



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.18.2020

młodszy inspektor Witold Markiewicz
Komendant Miejski Policji
Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy
ul. Wojska Polskiego 4F
85-171 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/058 Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych w województwie kujawsko-pomorskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Miejska Policji w Bydgoszczy ul. Wojska Polskiego 4F, 85-171 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	mł. insp. Witold Markiewicz, Komendant Miejski Policji ² , od 27 lutego 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: insp. Krzysztof Stefaniak, p.o. a następnie Komendant Miejski Policji, w okresie od 22 lutego 2019 r. do 27 lutego 2020 r., insp. Sławomir Kosiński, p.o. a następnie Komendant Miejski Policji, w okresie od 29 września 2016 r. do 22 lutego 2019 r., insp. Piotr Stachowiak, pełniący obowiązki Komendanta Miejskiego Policji, w okresie od 25 lipca 2016 r. do 28 września 2016 r., mł. insp. Andrzej Cieślik, Komendant Miejski Policji, w okresie od 20 marca 2013 r. do 21 października 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych. 2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Artur Nierebiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/59/2020 z 18 maja 2020 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: „KMP” lub „Komenda”

² Dalej: „Komendant”

³ Tj. do 10 września 2020 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowane przez Komendanta działania w zakresie identyfikacji i monitorowania najbardziej niebezpiecznych przejść dla pieszych w obszarze właściwości KMP. Podlegli funkcjonariusze rzetelnie analizowali stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, opiniowali projekty organizacji, a uwagi i propozycje przedsięwzięć niezbędnych do usprawnienia i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego zgłaszali m.in. zarządom dróg celem ich wyeliminowania.

W ocenie NIK Komenda była przygotowana organizacyjnie do zapewnienia bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych. Dzięki cyklicznie powtarzanim przedsięwzięciom, m.in. w ramach realizacji planów działań kontrolno – prewencyjnych, liczba zdarzeń drogowych na przejściach dla pieszych pozostawała na niskim poziomie w stosunku do ogółu zdarzeń na drogach Bydgoszczy i powiatu bydgoskiego. Funkcjonariuszom KMP udało się doprowadzić⁶ do spadku liczby wypadków drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych (w tym wypadków ze skutkiem śmiertelnym o 80%) oraz kolizji. Tym samym, w ocenie NIK Komendant podejmował skuteczne działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie nierzetelnego sporządzania Kart Zdarzeń Drogowych⁷ a także nieterminowego lub nierzetelnego wprowadzenia informacji o zdarzeniach drogowych do Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikowanie i monitorowanie niebezpiecznych przejść dla pieszych

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁰ KMP była jednostką właściwą do wykonywania zadań na terenie miasta Bydgoszcz i powiatu bydgoskiego. Zgodnie z obowiązującymi w badanym okresie Regulaminami Komendy¹¹ zadania związane z pełnieniem służby na drogach wykonywali funkcjonariusze Wydziału Ruchu Drogowego¹².

Według stanu na 1 stycznia: 2016 r. w WRD służbę pełniło 111 funkcjonariuszy (były dwa wakaty), z których 100 faktycznie kierowano do służby na drodze. Obsadę Wydziału zmniejszono o jeden etat od 1 maja 2017 i do 1 stycznia 2020 r. pozostawała na niezmiennym poziomie. Na dzień 1 stycznia 2020 roku nie występowały wakaty w WRD. Zmiany etatowe w WRD wynikały przede wszystkim

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

⁶ Porównując okres wiosenno- letni (od 1 kwietnia do 30 września) i jesienno-zimowy (1 października do 30 marca) sezonu 2016/2017 do 2019/2020.

⁷ Dalej: „KZD”.

⁸ Dalej: „SEWiK”.

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 360.

¹¹ Nadanymi przez Komendanta 27 marca 2015 r. (zmieniony 10 września 2015 r.), 11 stycznia 2017 r. (zmieniony 9 czerwca 2017 r. oraz 28 sierpnia 2017 r. oraz 21 marca 2018 r. zmieniony 24 października 2019 r.

¹² Dalej: „WRD” lub „Wydział”

z likwidacji wakatu. Komendant podał, że struktura etatowa pionu ruchu drogowego w Komendzie wynikała z konieczności zapewnienia bieżącej obsługi i realizacji zadań poprawiających bezpieczeństwo w ruchu drogowym w powiecie bydgoskim, a ewoluowała zgodnie ze zmianami samej Komendy.

(akta kontroli str. 3-56)

Spośród 110 funkcjonariuszy pełniących służbę w WRD według stanu na 1 stycznia 2020 roku:

- 78 miało ukończone szkolenie specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego (RRD),
- 19 ukończyło szkolenie z obsługi wideorejestratorów wykroczeń (VR),
- 11 ukończyło kurs kwalifikowanej pierwszej pomocy (z czego ośmiu w okresie objętym kontrolą),
- ośmiu ukończyło kurs specjalistyczny w zakresie kierowania motocyklem szosowym,
- pięciu ukończyło szkolenie w zakresie doskonalenia techniki jazdy samochodem,
- pięciu ukończyło szkolenie z czynności na miejscu zdarzenia (RWD),
- troje ukończyło szkolenie w zakresie kontroli tachografów.

