liczbie wypadków z udziałem pieszych (tj. 6,3%), stwarzały one szczególnie wysokie zagrożenie dla pieszych (25% ofiar śmiertelnych wśród pieszych).

**3.** KGP pozyskiwała z bazy CARE<sup>83</sup> dane statystyczne na temat wypadków drogowych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dane te wykorzystane zostały w diagnozie przedstawionej w Programie Bezpieczeństwa Pieszych. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BPiRD wynikało przy tym, że korzystano z nich w różnym zakresie, lecz w związku z brakiem dostępności danych aktualnych nie było możliwe ich wykorzystanie dla potrzeb bieżących analiz<sup>84</sup>. Problemy te przyczyniły się do podjęcia działań na rzecz zmiany obowiązujących regulacji wewnętrznych Policji i przyjęcia nowych przepisów<sup>85</sup>, w których zniesiono obowiązek dokonywania analiz porównawczych uwzględniających analogiczne dane z innych krajów europejskich.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BPiRD wynika także, że w KGP podejmowane były działania na rzecz pozyskania wiedzy o rozwiązaniach stosowanych w innych państwach dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności w związku z planowanymi zmianami przepisów prawa w tym obszarze. Jednakże działania te nie obejmowały problematyki realizacji zadań odnoszących się

<sup>81</sup> W związku z największą liczbą zdarzeń drogowych z udziałem pojazdów samochodowych i poszkodowanych w tych zdarzeniach na tej drodze (w miesiącach I–IX 2015 r. i 2014 r. odnotowano na DK nr 41 odpowiednio: 27 i 7 wypadków, 151 i 84 kolizje, 7 i 4 zabitych w wypadkach oraz 35 i 17 rannych).

<sup>82</sup> Art. 11 ust. 4a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.) wprowadzony ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. poz. 991).

<sup>83</sup> CARE (Community Road Accident Database) – baza danych prowadzona przez Komisję Europejską: <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2281/5926.html>.

<sup>84</sup> Wg stanu na dzień 13 kwietnia 2016 r. w bazie CARE dostępne były ogólne dane dot. wypadków drogowych za rok 2014 i okresy wcześniejsze, natomiast w zakresie wypadków z udziałem pieszych i rowerzystów, jedynie w przypadku kilku państw europejskich dostępne były dane za rok 2014, a w większości przypadków za okresy wcześniejsze. Źródło: [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/specialist/statistics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/statistics/index_en.htm).

<sup>85</sup> Zarządzenie Nr 31/15.

bezpośrednio do bezpieczeństwa pieszych lub rowerzystów. Wyjątkiem w tym zakresie były informacje pozyskane o rozwiązaniach stosowanych przez policję w Szwajcarii w ramach wizyt studyjnych, w tym także zorganizowanych w latach 2014–2015.

**4.** Komenda Główna Policji regularnie udostępniała podmiotom pozapolicyjnym dane o zdarzeniach drogowych gromadzone w SEWiK. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora BPiRD, dane dotyczące liczby i okoliczności zarejestrowanych na terenie kraju zdarzeń drogowych przekazywane były, na nośniku danych CD, do podmiotów pozapolicyjnych, w tym:

- w wersji obejmującej dane osobowe – do Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych;
- w wersji bez danych osobowych – do Głównego Urzędu Statystycznego (dane za rok 2015), Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (w zakresie wypadków ze skutkiem śmiertelnym na drogach TEN-t<sup>86</sup>), Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej zwanej: GDDKiA), Instytutu Transportu Samochodowego, Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, Politechniki Gdańskiej i Politechniki Warszawskiej.

W związku z wejściem w życie zarządzenia Nr 31/15 zmienione zostały zasady dotyczące przekazywania danych z systemu SEWiK. W wyniku wprowadzonych zmian obowiązek przekazywania tych danych do określonych kategorii podmiotów zewnętrznych<sup>87</sup>, ograniczony został do podmiotów „zainteresowanych”<sup>88</sup>. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPiRD, zmiana ta miała na celu usunięcie „fikcji prawnej”, gdyż w ocenie KGP poprzednio obowiązujący zakres podmiotów, w praktyce nie był możliwy do pełnej realizacji, wobec czego nowe rozwiązania w tym zakresie zostały zaprojektowane w sposób zapewniający, by każdy podmiot wyrażający zainteresowanie tymi danymi, otrzymał je. Nie podejmowano przy tym działań na rzecz ustalenia faktycznego sposobu wykorzystania ww. danych przez ich beneficjentów, uznając za wystarczającą wiedzę wynikającą z doświadczeń z wieloletniej współpracy z tymi podmiotami.

KGP udostępniała dane z systemu SEWiK także w ramach procedury dostępu do informacji publicznej. Z szacunkowych danych Gabinetu KGP wynikało, że w badanym okresie realizowanych było w tym zakresie około 70 wniosków podmiotów zewnętrznych, w szczególności osób fizycznych, które w jednostkowych przypadkach dotyczyły także bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym. W udzielanych odpowiedziach, KGP nie formułowała próśb do beneficjentów o następcze udostępnienie wyników badań lub wniosków przeprowadzonych przy wykorzystaniu danych policyjnych.

**5.** W okresie objętym kontrolą jednostki wykonawcze Policji nie wypracowały jednolitych zasad przekazywania podmiotom pozapolicyjnym danych dotyczących zdarzeń drogowych, w tym szkiców miejsca zdarzenia drogowego<sup>89</sup>. Wyniki kontroli nie wykazały przy tym, aby jednostki Policji odmawiały przekazywania zainteresowanym podmiotom takich danych:

- *Komendant Miejski Policji w Gdańsku nie przekazywał szkiców miejsca zdarzenia drogowego specjalistom z zakresu inżynierii ruchu oraz służbom drogowym. Nie było też wniosków o ich udostępnienie. Na skontrolowanych 39 zdarzeń drogowych, w 10 przypadkach akta sprawy były wysłane łącznie ze szkicami do biegłego z zakresu rekonstrukcji zdarzeń drogowych, w tym w dziewięciu przypadkach na wniosek prokuratora, a w jednym przypadku przez policjanta prowadzącego dochodzenie. W żadnej z analizowanych przez biegłego sprawie nie było zastrzeżeń do infrastruktury drogowej oraz stanu drogi;*

<sup>86</sup> TEN-t – tj. Transeuropejska Sieć Transportowa.

<sup>87</sup> Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 5 zarządzenia Nr 635/06, zgodnie z którym katalog ten obejmował naczelne i centralne organy administracji rządowej, krajowe i zagraniczne placówki naukowe i badawcze oraz inne podmioty zajmujące się zagadnieniami bezpieczeństwa ruchu drogowego.

<sup>88</sup> § 5 ust. 4 pkt 5 Zarządzenia Nr 31/15.

<sup>89</sup> Zgodnie z pkt. 4 załącznika Nr 2 do Zarządzenia Nr 635/06 odwzorowanie sytuacji na szkicu miejsca zdarzenia drogowego miało posłużyć odpowiednim specjalistom z zakresu inżynierii ruchu oraz służbom drogowym do przeprowadzenia analiz miejsc szczególnie niebezpiecznych występujących na drodze.

- Komendant Powiatowy Policji w Ostródzie przekazywał drogą elektroniczną comiesięczną informację na temat zaistniałych zdarzeń drogowych (skan pierwszej strony kart zdarzeń drogowych) Zarządowi Dróg Wojewódzkich oraz Zarządowi Dróg Powiatowych;
- Komendant Miejski Policji w Katowicach w okresie objętym kontrolą nie przekazywał zbiorczych danych z systemu SEWiK dotyczących liczby i okoliczności zarejestrowanych na obszarze jego właściwości zdarzeń drogowych. Corocznie natomiast przekazywał do Wydziału Transportu Urzędu Miasta Katowice kserokopie pierwszej strony kart zdarzeń drogowych dotyczących wypadków, celem opracowania analizy wypadkowości na sieci dróg miasta Katowice;
- Komendant Miejski Policji w Olsztynie z własnej inicjatywy przekazywał pierwsze strony kart zdarzeń drogowych, w tym szkice miejsc zdarzeń. Szkice przekazywano, w zależności od kategorii drogi, Zarządowi Dróg Zieleni i Transportu lub Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Olsztynie raz w miesiącu, a w przypadku dużej ilości kart – co półtora tygodnia;
- Komendanci kontrolowanych jednostek Policji w Opolu, Nowym Dworze Gdańskim, Nysie i Częstochowie nie przekazywali specjalistom z zakresu inżynierii drogowej szkiców miejsca zdarzenia drogowego. Strażom miejskim i jednostkom samorządu terytorialnego przekazywane były natomiast analizy dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego na obszarze właściwości tych jednostek. Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Częstochowie wyjaśnił także, że na wnioski zarządców dróg przekazywano informacje zawarte w kartach zdarzeń drogowych niezbędne do likwidacji szkód powstałych w wyniku zdarzeń drogowych w infrastrukturze drogowej (znaki, bariery energochłonne);
- Komendant Stołeczny Policji na bieżąco przekazywał Zarządowi Dróg Miejskich w Warszawie wszystkie szkice miejsca zdarzenia drogowego, co stanowiło realizację porozumienia o współpracy z 31 marca 2001 r. Zgodnie z pkt. 5 tego porozumienia Wydział Ruchu Drogowego zobowiązał się do przekazywania danych o zdarzeniach drogowych, które po ich przetworzeniu, jako dane analityczne i inżynieryjne miały być udostępniane WRD. Jednocześnie w latach 2014–2015 WRD otrzymał od ZDM roczne raporty o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Dane statystyczne zawarte w bazie SEWiK dotyczące zdarzeń drogowych zamieszczane były na stronie internetowej Wydziału Ruchu Drogowego.

**6.** W okresie objętym kontrolą obowiązywało jedno porozumienie zawarte pomiędzy Komendantem Głównym Policji i innym podmiotem w sprawie współdziałania w identyfikacji i monitorowaniu miejsc niebezpiecznych w ruchu drogowym, tj. porozumienie z GDDKiA<sup>90</sup>, której to jednostce KGP przekazywała dane z systemu SEWiK z częstotliwością większą (tj. co najmniej trzy razy w roku), niż wynikało to z obowiązku określonego w § 4 ust. 1 ww. Porozumienia (tj. raz w roku). Jednocześnie, jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPiRD, ze względu na powyższe, jak i zakres przekazywanych danych, nie było potrzeby weryfikacji, czy KWP/KSP prawidłowo realizowały wynikające z Porozumienia zadanie dotyczące przekazywania danych do właściwych oddziałów GDDKiA.

Bezpośrednia współpraca Policji z GDDKiA w zakresie identyfikacji miejsc niebezpiecznych odbywała się na poziomie KWP/KSP i jednostek niższego rzędu. Jak wynika z informacji uzyskanych od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, prowadzona współpraca obejmowała: wspólne kontrole dróg, w tym m.in. weryfikację oznakowania przejść dla pieszych i przejazdów rowerowych, szczególnie poza obszarem zabudowanym; wspólne wizje w terenie, np. w związku z wyznaczeniem nowych przejść dla pieszych, udział w spotkaniach poświęconych miejscom szczególnie niebezpiecznym (np. w ramach Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego). Jednocześnie z informacji tych wynikało, że GDDKiA identyfikowała miejsca niebezpieczne w oparciu o przeprowadzaną klasyfikację odcinków dróg krajowych (będących w użytkowaniu od co najmniej 3 lat) – klasyfikacja dokonywana była ze względu na koncentrację

<sup>90</sup> Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21 listopada 2003 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (Dz. Urz. KGP Nr 21, poz. 124).

wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, przy wykorzystaniu danych dotyczących wypadków drogowych (liczba wypadków, zabitych, rannych, wypadków z udziałem pieszych, rowerzystów, motocyklistów) z 3 lat, natężenia ruchu, klasy i przekroju drogi oraz kosztów wypadków drogowych – a po ich wytypowaniu poddawała je wspólnym z Policją kontrolom w zakresie uwarunkowań infrastrukturalnych mogących mieć wpływ na zaistnienie zdarzeń drogowych.

Zdjęcie nr 8

„Połowa” przejazdu dla rowerzystów na ul. Boboli w Warszawie



Źródło: Zdjęcie wykonane przez pracownika NIK.

Z wyjaśnień przedłożonych przez Zastępcę Dyrektora BPIRD oraz informacji pozyskanych od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynikało, że obie instytucje nie odnotowały problemów, ani trudności w realizacji Porozumienia. Jednocześnie jednak obie strony widzą konieczność aktualizacji tego dokumentu, w szczególności w związku z relatywnie długim okresem jego obowiązywania i zmianą uwarunkowań jego realizacji jaka w tym czasie nastąpiła, m.in. w zakresie funkcjonowania systemu SEWiK.

**W świetle ustaleń kontroli, podkreślenia wymaga znaczenie wymiany wiedzy między podmiotami zaangażowanymi w działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Istnienie skutecznej wymiany informacji między tymi podmiotami pozwoli na usprawnienie podejmowanych przez nie działań, w tym poprzez zapewnienie dostępu do wiedzy eksperckiej, a tym samym identyfikację potencjalnych pól usprawnień. Kontrola wykazała, że zapewnione zostały przede wszystkim mechanizmy przekazywania przez Policję informacji z SEWiK podmiotom zainteresowanym. Przy tym jednak bardzo ograniczona była skala działań Policji w zakresie pozyskiwania informacji zwrotnych od tych podmiotów, w tym ustaleń poczynionych w toku badań lub analiz przeprowadzonych na ich podstawie.**

### 3.3 Skuteczność działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

W zakresie prowadzenia działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym nie wypracowane zostały dotychczas rozwiązania pozwalające na ocenę faktycznego wpływu działań podejmowanych przez właściwe podmioty publiczne realizujące zadania w tym zakresie. Kontrola wykazała, że także Kierownictwo Policji nie podejmowało działań mających na celu wypracowanie takich rozwiązań, opierając się w tym zakresie na monitorowaniu danych statystycznych obrazujących skalę zaangażowania Policji w realizację tych zadań, w tym poszczególnych działań oraz stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym (dane dotyczące zdarzeń drogowych, ich przyczyn i skutków). W konsekwencji, wyniki kontroli NIK nie pozwalały na jednoznaczną ocenę faktycznej skuteczności działań Policji, w tym także poszczególnych inicjatyw i działań podejmowanych przez Policję.

1. Komendant Główny Policji miał ograniczony wpływ na faktyczny sposób realizacji działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, a równocześnie ograniczoną wiedzę o faktycznej aktywności jednostek wykonawczych Policji w tym obszarze, która w praktyce uniemożliwiała ocenę ich jakości i adekwatności. Powyższe wynikało z przyjętego przez KGP podejścia, które polegało na pozostawieniu jednostkom wykonawczym Policji istotnego stopnia swobody w doborze metod i środków w celu wdrożenia wyznaczonych centralnie ogólnych kierunków oddziaływań Policji. Przyjęte przez rozwiązania w zakresie monitorowania aktywności Policji sprowadzały się do przetwarzania danych liczbowych ilustrujących skalę działań z perspektywy poszczególnych garnizonów Policji. Podejście to widoczne było m.in. w odniesieniu do Programu Bezpieczeństwa Pieszych. W dokumencie tym Komendant określił szereg zadań do realizacji przez właściwych naczelników wydziałów ds. ruchu drogowego w KWP/KSP lub jednostkach Policji niższego rzędu, w tym m.in. typowanie miejsc niebezpiecznych, sporządzanie analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, czy też realizacja działań profilaktyczno-edukacyjnych. Zrezygnowano jednak z określenia sposobu realizacji poszczególnych zadań, pozostawiając to do rozstrzygnięcia podmiotom zobowiązanym do ich wdrożenia. Jednocześnie, w przyjętym mechanizmie monitorowania i oceny realizacji Programu, nie zostały określone rozwiązania w zakresie sprawdzenia przyjętych w poszczególnych garnizonach sposobów realizacji Programu, w tym jakości, prawidłowości lub adekwatności działań zobowiązanych podmiotów. Komendant Główny Policji nie pozyskiwał informacji o sposobie, w tym metodach wdrożenia ww. działań przez poszczególne garnizony Policji, ograniczając się do monitorowania danych statystycznych.