Spośród 32 policjantów którzy nie mieli ukończonego szkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego (RRD): troje ukończyło kurs specjalistyczny w zakresie kontroli stanu technicznego pojazdów, pięcioro w zakresie stosowania przyrządów kontrolno-pomiarowych do pomiaru prędkości oraz siedmioro w zakresie obsługi wypadku drogowego.

(akta kontroli str. 57-69)

W latach 2016-2020 potrzeby WRD finansowane były głównie z budżetu podstawowego Policji. Wydatki osobowe uzupełniane były o środki z Programu Modernizacji Policji, a wydatki rzeczowe zasilano także z rezerw celowych oraz darowizn.

W 2016 r. koszty utrzymania WRD wyniosły łącznie 5 905,1 tys. zł, w tym koszty osobowe stanowiły 5 230,2 tys. zł., w 2017 r. było to 6 195,2 tys. zł (w tym koszty osobowe 5 542,8 tys. zł), w 2018 r. – 6 494,3 tys. zł (w tym koszty osobowe 5 785,7 tys. zł), w 2019 r. – 7 426,3 tys. zł (w tym koszty osobowe 6 680,7 zł), a w 2020¹³ r. – 3 569,2 tys. zł (w tym koszty osobowe 3 141,3 tys. zł).

(akta kontroli str. 119-122)

Według stanu na dzień 1 stycznia 2016 r. WRD dysponował: 14 radiowozami oznakowanymi (w tym jednym wyposażonym wideorejestrator) oraz czterema nieoznakowanymi (wszystkie wyposażone w wideorejestrator), trzema oznakowanymi furgonami patrolowymi, jednym furgonem ETDiE¹⁴, dwoma furgonami APRD oraz czterema motocyklami. Stan ten zwiększono na dzień 1 stycznia 2018 r. o dwa radiowozy oznakowane oraz na dzień 1 stycznia 2020 r. dwa kolejne radiowozy oznakowane i jeden nieoznakowany wyposażony w wideorejestrator. Na dzień 1 stycznia 2016 r. niesprawnych było ogółem dziewięć pojazdów samochodowych¹⁵ i dwa motocykle, na dzień 1 stycznia 2018 r. osiem

¹³ Stan na 31 maja 2020 r.

¹⁴ Tzn. z „Ekipą Techniki Drogowej i Ekologii”.

¹⁵ Pięć radiowozów oznakowanych, jeden nieoznakowany wyposażony w wideorejestrator, jeden furgon patrolowy (oznakowany), jeden furgon ETDiE, i jeden furgon APRD.

pojazdów samochodowych¹⁶, a na 1 stycznia 2020 r. pięć pojazdów samochodowych oraz dwa motocykle¹⁷.

(akta kontroli str. 112)

Ponadto funkcjonariusze WRD byli wyposażeni w sprzęt konieczny do prowadzenia służby na drogach, w tym m.in.: cztery wideorejestratory wykroczeń, dziewięć radarowych oraz trzy laserowe mierniki prędkości, 23 aparaty fotograficzne, dwa radiotelefony noszone, sześć mobilnych terminali przewoźnych oraz 22 noszone, piętnaście wózków do mierzenia odległości. Policjanci dysponowali także: dziewięcioma przyrządami do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu wyposażonymi w drukarkę, sześcioma przenośnymi oraz sześcioma stacjonarnymi urządzeniami do badania zawartości alkoholu w wydychanym powietrzu, a także 18 jednorazowymi narkotesterami.

(akta kontroli str. 113-115)

2. KMP dysponowała wiedzą o liczbie wypadków drogowych, ich ofiar oraz kolizji, a także знаła główne przyczyny wypadków kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściach dla pieszych. Od kwietnia 2016 r. do marca 2020 r. odnotowano łącznie 950 wypadków oraz 29 926 kolizji drogowych. Na przejściach dla pieszych doszło do 228 wypadków (24%), gdzie we wszystkich przypadkach sprawcą był kierujący oraz 231 kolizji drogowych (0,8%). Jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych zakwalifikowano 226 wypadków i 223 kolizje. W większości przypadków jako sprawcę zdarzenia wskazywano kierujących pojazdem (209 wypadków i 184 kolizji).

Na drogach Bydgoszczy i powiatu bydgoskiego w tym samym okresie, w wyniku zdarzeń drogowych, zginęło 107 osób, 218 było ciężko, a 873 lekko rannych, z tego na przejściach dla pieszych zginęło 16 pieszych (15%), 40 osób zostało ciężko (18,3%), a 175 lekko rannych (20%).

W poszczególnych przedziałach czasowych liczba wypadków i ich ofiar kształtowała się następująco:

- od 1 kwietnia do 30 września 2016 r. zarejestrowano łącznie 139 wypadków i 3 382 kolizji drogowych, z tego na przejściach dla pieszych doszło do 14 wypadku i 24 kolizji. W ich następstwie: jedna osoba zginęła, cztery zostały ciężko a 11 lekko ranne;
- od 1 października 2016 r. do 31 marca 2017 r. odnotowano 115 wypadków i 3 843 kolizje drogowe, z tego na przejściach dla pieszych odnotowano 45 wypadków i 41 kolizji. W ich następstwie: cztery osoby zginęły, dziewięć zostało ciężko a 32 lekko rannych;
- od 1 kwietnia do 30 września 2017 r. doszło do 95 wypadków i 3 450 kolizji drogowych, z czego na przejściach dla pieszych miało miejsce 17 wypadków i 23 kolizje drogowe. W ich następstwie: dwie osoby zginęły, cztery zostały ciężko, a 11 lekko rannych;
- od 1 października 2017 r. do 31 marca 2018 r. zarejestrowano 94 wypadki i 3 953 kolizje drogowe, z czego na przejściach dla pieszych zdarzyło się 36 wypadków i 33 kolizje drogowych, w wyniku których: trzy osoby zginęły, sześć zostało ciężko, a 28 lekko rannych;
- od 1 kwietnia do 30 września 2018 r. miało miejsce 136 wypadków i 3 597 kolizje drogowe, z czego na przejściach dla pieszych doszło do 22 wypadków

¹⁶ Pięć radiowozów oznakowanych, jeden nieoznakowany wyposażony w wideorejestrator oraz dwa furgony patrolowe (oznakowane).