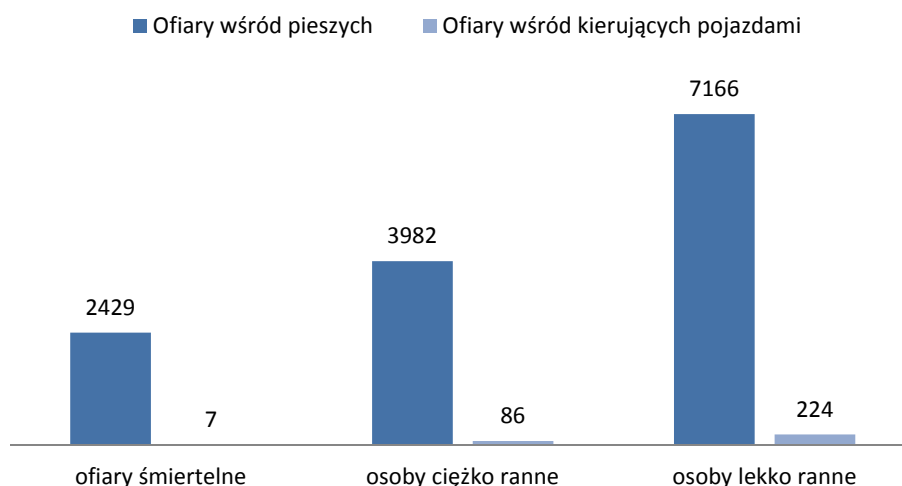
Także wskutek opisanych powyżej okoliczności, oceny dokonywane przez Policję i straże miejskie w zakresie rzeczywistego wpływu ich działań na stan bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego opierały się jedynie na przyjęciu ogólnego założenia o bezpośrednim wpływie tych działań na spadek liczby wypadków drogowych i ich ofiar. Brak było natomiast jakichkolwiek pogłębionych analiz, które obrazowałyby faktyczny wpływ innych czynników (np. profilaktyka, rozwój infrastruktury drogowej, działania samorządów terytorialnych) na stan bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Żaden z komendantów straży miejskiej i Policji nie uznał też za celowe wyznaczenie funkcjonariusza (strażnika) odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, który mógłby stale monitorować tę problematykę. W przypadku poddanych kontroli jednostek straży miejskich, Komendanci monitorowali i nadzorowali realizację zadań skierowanych na wzrost poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, przy czym w żadnym przypadku nie zostały określone wskaźniki skuteczności realizacji tych zadań,

umożliwiający dokonanie obiektywnej oceny ich wpływu na zmianę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym w aspekcie pieszych i rowerzystów. Jedynie Komendant Straży Miejskiej w Gdańsku opracował katalog zadań i mierników ich realizacji dla Pionu Prewencji, przy czym nie były one związane bezpośrednio z oceną skuteczności działań. Na przykład dla zadania „Podejmowanie interwencji wobec osób nieprzestrzegających przepisów ustawy PoRD” określono miernik: ilość patroli dedykowanych do kontroli miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych oraz kontroli w Strefie Ograniczonej Dostępności na Głównym Mieście (w 2014 r. plan wyniósł 368, natomiast realizacja – 576; w 2015 r. plan – 390, zrealizowano – 1489).

**2.** Przyjęte rozwiązania w zakresie inicjowania, koordynacji i nadzoru nad działaniami Policji, w szczególności o charakterze prewencyjno-kontrolnym, na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych, nie zapewniały ich adekwatnego ukierunkowania i oceny. W szczególności, w ocenie NIK, ukierunkowanie przez Komendanta Głównego Policji działań na podstawie dedykowanych im mierników nie znajdowało w wystarczającym stopniu uzasadnienia w danych dotyczących przyczyn wypadków drogowych z udziałem pieszych. Podczas gdy ze statystyk policyjnych wynikało, że w latach 2012–2015 większość wypadków z ich udziałem nie została przez nich zawiniona, a wypadki przez nich spowodowane zagrażały przede wszystkim nim samym, to jednak oddziaływanie Policji – pomimo ograniczonych sił i środków – koncentrowało się w znacznej mierze na egzekwowaniu odpowiedzialności pieszych za naruszenia przepisów. Zastępca Komendanta Głównego Policji podkreśliła, że wpływ na ten stan miały analizy danych statystycznych wskazujące, że najwięcej pieszych traciło życie w wypadkach przez nich spowodowanych. Zestawienie danych statystycznych, także dotyczące rannych w zdarzeniach drogowych, wskazuje jednak, że zagrożenie stwarzane na drogach przez pieszych odnosiło się co do zasady do nich samych, co pozwala przyjąć, że zintensyfikowane działania Policji wymierzone w tę grupę uczestników ruchu drogowego miały na celu ochronę pieszych przed skutkami ich własnych działań. Kontrola nie wykazała także, aby w Policji prowadzono lub wykorzystywano jakiegokolwiek analizy (inne niż monitorowanie trendów wynikających z danych statystycznych w zakresie liczby wypadków drogowych i ich ofiar) lub badania, które potwierdzałyby skuteczność skoncentrowania w tej sytuacji działań na rzecz bezpieczeństwa pieszych na elemencie represyjnym, a nie np. prewencyjnym.

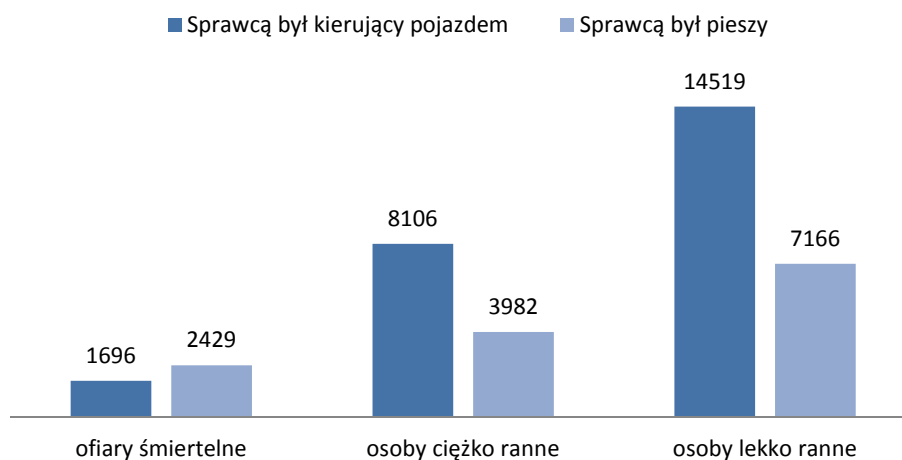
Wykres nr 3

Ofiary wypadków spowodowanych przez pieszych w latach 2012–2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SEWiK.

Wykres nr 4  
Piesi – ofiary wypadków drogowych w latach 2012–2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z SEWiK.

Komendant Główny Policji podejmował jednak działania na rzecz zmiany tego podejścia, aczkolwiek miały one ograniczoną skuteczność. Przejawem tych działań były polecenia wydane pod koniec 2014 r. dotyczące intensyfikacji działań policjantów skierowanych na egzekwowanie odpowiedzialności kierujących za naruszenia przepisów o bezpieczeństwie pieszych, a następnie przyjęcie i wdrożenie Programu Bezpieczeństwa Pieszonych, w którym określony został stosowny miernik i jego wartość oczekiwana. W ocenie NIK stanowiło to krok we właściwym kierunku, niemniej proporcje w dalszym ciągu pozostają nieadekwatne do występujących zagrożeń. W tym w szczególności nie znajduje uzasadnienia podejście oparte na utrzymaniu wysokiego zaangażowania Policji w proces dyscyplinowania pieszych, tj. na poziomie nie mniejszym, a w praktyce przewyższającym ich udział wśród sprawców wypadków drogowych. Konstrukcja mierników w tym zakresie wskazuje także, że nie oparto ww. podejścia o ocenę skuteczności działań represyjnych wobec pieszych, lecz odnoszono je do skali zawinionych przez nich wypadków drogowych w okresach poprzedzających.

Jak wynikało z treści ww. Programu, w 2014 r.:

- poziom reakcji Policji na wykroczenia pieszych (tj. 11,1% ogólnej liczby zastosowanych środków prawnych wobec uczestników ruchu drogowego) przewyższał procentowy udział wypadków z winy pieszych (tj. 8,8% ogólnej liczbie wypadków)<sup>91</sup>, przy czym jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPiRD przyjęto, że skoro „reakcja” w tym obszarze jest większa od „zagrożenia”, to działania policjantów były adekwatne, podczas gdy
- poziom reakcji Policji na wykroczenia kierujących polegające na niestosowaniu się do przepisów o zachowaniu wobec pieszych (tj. 1% ogólnej liczby zastosowanych środków prawnych wobec uczestników ruchu drogowego) był mniejszy od procentowego udziału wypadków z udziałem pieszych z winy kierujących (tj. 15,9% ogólnej liczby wypadków). W tym przypadku „zagrożenie” było znacznie większe od „reakcji”, co uznano za zjawisko niepokojące, nakazując jednocześnie, aby poziom reakcji na wykroczenia kierujących polegające na niestosowaniu się do przepisów o zachowaniu wobec pieszych wynosił minimum 5% ogólnej liczby zastosowanych środków prawnych wobec uczestników ruchu drogowego.

<sup>91</sup> Dane odnoszące się do 2014 r.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPIRD, założenia Programu dotyczące wartości minimalnej miernika były przedmiotem uwag zgłaszanych w trybie roboczym przez naczelników wydziałów ruchu drogowego w KWP/KSP, sygnalizujących trudności w jego wykonaniu do końca 2015 r. Wskazał on także, iż z przyczyn obiektywnych trudno byłoby przyjąć osiągnięcie wartości procentowej adekwatnej do występującego zagrożenia z uwagi na potrzebę realizowania równoległe szeregu innych działań. Ze złożonych wyjaśnień wynikało jednocześnie, że na bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym m.in. pieszych, wpływ miały nie tylko działania bezpośrednio skierowane na tych użytkowników dróg, ale także inne obszary aktywności Policji, m.in. w zakresie spowolnienia ruchu, gdyż poważne skutki wypadków z udziałem pieszych należy wprost identyfikować z dużą prędkością kolizyjną. W tym kontekście zauważyć jednak należy, że nawet KGP nie posiadała danych odnośnie skali ujawnionych przez Policję wykroczeń w rejonach przejść dla pieszych polegających na przekroczeniu dozwolonej prędkości, wobec czego – jak sama wskazuje – nie można ocenić, czy wzmożone działania w obszarze pomiaru prędkości miały również przełożenie na poprawę bezpieczeństwa pieszych<sup>92</sup>.

Podejście to nie uwzględniało, w ocenie NIK, także specyfiki udziału wybranych grup pieszych w ruchu drogowym. Zauważyć należy, że istotna część wypadków z udziałem pieszych obejmowała osoby najmłodsze (grupa wiekowa 0–14) i tzw. seniorów (osoby powyżej 60 lat)<sup>93</sup>, wobec których należy uwzględniać potencjalne ryzyko wystąpienia okoliczności ograniczających realną możliwość oceny zagrożeń w ruchu drogowym, w tym sytuacji na drodze. Okoliczności powyższe powodują, że działania represyjne mają ograniczony zakres oddziaływania (zwłaszcza wobec pierwszej z ww. grup).

**3.** Komendant Główny Policji określił poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym jako jeden z priorytetów na lata 2013–2015, tj. priorytet nr II pn. Działania Policji skierowane na wzrost poziomu bezpieczeństwa na drogach. W jego ramach wyznaczył zadania priorytetowe, w tym m.in.:

- zadanie nr 1 pn. Zwiększenie liczby policjantów ruchu drogowego pełniących służbę bezpośrednio na drodze (zadanie dla KWP/KSP) – miernik ilościowy pn. Procentowy udział policjantów ruchu drogowego pełniących służbę na drodze, a dodatkowo, na rok 2015, miernik jakościowy pn. Ocena zaangażowania Policji w zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym;
- zadanie nr 2 pn. Aktywizacja działań na rzecz bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego (zadanie dla KWP/KSP) – miernik ilościowy (pn. Procentowy udział wypadków drogowych spowodowanych przez pieszych, a efektywność zastosowanych środków prawnych w stosunku do tych użytkowników) obowiązujący w latach 2014–2015.

Komendant określał corocznie dla każdego z ww. zadań mierniki służące ocenie stopnia ich realizacji przez KWP/KSP wraz z opisem sposobu obliczenia wartości oczekiwanych. Dyrektorzy właściwych komórek organizacyjnych KGP monitorowali wartości mierników w sposób i z częstotliwością zgodną z poleceniem Komendanta. W KGP opracowywane były, od połowy 2014 r., w odstępach kwartalnych, informacje ze stanu realizacji priorytetów KGP, w tym ww. priorytetu i przypisanych mu zadań.

<sup>92</sup> Pismo zastępcy Dyrektora BPIRD do KWP/KSP z 9 lutego 2015 r. (l.dz. ER-332/250/15/AK).

<sup>93</sup> Około 4,2 tys. (w 2014 r.) i 4 tys. (2015 r.) co każdorazowo stanowiło ok. 47% wypadków z udziałem pieszych. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego za rok 2014 [<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc-struktura-ludnosc,16,1.html>]; liczba dzieci w wieku do lat 14 wynosiła 5 764,2 tys. osób (tj. 15% ogółu ludności w Polsce), a osoby w wieku 60/65 lat i więcej – 7 305,4 tys. osób (tj. 19% ogółu ludności w Polsce).

4. Ocena działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych prowadzona była przez KGP w szczególności w oparciu o mierniki zdefiniowane w Programie Bezpieczeństwa Pieszych, tj.:

- liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych – w 2015 r., w stosunku do roku poprzedniego, odnotowano spadek zarówno liczby tego rodzaju wypadków, jak i ich ofiar: w skali kraju miało miejsce 8 765 wypadków (spadek o 3,7%), w których zginęło 931 osób (spadek o 17,4%), a rannych zostało 8 257 osób (spadek o 3,9%);
- efektywność policjantów w zakresie proporcjonalności zastosowanych sankcji do poszczególnych zagrożeń pieszych, w szczególności reakcji na wykroczenia kierujących wobec pieszych, celem osiągnięcia założonego minimalnego 5% progu<sup>94</sup> w stosunku do poziomu wypadków z udziałem pieszych z winy kierujących: w okresie styczeń – grudzień 2015 r. w skali kraju uzyskano wynik na poziomie 5,5% (w analogicznym okresie roku poprzedniego: 1%), przy czym poszczególne garnizony Policji uzyskały wyniki w granicach od 2,9 do 7,6% (0,2–4,3%), a cztery garnizony nie osiągnęły progu 5%.

Jak wykazały wyniki kontroli, poziom realizacji wskaźników określonych w Programie Bezpieczeństwa Pieszych w poszczególnych jednostkach wykonawczych objętych kontrolą był zróżnicowany, np.:

- w KMP w Katowicach obydwa wskaźniki zostały osiągnięte, tj. liczba wypadków z udziałem pieszych w 2015 r. wyniosła 100 i była o 11 niższa niż w 2014 r., tj. o 9,9%, natomiast wartość osiągniętego miernika efektywności policjantów wyniosła 5,61% (w 2014 r. wartość miernika wyniosła 0,3%);
- w KMP w Olsztynie w 2015 r., w porównaniu do 2014 r., zmniejszyła się liczba wypadków drogowych z udziałem pieszych z 133 do 87 osób (spadek o 35%). Osiągnięto również minimalny zakładany próg proporcjonalności stosowanych przez Policję sankcji wobec kierujących pojazdami w przypadku ich wykroczeń wobec pieszych, który w 2015 r. wynosił 16,6% (w 2014 r. wartość miernika wyniosła 1,4%);
- w przypadku KMP w Gdańsku zwiększeniu uległa w ww. okresie liczba wypadków z udziałem pieszych o ponad 20% (z 144 w 2014 r. do 177 w 2015 r.), a jednocześnie wartość wskaźnika efektywności w 2015 r. nie została osiągnięta i wyniosła 4,1% (w 2014 r. – 0,4%), przy czym w okresie obowiązywania programu, tj. od maja do grudnia 2015 r., wartość miernika wyniosła 6,4%.

W ocenie NIK, pozytywnie należy ocenić zapowiedź ewaluacji Programu Bezpieczeństwa Pieszych i przygotowania kolejnego dokumentu planistycznego w obszarze bezpieczeństwa pieszych, którego elementem powinna być przede wszystkim analiza skuteczności podjętych dotychczas działań. Dostępne statystyki policyjne wskazują przy tym, że osiągnięte wyniki realizacji Programu, w tym w szczególności dynamika spadku zagrożeń dla bezpieczeństwa pieszych, były dalece niewystarczające. W latach 2014–2015 ponad pięciokrotnemu zwiększeniu „ujawnialności” (z 38 041 na 221 448) wykroczeń popełnionych przez kierujących wobec pieszych nie towarzyszył wyraźny spadek liczby zdarzeń drogowych spowodowanych przez kierujących. Co więcej, odnotowano wzrost liczby tych zdarzeń drogowych o 3,7%, a liczba wypadków z udziałem pieszych z winy kierujących pozostawała na praktycznie niezmiennym poziomie<sup>95</sup>. Jednocześnie w okresie tym liczba ofiar wśród pieszych (zabici, ciężko i lekko ranni) zdarzeń spowodowanych przez kierujących zmniejszyła się zaledwie o 1,4% (z 5 917 do 5 836). Podkreślić też należy, iż pomimo wzrostu w latach 2014–2015 aktywności w zakresie ujawniania wykroczeń popełnionych przez kierujących wobec pieszych, to wciąż piesi w sposób nieproporcjonalnie wysoki

<sup>94</sup> Sposób obliczenia progu – udział wykroczeń „niestosowanie się do przepisów o zachowaniu wobec pieszych” w ogólnej liczbie zastosowanych środków prawnych wobec kierujących i pieszych.

<sup>95</sup> W 2014 r.: 5 545, w 2015 r.: 5 559.

w stosunku do zagrożenia, które powodują, objęci byli działaniami represyjnymi Policji<sup>96</sup>. W ocenie NIK przyjęcie wśród głównych kryteriów oceny realizacji Programu „liczby wypadków drogowych z udziałem pieszych” budzi uzasadnione wątpliwości pod względem metodologicznym. Miernik ten niewątpliwie obrazuje tendencje w zakresie bezpieczeństwa pieszych, lecz wobec braku badań odnośnie wpływu różnych czynników (represja, profilaktyka) – w tym także działań innych uprawnionych podmiotów (m.in. modernizacja infrastruktury drogowej, działalność edukacyjna) – nie pozwala on na realną ocenę rezultatów działań Policji określonych w tym dokumencie.