¹⁷ Trzy radiowozy oznakowane, jeden nieoznakowany wyposażony w wideorejestrator, oraz jeden furgon ETDiE.

- i 22 kolizji drogowych. W ich wyniku jedna osoba zginęła, pięć zostało ciężko, a 18 lekko rannych;
- od 1 października 2018 r. do 31 marca 2019 r. miało miejsce 135 wypadków i 3 998 kolizji drogowych, z czego na przejściach dla pieszych doszło do 40 wypadków i 35 kolizji drogowych, w następstwie których cztery osoby zmarły, osiem zostało ciężko, a 27 lekko rannych;
 - od 1 kwietnia do 30 września 2019 r. doszło do 126 wypadków i 3 863 kolizji drogowych, w tym na przejściach dla pieszych miało miejsce: 17 wypadków i 22 kolizje drogowe. W ich wyniku jedna osoba zginęła, jedna została ciężko, a 14 lekko rannych;
 - od 1 października 2019 r. do 31 marca 2020 r. odnotowano 110 wypadków i 3 864 kolizje. Na przejściach doszło do 38 wypadków i 28 kolizji drogowych. Trzy osoby zostały ciężko a 34 lekko ranne.

(akta kontroli str. 113-124)

WRD sporządzał m.in. następujące analizy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie działania Komendy:

- zdarzeń z udziałem pieszych w ramach „Wojewódzkiego programu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym niechronionych uczestników ruchu w 2017 r.” (analizy miesięczne).

- zdarzeń z udziałem pieszych oraz rowerzystów w ramach „Wojewódzkiego Programu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym niechronionych uczestników ruchu w latach 2018 -2020 r.” (analizy roczne, półroczne i miesięczne w latach 2018-2020),

- stanu bezpieczeństwa pieszych na drogach województwa kujawsko – pomorskiego (półroczne i roczne),

- wypadków drogowych ze skutkiem śmiertelnym na terenie działania KMP (roczne, półroczne i miesięczne) oraz

- ocenę realizacji „Wojewódzkiego programu bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na drogach województwa” (w 2017 miesięczną, półroczną i roczną),

- informacje o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym miasta i powiatu Bydgoszcz (od 2017 r. miesięczne, kwartalne, półroczne i roczne).

Sporządzane przez KMP dokumenty odnosiły się całościowo do bezpieczeństwa w ruchu drogowym bez wyszczególniania kwestii bezpieczeństwa pieszych (poza analizami sporządzanymi w tematyce objętej kontrolą jednakże tam wskazywano głównie statystyki zdarzeń drogowych z udziałem pieszych). Dane dotyczące zdarzeń mających miejsce na przejściach dla pieszych gromadzone były w SEWIK oraz Krajowym Systemie Informacji Policji.

Komendant wyjaśnił m.in., że w aspekcie bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych nie wykorzystywano oraz nie inicjowano badań naukowych. Dodał także, że stan bezpieczeństwa na przejściach dla pieszych był i jest monitorowany regularnie w ramach „Powiatowego programu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym niechronionych uczestników ruchu w latach 2015-2016”, „Powiatowego programu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym niechronionych uczestników ruchu w roku 2017”, i „Powiatowego programu poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym niechronionych uczestników ruchu w latach 2018-2020”, dodatkowo sporządza się informację miesięczną o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym miasta i powiatu Bydgoszcz. Wyniki analiz wykorzystywane są w bieżącej służbie do dyslokowania patroli, wyznaczania miejsc i rejonów zagrożonych w danej kategorii, wyznaczania czasu zintensyfikowania działań (pora dzienna, pora nocna, do południa, popołudniu itp.). Pozwalały one także na zaktywizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa pieszych poprzez prowadzenie dedykowanych akcji policyjnych skierowanych na poprawę bezpieczeństwa pieszych takich jak „Niechroniony

Uczestnik Ruchu Drogowego”, „Pieszy”, „Bezpieczny Pieszy”, „Bezpieczne Przejścia dla Pieszycy”, „Zero tolerancji na wykroczenia”, „Stop agresji drogowej”, czy działania przy użyciu mobilnego centrum monitoringu. Rekomendacje płynące z analiz przede wszystkim wskazywały, aby systematycznie prowadzić działania ukierunkowane na ujawnianie wykroczeń zwłaszcza popełnionych przez kierujących wobec pieszych oraz pieszych na ulicach wykazanych jako rejony niebezpieczne, a także w innych miejscach, gdzie istnieje realne zagrożenie zaistnienia zdarzenia z udziałem pieszych. Wyniki analiz z programów poprawy bezpieczeństwa przekazywane były Zarządowi Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 36-56, 113-364)