**5.** W okresie objętym kontrolą Policja realizowała tzw. działania wzmożone<sup>97</sup>, także w ramach wspólnych działań ze strażnikami miejskimi, skierowane na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, tj. działania pn. Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego, zgodnie rocznymi Planami działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>98</sup>. Działania te miały na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz egzekwowanie stosowania się uczestników ruchu do przepisów dotyczących relacji kierujący – pieszy. W ich rezultacie:

- w 2014 r.: łącznie ujawniono 103 tys. wykroczeń, w tym przez: pieszych – 50,8 tys. (tj. 49,3% ujawnionych wykroczeń), rowerzystów – 5,2 tys. (5%) oraz kierujących pojazdami mechanicznymi – 47,1 tys. (45,7%), w tym jedynie 2,5 tys. (tj. 2,4% ogółu ujawnionych wykroczeń) z nich dotyczyło naruszeń przepisów o zachowaniu się wobec pieszych;
- w 2015 r.: łącznie ujawniono 213,6 tys. wykroczeń, w tym: pieszych – 103,2 tys. (48,3%), rowerzystów – 11,8 tys. (5,5%) oraz kierujących pojazdami mechanicznymi – 98,6 tys. (46,2%), w tym jedynie z nich 8,8 tys. (tj. 4,1% ogółu ujawnionych wykroczeń) dotyczyło naruszeń przepisów o zachowaniu się wobec pieszych.

Podsumowanie działań wzmożonych było przedmiotem sprawozdań rocznych, podlegających każdorazowo zatwierdzeniu przez zastępcę Komendanta Głównego Policji. W ich ramach porównywano łączną liczbę i „dobową ujawnialność” wykroczeń w ramach działań wzmożonych i w toku służby ogółem, a także ustalano poziom uczestnictwa policjantów w ww. działaniach. W oparciu o te dane i obserwowane ogólne trendy dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, Komendant sformułował ocenę – we wnioskach zawartych w sprawozdaniach rocznych – zgodnie z którą uznał działania za efektywne i wpływające na poprawę bezpieczeństwa w ww. obszarze. Przy tym z uwagi na identyfikowane zagrożenia dla niechronionych uczestników ruchu drogowego, Komendant podjął decyzję o intensyfikacji tego rodzaju działań, podwajając ich liczbę w 2015 r.<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Szczegółowe dane przedstawiono w załączniku nr 3.

<sup>97</sup> Działania wzmożone – działania prowadzone zgodnie z Planem działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

<sup>98</sup> NIK odnotowała przy tym, że także w ramach innych działań wzmożonych występowały aspekty odnoszące się do bezpieczeństwa NURD. W szczególności, w ramach działań pod kryptonimem Bezpieczny weekend, Komendant corocznie (w ramach akcji ZNICZ) zwracał uwagę komendantów wojewódzkich (Stołecznego Policji) na egzekwowanie obowiązku używania przez pieszych poruszających się na drodze po zmierzchu poza obszarem zabudowanym elementów odblaskowych.

<sup>99</sup> W 2014 r. działania wzmożone o kryptonimie Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego realizowane były w ramach 6 dni (po jednym dni w wybranych miesiącach), a w 2015 podczas 12 dni (jeden dzień w każdym miesiącu).

Zdjęcie nr 9



Źródło: Materiały policyjne.

Podkreślenia wymaga jednak, iż wniosek dotyczący oceny skuteczności realizowanych zgodnie z ww. Planami działań Policji nie opierał się na pogłębionych analizach, które pozwalałyby na bezpośrednie odniesienie rezultatów oddziaływań Policji na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym liczbę i skutki zdarzeń drogowych. W szczególności nie były opracowywane analizy porównawcze poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w dniu realizacji działań wzmożonych lub innym zdefiniowanym okresie, właściwym dla zwymiarowania efektów tej aktywności Policji, z danymi dotyczącymi analogicznych okresów czasu, w których działania te nie były prowadzone. Okoliczność ta potwierdzona została w wyjaśnieniach złożonych przez Dyrektora Biura Ruchu Drogowego KGP, który wskazał że w KGP nie wypracowano metodyki badań w zakresie faktycznej oceny skuteczności działań Policji, jako całokształtu oddziaływania, jak też pojedynczych działań kontrolno-prewencyjnych i profilaktycznych na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz ich wpływu na zmianę zachowań określonej grupy uczestników ruchu drogowego.

**6.** Komendant Główny Policji uczestniczył w pracach nad Programami Realizacyjnymi (dalej zwanymi: PR) do NP BRD na rok 2013, na lata 2014–2015 oraz 2015–2016. W szczególności brał udział w konstruowaniu wskaźników oraz określaniu ich wartości bazowych i docelowych w odniesieniu do działań/zadań w obszarze „Bezpieczny człowiek”, w których KGP przypisano rolę tzw. lidera, m.in. w zakresie działań Policji odnoszących się do bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego<sup>100</sup>:

- w PR 2013, działanie nr 1 pn. Aktywizacja działań Policji w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego – w którym określone zostały mierniki odnoszące się do oddziaływania Policji i jego wyników wyłącznie w stosunku do pieszych<sup>101</sup>. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPIRD wynikało to zarówno z okoliczności, iż piesi byli najbardziej zagrożoną grupą, a także – w zakresie miernika rezultatu i oddziaływania – ograniczeń wynikających z danych statystycznych gromadzonych przez Policję<sup>102</sup>;

<sup>100</sup> W PR 2013 – działanie nr 1 pn. Aktywizacja działań Policji w celu poprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, zwłaszcza pieszych; w PR 2014–2015 (i analogicznie w PR 2015–2016) – zadanie nr C.2. pn. Intensyfikacja nadzoru Policji w obszarach o wysokim poziomie zagrożenia pieszych.

<sup>101</sup> Wskaźnik produktu: Liczba kontroli pieszych; wskaźnik rezultatu: Liczba wykroczeń popełnionych przez pieszych; wskaźnik oddziaływania: liczba: a) wypadków z udziałem pieszych, b) zabitych pieszych, c) ciężko rannych pieszych oraz procentowy udział wypadków z udziałem pieszych.

<sup>102</sup> Karta czynności policjanta ruchu drogowego przewidywała podział wyłącznie na pieszych i kierujących.

- w PR 2014–2015, zadanie nr C.2 pn. *Intensyfikacja nadzoru policji w obszarach o wysokim poziomie zagrożenia pieszych – w którym przyjęte wskaźniki uwzględniały zarówno oddziaływania wobec pieszych, jak i kierujących*<sup>103</sup>, co jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPiRD miało na celu właściwe przedstawienie stanu zagrożenia, a przy tym uwzględniało dostępne możliwości ich wyliczalności i porównania ich realizacji w kolejnych latach;
- w PR 2015–2016, zostały sformułowane zadania analogiczne jak powyżej, przy czym zmienione zostały wskaźniki. Kontrola wykazała, że na początkowym etapie prac Komendant proponował podtrzymanie wskaźników przyjętych w tym zakresie w poprzednim PR. Jednakże, wobec zgłoszonych przez Sekretariat KR BRD uwag (podniesiono, że wskaźniki te nie oddają znaczenia „intensyfikacji działań”), podjęto dalsze prace nad wypracowaniem nowych wskaźników. Finalna wersja wskaźników została ustalona między kierownictwem Policji i innymi zaangażowanymi podmiotami, chociaż wskazać należy, że w toku uzgodnień przedstawiciele Komendanta wskazywali swoje wątpliwości dotyczące przyjęcia wskaźnika odnoszącego się do skali tzw. działań wzmoczonych dedykowanych niechronionym uczestnikom ruchu drogowego<sup>104</sup>.

W BPiRD opracowywano dokumentację w zakresie uzyskiwanych wartości wskaźników w sposób i z częstotliwością<sup>105</sup> zgodną z mechanizmem monitorowania określonym przez Sekretariat KR BRD, w tym przy wykorzystaniu formularza sprawozdawczego opracowanego w Sekretariacie KR BRD (PR 2013 i PR 2014–2015) lub w drodze korespondencji służbowej (PR 2015–2016). W toku ww. działań monitorujących BPiRD nie identyfikowało zagrożeń dla pełnej realizacji oczekiwanych wartości wskaźników.

NIK zwraca uwagę, że opracowane w KGP, a następnie przyjęte przez KR BRD wskaźniki dla działań/zadań związanych ze zwiększeniem aktywności Policji na rzecz tzw. niechronionych uczestników ruchu drogowego lub bezpośrednio pieszych, określonych w PR na rok 2013, 2014–2015 i 2015–2016, nie pozwalały na adekwatną ocenę wdrożenia ww. działania/zadania. W szczególności, zwrócić należy uwagę na wskaźniki, dla których:

- *stopień realizacji (uzyskane wartości liczbowe) uzależniony był zarówno od aktywności Policji, jak i innych obiektywnych czynników, na wystąpienie których Policja nie miała wpływu*<sup>106</sup>. Na przykład liczba wykroczeń jest efektem dwóch czynników, tj. popełnienia wykroczenia (na co Policja nie ma wpływu) i ujawnienia tego czynu przez Policję;
- *zakres przedmiotowy wskaźnika obrazujący stopień realizacji zadania był niespójny z przedmiotem tego zadania, tj. dane objęte wskaźnikiem odnosiły się do ogółu aktywności Policji, podczas gdy zadanie ograniczone było miejscowo do działań podejmowanych na obszarach o wysokim poziomie zagrożenia pieszych*<sup>107</sup>;
- *wartość docelowa wskaźników szacowana była w oparciu o przyjętą formułę, według której ocena stopnia realizacji celu uzależniona była od osiągnięcia w danym roku wartości liczbowych nie mniejszych, niż w roku poprzednim*<sup>108</sup>. Jak przyznał w wyjaśnieniach Zastępca Dyrektora BPiRD ocena dotyczące aktywizacji/intensyfikacji działań Policji w odniesieniu do poszczególnych wyodrębnionych obszarów w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego jest bardzo trudna do realizacji, a wręcz nie zawsze możliwa do przedstawienia w ujęciu liczbowym, wskazując przy tym, że na intensyfikację działań składa się wiele czynników ukierunkowanych na dany obszar. Ponadto, jak zaznaczył wartości wskaźnika stanowiące cel do osiągnięcia w kolejnym roku pozwalały na monitorowanie funkcjonowanie programu z poziomu centralnego.

<sup>103</sup> Wskaźniki: a) Liczba ujawnionych (wybranych) wykroczeń popełnionych przez pieszych, b) Liczba ujawnionych wykroczeń popełnionych przez kierujących wobec pieszych, c) Liczba legitymowanych pieszych ogółem, d) Liczba legitymowanych kierujących ogółem.

<sup>104</sup> Zastępca Dyrektora BPiRD w korespondencji z Sekretarzem KR BRD sygnalizował, że wobec zwiększenia w 2015 r. liczby działań wzmoczonych dot. NURD, *uzyskane wartości liczbowe nie pozwolą na adekwatną ocenę intensyfikacji działań* [..].

<sup>105</sup> W zakresie PR 2013, co do zasady w trybie miesięcznym, a w odniesieniu do PR 2014–2015 i PR 2015–2016 co do zasady w trybie kwartalnym, na wniosek Sekretariatu KR BRD.

<sup>106</sup> PR 2013: wskaźnik produktu: Liczba kontroli pieszych, wskaźnik rezultatu: Liczba wybranych wykroczeń popełnionych przez pieszych; PR 2014–2015: wskaźniki dotyczące liczby ujawnionych wykroczeń popełnionych przez pieszych oraz przez kierujących wobec pieszych, jak również liczby legitymowanych pieszych i kierujących.

<sup>107</sup> Dot. wszystkich wskaźników przypisanych ww. zadaniu w PR 2014–2015 i PR 2015–2016.

<sup>108</sup> Dot. wskaźników wykazanych w przypisach nr 103 i 106. Szczególny przypadek wystąpił w odniesieniu do ustalenia wartości docelowej wskaźnika w PR 2015–2016 pn. *Liczba policjantów zaangażowanych w działania „Niechronieni uczestnicy ruchu drogowego”*, który został ustalono w ten sam sposób jw. (tj. co najmniej na poziomie zrealizowanym w roku poprzednim), mimo że w 2015 r. dwukrotnie zwiększona została liczba ww. działań.

Okoliczności te powodowały, że w ocenie NIK nie było możliwe adekwatne zwymiarowane działań podjętych przez Policję i ich skutków w zakresie określonym w działaniu/zadaniu. Ponadto NIK zwraca uwagę, iż coroczna, wraz z zatwierdzaniem kolejnych programów realizacyjnych, zmiana wskaźników przypisanych danemu działaniu/zadaniu utrudniała lub w praktyce uniemożliwiała właściwe monitorowanie postępów uzyskiwanych przez Policję w ich wdrożeniu. Okoliczność ta nie była w pełni zależna od KGP, bowiem Komendant Główny Policji sygnalizował KR BRD potrzebę utrzymania dotychczasowych wskaźników w toku prac nad PR na lata 2015–2016.

**7.** W niewielkim stopniu kontrolowane jednostki Policji oraz straże miejskie korzystały z możliwości poszerzania – w ramach wizyt studyjnych – wiedzy z zakresu rozwiązań infrastrukturalnych (w tym dotyczących organizacji ruchu), instytucjonalnych lub prawnych związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w szczególności pieszych i rowerzystów. Komendant Główny Policji nie podejmował działań na rzecz zapewniania udziału policjantów ruchu drogowego w tego rodzaju wizytach. Wyjątkiem w tym zakresie były działania w ramach realizacji projektu pn. Bezpieczeństwo w ruchu drogowym<sup>109</sup>. W ramach tego projektu zorganizowane zostały w latach 2014–2015 m.in. dwie wizyty studyjne w Szwajcarii, w których udział wzięli funkcjonariusze Policji, a w jednej z nich także dwóch przedstawicieli jednostki samorządu terytorialnego. Wśród celów wizyt były m.in. wymiana doświadczeń związanych z organizacją ruchu i pracy policjantów ruchu drogowego w wybranych kantonach Szwajcarii, a także rozwiązaniami infrastrukturalnymi poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego, w tym ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa jego niechronionych uczestników.

Ponadto dwóch funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Gdańsku uczestniczyło w 2014 r. w wizycie studyjnej w Lipsku, Dreźnie i Berlinie, w ramach projektu Central MeetBike „Zrównoważenie transportu w miastach Europy Środkowej poprzez udoskonaloną i zintegrowaną promocję ruchu rowerowego i współpracę w sieciach międzynarodowych”, realizowanego i finansowanego przez Polską Unię Mobilności Aktywnej, miasto Gdańsk, wspólnie z miastami i partnerami niemieckimi, czeskimi oraz słowackimi. Celem wizyty było zapoznanie się z zastosowanymi w odwiedzanych miastach rozwiązaniami inżynierskimi, projektowymi i technicznymi komunikacji rowerowej. Wizyta ta dała możliwość przeniesienia pomysłów do realizowanych koncepcji rowerowych w Gdańsku. Uczestnicy stwierdzili jednak znaczące różnice w zaobserwowanych rozwiązaniach, które dotyczyły układów topograficznych, sprzyjających codziennemu poruszaniu się rowerami, zaawansowanej rozbudowy infrastruktury drogowej, co ograniczało możliwości wykorzystania tych rozwiązań w Gdańsku.

W przypadku straży miejskich, jedynie przedstawiciele Straży Miejskiej w Gdańsku w latach poprzedzających okres objęty kontrolą brali udział w tego rodzaju wizytach, np.:

- *wizyta w Krakowie (maj 2010 r.), zainicjowana przez Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku, miała na celu porównanie organizacji ruchu na terenie Starego Miasta w Krakowie i miasta Gdańska. W jej wyniku szereg rozwiązań przedstawionych w Krakowie przez zarządcę dróg i przedstawiciela Straży Miejskiej miasta Krakowa wprowadzono w Gdańsku;*
- *wizyta w Lipsku (maj 2013 r.) zainicjowana przez Pełnomocnika Prezydenta Miasta Gdańska ds. Komunikacji Rowerowej. Miała ona charakter szkoleniowy i poglądowy, jej celem było zapoznanie uczestników z rozwiązaniami infrastruktury rowerowo-piesznej na terenie Lipska. Szkolenie skupiało się na omawianiu projektów dróg rowerowych i ciągów pieszych.*

<sup>109</sup> Projekt nr KIK 76, współfinansowany przez Szwajcarię w ramach Szwajcarskiego Programu Współpracy z Nowymi Krajami Członkowskimi Unii Europejskiej. Szerzej o projekcie: <http://brd.policja.pl/brd/>.

8. Zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>110</sup> (zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem”), m.in. na komendanta miejskiego i powiatowego Policji nałożone zostały zadania dotyczące opiniowania projektów organizacji ruchu na wskazanych w tym przepisie kategoriach dróg, przy czym opinia ta ma charakter niewiążący dla organu zarządzającego ruchem.

Komendant Główny Policji nie określił zasad dotyczących realizowania przez Policję zadań związanych z opiniowaniem projektów organizacji ruchu, ani wymogów dotyczących wykształcenia lub doświadczenia stawianych wobec policjantów realizujących zadania w ww. obszarze, pozostawiając te kwestie w gestii jednostek terenowych Policji. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BPiRD realizacja tych zadań opierała się na przepisach oraz wiedzy i doświadczeniu policjantów, którym zlecono zadania w tej materii. Przy tym jak zaznaczyła Zastępca Komendanta Głównego Policji, insp. Helena Michalak, w większości przypadków rola policjantów sprowadzała się do przeanalizowania przedstawionego projektu i sprawdzenia jego zgodności z obowiązującymi przepisami. W praktyce – jak pokazują wyniki kontroli przeprowadzonych w jednostkach wykonawczych Policji – opiniowanie projektów organizacji ruchu należało do obowiązków doświadczonych funkcjonariuszy z wieloletnią praktyką w pionie ruchu drogowego, najczęściej z ukończonym szkoleniem specjalistycznym w tym zakresie.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BPiRD wynikało także, że w oficjalnej korespondencji kierowanej do Komendy Głównej Policji nie były zgłaszane problemy związane z realizacją zadań w zakresie opiniowania projektów organizacji ruchu, przy czym naczelnicy wydziałów ruchu drogowego w KWP/KSP zgłaszali podczas narad służbowych problemy związane z brakiem odpowiednio wyszkolonej kadry, formułując w związku z tym wnioski dotyczące zniesienia obowiązku realizacji przez Policję tego zadania.