3. W Komendzie dokonywano identyfikacji najbardziej niebezpiecznych miejsc na mapie drogowej w tym takich na których znajdowały się przejścia dla pieszych w oparciu o wytyczne określone w „Wojewódzkim programie działań Policji na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych na drogach województwa kujawsko pomorskiego na lata 2018-2020”, a wcześniej w oparciu o wytyczne z „Powiatowego Programu Poprawy Bezpieczeństwa Pieszycy w ruchu drogowym na drogach powiatu bydgoskiego i miasta Bydgoszcz na lata 2015-2016” i „Powiatowego Programu działań Policji na rzecz bezpieczeństwa pieszych na drogach miasta Bydgoszczy i powiatu bydgoskiego w 2017 roku”. Na tej podstawie wyznaczano miejsca niebezpieczne poprzez wskazanie odcinka drogi, bez konkretyzowania, że jest tam ulokowane przejście dla pieszych. Informacje o miejscach niebezpiecznych były przekazywane do podległych jednostek KMP, aktualizowane co pół roku. Począwszy od 2016 r., gdzie wyznaczono pięć odcinków dróg, na których były także przejścia dla pieszych, liczba takich miejsc systematycznie rosła, w okresie objętym kontrolą do 28 w 2020 r. W badanym okresie jedno miejsce wytypowano jako niebezpieczne, na którym znajdowało się również przejście dla pieszych¹⁸. Po przebudowie i zamontowaniu sygnalizacji świetlnej, nie odnotowano tam zdarzeń drogowych i w związku z tym miejsce to (zgłoszone jako niebezpieczne w 2019 r.) od 2020 r. już takiego statusu nie posiada.

(akta kontroli str.36-56, 171-173, 293-294, 318-364, 380-382)

W okresie objętym kontrolą Komenda otrzymała od mieszkańców trzy informacje o niebezpiecznych miejscach na terenie Bydgoszczy, na których zlokalizowano także przejścia dla pieszych. Każdorazowo wszystkie zgłoszenia podlegały weryfikacji, a następnie podejmowano czynności uzależnione od rodzaju zgłoszenia. Informacje dotyczące poprawienia infrastruktury drogowej, były przekazywane do zarządzających drogami, a KMP jedynie monitorowała sposób realizacji tych zgłoszeń. W przypadku danych o niebezpiecznych przejściach dla pieszych czy przekraczaniu prędkości w okolicach takich przejść policjanci prowadzili obserwację i kontrolę pojazdów.

(akta kontroli str. 365-379)

4. Naczelnik WRD zgłaszał, m.in. zarządcom dróg, uwagi dotyczące przedsięwzięć niezbędnych do usprawniania i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na przejściach dla pieszych. Najczęściej dotyczyły one ubytków i nierówności w nawierzchni oraz nieczytelnych lub uszkodzonych znaków. Łącznie do zarządców dróg skierowano 573 wystąpienia. WRD monitorował stan realizacji wyżej wymienionych wniosków i sporządzał stosowne analizy dla komendanta w odstępach rocznych lub kwartalnych. Naczelnik WRD otrzymywał od 2018 roku informacje od zarządców dróg o sposobie ich wykorzystania.

¹⁸ Bydgoszcz ul. Grunwaldzka 66.

(akta kontroli str. 383-404)

5. Komenda pozyskiwała dane o zdarzeniach drogowych od osób je zgłaszających bezpośrednio do samej KMP lub podległych jej komisariatów, a także z Centrum Powiadamiania Ratunkowego.

(akta kontroli str. 36-56)

Dla objętych analizą 50 zgłoszeń zdarzeń, które odnotowano w KMP sporządzono KZD. Dane znajdujące się w tych kartach były zgodne z zapisami zamieszczonymi w notatnikach funkcjonariuszy Policji.

(akta kontroli str. 262-263)

Dane wprowadzane z KZD do SEWiK aktualizowano, co potwierdziło badanie 30 kart. WRD otrzymywała od Wydziału Łączności i Informatyki KMP Bydgoszcz oraz od Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy wykazy nieprawidłowości w bazie SEWiK z prośbą o ich weryfikację. Wskazania dotyczyły głównie poprawienia nazw ulic oraz uzupełnienia informacji dotyczących numerów polis kierujących pojazdem (którzy nie byli sprawcami), a także poprawienia numerów drogi i ulicy (w SEWiK nie można wstawić oznaczenia literowego przy numerze posesji np. nr 42A). Wyrwkowa kontrola sposobu wykorzystania czterech takich informacji (dotycząca łącznie 93 KZD) wykazała, że dane w SEWiK zostały każdorazowo zaktualizowane. W badanym okresie do KMP nie wpływały informacje z GDDKiA dotyczące korekty lub weryfikacji KZD.

(akta kontroli str. 406-408)

6. Przeprowadzone w toku kontroli badanie odwzorowania w SEWiK informacji ujętych w KZD w stosunku do 30 zdarzeń zakwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych wykazało, że:

- dla wszystkich zgłoszeń zdarzeń drogowych sporządzono KZD, a w 10 przypadkach zrobiono to w sposób kompletny,
- w 11 przypadkach przeprowadzono postępowanie przygotowawcze, a pozostałych sprawców ukarano mandatem karnym lub pouczone,
- w 27 sprawach informacje na temat zdarzenia drogowego zostały wprowadzone do SEWiK w terminie nieprzekraczającym 7 dni, licząc od daty zgłoszenia,

Ponadto w 12 przypadkach, kiedy pieszy w wyniku wypadku drogowego poniósł śmierć, w SEWiK zarejestrowano schemat zdarzenia drogowego, który zawierał ogólny plan sytuacyjny oraz szkic miejsca zdarzenia, przedstawiający najistotniejsze informacje o jego przebiegu.