W KGP zainicjowano działania mające na celu wycofanie się Policji z obowiązku opiniowania projektów organizacji ruchu, co stanowiło m.in. reakcję na uwagi i wnioski pokontrolne NIK<sup>111</sup>. W ramach uzgodnień międzyresortowych dotyczących projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju zmieniającego rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem, KGP zajęła stanowisko, poparte następnie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w którym wskazano, że zadanie to znacznie wykracza poza ustawowe zadania Policji, a przy tym podkreślono trudności z właściwym przygotowaniem policjantów, tj. wyposażenie w dogłębną, stricte techniczną wiedzę z zakresu inżynierii drogowej, która nie mogłaby zostać przekazana w adekwatnym stopniu w ramach kursów specjalistycznych dla policjantów ruchu drogowego. Biorąc powyższe pod uwagę oraz niewiążący charakter opinii Policji uznano, że nie ma podstaw do wprowadzenia tematyki inżynierii drogowej w zakres programowy kursów realizowanych w procesie doskonalenia zawodowego Policji. Sformułowano przy tym postulat, zgodnie z którym rola Policji powinna ograniczać się przede wszystkim do sygnalizowania potrzeb zmiany organizacji ruchu, zwłaszcza gdy na podstawie analizy zdarzeń drogowych, jako istotny czynnik sprzyjający ich powstawaniu, wyłania się właśnie organizacja ruchu obowiązująca w danym miejscu.

<sup>110</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729, ze zm.

<sup>111</sup> W wystąpieniu kontrolnym (kontrola NIK nr P/13/100) z 5 grudnia 2013 r. skierowanym do Komendanta Głównego Policji, NIK zwróciła m.in. uwagę na zasadność opracowania procedur weryfikacji realizacji opinii Policji w sprawie projektów zmian organizacji ruchu drogowego bądź istniejącej infrastruktury drogowej, w szczególności w przypadku negatywnych opinii Policji. NIK sformułowała m.in. także wniosek pokontrolny o przeanalizowanie potrzeb w zakresie kwalifikacji policjantów opiniujących projekty organizacji ruchu oraz rozważenie wprowadzenia w Policji ujednoczonej metodologii opiniowania takich projektów.

Ostatecznie, we wrześniu 2015 r. KGP wycofała, na wniosek Ministra Infrastruktury i Rozwoju, ww. zastrzeżenia. Spowodowane było to uzyskaniem deklaracji, że prace nad nowymi rozwiązaniami w tym zakresie będą prowadzone w ramach kolejnej kompleksowej nowelizacji przepisów. Jednocześnie przedstawione okoliczności wpłynęły na rezygnację określania wytycznych dla policjantów odnośnie realizacji tego zadania.

Jak wykazały kontrole przeprowadzone w komendach miejskich (powiatowych) oraz Stołecznej Policji bardzo zróżnicowana, nierzadko zależna od uwarunkowań i specyfiki lokalnej, była przyjęta praktyka opiniowania projektów organizacji ruchu i udział Policji w realizacji tego zadania<sup>112</sup>:

- w okresie objętym kontrolą zadania związane z opiniowaniem projektów organizacji ruchu wykonywali odpowiednio Naczelnik i Zastępca Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Opolu. Opiniowaniem projektów osoby te zajmowały się również w trakcie odbywanych cyklicznie (co tydzień lub dwa tygodnie) w Urzędzie Miasta Opola posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa. W 10 przeanalizowanych dokumentacjach dotyczących zmiany stałej organizacji ruchu policjanci pozytywnie zaopiniowali dziewięć z nich, natomiast negatywne opinie Policja wydała 14 razy w stosunku do sześciu projektów, wskazując tylko w niektórych przypadkach np. na konieczność zmiany usytuowania znaków drogowych lub lokalizacji przejazdu dla rowerów. Poza jednym przypadkiem, dotyczącym projektu przebudowy jednej z ulic Opola, opinie negatywne Policji zostały uwzględnione;
- wyznaczeni przez Komendanta Miejskiego Policji w Gdańsku funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego uczestniczyli w pracach Komisji do spraw tymczasowych organizacji ruchu (w każdy czwartek) oraz Komisji do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu (w każdą środę) przy Zarządzie Dróg i Zieleni. Ich zadaniem było opiniowanie: projektów bezpiecznego zabezpieczenia prac drogowych oraz zmian w docelowej organizacji ruchu, w tym projektów nowych ścieżek rowerowych i wniosków wynikających m.in. z analizy stanu bezpieczeństwa i stwierdzonych bezpośrednio przez funkcjonariuszy nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej. Komisje zostały powołane przez Prezydenta Miasta Gdańska z uwagi na liczbę wpływających wniosków, projektów do przeanalizowania celem usprawnienia procesu opiniowania dokumentacji. Uwagi i zastrzeżenia do projektów organizacji ruchu (tymczasowych i stałych) były przekazywane i analizowane przez członków komisji na bieżąco podczas posiedzeń, jednakże bez formalnego uszczegóławiania i dokumentowania uwag instytucji wnoszącej. Uwagi nanoszone były bezpośrednio na jednym z egzemplarzy przedłożonych projektów, celem ich uwzględnienia przez projektanta. Archiwizację i ewidencję projektów organizacji ruchu prowadził wyłącznie zarządzający drogą, tj. ZDiZ. W KMP archiwizowano jedynie protokoły z posiedzeń ww. komisji i nie posiadano wiedzy o ilości rozpatrywanych wniosków dotyczących niechronionych użytkowników dróg;
- projekty organizacji ruchu w KSP opiniowało dwóch policjantów. W 2014 r. wpłynęło ogółem 4 940 projektów do zaopiniowania, z tego 3 007 dotyczyło czasowej organizacji ruchu, a 933 stałej organizacji ruchu, natomiast w 2015 r. zostało zaewidencjonowanych 6 121 projektów, z czego 3 614 to projekty czasowej organizacji ruchu, a 2 507 stałej organizacji ruchu, przy czym pracownicy Wydziału Ruchu Drogowego nie sporządzali kopii, ani też nie archiwizowali zaopiniowanych projektów.

Mając na uwadze dotychczasowy przebieg prac legislacyjnych, zmierzających do wyłączenia Policji z kręgu podmiotów zobowiązanych do opiniowania projektów organizacji ruchu, w ocenie NIK aktualny pozostaje wniosek sformułowany po kontroli P/13/100 dotyczący rozważenia wprowadzenia ujednocnionej metodologii opiniowania takich projektów, która umożliwiałaby w szczególności na określenie:

- w jakim zakresie na treść opinii powinna mieć analiza danych dotyczących zdarzeń drogowych zaewidencjonowanych w systemie SEWiK, do których doszło w lokalizacji objętej projektem organizacji ruchu;
- w jakich sytuacjach wydanie opinii powinno zostać obligatoryjnie poprzedzone oględzinami;
- czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu do obowiązków Policji powinno należeć badanie zgodności projektu z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>113</sup>.

<sup>112</sup> Kwestia opiniowania projektów organizacji ruchu, w których zgłaszane były propozycje rozwiązań infrastrukturalnych dotyczących pieszych i rowerzystów, poruszana była także w toku kontroli nr P/15/034 „Bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów na drogach publicznych”.

<sup>113</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

Określenie metodologii opiniowania projektów organizacji ruchu powinno także zapewnić wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawowanie realnego nadzoru kierownictwa jednostek Policji nad realizacją tego zadania. Pod wątpliwość należy poddać na przykład rzetelność realizacji zadań polegających na zaopiniowaniu w okresie objętym kontrolą ponad 11 tys. projektów organizacji ruchu przez dwóch funkcjonariuszy KSP, tym bardziej – co wykazały wyniki kontroli – że przyjęty sposób obiegu dokumentacji uniemożliwiał w toku kontroli weryfikację prawidłowości realizacji zadań w tym zakresie. Podobne zastrzeżenia należy skierować także w stosunku do Komendanta Powiatowego Policji w Otwocku, gdzie także nie były przechowywane kopie zaopiniowanych projektów organizacji ruchu, a w rejestrach rocznych organizacji ruchu stałych za rok 2014 i 2015 odnotowywano dane dotyczące: daty wpłynięcia projektu do zaopiniowania, podmiotu składającego wnioski o wydanie opinii, daty wydania opinii oraz odcinka drogi objętego projektem organizacji.

Komendanci straży miejskich – co do zasady – nie brali udziału w opiniowaniu projektów organizacji ruchu, gdyż takiej możliwości nie przewidywało rozporządzenie regulujące procedurę opiniowania. Niemniej jednak, jak wykazały wyniki kontroli, miały miejsce przypadki, kiedy byli zapraszani do współpracy w ramach powołanych lokalnie komisji, do obowiązków których należało m.in. opiniowanie takich projektów:

- *przedstawiciel Straży Miejskiej w Opolu, będący członkiem Komisji ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, miał możliwość składania wniosków do projektów organizacji ruchu drogowego przedkładanych podczas posiedzeń tej Komisji. W 2014 r. przedstawiciel Straży Miejskiej uczestniczył w 19 z 43 posiedzeń ww. Komisji, a w 2015 r. w 29 z 47 posiedzeń tej Komisji;*
- *organem opiniującym projekty organizacji ruchu drogowego była Komisja Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, działająca na podstawie zarządzenia Prezydenta Olsztyna. W jej skład powoływani byli też przedstawiciele Straży Miejskiej w Olsztynie, m.in. Naczelnik Wydziału Służb Dyżurnych i Monitorowania. Ze znajdujących się w aktach Straży protokołów z posiedzeń Komisji wynika, że przedstawiciel Straży przedstawiał na posiedzeniach komisji wnioski dotyczące organizacji ruchu drogowego, w tym w zakresie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. Jednocześnie w trakcie realizacji inwestycji tramwajowej przedstawiciel Straży Miejskiej uczestniczył w pracach powołanego przez Prezydenta Olsztyna zespołu ds. monitorowania wprowadzonych tymczasowych organizacji ruchu. Z protokołów z posiedzeń zespołu wynikało, że przedmiotem jego prac było m.in. bezpieczeństwo pieszych na ulicach, na których realizowana była inwestycja;*
- *w latach 2014–2015 Komendant Straży Miejskiej w Częstochowie współpracował przy opiniowaniu trzech organizacji ruchu na terenie Częstochowy. Udział miał charakter konsultacji i dotyczył uwag m.in. do układu drogowego w kontekście bezpieczeństwa uczestników ruchu na Starym Rynku w Częstochowie;*
- *w latach objętych kontrolą Komendant Straży Miejskiej w Katowicach nie opiniował projektów organizacji ruchu. W ramach współpracy organu zarządzającego ruchem na drogach z innymi jednostkami przedstawiciele Straży poleceniem Wiceprezydenta Miasta Katowice zobowiązani zostali do udziału w posiedzeniach Zespołu ds. Organizacji Ruchu Drogowego, działającego przy Wydziale Transportu<sup>114</sup> Urzędu Miasta Katowice, opiniującego m.in. projekty organizacji ruchu oraz do roboczej współpracy z przedstawicielem miasta Katowice w pracach Zespołu ds. Realizacji Polityki Rowerowej, działającego przy Wydziale Sportu i Turystyki;*
- *Inspektor ds. Ruchu Drogowego Straży Miejskiej w Gdańsku w okresie objętym kontrolą złożył ponad 100 wniosków w trakcie posiedzeń Komisji ds. bezpieczeństwa i organizacji ruchu drogowego. Analiza 10 z nich wykazała, że dotyczyły one poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym pieszych oraz rowerzystów i zwierały m.in.: projekty usytuowania (dróg, pasów, szluz rowerowych, urządzeń wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego (słupki uniemożliwiające parkowanie pojazdów, urządzenia typu „ucho”, sygnalizatory dźwięku), projekty modernizacji lub przebudowy sygnalizacji świetlnej, zwiększenia widoczności przejść dla pieszych oraz wjazdów i wyjazdów z parkingów i dróg rowerowych.*

<sup>114</sup> W 2014 r. Zespół ten działał w ramach Wydziału Rozwoju Miasta Katowice. W pracach tego zespołu z ramienia Straży uczestniczyli: Zastępca Komendanta i Kierownik Referatu Śródmieście SM.

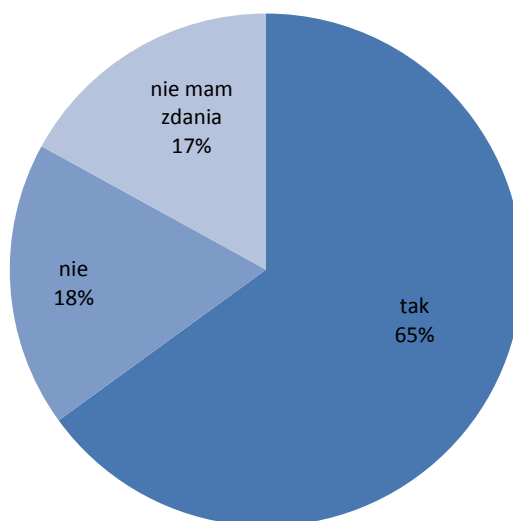
Zaangażowanie straży gminnych (miejskich), w tym ograniczony charakter działań przez nie podejmowanych, znajduje uzasadnienie w zakresie zadań tych podmiotów (znacznie ograniczonych w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego) i związanego z tym koniecznego przeszkolenia strażników. W ocenie NIK, ewentualne zaangażowanie poszczególnych jednostek w procedury opiniowania organizacji ruchu powinno pozostawać uzależnione od uwarunkowań i potrzeb lokalnych, w tym realizowanych zadań oraz wiedzy i doświadczenia posiadanej kadry, przy jednoczesnym zachowaniu wspierającego charakteru tych czynności straży.

**9.** W ocenie Komendanta Głównego Policji, obowiązujące przepisy w dostatecznym stopniu regulują kwestię wzajemnych realizacji między kierującymi pojazdami a niechronionymi uczestnikami ruchu drogowego, (cyt.) „oczywiście zakładając ich przestrzeganie”. Podkreślił on także, iż w obliczu dużego zagrożenia wobec niechronionych uczestników ruchu drogowego zasadnym jest poszukiwanie nowych rozwiązań prawnych i takie inicjatywy były podejmowane, czego przykładem mógł być poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o kierujących pojazdami (druk sejmowy nr 1859), który przewidywał m.in. obowiązek zatrzymywania pojazdu przed przejściem dla pieszych, jeśli pieszy oczekiwałby na przejście przez jezdnię. Ponieważ prace sejmowe nad tym projektem trwały również w latach 2014–2015, Policja nie podejmowała odrębnej inicjatywy, natomiast przedstawiciele KGP popierali ideę prezentowaną w projekcie, uczestnicząc i wypowiadając się podczas prac komisji i podkomisji parlamentarnych.

Komendant Główny Policji podkreślił także, iż niezależnie od konkretnych regulacji, dla bezpieczeństwa istotne znaczenie ma przede wszystkim przestrzeganie obowiązujących norm, na co wpływ ma wiele czynników, m.in. reakcja uprawnionych funkcjonariuszy, znajomość tych norm i świadomość społeczna ich znaczenia. Jednym z nich jest również wysokość grożących kar za naruszenie przepisów. W tym aspekcie w 2015 r. w Komendzie Głównej Policji opracowano projekt nowelizacji rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń. W projekcie tym zaproponowano m.in. zwiększenie mandatów karnych za wykroczenia popełniane przez kierujących pojazdami przeciwko pieszym i rowerzystom. Do dnia zakończenia kontroli ww. rozporządzenie nie zostało wydane.

Wykres nr 5

Czy obowiązujące przepisy w wystarczającym stopniu pozwalają na zapewnienie bezpieczeństwa pieszych w ruchu – opinie policjantów ruchu drogowego wg badania ankietowego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Kwestia dotycząca uregulowań prawnych w aspekcie bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów była także przedmiotem badania ankietowego funkcjonariuszy Policji. Wyniki ankiet wskazują, że 65% policjantów uważa, iż aktualnie obowiązujące przepisy w sposób wystarczający zapewniają bezpieczeństwo pieszych przechodzących przez jezdnię, 17% nie ma zdania na ten temat, a 18% uważa, że przepisy nie gwarantują bezpieczeństwa. Katalog zaproponowanych przez policjantów zmian przepisów był bardzo szeroki i obejmował zarówno zintensyfikowanie działań profilaktycznych i edukacyjnych, poprawę stanu infrastruktury drogowej, jak i inne (np. zwiększenie wysokości grzywien zarówno w stosunku do kierujących, jak i pieszych; wprowadzenie obowiązkowego noszenia elementów odblaskowych przez pieszych w obszarze zabudowanym; wprowadzenie zakazu korzystania z telefonu komórkowego przed/w trakcie przechodzenia przez przejście dla pieszych, a także zniesienie prawa odmowy przyjęcia mandatu karnego). Jednocześnie w ocenie 56% ankietowanych funkcjonariuszy, karanie mandatami karnymi pieszych i rowerzystów za popełnione wykroczenia wpływa na zwiększenie poziomu ich bezpieczeństwa jako uczestników ruchu drogowego. Warto także odnotować, iż aż 75% ankietowanych uważa, że ilość wystawionych mandatów karnych ma wpływ na ocenę służby przez przełożonych.