(akta kontroli str. 408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Trzy informacje o zdarzeniach drogowych zostały wpisane do SEWiK z naruszeniem terminu określonego w § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 31 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 października 2015 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych¹⁹, tj. po upływie siedmiu dni po zgłoszeniu zdarzenia. Dotyczyło to zdarzenia drogowego z 10 lipca 2018 r. wprowadzonego do SEWiK 23 lipca 2018 r., z 4 grudnia 2017 r. wprowadzonego 29 grudnia 2017 r. oraz zdarzenia z 16 października 2017 r.²⁰ wprowadzonego 24 października 2017 r.

(akta kontroli str.408)

¹⁹ Dz. Urz. KGP z 2015 r. poz. 85, ze zm., dalej jako Zarządzenie nr 31.

²⁰ Wszystkie opisane zdarzenia zostały zgłoszone w dniu, w którym miały miejsce.

Zastępca Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego wyjaśnił, że opóźnienia najczęściej wynikają z obiegu dokumentów pomiędzy jednostkami KMP (Komisariaty i Wydziały). Wpływ ma na to również sytuacja kadrowa KMP, gdzie w WRD karty są wprowadzane przez trzy osoby, które wykonują także inne zadania. Duża ilość zdarzeń na drogach a tym samym liczba KZD wymagających wprowadzenia do SEWiK zdecydowanie wydłuża ten proces.

(akta kontroli str.409)

2. W 21 przypadkach spośród 30 zbadanych KZD stwierdzono nieprawidłowe lub nierzetelne ich sporządzanie lub nierzetelne wprowadzanie informacji o zdarzeniach drogowych do SEWiK:

- w siedmiu przypadkach w KZD nie podano daty i godziny zgłoszenia oraz przybycia patrolu na miejsce zdarzenia. Dotyczyło to KZD z 25 grudnia 2018 r. (EWK 107531113G), z 15 stycznia 2019 r. (EWK 107638003E), z 20 października 2018 r. (EWK 107391411A), z 9 listopada 2018 r. (EWK 107434454J), z 7 grudnia 2018 r. (EWK 107485042D), 28 grudnia 2018 r. (107540404G) oraz z 18 maja 2018 r. (EWK 106554413H);

- w trzech przypadkach w KZD nie podano daty i godziny zgłoszenia oraz przybycia patrolu na miejsce zdarzenia, a ponadto w SEWiK wskazano jako miejsce zdarzenia tylko przejście dla pieszych, gdzie w KZD zaznaczono także jezdnię. Dotyczyło to KZD z 10 grudnia 2018 r. (EWK 107489754X), z 10 lipca 2018 r. (EWK 107096255W) oraz 10 stycznia 2018 r. (EWK 106670182J);

- w KZD z 24 maja 2018 r. (EWK 106967269R) nie podano daty i godziny zgłoszenia oraz przybycia patrolu na miejsce zdarzenia, a ponadto w SEWiK w informacji o drodze wskazano trzy pasy ruchu, gdy w KZD zaznaczono jedynie dwa;

- w KZD z 15 marca 2018 r. (EWK 107762577M) nie wskazano daty i godziny zgłoszenia oraz przybycia patrolu na miejsce zdarzenia, a ponadto w SEWiK wskazano jako miejsce zdarzenia przejście dla pieszych, gdzie w KZD zaznaczono jezdnię;

- w KZD z 15 marca 2019 r. (EWK 107761395Y) nie wskazano daty i godziny zgłoszenia oraz przybycia patrolu na miejsce zdarzenia, a ponadto w SEWiK wskazano jako miejsce zdarzenia przejście dla pieszych oraz że ofiara wypadku zmarła w ciągu 30 dni (w KZD zaznaczono jezdnię oraz ciężko rannego). W KZD nie zaznaczono liczby pasów ruchu, a w SEWiK wskazano dwa;

- w KZD z 2 grudnia 2016 r. (EWK 105144971G) podano zgon na miejscu ofiary wypadku, gdy w SEWiK wskazano śmierć w ciągu 30 dni;

- w KZD z 15 lutego 2020 r. (EWK 108673605G) nie wskazano liczby pasów ruchu (w SEWiK dwa), a ponadto w SEWiK wskazano jako miejsce zdarzenia tylko przejście dla pieszych, gdzie w KZD zaznaczono także jezdnię. Godziny zgłoszenia oraz przybycia patrolu na miejsce zdarzenia podane w KZD różniły się od tych w SEWiK;

- w KZD z 20 lutego 2016 r. (EWK 103913246X) zaznaczono w części II jezdnię oraz dwa pasy ruchu, a danych tych nie odwzorowano w SEWiK;

- w KZD z 4 grudnia 2017 r. (EWK 106596777X) nie zaznaczono rozstrzygnięcia (SEWiK – mandat karny) oraz wskazano lekko rannego, gdy w SEWiK odnotowano zgon w ciągu 30 dni;

- w KZD z 27 lipca 2017 r. (EWK 108063406N) daty i godziny zgłoszenia oraz przybycia patrolu na miejsce zdarzenia różniły się od tych wskazanych w SEWiK;

- w KZD z 27 września 2017 r. (EWK 106429476M) wskazano w charakterystyce miejsca zdarzenia jezdnię, a w SEWiK przejście dla pieszych;

- w KZD z 13 lipca 2017 r. (EWK 106257267E) jako miejsce zdarzenia zaznaczono także jezdnię, gdy w SEWiK wskazano tylko przejście dla pieszych;

- w KZD z 22 grudnia 2018 r. (EWK 107535060G) podano zgon na miejscu, gdy w SEWIK zgon w ciągu 30 dni, a ponadto w SEWIK wskazano jako miejsce zdarzenia tylko przejście dla pieszych, gdzie w KZD zaznaczono także jezdnię. Skutkiem tego zawarte w KZD i SEWIK informacje na temat przebiegu zdarzeń drogowych nie były ze sobą w pełni zgodne.

(akta kontroli str. 408)

Warunki i sposób rejestracji informacji dotyczących zgłoszonych zdarzeń drogowych oraz sposób wypełniania KZD zostały określone przez Komendanta Głównego Policji w Zarządzeniu nr 31. Zgodnie z przywołanym już § 3 ust. 2 tego zarządzenia rejestracji informacji dotyczących zgłoszonego zdarzenia drogowego dokonuje się w terminie nie przekraczającym 7 dni, licząc od daty zgłoszenia, poprzez wprowadzenie do SEWIK danych zawartych w karcie zdarzenia drogowego. Wzór KZD i tryb postępowania z nią określają odpowiednio załączniki nr 1 i nr 2 do ww. zarządzenia. Zgodnie z ich treścią karty zdarzenia drogowego wypełnia się poprzez postawienie znaku „X” w odpowiednie pole (pola) lub wpisanie wymaganej informacji.

Zastępca Naczelnika WRD wyjaśnił, że wszystkie dane w SEWiK były weryfikowane i w razie konieczności poprawiane, jednakże nie zawsze po skorygowaniu informacji w SEWiK aktualizowano KZD do stanu zgodnego z Systemem, najczęściej przez przeoczenie. Zgodnie z instrukcją nie można jednocześnie przy opisie charakterystyki miejsca zdarzenia wskazać przejścia dla pieszych i jezdni. Wprowadzający KZD do SEWiK, upewniając się, że zdarzenie miało miejsce na przejściu dla pieszych nie zaznaczał już jedni w systemie elektronicznym. Nie zawsze jednak pamiętano o tym, żeby dokonać odpowiedniej korekty na KZD w wersji papierowej.

(akta kontroli str.409)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Komenda była przygotowana organizacyjnie do realizacji pełnienia służby na drogach. Pozytywnie ocenić należy także podejmowanie przez Komendanta działań służących monitorowaniu bezpieczeństwa w obszarze przejść dla pieszych oraz wykorzystywanie wyników analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym do planowania działań kontrolno – prewencyjnych. KMP identyfikowała najbardziej niebezpieczne przejścia dla pieszych zgodnie z określonymi wytycznymi. W kontrolowanym okresie doszło jednak m.in. do nierzetelnego sporządzenia KZD oraz wprowadzania informacji do systemu SEWiK. Komendant podejmował skuteczne działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa, gdyż liczba wypadków drogowych kwalifikowanych jako najechanie na pieszego na przejściu dla pieszych (w tym wypadków ze skutkiem śmiertelnym) oraz kolizji spadła.

OBSZAR

2. Eliminowanie zagrożeń na przejściach dla pieszych

Opis stanu faktycznego

1. Badanie przebiegu pełnienia służb przez policjantów WRD w trakcie dziesięciu wybranych miesięcy z okresu objętego kontrolą²¹ wykazało, że spośród 110 etatowych funkcjonariuszy WRD 100 pełniło służbę na drogach.

Ustalono ponadto, że:

- średnia²² dobowa liczba policjantów na służbie pełnym wymiarze godzin wynosiła odpowiednio 36,1 w czerwcu 2016 r.; 39,8 w grudniu 2016 r.; 53,2 w czerwcu 2017 r.; 44,1 w grudniu 2017 r.; 52 w czerwcu 2018 r.; 38,4 w grudniu 2018 r.; 46,3 w czerwcu 2019 r.; 44,7 w grudniu 2019 r.; 53 w marcu 2020 r. oraz 48,5 w czerwcu

²¹ Czerwiec 2016 r.- 2020 r., grudzień 2016 r.- 2019 r. oraz marzec 2020 r.

²² Średnia liczona w odniesieniu do danego miesiąca.