#### Działalność profilaktyczna na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym

**1.** Integralnym elementem działań Policji i straży miejskich były działania profilaktyczne, w tym edukacyjne i informacyjne, w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego. Realizowane przedsięwzięcia obejmowały swoim zakresem także problematykę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów. NIK pozytywnie oceniła, że priorytetem w tych działaniach objęte zostały dzieci i młodzież szkolna, a także choć w mniejszym stopniu także tzw. seniorzy, tj. osoby wieku powyżej lat 60. Na konieczność podjęcia działań na rzecz zwiększenia świadomości odnośnie bezpieczeństwa na drogach wskazywali eksperci Banku Światowego, sygnalizując potrzebę objęcia takim działaniami m.in. starsze dzieci, młodzieży przed osiągnięciem wieku uprawniającego do otrzymania prawa jazdy, rowerzystów, czy też rodziców.

Jednocześnie NIK stwierdziła, że w znacznym stopniu działania te prowadzone były w toku realizacji bieżących zadań, w tym w ramach współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Ograniczony był natomiast, w szczególności w przypadku straży miejskich, stopień realizacji tych działań w ramach programów o zasięgu ogólnokrajowym lub regionalnym.

Kierownictwo Policji dostrzegło istotną rolę profilaktyki społecznej w realizacji zadań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zidentyfikowano także kierunki działań na rzecz zwiększenia skuteczności Policji w tym zakresie, obejmujących kwestie standaryzacji rozwiązań organizacji służby, zapewnienia finansowania realizacji ww. zadań Policji, czy też wzmocnienie mechanizmu doskonalenia zawodowego policjantów w obszarze profilaktyki społecznej.

Przyjęte w ujęciu krajowym przedsięwzięcia w ramach profilaktyki społecznej ukierunkowane były m.in. bezpośrednio na poprawę bezpieczeństwa pieszych oraz rowerzystów. We wszystkich przypadkach realizowane były we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, co wobec braku wyodrębnienia w budżecie Policji środków finansowych na te cel, było warunkiem niezbędnym do ich wdrożenia. Działania te koncentrowały się w szczególności na kształtowaniu właściwych postaw uczestników ruchu drogowego, w tym podniesieniu poziomu świadomości na temat obowiązujących zasad bezpieczeństwa i przepisów prawa w tym zakresie, a realizowane były generalnie w formie kampanii społecznych lub informacyjnych albo przedsięwzięć edukacyjnych.

Przy konstrukcji tych przedsięwzięć uwzględniono zarówno oddziaływania adresowane do ogółu uczestników ruchu drogowego, jak również ich bezpośrednie skierowanie do pieszych lub rowerzystów. Głównym adresatem tych działań były dzieci i młodzież szkolna, a przedsięwzięcia im dedykowane obejmowały m.in.:

- współorganizację ogólnopolskich turniejów bezpieczeństwa w ruchu drogowym adresowanych do uczniów szkół różnych szczebli, w ramach których promowano pozytywne zachowania i odpowiedzialne uczestnictwo w ruchu drogowym;
- program pn. Akademia Bezpiecznego Puchatka, adresowanego w szczególności do uczniów klas I szkół podstawowych, umożliwiających kształtowanie u dzieci naturalnych sposobów unikania i reagowania na zagrożenia.

W przedsięwzięciach tych podjęto także oddziaływania wobec tzw. seniorów, np. poprzez kampanię pn. „Kieruj się rozsądkiem”, będącej elementem projektu pn. Bezpieczeństwo w ruchu drogowym w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Realizując jedną z odsłon tej kampanii pn. Seniorzy, w 2014 r. przygotowane zostały m.in. płyty CD „Senior w ruchu drogowym” przekazane do wykorzystania we wszystkich garnizonach Policji. Prowadzono również kampanie medialne.

Zdjęcie nr 10



Źródło: Materiały policyjne.

**2.** Kontrola wykazała, że na poziomie Komendy Głównej Policji prowadzone były zarówno działania związane z przedsięwzięciami profilaktycznymi, obejmujące koordynację ich wdrożenia na niższych szczeblach hierarchii służbowej Policji lub wsparcie merytoryczne i medialne ich realizacji, ale także monitorowana była aktywność jednostek wykonawczych Policji. W tym celu wykorzystywana była m.in. robocza baza programów profilaktycznych realizowanych w poszczególnych garnizonach Policji, jak również prowadzona była bieżąca współpraca, m.in. przy wykorzystaniu instrumentu w postaci wideokonferencji z udziałem przedstawicieli KGP i ekspertów ds. profilaktyki z garnizonów Policji.

Komenda Stołeczna Policji i objęte kontrolą komendy powiatowe (miejskie) Policji uczestniczyły w realizacji programów lub innych przedsięwzięć o charakterze profilaktycznym skierowanych na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów, w tym w szczególności adresowanych do osób w ramach ww. grup wiekowych. Jedynie w przypadku dwóch z 10 skontrolowanych jednostek Policji (tj. KPP Otwock i KPP Ostróda), NIK stwierdziła brak udziału w realizacji ww. działań ogólnokrajowych lub regionalnych, tym niemniej funkcjonariusze tych jednostek prowadzili lokalnie działania profilaktyczne, w szczególności oparte na współpracy z placówkami oświatowymi. Działania o charakterze regionalnym obejmowały np.:

- *KPP w Nowym Dworze Gdańskim – uczestniczyła w programie, opracowanym w KWP Gdańsk, pn. Bezpieczne dziecko, którego część pn. „Siedmiolatek bezpieczny na drodze” dedykowano bezpieczeństwu dzieci uczestniczących w ruchu drogowym. Założenia programu obejmowały przeprowadzenie spotkań z dziećmi w wieku lat 7 na terenie szkół podstawowych w IV kwartale każdego roku. Program zakładał efekt poprawy bezpieczeństwa dzieci na drodze poprzez przybliżenie dzieciom tematyki związanej z ruchem drogowym, nauczanie ostrożności na drodze, zasad uczestnictwa w ruchu drogowym oraz wyposażenia dzieci w elementy zabezpieczające w ruchu drogowym;*
- *KMP w Olsztynie uczestniczyła w kampanii zorganizowanej przez KWP Olszyn, pn. „Mój wybór... życie”, promującej odpowiednie postawy wśród uczestników ruchu drogowego, zwłaszcza bezwzględną trzeźwość za kierownicą, w ramach której adresowano działania między innymi do młodzieży szkolnej z poziomu ponadgimnazjalnego.*

Uzupełnieniem działań ogólnokrajowych lub regionalnych były także przedsięwzięcia o charakterze lokalnym, m.in.:

- *KMP w Katowicach – opracowała i wdrożyła przedsięwzięcie profilaktyczne pn. Bezpieczna przystań, dedykowane poprawie bezpieczeństwa mieszkańców Katowic w wieku powyżej 65 roku życia. W ramach organizowanych spotkań z seniorami omawiano zagadnienia dotyczące bezpiecznego uczestnictwa w ruchu drogowym, w tym z perspektywy pieszych i rowerzystów, jak również dystrybuowano, wśród uczestników, elementy odblaskowe;*
- *KMP w Gdańsku (wspólnie ze Szkołą Podstawową nr 76 w Gdańsku) – cyklicznie organizowała tzw. Mini Turniej Bezpieczeństwa w Ruchu Drogowym, który skierowano do uczniów klas 3 szkół podstawowych (od 2006 r.), a jego inicjatorami i organizatorami byli szkoła podstawowa nr 76 w Gdańsku oraz Wydział Ruchu Drogowego. W ramach tej inicjatywy propagowana była wśród dzieci znajomość przepisów i zasad ruchu drogowego, kształtowano prawidłowe nawyki i zachowania na drodze oraz popularyzowano jazdę rowerem. W konkursie uczestniczyła reprezentacja, wyłonionych podczas eliminacji 6 najlepszych szkół – 24 dzieci.*

**3.** Na szczególną uwagę zasługują inicjatywy jednostek wykonawczych Policji stanowiące próbę spójnej reakcji na problem bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

**Dobrą praktyką** stwierdzoną przez NIK w tym zakresie było działanie podjęte przez KMP Gdańsk:

- we wrześniu 2015 r. opracowano koncepcję programu profilaktycznego na lata 2016–2018 pn. „Nowy sezon rowerowy – pamiętaj o bezpieczeństwie”. Koncepcja ta zawierała diagnozę zagrożeń, w której zwrócono uwagę m.in. na fakt, iż wraz z rozpoczęciem sezonu rowerowego (w miesiącach wiosennych, tj. kwiecień–maj) konieczne jest m.in. aby (cyt.) „kierowcy na nowo przyzwyczaili się do rowerzystów na drodze, po zimowych miesiącach ich nieobecności”. Zgodnie z założeniami tego przedsięwzięcia, w zidentyfikowanych miejscach o największej liczbie zdarzeń drogowych z udziałem rowerzystów na terenie Gdańska (trzy skrzyżowania), zaplanowano funkcjonowanie policyjnych punktów kontrolnych, gdzie policjanci mieli przypominać uczestnikom ruchu drogowego – zarówno rowerzystom, jak i kierowcom pojazdów silnikowych, także pieszym – o zasadach bezpieczeństwa i sprawdzać stosowanie się do przepisów ruchu drogowego, a także kontrolować wyposażenie rowerów oraz propagować stosowanie elementów odblaskowych.

Rozwiązanie o podobnym charakterze przyjęte zostało w Komendzie Stołecznej Policji – projekt pn. Plan działań kontrolno-profilaktycznych Bezpieczny rowerzysta. Obarczony był on jednak istotnymi wadami podważającymi celowość przeprowadzania go w zaplanowanym kształcie. W ocenie NIK jego realizacja w praktyce doprowadziła do wypaczenia idei leżącej u jego podstaw, poprzez skoncentrowanie uwagi Policji na oddziaływaniach kontrolno-represyjnych względem samych rowerzystów, pomimo braku obiektywnej wiedzy o realnym stopniu zagrożenia przez nich powodowanych. Wpływ na taką ocenę ww. planu działań miały:

- nieprecyzyjna diagnoza zagrożeń – w tym brak danych obrazujących skalę zagrożeń zdarzeniami z udziałem i z winy rowerzystów na obszarze realizacji projektu i ich przyczyn, a także oparcie założeń projektu o swoiste slogany i ogólniki wskazujące na nieprawidłowe zachowania rowerzystów (brawura i wulgarne zachowanie rowerzystów, zły stan techniczny większości rowerów uczestniczących w ruchu na drogach publicznych, jazda rowerem pod wpływem środków odurzających), nieoparte żadnymi danymi szczegółowymi potwierdzającymi stawiane tezy;
- nieadekwatne do założeń rozwiązania sprawozdawcze – tj. pomimo uwzględnienia w założeniach projektu konieczności m.in. nasilenia kontroli kierujących pojazdami silnikowymi oraz działań o charakterze edukacyjnym i promującym bezpieczne zachowania na drodze, działania ograniczały się głównie do kontroli rowerzystów i ujawniania wykroczeń przez nich popełnionych.

Elementem działań profilaktycznych jednostek wykonawczych Policji były także przedsięwzięcia edukacyjne podejmowane w ramach Programu Bezpieczeństwa Piesznych. Kontrola wykazała, że wszystkie skontrolowane jednostki Policji realizowały te działania, w tym w szczególności we współpracy z placówkami oświatowymi lub lokalnymi środkami masowego przekazu, np.:

- *KMP Olsztyn – spotkania współorganizowane z placówkami oświatowymi oraz Uniwersytetem Trzeciego Wieku, w trakcie których funkcjonariusz Policji szkolił uczestników z zakresu przepisów ruchu drogowego, zwłaszcza używania odblasków, czy też informował o zasadach bezpieczeństwa związanych z uruchomieniem linii tramwajowych w mieście.*

Zdjęcie nr 11



Źródło: Materiały policyjne.

4. Kontrola wykazała, że działania edukacyjne i informacyjne na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów realizowane były także przez straże miejskie. Obejmowały one w szczególności prelekcje lub inne formy aktywności podejmowane we współpracy z przedszkolami lub placówkami oświatowymi, których celem było upowszechnianie wiedzy o przepisach i zasadach bezpiecznego poruszania się na drogach, np.:

- SM w Nysie: prowadzenie zajęć z zakresu wychowania komunikacyjnego dla dzieci w wieku przedszkolnym i w klasach I–III szkół podstawowych z wykorzystaniem zestawu edukacyjnego tzw. autochodzika;
- SM w Częstochowie: w 2014 r. zrealizowała cykl zajęć skierowanych do przedszkolaków pn. *Bezpieczna droga z Bobikiem* – w ramach których uczono dzieci zasad panujących na drodze, poprzez wykorzystanie komputerowej gry edukacyjnej.

Szerszy zakres i skala tych działań, w tym przy wykorzystaniu programów profilaktycznych, NIK odnotowała w strażach miejskich funkcjonujących w największych aglomeracjach miejskich (tj. Gdańsk, Katowice, Warszawa), m.in.:

- SM Gdańsk: program pn. *Bezpieczne dzieciństwo* obejmujący m.in. pakiet edukacyjny pn. *Bezpieczeństwo w drodze do/ze szkoły*, który zakładał zapoznanie dzieci z zasadami bezpiecznego poruszania się po drogach, jak również zwiększenie świadomości na temat niebezpieczeństw wynikających z nieprawidłowego zachowania na drodze (w ramach przedsięwzięcia zrealizowano rocznie ponad 600 zajęć, w kilkudziesięciu szkołach, dla około 12 tys. dzieci). Uzupełnieniem powyższej aktywności były działania podejmowane we wrześniu przez strażników, którzy pomagali dzieciom bezpiecznie przekraczać przejścia dla pieszych, udzielając im jednocześnie wskazówek dotyczących prawidłowego zachowania się na drodze, zwracając też uwagę, czy najmłodszy w wieku do 7 lat są pod opieką osoby dorosłej;
- SM Warszawa: program pn. *Rowerowy ruch drogowy* – obejmował realizację w roku szkolnych zajęć dla uczniów klas IV–V obejmujących elementy teorii (przepisy ruchu drogowego i zasady bezpiecznego poruszania się rowerem) i praktykę (ćwiczenia umiejętności jazdy rowerem, pomoc przy egzaminach na kartę rowerową).

Zwrócić należy także uwagę na fakt, iż w połowie objętych kontrolą straży miejskich wyznaczonych byli strażnicy ds. profilaktyki, w tym w czterech przypadkach funkcjonowali oni w ramach komórek organizacyjnych właściwych w sprawach profilaktyki.

W wyniku kontroli NIK stwierdziła, że jedynie wyjątkowo określane były mierniki służące ocenie rezultatów poszczególnych przedsięwzięć profilaktycznych Policji. Monitorowanie rezultatów aktywności Policji polegało głównie na weryfikacji danych statystycznych odnośnie liczby przeprowadzonych działań, liczby podmiotów lub osób objętych oddziaływaniami profilaktycznymi, czy też tendencji obserwowanych w statystykach wypadków drogowych i ich ofiar. Takie też dane były wykorzystywane przy konstrukcji ww. mierników, np. w ramach regionalnego programu profilaktycznego realizowanego przez KPP Nowy Dwór Gdański pn. *Bezpieczne dziecko*.

Szczególnego podkreślenia wymaga znaczenie wartości dodanej płynącej z międzyinstytucjonalnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W tym świetle dostrzec należy działania podejmowane przez jednostki Policji, które mogły przyczynić się do wypracowania spójnego, komplementarnego podejścia interesariuszy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego niechronionych uczestników – czego przykładem były:

- debata pn. „Bezpieczny pieszy”, w ramach cyklu Porozmawiajmy o prewencji – przeprowadzona z inicjatywy Komendy Głównej Policji 29 października 2015 r. Inicjatywa ta pozwoliła na podjęcie ważnej dyskusji odnośnie aspektów prawnych, edukacyjnych i infrastrukturalnych działań na rzecz bezpieczeństwa pieszych z udziałem ekspertów reprezentujących różne środowiska, w tym administrację rządową, środowiska naukowe, medyczne, jak i sektor organizacji pozarządowych;
- debata społeczna, z udziałem KMP w Opolu, w ramach IV Forum Samorządowo-Policyjnego na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego w Opolu i powiecie opolskim, gdzie omówiono stan bezpieczeństwa w zakresie ruchu drogowego.

Z ustaleń kontroli wynikało, że w dalszym ciągu Policja nie posiadała wydzielonych funduszy na realizację programów profilaktyczno-edukacyjnych<sup>115</sup>. Okoliczność ta ograniczała możliwości Policji w zakresie podejmowania inicjatyw w tym zakresie i powodowała konieczność poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania, w tym od podmiotów prywatnych. Środkami takimi dysponowała natomiast połowa spośród objętych kontrolą straży miejskich, co wykorzystywano m.in. na zakup wyposażenia na potrzeby prowadzenia takich działań, np. zakup elementów odblaskowych, czy też materiałów edukacyjnych.