2020 r., co zapewniało średnio 35,9 patroli w czerwcu 2016 r.; 23,3 w grudniu 2016 r.; 29,4 w czerwcu 2016 r.; 22,4 w grudniu 2017 r.; 27 w czerwcu 2018 r.; 22,3 w grudniu 2018 r.; 23,7 w czerwcu 2019 r.; 22,9 w grudniu 2019 r.; 27,6 w marcu 2020 r. oraz 26,2 w czerwcu 2020 r.;

- średnia obsada policjantów na pierwszej zmianie (od 6-14) wynosiła 18 policjantów w czerwcu 2016 r.; 17,2 w grudniu 2016 r.; 21,8 w czerwcu 2017 r.; 17,1 w grudniu 2017 r.; 21 w czerwcu 2018 r.; 14,5 w grudniu 2018 r.; 18,5 w czerwcu 2019 r.; 19,3 w grudniu 2019 r.; 24 w marcu 2020 r. oraz 23,8 w czerwcu 2020 r.;

- średnia obsada policjantów na drugiej zmianie (od 14-22) wynosiła 15,5 policjantów w czerwcu 2016 r.; 21 w grudniu 2016 r.; 25,6 w czerwcu 2017 r.; 21,8 w grudniu 2017 r.; 23,4 w czerwcu 2018 r.; 18,2 w grudniu 2018 r.; 23 w czerwcu 2019 r.; 21,3 w grudniu 2019r.; 25,7 w marcu 2020 r. oraz 23,8 w czerwcu 2020 r.;

- natomiast w porze nocnej (od 22-6) wynosiła 5,6 policjantów w czerwcu 2016 r.; 5 w grudniu 2016 r.; 5,8 w czerwcu 2017 r.; 5,2 w grudniu 2017 r.; 7,6 w czerwcu 2018 r.; 7,1 w grudniu 2018 r.; 6,6 w czerwcu 2019 r.; 5,8 w grudniu 2019r.; 5,3 w marcu 2020 r. oraz 5,3 w czerwcu 2020 r.;

- średnia dobowa liczba absencji wynosiła odpowiednio: 66,1 w czerwcu 2016 r.; 70,1 w grudniu 2016 r.; 10,3 w czerwcu 2017 r.; 9,6 w grudniu 2017 r.; 10,3 w czerwcu 2018 r.; 8,8 w grudniu 2018 r.; 9,7 w czerwcu 2019 r.; 9,4 w grudniu 2019 r.; 9,5 w marcu 2020 r. oraz 54,2 w czerwcu 2020 r.

(akta kontroli str.35, 410-419)

Komendant wyjaśnił, że podczas odpraw do służby przy dyslokacji brane są też pod uwagę dane z analizy, informacje z Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa oraz zebrane w codziennej służbie. Przykładem bezpośredniego wpływu analiz i zebranych danych na dyslokację służby są zmiany godziny rozpoczynania się pierwszej zmiany służby. Impulsem do tego (przesunięcia służby z godziny 6.00 rano na godzinę 5.00 rano) było zagrożenie zdarzeniami drogowymi, które nasilały się w godzinach wczesno porannych. Inna godzina rozpoczęcia pierwszej zmiany służby i obecność patroli na trasach patrolowych znacznie ograniczyła ich liczbę, w tym incydentów w miejscu szczególnie zagrożonym tj. na ul. Nakielskiej w Bydgoszczy.

(akta kontroli str. 36-56)

Na podstawie badania 50 odpraw do służby ustalono, że były one przeprowadzane zgodnie z wymogami § 11 Zarządzenia nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie pełnienia służby na drogach przez policjantów²³ oraz § 8 Zarządzenia Nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2017 r. w sprawie pełnienia służby na drogach²⁴. Policjanci przeprowadzający odprawy sprawdzali m.in.: gotowość do pełnienia służby, przekazywali informacje o aktualnym stanie bezpieczeństwa i porządku w rejonie pełnienia służby, informowali o dyslokacji patrolu oraz jego składzie, a także wskazywali jego dowódcę. Określano ponadto sposób pełnienia służby i realizacji zadań służbowych, czas przerwy oraz przypomniano o warunkach bezpiecznego jej pełnienia.

We wszystkich objętych analizą odprawach policjantom RDD polecano zwracanie szczególnej uwagi na niechronionych uczestników ruchu, a także na wykroczenia pieszych oraz wobec nich oraz pomiar prędkości w pobliżu przejść dla pieszych.

(akta kontroli str. 35-56, 420)

2. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2020 r. w KMP nie było opracowanej jednolitej procedury opiniowania projektów organizacji ruchu

²³ Dz. Urz. KGP z 2007 r., nr 13, poz. 100, ze zm.

²⁴ Dz. Urz. KGP z 2017 poz. 64, ze zm.

drogowego. W WRD utworzono specjalne stanowisko starszego specjalisty do spraw inżynierii ruchu w korpusie służby cywilnej. Osoba zatrudniona na tym stanowisku posiadała tytuł magistra inżyniera budownictwa oraz długoletnie doświadczenie w opiniowaniu projektów organizacji ruchu²⁵, 7 lat pracy w administracji publicznej i administracji samorządowej oraz 12 lat pracy na stanowisku ds. inżynierii ruchu.

Komendant wyjaśnił m.in., że wydanie opinii do projektów organizacji ruchu każdorazowo nie jest poprzedzane oględzinami miejsca, a pracą z dokumentami i mapami.

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do Komendy uwagi dotyczące wydawanych opinii do projektu organizacji ruchu.

(akta kontroli str. 36-56)

3. Analiza dokumentacji dotyczącej 10 zdarzeń kwalifikowanych jako najechanie na pieszego (wszystkich ze skutkiem śmiertelnym), wykazała że funkcjonariusze KMP dokumentujący czynności na miejscu zdarzeń oraz prowadzący postępowania wyjaśniające: sporządzali każdorazowo KZD na których umieszczano szkic miejsca zdarzenia oraz sprawozdania z wypadku ze skutkiem śmiertelnym (w formie telegramu), wykonywali zdjęcia, dokonywali pomiaru trzeźwości kierującego (pobranie krwi do badań), ustalali i rozpytywali świadków.