### 3.4 Współpraca Policji i straży miejskich z podmiotami zewnętrznymi w zakresie inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów oraz monitorowanie tych działań

Wyniki kontroli wskazują, że zarówno Policja, jak i straże miejskie prowadziły współdziałanie z podmiotami zewnętrznymi na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Działania te miały jednak ograniczony zakres, jednakże występowały istotne różnice pomiędzy kontrolowanymi jednostkami odnośnie intensywności ich prowadzenia. Działania te polegały w szczególności na współdziałaniu w zakresie działań kontrolno-prewencyjnych, w tym m.in. prowadzeniu wspólnych patroli lub działań profilaktycznych. Jednak w ocenie NIK brak było mechanizmów pogłębionej współpracy z podmiotami realizującymi zadania w tym obszarze, w tym m.in. środowiskami naukowymi lub organizacjami pozarządowymi w zakresie wzajemnej wymiany wiedzy i doświadczeń na rzecz identyfikacji adekwatnych i skutecznych instrumentów oddziaływań – w tym ich zakresu i grup adresatów – na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów, w tym także konstrukcji mierników oceny realizacji zadań.

Kierownictwo Policji uznało obszar współdziałania międzyinstytucjonalnego za jedno z priorytetowych zadań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Cel ten znalazł odzwierciedlenie w priorytetach Komendanta Głównego Policji na lata 2013–2015, zgodnie z którymi KGP i jednostki Policji niższego szczebla zobowiązane zostały do podjęcia działań na rzecz wzmocnienia współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi. Kontrola wykazała jednak, że nie opracowano mierników pozwalających na ocenę uzyskiwanych postępów w realizacji tego zadania, ani jednolitych mechanizmów sprawozdawczych z podejmowanych w tym zakresie działań. W szczególności NIK ustaliła, że wbrew ustalonemu przez Komendanta obowiązkowi, w Komendzie Głównej Policji nie pozyskiwano w sposób sformalizowany informacji odnośnie działań z poszczególnych garnizonów Policji, ograniczając się do danych pozyskanych za rok 2013. Działania takie nie były generalnie prowadzone także na niższych szczeblach organizacyjnych Policji. Kontrola przeprowadzona w jednostkach wykonawczych Policji wykazała, że komendy powiatowe (miejskie) nie przekazywały do komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji informacji o podejmowanej aktywności w tym zakresie. Wyjątkiem był garnizon śląski, gdzie:

- *KMP Częstochowa – przekazywano do KWP w odstępach półrocznych sprawozdania z oceny zaangażowania podmiotów pozapolicyjnych w działania profilaktyczno-edukacyjne prowadzone przez tą jednostkę, w tym współpracy w obszarze profilaktyki, inżynierii ruchu i edukacji w ruchu drogowym z tymi podmiotami – opracowania te zawierały opis zakresu współpracy, wspólne przedsięwzięcia, syntetyczną informację obszarów współpracy, ze wskazaniem słabych i mocnych stron oraz wypracowane i planowane rozwiązania w zakresie wzmocnienia tej współpracy;*
- *KMP Katowice – przekazywano do KWP sprawozdania, według określonego wzoru, po podjętych inicjatywach.*

<sup>115</sup> NIK zwróciła uwagę na tę okoliczność także w wyniku kontroli nr P/13/100 pn. *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym.*

Ponadto, do października 2014 r. współpraca ta objęta była mechanizmem sprawozdawczym w garnizonie olsztyńskim. W okresie późniejszym aktywność ta monitorowana była w oparciu o dane generowane z SESPol. Jednocześnie w części spośród kontrolowanych jednostek, w tym m.in. w KGP, wskazywano na bieżące omawianie zagadnień związanych z realizacją tego zadania, w toku odpraw służbowych kierownictwa różnych szczebli organizacyjnych Policji.

Z kontroli wynika, że Komendant Główny Policji uznał za celowe opracowanie koncepcji mającej na celu wzmocnienie współpracy z podmiotami pozapolicyjnymi na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Jednakże działania podjęte w tym zakresie w KGP były niewystarczające. W szczególności NIK stwierdziła, że nie opracowano żadnego dokumentu analitycznego zawierającego wnioski z przeglądu działań poszczególnych garnizonów Policji, natomiast działania w zakresie ww. koncepcji ograniczono do opracowania, wydanych następnie przez Komendanta Głównego Policji, wytycznych odnośnie współpracy ze strażami gminnymi/miejskimi<sup>116</sup>, jednakże wyłącznie w zakresie wykorzystania urządzeń rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego<sup>117</sup>. Zauważyć przy tym należy, że wytyczne te uległy dezaktualizacji wraz z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. nowelizacji ustawy – Prawo o ruchu drogowym, w wyniku której straże gminne/miejskie utraciły uprawnienia do wykorzystania urządzeń rejestrujących w kontroli ruchu drogowego<sup>118</sup>. Kontrola NIK wykazała jednocześnie, że straże miejskie (gminne) były jednym z głównych podmiotów współpracujących z Policją w zakresie realizacji zadań w badanym obszarze. Współdziałanie to było prowadzone na podstawie porozumień o współpracy zawieranych pomiędzy kierownikami jednostek wykonawczych Policji z wójtami, burmistrzami (prezydentami miast), zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o strażach gminnych. Kontrola wykazała, że wszystkie jednostki Policji i straże miejskie objęte kontrolą prowadziły ww. współpracę w oparciu o istniejące porozumienia. W wyniku kontroli NIK ustaliła, że w Policji nie wydawano innych wytycznych (centralnie lub lokalnie) określających konkretne formy lub zakres podmiotowy i przedmiotowy współpracy z jednostkami pozapolicyjnymi. W objętych kontrolą strażach miejskich brak było również ustalonych rozwiązań odnośnie pożądanego zakresu przedmiotowego i podmiotowego współpracy z podmiotami zewnętrznymi na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w tym pieszych i rowerzystów. Ogólne kierunki wskazujące na potrzebę prowadzenia takiej współpracy przez Policję ujmowano natomiast w przyjmowanych Planach działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym w rocznych planach działań krajowych na rok 2014 i 2015, Komendant Główny Policji określił, że należy dążyć do zaangażowania przedstawicieli innych instytucji i podmiotów współodpowiedzialnych za poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Corocznie przekazywał także do Komendantów Głównych Straży Granicznej i Żandarmerii Wojskowej oraz Głównego Inspektora Transportu Drogowego informację o harmonogramie tych działań, zachęcając do podjęcia współdziałania w ich realizacji. Kontrola wykazała, że współpraca z tymi podmiotami prowadzona przez jednostki Policji realizującą ww. działania miała różny zakres, np.:

<sup>116</sup> Wytyczne nr 2 Komendanta Głównego Policji z 17 lutego 2014 r. w sprawie uzgadniania z policjantami miejsca i czasu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, prowadzonej przez straże gminne (miejskie) na podstawie art. 129b ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.) – (Dz. Urz. KGP poz. 13), zwane dalej: wytycznymi KGP nr 2/2014. Wytyczne wydane na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.).

<sup>117</sup> Urządzenie rejestrujące – przenośne albo zainstalowane w pojeździe urządzenie ujawniające i zapisujące za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami.

<sup>118</sup> Art. 129b ust. 4 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, został uchylony ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych (Dz. U. poz. 1335).

- KMP Gdańsk – w ramach 18 jednodniowych działań dedykowanych niechronionym uczestnikom ruchu drogowego z udziałem łącznie blisko 2,4 tys. policjantów udział wzięli dwukrotnie jeden pracownik Straży Miejskiej w Gdańsku;
- KPP Ostróda – w ośmiu spośród 11 jednodniowych akcji dedykowanych bezpieczeństwu ww. uczestników ruchu drogowego, uczestniczyli przedstawiciele Żandarmerii Wojskowej, a w trzech z nich także strażnicy miejscy;
- KMP Częstochowa – realizacja ww. działań prowadzona była we współdziałaniu ze Strażą Miejską w Częstochowie oraz strażami gminnymi z Kamienicy Polskiej i Mykanowa. Współpraca polegała na pełnieniu służby w patrolach mieszanych, których zadaniem była reakcja na wykroczenia popełniane przez pieszych, rowerzystów oraz w relacji pieszy – kierujący. Poza strażami miejskimi prowadzono współpracę z lokalnymi mediami w zakresie upowszechniania zasad bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego m.in. na antenie radia Jura.

Szczególną formą systematyzującą współdziałanie Policji z podmiotami zewnętrznymi było przyjęcie przez Kierownictwo Policji Programu Bezpieczeństwa Pieszych. W ramach każdego ze zdefiniowanych w tym dokumencie obszarów działania wskazani zostali interesariusze działań, będący potencjalnymi podmiotami współpracującymi:

- w obszarze „nadzór” – straże miejskie/gminne, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa, Inspekcja Transportu Drogowego;
- w obszarze „edukacja” – jednostki samorządu terytorialnego, placówki oświatowe, lokalne oraz regionalne środki masowego przekazu, szkoły nauki jazdy i Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego, Wojewódzkie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, parafie kościelne, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, fundacje i inne podmioty i organizacje działające na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- w obszarze „inżynieria” – zarządcy dróg, organy zarządzające ruchem, Urzędy Wojewódzkie, Urzędy Marszałkowskie, jednostki samorządu terytorialnego, Wojewódzkie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, straże miejskie/gminne, Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego.

Określone zostały również formy realizacji tej współpracy, w tym:

- w obszarze „nadzór” – w szczególności współpraca ze strażami miejskimi/gminnymi w zakresie używania przenośnych urządzeń rejestrujących w miejscach występowania zdiagnozowanych zagrożeń pieszych, jak również wykorzystania przyznaných uprawnień w zakresie reagowania na naruszenia popełniane przez pieszych,
- w obszarze „edukacja” – przede wszystkim współpraca z lokalnymi ośrodkami masowego przekazu, w ramach działań informacyjnych, inspirowanie innych podmiotów do działań profilaktyczno-edukacyjnych i poszukiwanie partnerów do wspólnej realizacji działań lokalnych,
- w obszarze „inżynieria” – sygnalizowanie zidentyfikowanych zagrożeń, inicjowanie działań infrastrukturalnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa, wspólne kontrole miejsc niebezpiecznych.

Kontrola wykazała, że zgodnie z obowiązkiem wynikającym z Programu Bezpieczeństwa Pieszych, jednostki Policji przyjęły odpowiednio programy lokalne (KPP/KMP) i regionalny (KWP/KSP). Programy te uwzględniały element identyfikacji podmiotów współpracujących, a nawet wprost powielały treść programu krajowego (KSP). Wyjątkiem w tym zakresie była KPP w Otwocku, gdzie w programie powiatowym nie określono trybu i zakresu współdziałania z podmiotami pozapolicyjnymi, ani nie wskazano takich podmiotów. Jednocześnie jednak zalecenia określone w tych programach zostały wdrożone przez jednostki Policji w różnym stopniu i zakresie (np. w KMP Katowice faktyczna współpraca w obszarze nadzór ograniczona była do straży miejskiej, choć w programie miejskim

zidentyfikowano także pozostałe ww. podmioty). Występowały także przypadki, w których współpracy takiej w ramach realizacji programu nie podejmowano (np.: KSP nie prowadziła współpracy z podmiotami zewnętrznymi w ramach żadnego ze zidentyfikowanych w programie obszarów).

Z kontroli wynika, że w przypadku powołania w strukturach jednostek samorządu terytorialnego komórek organizacyjnych właściwych w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego lub bezpośrednio niechronionych uczestników ruchu drogowego, objęte kontrolą jednostki Policji i straże miejskie nawiązywały i prowadziły z nimi współpracę, np.:

- *KMP Gdańsk i Straż Miejska w Gdańsku – współpraca z Pełnomocnikiem Prezydenta Miasta Gdańska ds. Komunikacji Rowerowej, w tym w ramach spotkań Komisji do spraw bezpieczeństwa i organizacji ruchu, obejmującej m.in. projektowanie i opiniowanie projektów powstających ścieżek rowerowych,*
- *KMP Olsztyn i Straż Miejska w Olsztynie – współpraca z Pełnomocnikiem Prezydenta Olsztyna ds. Systemu Komunikacji Rowerowej, w tym w ramach spotkań Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego działającej przy Zarządzie Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie.*

Kontrola wykazała różny zakres współpracy skontrolowanych straży miejskich z podmiotami zewnętrznymi. Największą skalą tej współpracy charakteryzowały się w szczególności straże miejskie w Gdańsku i Warszawie, np.:

- *Straż Miejska w Gdańsku – m.in. współpraca z Nadleśnictwem Gdańsk-Leśnictwo Sobieszewo. Współpraca miała charakter cykliczny (sezon letni), i polegała na działaniach prewencyjnych dotyczących zabezpieczenia drożność dróg udostępnionych dla ruchu pieszego i rowerowego, wyeliminowania ruchu pojazdów na terenach leśnych; innym przykładem działań była stała, aktywna współpraca ze Stowarzyszeniem Inicjatyw Lokalnych Orunia, polegająca na zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności pieszych i rowerzystów w miejscach zgłaszanych przez przedstawicieli stowarzyszenia i mieszkańców;*
- *Straż Miejska w Warszawie – m.in. poprzez udział w spotkaniach lokalnych, np. festynach, piknikach. Przykładowo na prośbę Klubu Rowerowego „Trybik”, strażnicy miejscy zorganizowali stoisko dedykowane bezpieczeństwu drogowemu (przypominano uczestnikom podstawowe zasady poruszania się rowerem oraz umożliwiano im utrwalenie wiedzy poprzez rozwiązywanie testów, krzyżówek i zagadek związanych z bezpieczeństwem na drodze), czy też na prośbę Fundacji „Jednym Śladem”, ustawiali mobilne miasteczko ruchu drogowego, gdzie młodzi warszawiacy w sposób praktyczny mogli sprawdzić swoje umiejętności bezpiecznego poruszania się po drodze rowerem i przypomnieć sobie podstawowe zasady ruchu drogowego.*

W przypadku pozostałych jednostek objętych kontrolą, zarówno straży miejskich, jak i Policji, wnioski podmiotów zewnętrznych o podjęcie współpracy na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych lub rowerzystów miały charakter incydentalny. Przypadki te odnosiły się w szczególności do prowadzenia działań profilaktycznych, w tym w placówkach oświatowych lub udzielenia wsparcia, w szczególności w postaci zapewnienia bezpieczeństwa w związku z organizacją przedsięwzięć plenerowych, np.:

- *Straż Miejska w Otwocku – cykliczne udzielanie wsparcia i pomocy w zabezpieczeniu imprez lub przedsięwzięciach organizowanych przez podmioty zewnętrzne, np. maratonu rowerowego pn. Poland Bike Maraton-Ottock, czy też zabezpieczanie uroczystości państwowych lub kościelnych, które odbywały się na ulicach Otwocka;*
- *Straż Miejska w Olsztynie – wspólne inicjatywy z radami osiedli i stałe kontakty z kierownictwem placówek oświatowych, w tym udział w organizowanych festynach lokalnych w trakcie, których promowano m.in. bezpieczeństwo niechronionych uczestników ruchu drogowego;*
- *KMP Opole – współpraca z Fundacją Pro-Lege zajmująca się popularyzacją zasad bezpiecznego zachowania i kształtowania właściwych nawyków w trakcie poruszania się na drodze, czy też Stowarzyszeniem Rowerowym „Piasta Opole” poprzez cykliczne zabezpieczanie (w każdy ostatni piątek miesiąca) przejazdu kolumny rowerzystów ulicami Opola;*
- *KGP – wnioski o objęcie przedsięwzięć honorowym patronatem przez Komendanta Głównego Policji.*

Ponadto na zakres działań kontrolowanych straży miejskich miały wpływ zgłoszenia indywidualne obywateli o podjęcie interwencji, jak również wnioski płynące z udziału przedstawicieli straży miejskich w debatach społecznych, dot. m.in. nieprawidłowego parkowania.

- *Straż Miejska w Gdańsku – uzyskiwała zgłoszenia od mieszkańców, instytucji i zarządców dróg, które dotyczyły pomocy w ustaleniu organizacji ruchu drogowego, prawidłowego oznakowania pionowego lub poziomego, likwidacji miejsc niebezpiecznych mających wpływ na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów. Działania przedstawiciela Straży odbywały się na drogach wewnętrznych należących do spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot i osób prywatnych oraz drogach publicznych;*
- *Straż Miejska w Częstochowie – podejmowane działania na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym były przede wszystkim reakcją na zgłoszenia mieszkańców, dotyczące np. zagrożenie dla innych uczestników ruchu drogowego, blokowania wjazdu albo wyjazdu z terenu parkingu, posesji, garażu.*

Uwzględniając przekrojowy charakter zagadnień związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, a także potrzebę zapewnienia maksymalizacji efektów w ramach posiadanych ograniczonych zasobów, w tym finansowych i kadrowych, konieczne jest dążenie do zapewnienia synergii i komplementarności podejmowanych działań. W tym świetle NIK pozytywnie oceniła podejmowane przez większość kontrolowanych jednostek inicjatywy i przedsięwzięcia we współpracy z podmiotami zewnętrznymi, choć dostrzega, że w dalszym ciągu możliwości tej współpracy wykorzystywane są w ograniczonym zakresie.

### 4.1 Organizacja kontroli, postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, była kontrolą planową, koordynowaną. Przyjęto dobór celowy jednostek do kontroli, przy czym jednostki Policji oraz straże miejskie zostały wybrane tak, aby zakres terytorialny ich właściwości się pokrywał.

Kontrola została przeprowadzona w Komendzie Głównej Policji, Komendzie Stołecznej Policji, dziewięciu terenowych jednostkach organizacyjnych Policji szczebla powiatowego (komendy miejskie/powiatowe Policji) z terenu pięciu garnizonów Policji, tj.: opolskiego, pomorskiego, stołecznego, śląskiego, warmińsko-mazurskiego. Kontrola przeprowadzona została także w czterech urzędach miejskich (gdzie straż miejska jest komórką organizacyjną urzędu) oraz sześciu strażach miejskich. Zestawienie skontrolowanych podmiotów przedstawiono w załączniku nr 4 do niniejszej informacji.

Czynności kontrolne w jednostkach były prowadzone w okresie od 13 stycznia do 15 lipca 2016 r.

W trakcie czynności kontrolnych w kontrolowanych jednostkach Policji, w uzasadnionych przypadkach powoływano biegłych (w trybie art. 49 ustawy o NIK). Pozyskiwano także informacje, wyjaśnienia lub dokumentację z podmiotów niekontrolowanych (w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK), w tym m.in. od p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, Głównego Inspektora Transportu Drogowego, sekretarza Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Komendantów Wojewódzkich Policji, organizacji pozarządowych, uczelni wyższych.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny oraz uwagi i ogółem wnioski (łącznie 34) zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Według stanu na 27 października 2016 r. zrealizowane zostały 14 wnioski, niezrealizowanych było 11, natomiast w trakcie realizacji – 9.

Zastrzeżenia do wystąpienia zgłosił Komendant Główny Policji. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą z dnia 21 września 2016 r. wszystkie zastrzeżenia oddaliła.

Pismem z dnia 21 października 2016 r. Komendant Główny Policji poinformował o realizacji wniosków pokontrolnych. Jak wynika z przekazanych informacji podjęto m.in. działania zmierzające do wypracowania kryteriów dotyczących typowania miejsc niebezpiecznych przy udziale ekspertów reprezentujących wybrane ośrodki naukowo-badawcze. Komendant Główny Policji zapowiedział także dokonanie ewaluacji Krajowego Programu poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na lata 2015–2016 oraz opracowanie kolejnego programu na 2017 r., w którym uwzględnione zostaną mechanizmy pozwalające na dokonywanie oceny jakości i prawidłowości wdrożonych rozwiązań, niezależnie od danych statystycznych. Podkreślono także, iż przedstawiciele Biura Ruchu Drogowego KGP odbyli robocze spotkanie z przedstawicielami wybranych ośrodków naukowo-badawczych mające na celu zintensyfikowanie współpracy oraz określenie zakresu i możliwości prowadzenia stosownych badań. Odnosząc się do wniosku dotyczącego współpracy Policji z podmiotami zewnętrznymi w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, Komendant Główny Policji zapowiedział, że w tym zakresie dokonana zostanie diagnoza stanu obecnego. W tym celu Biuro Ruchu Drogowego KGP zgromadzi z poszczególnych garnizonów informacje o formie i zakresie realizowanej współpracy, a następnie dokona analizy pod kątem możliwości wypracowania ujednoczonych zasad współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

## Kluczowe uwarunkowania prawne

### Policja

Ustawa o Policji określa podstawowe zadania, organizację i zakres uprawnień Policji.

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 1 ust. 1). Do jej podstawowych zadań należą m.in.: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra (art. 1 ust. 2 pkt 1), inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi (art. 1 ust. 2 pkt 3), czy też wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (art. 1 ust. 2 pkt 4).

Ustawa wyróżnia następujące rodzaje służb w Policji: kryminalną, śledczą, prewencyjną oraz wspomagającą działalność Policji (art. 4 ust. 1), policję sądową (art. 4 ust. 2), a także Wyższą Szkołę Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz instytuty badawcze (art. 4 ust. 3).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy, Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji.

Art. 6 określa z kolei, że na obszarze województwa, organami administracji rządowej w ww. sprawach są:

- wojewoda, działający przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji (komendanta stołecznego Policji) lub w określonych przypadkach ww. komendant w imieniu własnym,
- komendant powiatowy/miejski/rejonowy Policji,
- komendant komisariatu Policji.

Ww. organy Policji wykonują swoje zadania przy pomocy podległych im komend, a w przypadku ostatniego z tych organów, komisariatu (art. 6g).

Jednym z podstawowych zadań Policji, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji, jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w ruchu drogowym. Zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu; zasady i warunki dopuszczenia pojazdów do tego ruchu; wymagania w stosunku do osób kierujących pojazdami i innych uczestników tego ruchu; wymagania w stosunku do innych uczestników ruchu niż kierujący pojazdami oraz zasady i warunki kontroli ruchu drogowego zostały uregulowane ustawą PoRD.

Na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy PoRD, Minister Infrastruktury określił w drodze rozporządzenia z dnia 23 września 2003 r. szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>119</sup>. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia, Policja, stosownie do swoich kompetencji, została wskazana, jako jeden z organów realizujących działania w zakresie zarządzania ruchem, obejmującego czynności organizacyjno-techniczne, obsługę systemów sterowania ruchem i wprowadzania tymczasowych zakazów bądź ograniczeń w ruchu.

<sup>119</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729, ze zm.

Zgodnie z art. 129 ust. 1 ustawy PoRD, do zadań Policji należy czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie. Policjant, w związku z wykonywaniem ww. czynności, na podstawie art. 129 ust. 2 ww. ustawy jest uprawniony m.in. do:

- legitymowania uczestnika ruchu i wydawania mu wiążących poleceń co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu;
- sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem i jego używaniem;
- 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;
- wydawania poleceń:
  - osobie, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy lub zagrażającą jego bezpieczeństwu, albo osobie odpowiedzialnej za utrzymanie drogi;
  - kontrolowanemu uczestnikowi ruchu – co do sposobu jego zachowania;
- uniemożliwienia:
  - kierowania pojazdem osobie znajdującej się w stanie nietrzeźwości lub w stanie po użyciu alkoholu albo środka działającego podobnie do alkoholu;
  - kierowania pojazdem przez osobę nieposiadającą wymaganych dokumentów uprawniających do kierowania lub używania pojazdu;
- 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;
- używania urządzeń rejestrujących;
- używania urządzeń nagłaśniających, sygnalizacyjnych lub świetlnych, służących do wydawania wiążących poleceń uczestnikowi ruchu;
- występowania w uzasadnionym przypadku z wnioskiem o ocenę stanu zdrowia kierującego pojazdem;
- występowania do starosty z wnioskiem o skierowanie kierowcy lub osoby posiadającej pozwolenie na kierowanie tramwajem na egzamin sprawdzający kwalifikacje, jeżeli istnieją uzasadnione i poważne zastrzeżenia co do kwalifikacji tej osoby.

### Straże gminne (miejskie)

Zgodnie z ustawą o strażach gminnych są one samorządowymi umundurowanymi formacjami utworzonymi do ochrony porządku publicznego na terenie gminy (art. 1 ust. 1). Szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez radę gminy, a w przypadku umiejscowienia straży w strukturze urzędu gminy regulamin straży nadawany jest przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta) – art. 6 ust. 2 oraz art. 8 ust. 2. W związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje z Policją. W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji porozumienie o współpracy straży i Policji (art. 9 ust. 4). Współpraca Policji i straży polega m.in. na (art. 9 ust. 5):

- stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego;
- koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie.

Formy współpracy określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy<sup>120</sup>. Zgodnie z § 4 rozporządzenia Komendanci straży oraz właściwi terytorialnie komendanci Policji przekazują właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji do dnia 31 stycznia każdego roku wspólne informacje o współpracy między tymi formacjami.

Do zadań straży należy w szczególności ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych oraz czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym (art. 11 ust. 1 pkt 1–2 ustawy o strażach gminnych). Strażnik wykonując zadania ma prawo m.in. do (art. 12 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 6 ustawy o strażach gminnych):

- udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego;
- legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości;
- nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym.

Zgodnie z art. 129b ust. 1 ustawy PoRD, kontrola ruchu drogowego w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną (miejską) może być wykonywana przez strażników gminnych (miejskich). Strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec:

- 1) kierującego pojazdem niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym, a także naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzenia rejestrującego;
- 2) uczestnika ruchu naruszającego przepisy o:
  - a) zatrzymaniu lub postoju pojazdów,
  - b) ruchu motorowerów, rowerów, wózków rowerowych, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt,
  - c) ruchu pieszych.

Uprawnienia strażników straży gminnych do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego, a także wykaz wykroczeń, za które strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego<sup>121</sup>.

### Zasady poruszania się pieszych i rowerzystów

Zasady dotyczące ruchu pieszych określone zostały w Rozdziale 2 Działu II ustawy PoRD, i tak:

- pieszy jest obowiązany korzystać z chodnika lub drogi dla pieszych, a w razie ich braku – z pobocza;
- korzystanie przez pieszego z drogi dla rowerów jest dozwolone tylko w razie braku chodnika lub pobocza albo niemożności korzystania z nich;

<sup>120</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 1732.

<sup>121</sup> Dz. U. Nr 208, poz. 2026, ze zm.

- pieszy poruszający się po drodze po zmięczeniu poza obszarem zabudowanym jest obowiązany używać elementów odblaskowych w sposób widoczny dla innych uczestników ruchu, chyba że porusza się po drodze przeznaczonej wyłącznie dla pieszych lub po chodniku;
- pieszy, przechodząc przez jezdnię lub torowisko, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność oraz, z zastrzeżeniami, korzystać z przejścia dla pieszych. Pieszy znajdujący się na tym przejściu ma pierwszeństwo przed pojazdem;
- jeżeli na drodze znajduje się przejście nadziemne lub podziemne dla pieszych, pieszy jest obowiązany korzystać z niego;
- jeżeli przejście dla pieszych wyznaczone jest na drodze dwujezdniowej, przejście na każdej jezdni uważa się za przejście odrębne.

Zgodnie z art. 14 ustawy PoRD zabrania się pieszemu m.in.:

- wchodzenia na jezdnię bezpośrednio przed jadący pojazd, w tym również na przejściu dla pieszych, spoza pojazdu lub innej przeszkody ograniczającej widoczność drogi;
- przechodzenia przez jezdnię w miejscu o ograniczonej widoczności drogi;
- przebiegania przez jezdnię;
- wchodzenia na torowisko, gdy zapory lub półzapory są opuszczone lub opuszczanie ich rozpoczęto;
- przechodzenia przez jezdnię w miejscu, w którym urządzenie zabezpieczające lub przeszkoda oddzielają drogę dla pieszych albo chodnik od jezdni, bez względu na to, po której stronie jezdni one się znajdują.

Kwestie dotyczące ustalania pierwszeństwa przy przecinaniu się kierunków ruchu przedstawione zostały w Oddziale 7 Rozdziału 3 (art. 26–27 ustawy PoRD):

- kierujący pojazdem, zbliżając się do przejścia dla pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu;
- kierujący pojazdem, który skręca w drogę poprzeczną, jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa pieszemu przechodzącemu na skrzyżowaniu przez jezdnię drogi, na którą wjeżdża;
- kierującemu pojazdem zabrania się:
  - wyprzedzania pojazdu na przejściu dla pieszych i bezpośrednio przed nim, z wyjątkiem przejścia, na którym ruch jest kierowany;
  - omijania pojazdu, który jechał w tym samym kierunku, lecz zatrzymał się w celu ustąpienia pierwszeństwa pieszemu;
  - jazdy wzdłuż po chodniku lub przejściu dla pieszych;
- kierujący pojazdem, przejeżdżając przez chodnik lub drogę dla pieszych, jest obowiązany jechać powoli i ustąpić pierwszeństwa pieszemu;
- kierujący pojazdem, zbliżając się do przejazdu dla rowerzystów, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa rowerowi znajdującemu się na przejeździe;
- kierujący pojazdem, który skręca w drogę poprzeczną, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustąpić pierwszeństwa rowerzyście jadącemu na wprost po jezdni, pasie ruchu dla rowerów, drodze dla rowerów lub innej części drogi, którą zamierza opuścić;
- kierujący pojazdem, przejeżdżając przez drogę dla rowerów poza jezdnią, jest obowiązany ustąpić pierwszeństwa rowerowi;
- kierującemu pojazdem zabrania się wyprzedzania pojazdu na przejeździe dla rowerzystów i bezpośrednio przed nim, z wyjątkiem przejazdu, na którym ruch jest kierowany.

Natomiast szczegółowe, dodatkowe zasady dotyczące ruchu rowerów określone zostały w art. 33 ustawy PoRD. Zgodnie z ww. przepisem:

- kierujący rowerem jest obowiązany korzystać z drogi dla rowerów lub pasa ruchu dla rowerów, jeśli są one wyznaczone dla kierunku, w którym się porusza lub zamierza skręcić. Kierujący rowerem, korzystając z drogi dla rowerów i pieszych, jest obowiązany zachować szczególną ostrożność i ustępować miejsca pieszym;
- kierujący rowerem może zatrzymać się w służbie rowerowej obok innych rowerzystów. Jest obowiązany opuścić ją, kiedy zaistnieje możliwość kontynuowania jazdy w zamierzonym kierunku i zająć miejsce na jezdni zgodnie z odpowiednio art. 33 ust. 1 lub art. 16 ust. 4 i 5;
- dziecko w wieku do 7 lat może być przewożone na rowerze, pod warunkiem że jest ono umieszczone na dodatkowym siodelku zapewniającym bezpieczną jazdę;
- kierującemu rowerem lub motorowerem zabrania się:
  - jazdy po jezdni obok innego uczestnika ruchu, chyba że nie utrudnia to poruszania się innym uczestnikom ruchu albo w inny sposób nie zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego;
  - jazdy bez trzymania co najmniej jednej ręki na kierownicy oraz nóg na pedałach lub podnóżkach;
  - czepiania się pojazdów.
- korzystanie z chodnika lub drogi dla pieszych przez kierującego rowerem jest dozwolone wyjątkowo, gdy:
  - opiekuje się on osobą w wieku do lat 10 kierującą rowerem;
  - szerokość chodnika wzdłuż drogi, po której ruch pojazdów jest dozwolony z prędkością większą niż 50 km/h, wynosi co najmniej 2 m i brakuje wydzielonej drogi dla rowerów oraz pasa ruchu dla rowerów;
  - warunki pogodowe zagrażają bezpieczeństwu rowerzysty na jezdni (śnieg, silny wiatr, ulewa, gołoledź, gęsta mgła);
- kierujący rowerem, korzystając z chodnika lub drogi dla pieszych, jest obowiązany jechać powoli, zachować szczególną ostrożność i ustępować miejsca pieszym;
- kierujący rowerem może jechać lewą stroną jezdni na zasadach określonych dla ruchu pieszych, jeżeli opiekuje się on osobą kierującą rowerem w wieku do lat 10.

Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy PoRD kierujący pojazdem jest obowiązany przy wyprzedzaniu zachować szczególną ostrożność, a zwłaszcza bezpieczny odstęp od wyprzedzanego pojazdu lub uczestnika ruchu. W razie wyprzedzania m.in. roweru lub kolumny pieszych odstęp ten nie może być mniejszy niż 1 m.

### Formy działań Policji i straży gminnych (miejskich) związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego

#### Kontrola ruchu drogowego

Organizację, szczegółowe warunki i sposób wykonywania kontroli ruchu drogowego, jak również prawa i obowiązki funkcjonariusza oraz osoby kierującej pojazdem zawiera rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego<sup>122</sup>. W rozporządzeniu tym określone zostały szczegółowe warunki wykonywania kontroli ruchu drogowego zarówno przez funkcjonariuszy Policji, jak i przez strażników miejskich (gminnych).

<sup>122</sup> Dz. U. Nr 132, poz. 841, ze zm.

Strażnik gminny (miejski) otrzymuje upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego po ukończeniu szkolenia, którego program określa załącznik nr 8 do rozporządzenia. Osoba posiadająca upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego podlega okresowemu przeszkoleniu uzupełniającemu. Przeszkolenie to organizuje przełożony przed upływem 5 lat od ukończenia szkolenia lub poprzedniego przeszkolenia uzupełniającego. Program przeszkolenia uzupełniającego powinien uwzględniać zmiany wprowadzone w przepisach ruchu drogowego w zakresie objętym upoważnieniem do kontroli ruchu drogowego (§ 15 ust. 6).

### **Działania Policji na drogach**

Służba policjanta pełniona na drodze polega na sprawowaniu nadzoru nad bezpieczeństwem, porządkiem oraz płynnością ruchu na trasie, w rejonie lub posterunku (§ 14 zarządzenia Nr 609/07). Zgodnie z § 7 ust. 1 ww. zarządzenia dyslokację służby ustala kierownik komórki właściwej do spraw ruchu drogowego jednostki organizacyjnej Policji, w szczególności na podstawie m.in.:

- analizy stanu bezpieczeństwa i porządku na drogach oraz zagrożenia przestępczością,
- natężenia i struktury ruchu na poszczególnych odcinkach dróg i skrzyżowaniach,
- harmonogramu pełnienia służby centralnie koordynowanej,
- potwierdzonych uwag i wniosków zgłoszonych przez obywateli, organy i instytucje oraz policjantów.

Zgodnie z § 15 ust. 1 zarządzenia, do obowiązków policjanta pełniącego służbę na drodze należy m.in.:

- reagowanie na przestępstwa i wykroczenia, z zastosowaniem przewidzianych prawem środków,
- wykonywanie czynności wstępnych na miejscu zdarzenia drogowego,
- podejmowanie działań zmierzających do przywrócenia zakłóconej płynności ruchu,
- udzielanie niezbędnej pomocy uczestnikom ruchu,
- zbieranie i zgłaszanie przełożonemu uwag i propozycji dotyczących przedsięwzięć zmierzających do usprawnienia, poprawy bezpieczeństwa i porządku ruchu, w tym dotyczących infrastruktury drogowej.