Komendant wyjaśnił, że dokumentowanie czynności służbowych policjanta, regulują m.in. przepisy zawarte w Wytocznych i Zarządzeniach Komendanta Głównego Policji. Są to jest ogólne zarysy, na podstawie których dokumentuje się czynności policjanta ruchu drogowego w związku ze zdarzeniem drogowym. W WRD nie ma żadnej innej formy dokumentowania zdarzeń, które miały miejsce w transeuropejskiej sieci drogowej TEN-T, niż dokumentowanie na ogólnych zasadach. Na terenie powiatu bydgoskiego sieć drogowa TEN-T jest w fazie rozbudowy. W 2016 r. trwały prace nad aktualizacją planów pracy dla korytarzy sieci bazowej TEN-T Bałtyk – Adriatyk oraz Morze Północne - Bałtyk. Ostateczne wersje dokumentów zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w grudniu 2016 r. Integralnym składnikiem tej sieci są również inteligentne systemy transportowe, których wdrażanie przyczynia się do: poprawy przepustowości sieci, bezpieczeństwa ruchu i zmniejszenia zanieczyszczenia środowiska przez transport. Na chwilę obecną w powiecie bydgoskim nie ma pełnej funkcjonalności sieci drogowej TEN-T i nie jest znany termin nałożenia zwiąanych z tym przedsięwzięciem nowych obowiązków.

(akta kontroli str. 36-56, 421)

4. W okresie objętym kontrolą KMP realizowała następujące działania o charakterze kontrolno-prewencyjnym w ramach koordynowanych akcji wojewódzkich: „Niechroniony Uczestnik Ruchu Drogowego” – NURD (58 akcji, w których udział brało 2383 funkcjonariuszy); „Pieszy” realizowany z poziomu Miasta i powiatu Bydgoskiego (19 akcji, w których udział brało 1010 funkcjonariuszy); „Bezpieczny Pieszy” z Miejskim Centrum Monitoringu w Bydgoszczy (75 akcji, w których udział brało 305 policjantów oraz 56 innych funkcjonariuszy); „Zero Tolerancji na wykroczenia” (80 akcji, w których udział wzięło 584 funkcjonariuszy) oraz „Bezpieczny Pieszy” w ramach KMP (57 akcji, w których udział brało 2 887 policjantów oraz 1 939 innych funkcjonariuszy).

Skutkiem prowadzonych akcji były ujawnienie 9 161 wykroczeń. W związku z nimi nałożono 6 671 mandatów oraz sporządzono 131 wniosków o ukaranie do sądu. W pozostałych 2 359 przypadkach sprawców wykroczeń pouczano.

²⁵ Powyżej 12 lat.

(akta kontroli str. 36-56, 318-364, 422 – 434)

Komendant wyjaśnił, że WRD prowadzi także autorskie działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa. W latach 2016 - 2018 było to działanie „Stop agresywnym zachowaniom na drodze” przy współpracy z Oddziałami Prewencji Policji w Bydgoszczy. Intensywne kontrole uczestników ruchu drogowego prowadzone wspólnie przez policjantów Ruchu Drogowego i policjantów Oddziałów Prewencji Policji miały za zadanie eliminowanie z ruchu kierujących powodujących swoją agresywną jazdą niebezpieczeństwo zaistnienia zdarzenia drogowego czy zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Działania „Zero tolerancji na wykroczenia” wraz z poprawą bezpieczeństwa w ruchu drogowym, miały skierować uwagę na konieczność stosowania się do przepisów ruchu drogowego. Od 2016, prowadzone są kolejne autorskie działania ukierunkowane wyłącznie na bezpieczeństwo pieszych w rejonach przejść dla pieszych czyli działania Bezpieczne Przejścia. Działania te prowadzone były dodatkowo przy wykorzystaniu mobilnego centrum monitoringu lub z wykorzystaniem wideorejestratorów. W ich ramach wskazywano miejsca niebezpieczne w rejonach przejść dla pieszych, a następnie za pomocą monitoringu wizyjnego sprawowany był nadzór nad miejscem.

(akta kontroli str. 36-56)

5. W zakresie poprawy bezpieczeństwa pieszych Komenda współpracowała w ramach Zespołu do działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego Miasta Bydgoszczy przy Prezydencie Miasta Bydgoszczy, w której regularnie uczestniczył Naczelnik WRD. Na tych posiedzeniach przekazywane były informacje uzyskane w ramach analiz bezpieczeństwa i omawiano problemy związane z bezpieczeństwem pieszych na przejściach. Ponadto KMP współpracowała z Zarządem Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy oraz Wojewódzkim Ośrodkiem Ruchu Drogowego (akcja „Bezpieczna droga do szkoły z Polfinkiem”), a także Aresztem Śledczym w Bydgoszczy (akcja "Prosta Droga" - program resocjalizacyjny dla osób skazanych za przestępstwa w ruchu drogowym). Nie odnotowano żadnej odmowy współpracy na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych na przejściach.

(akta kontroli str. 62-71, 429-440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Komendanta w zakresie eliminowania zagrożeń na przejściach dla pieszych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski
1. Terminowe wprowadzanie informacji o zdarzeniach drogowych do SEWiK.
2. Rzetelne sporządzanie KZD oraz odwzorowywanie ich w systemie SEWiK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, września 2020 r.

Kontroler
Artur Nierebiński
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki

.....
podpis

.....
podpis