Ze względu na natężenie ruchu oraz zagrożenie jego bezpieczeństwa i porządku, policjanci pełnią służbę na drogach w sposób (§ 17):

- stały – codziennie na drogach, na których wzmożony ruch i wynikające z tego zagrożenie występuje systematycznie przez znaczną część doby;
- okresowy – w określonych terminach, stosownie do potrzeb;
- doraźny – w krótkim okresie stosownie do potrzeb, natężenia ruchu i zagrożenia jego bezpieczeństwa.

### **Działania policjantów na miejscu zdarzenia drogowego**

Do zadań Policji należy również podejmowanie działań w odniesieniu do zdarzeń na drogach, w szczególności wypadków i kolizji. Zarządzenie Nr 609/07 stanowi, że czynności w tym zakresie wykonują i dokumentują policjanci ruchu drogowego pełniący służbę w komórce obsługi zdarzeń drogowych lub inni policjanci ruchu drogowego wyposażeni w sprzęt specjalistyczny (odpowiednio: § 25 ust. 1 i § 26). Czynności na miejscu zdarzenia mogą wykonywać również policjanci grupy dochodzeniowo-śledczej, a w przypadku zdarzenia, w którym nie ma osoby zabitej lub rannej, w uzasadnionych okolicznościach na polecenie dyżurnego jednostki Policji – inni policjanci.

### **Sposób postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego**

Sposób punktowania i liczbę punktów odpowiadających naruszeniu przepisów ruchu drogowego, a także warunki i sposób prowadzenia ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, określone zostały rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego<sup>123</sup>.

Naruszenia przepisów ruchu drogowego podlegające ewidencji przedstawione zostały z załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Poszczególnym naruszeniom przypisuje się określony kod czynu oraz liczbę punktów, np.:

- kod A przypisywany jest do czynów o charakterze szczególnym (np. popełnienie przestępstwa drogowego lub spowodowanie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego – kolizja drogowa);
- kod B dotyczy naruszeń związanych z nieprawidłowym zachowaniem się kierujących wobec pieszych (np. wyprzedzanie na przejściach dla pieszych i bezpośrednio przed nimi lub nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu znajdującemu się na przejściu dla pieszych);
- kod E związany jest z popełnieniem wykroczeń w zakresie nieprzestrzegania przepisów dotyczących dopuszczalnej prędkości;
- kod F dotyczy naruszeń przepisów w zakresie wyprzedzania.

### **Działania Policji w zakresie zarządzania ruchem drogowym**

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zarządzania ruchem, Policja została wskazana, jako jeden z organów realizujących działania w zakresie zarządzania ruchem, obejmujące czynności organizacyjno-techniczne, obsługę systemów sterowania ruchem i wprowadzanie tymczasowych zakazów bądź ograniczeń w ruchu oraz opiniowanie projektów organizacji ruchu drogowego.

Projekty organizacji ruchu obejmujące drogę powiatową przedstawiane są do zaopiniowania komendantowi powiatowemu Policji, natomiast w przypadku projektu obejmującego drogę położoną w mieście na prawach powiatu lub w Warszawie (z wyjątkiem autostrad i drogi ekspresowej) – komendantowi miejskiemu Policji. Opinia Policji nie jest wymagana w przypadku projektów organizacji ruchu obejmujących wyłącznie drogi gminne oraz w przypadku projektów uproszczonych.

---

<sup>123</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 488.

## Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2016 r. poz. 1137).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 706).
5. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1137, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393, ze zm.).
9. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 488).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji (Dz. U. z 2013 r. poz. 1690).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich) (Dz. U. z 2013 r., poz. 353, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (Dz. U. z 2013 r., poz. 639, ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 132, poz. 841, ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich) (Dz. U. Nr 220, poz. 1733, ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz. U. Nr 220, poz. 1732).
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 208, poz. 2026, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126, poz. 877, ze zm.).
19. Zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (tekst jednolity ogłoszony na podstawie Obwieszczenia Komendanta Głównego Policji z dnia 22 sierpnia 2013 r. – Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 75) – obowiązujące do 31 października 2015 r.

20. Zarządzenie Nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP z 2015 r. poz. 85, ze zm.) – obowiązujące od 1 listopada 2015 r.
21. Zarządzenie Nr 71 Komendanta Głównego Policji z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości oraz systemu kontroli zarządczej w Policji (Dz. Urz. KGP z 2014, poz. 142).
22. Zarządzenie Nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100, ze zm.).

## Zestawienie wybranych danych dotyczących zdarzeń z udziałem pieszych i rowerzystów w latach 2012–2015

	Kierujący (z rowerzystami)				Piesi				Rowerzyści						
	Razem:	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	Razem:	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	Razem:	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
<b>Zastosowane środki prawne</b>	<b>12 999 410</b>	2 933 812	3 046 163	3 489 071	3 530 364	<b>1 802 771</b>	372 300	407 789	489 883	532 799					
– pouczenia	<b>1 033 543</b>	260 358	308 239	248 183	216 763	<b>571 826</b>	125 721	152 528	155 419	138 158					
– mandaty karne	<b>11 521 709</b>	2 603 695	2 648 206	3 109 539	3 160 269	<b>1 201 955</b>	241 009	248 766	326 450	385 730					
– wnioski o ukaranie *)	<b>444 158</b>	69 759	89 718	131 349	153 332	<b>28 990</b>	5 570	6 495	8 014	8 911					
<b>Spowodowane zdarzenia drogowe</b>	<b>1 278 677</b>	311 445	319 037	318 375	329 820	<b>24 056</b>	6 795	6 007	5 936	5 318	<b>21 057</b>	4 928	5 104	5 566	5 459
– wypadki drogowe	<b>115 868</b>	30 220	29 470	28 821	27 357	<b>12 690</b>	3 761	3 222	3 082	2 625	<b>6 879</b>	1 713	1 722	1 795	1 649
– kolizje drogowe	<b>1 162 809</b>	281 225	289 567	289 554	302 463	<b>11 366</b>	3 034	2 785	2 854	2 693	<b>14 178</b>	3 215	3 382	3 771	3 810
<b>Ofiary wypadków, niezależnie od sprawcy</b>	<b>90 660</b>	23 615	22 959	22 708	21 378	<b>39 539</b>	10 873	9 930	9 539	9 197	<b>17 870</b>	4 443	4 452	4 565	4 410
– ofiary śmiertelne	<b>6 358</b>	1 761	1 566	1 544	1 487	<b>4 352</b>	1 160	1 141	1 118	933	<b>1 192</b>	303	304	284	301
– osoby ciężko ranne	<b>23 580</b>	5 791	5 883	6 138	5 768	<b>12 599</b>	3 341	3 120	3 023	3 115	<b>5 205</b>	1 196	1 278	1 396	1 335
– osoby lekko ranne	<b>60 722</b>	16 063	15 510	15 026	14 123	<b>22 588</b>	6 372	5 669	5 398	5 149	<b>11 473</b>	2 944	2 870	2 885	2 774
<b>Ofiary wypadków spowodowanych przez kierujących (w tym ofiary będące sprawcami)</b>	<b>84 434</b>	22 128	21 430	21 147	19 729	<b>24 321</b>	6 496	6 072	5 917	5 836	<b>16 425</b>	4 088	4 072	4 207	4 058
– ofiary śmiertelne	<b>5 550</b>	1 583	1 358	1 357	1 252	<b>1 696</b>	440	451	435	370	<b>1 092</b>	283	270	267	272
– osoby ciężko ranne	<b>22 051</b>	5 444	5 510	5 739	5 358	<b>8 106</b>	2 083	1 995	1 968	2 060	<b>4 784</b>	1 099	1 171	1 284	1 230
– osoby lekko ranne	<b>56 833</b>	15 101	14 562	14 051	13 119	<b>14 519</b>	3 973	3 626	3 514	3 406	<b>10 549</b>	2 706	2 631	2 656	2 556
<b>Ofiary wypadków spowodowanych przez pieszych (w tym ofiary będące sprawcami)</b>	<b>317</b>	70	83	84	80	<b>13 577</b>	4 057	3 473	3 253	2 794	<b>109</b>	21	25	31	32
– ofiary śmiertelne	<b>7</b>	1	2	0	4	<b>2 429</b>	682	647	613	487	<b>1</b>	1	0	0	0
– osoby ciężko ranne	<b>86</b>	18	22	24	22	<b>3 982</b>	1 161	1 003	948	870	<b>35</b>	6	8	10	11
– osoby lekko ranne	<b>224</b>	51	59	60	54	<b>7 166</b>	2 214	1 823	1 692	1 437	<b>73</b>	14	17	21	21
<b>Ofiary wypadków spowodowanych przez rowerzystów (w tym ofiary będące sprawcami)</b>	<b>6 767</b>	1 716	1 692	1 750	1 609	<b>613</b>	131	153	179	150	<b>6 578</b>	1 667	1 650	1 699	1 562
– ofiary śmiertelne	<b>610</b>	159	155	151	145	<b>1</b>	1	0	0	0	<b>602</b>	157	152	150	143
– osoby ciężko ranne	<b>2 035</b>	480	534	520	501	<b>165</b>	36	32	49	48	<b>1 990</b>	465	525	508	492
– osoby lekko ranne	<b>4 122</b>	1 077	1 003	1 079	963	<b>447</b>	94	121	130	102	<b>3 986</b>	1 045	973	1 041	927

\*) w przypadku pieszych – również na nietrzeźwych pieszych

#### 4.1. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolująca
1.	Komenda Główna Policji w Warszawie	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2.	Komenda Miejska Policji w Gdańsku	Delegatura NIK w Gdańsku
3.	Komenda Powiatowa Policji w Nowym Dworze Gdańskim	
4.	Straż Miejska w Gdańsku	
5.	Urząd Miejski w Nowym Dworze Gdańskim <sup>124</sup>	
6.	Komenda Miejska Policji w Częstochowie	
7.	Komenda Miejska Policji w Katowicach	
8.	Straż Miejska w Częstochowie	
9.	Straż Miejska w Katowicach	
10.	Komenda Miejska Policji w Olsztynie	Delegatura NIK w Olsztynie
11.	Komenda Powiatowa Policji w Ostródzie	
12.	Straż Miejska w Olsztynie	
13.	Urząd Miejski w Ostródzie <sup>125</sup>	
14.	Komenda Miejska Policji w Opolu	Delegatura NIK w Opolu
15.	Komenda Powiatowa Policji w Nysie	
16.	Straż Miejska w Opolu	
17.	Urząd Miejski w Nysie <sup>126</sup>	
18.	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie	Delegatura NIK w Warszawie
19.	Komenda Powiatowa Policji w Otwocku	
20.	Straż Miejska m.st. Warszawy	
21.	Urząd Miejski w Otwocku <sup>127</sup>	

Oceny wszystkich skontrolowanych jednostek miały charakter opisowy. Treść wystąpień pokontrolnych jest dostępna na: [www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/](http://www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/)

<sup>124</sup> Straż Miejska została umiejscowiona – jako odrębna komórka organizacyjna – w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Nowym Dworze Gdańskim. Komendantem Straży Miejskiej był Andrzej Klebba.

<sup>125</sup> Straż Miejska została umiejscowiona – jako odrębna komórka organizacyjna – w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Ostródzie. Komendantem Straży Miejskiej był Jacek Pietrzyk.

<sup>126</sup> Straż Miejska została umiejscowiona – jako odrębna komórka organizacyjna – w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Nysie. Komendantem Straży Miejskiej był Grzegorz Smoleń.

<sup>127</sup> Straż Miejska została umiejscowiona – jako odrębna komórka organizacyjna – w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Otwocku. Komendant Straży Miejskiej był Dariusz Sokół.

Dokonując oceny skontrolowanej działalności Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę, iż straże miejskie – w odróżnieniu od Policji – nie są jednostkami zhierarchizowanymi i brak jest dla nich jednego organu decyzyjnego (odpowiednika Komendanta Głównego Policji lub na terenie danego województwa – komendanta wojewódzkiego Policji), odpowiedzialnego np. za programowanie i inicjowanie działań ogólnopolskich / regionalnych. Bardzo zróżnicowany był zatem, stwierdzony w trakcie kontroli, faktyczny zakres działań realizowanych przez poszczególne straże miejskie w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym jego niechronionych uczestników, czego przyczyną była także „wielkość” jednostki mierzona jej stanem etatowym. Podkreślić zatem należy, iż to Policja była wiodącym podmiotem w zakresie realizacji zadań w poszczególnych obszarach kontrolnych, a zakres uprawnień straży miejskich wynikający z przepisów prawa w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów, jest o wiele węższy niż Policji. Przy czym, co należy wyraźnie podkreślić, wyposażenie straży miejskich, na podstawie art. 129b ustawy PoRD, w uprawnienia kontrolne wobec uczestników ruchu drogowego, w tym do legitymowania i wydawania wiążących poleceń, statuuje te formacje w gronie jednostek odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

## 4.2. Wykaz osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność w latach 2014–2015

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Komenda Główna Policji w Warszawie	Komendanci: – nadinsp. Jarosław Szymczyk: 13 kwietnia 2016 r. – insp. Andrzej Szymczyk: 12 lutego 2016 r. – 12 kwietnia 2016 r. (p.o. Komendanta) – insp. Zbigniew Maj: 11 grudnia 2015 r. – 11 lutego 2016 r. – gen. insp. Krzysztof Gajewski : 12 lutego 2015 r. – 10 grudnia 2015 r. – gen. Insp. Marek Działożyński: 10 stycznia 2012 r. – 11 lutego 2015 r.
2.	Komenda Miejska Policji w Gdańsku	Komendanci: – mł. insp. Wojciech Siwek: 10 lutego 2016 r. – mł. insp. Waldemar Szulc: 16 stycznia 2016 r. – 9 lutego 2016 r. – mł. insp. Zbigniew Pakuła: 19 maja 2010 r. – 15 stycznia 2016 r.
3.	Komenda Powiatowa Policji w Nowym Dworze Gdańskim	Komendant – mł. insp. Tomasz Pawlak: od 30 stycznia 2016 r. – insp. Waław Łokuciewski: 7 kwietnia 2010 r. do 29 stycznia 2016 r.
4.	Straż Miejska w Gdańsku	Komendant – Leszek Walczak
5.	Urząd Miejski w Nowym Dworze Gdańskim	Burmistrz – Wojciech Michalski
6.	Komenda Miejska Policji w Częstochowie	Komendant – podinsp. Sławomir Litwin
7.	Komenda Miejska Policji w Katowicach	Komendant – insp. Paweł Szela
8.	Straż Miejska w Częstochowie	Komendant – Artur Hołubiczko
9.	Straż Miejska w Katowicach	Komendant – Kazimierz Romanowski
10.	Komenda Miejska Policji w Olsztynie	Komendant – mł. insp. Mieczysław Wójcik: od 28 maja 2015 r. – insp. Andrzej Gózdź: od 9 stycznia 2007 r. do 30 kwietnia 2015 r.
11.	Komenda Powiatowa Policji w Ostródzie	Komendant – insp. Krzysztof Fic
12.	Straż Miejska w Olsztynie	Komendant – Jarosław Lipiński: od 16 czerwca 2014 r. – Józef Kłosek: od 25 października 2004 r. do 15 czerwca 2014 r.
13.	Urząd Miejski w Ostródzie	Burmistrz – Czesław Najmowicz
14.	Komenda Miejska Policji w Opolu	Komendant – nadkom. Bogdan Piotrowski: od 13 lutego 2016 r. – insp. Ireneusz Jaroszyński: od 6 maja 2014 r. do 12 lutego 2016 r. – mł. insp. Tadeusz Mucha: od 7 października 2013 r. do 5 maja 2014 r.
15.	Komenda Powiatowa Policji w Nysie	Komendant – kom. Piotr Smoleń
16.	Straż Miejska w Opolu	Komendant – Grzegorz Bukowski
17.	Urząd Miejski w Nysie	Burmistrz – Kordian Jan Kolbiarz: od 8 grudnia 2014 r. – Jolanta Danuta Barska: od 5 grudnia 2010 r. do 7 grudnia 2014 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
18.	Komenda Stołeczna Policji w Warszawie	Komendant – insp. Robert Żebrowski: od 20 maja 2016 r. – insp. Piotr Owsiewski: od 13 lutego 2016 r. do 19 maja 2016 r. (p.o. Komendanta) – insp. Michał Domaradzki: od 2 września 2014 r. do 12 lutego 2016 r. – nadinsp. Dariusz Działo: od 1 stycznia 2014 r. do 1 września 2014 r.
19.	Komenda Powiatowa Policji w Otwocku	Komendant – podinsp. Hubert Białgorodzki: od 12 stycznia 2016 r. (p.o. Komendanta) – insp. Dariusz Zalesiński: od 29 lipca 2015 r. do 11 stycznia 2016 r. – podinsp. Andrzej Karpiński: od 2 czerwca 2015 r. do 28 lipca 2015 r. – insp. Robert Kokoszka: od 26 września 2013 r. do 1 czerwca 2015 r.
20.	Straż Miejska m.st. Warszawy	Komendant – Zbigniew Leszczyński
21.	Urząd Miejski w Otwocku	Prezydent – Zbigniew Szczepaniak

## Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Minister Sprawiedliwości
10. Minister Infrastruktury i Budownictwa
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
14. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Przewodniczący Parlamentarnego Zespołu ds. Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
17. Komendant Główny Policji
18. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
19. Sekretarz Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
20. Dyrektor Instytutu Transportu Samochodowego
21. Dyrektor Instytutu Badawczego Dróg i Mostów