



STRAŻ MIEJSKA  
W CZĘSTOCHOWIE  
WPLYNĘŁO DNIA  
28.06.2016  
Nr 2458  
Ilość zał ..... podpis *izby*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.003.04.2016  
P/16/035

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/035 - Realizacja przez Policję i straże miejskie (gminne) zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Dariusz Bienek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99369 z dnia 1 marca 2016 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska <sup>1</sup> w Częstochowie, ul. Krakowska 80/3, 42-203 Częstochowa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Hołubiczko, Komendant Straży Miejskiej w Częstochowie <sup>2</sup>  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie<sup>3</sup> Najwyższej Izby Kontroli działania Straży inicjujące poprawę istniejących lub wprowadzenie nowych rozwiązań infrastrukturalnych w latach 2014-2015<sup>4</sup>, które podejmowane były w związku z sytuacjami zagrażającymi bezpieczeństwu pieszych i rowerzystów, jak i działania w ramach współpracy z instytucjami pozarządowymi, Miejskim Zarządem Dróg i Transportu w Częstochowie<sup>5</sup>, a także udział w konsultacjach dotyczących proponowanych zmian w organizacji ruchu drogowego, mogły mieć wpływ na wzrost bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, niemniej jednak – w ocenie NIK – działania te były niewystarczające. Komendant nie podejmował działań w zakresie identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów co, zdaniem NIK, ograniczało możliwość efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów straży poprzez koncentrowanie jej działań w obrębie takich miejsc i ich monitorowania celem poprawy poziomu bezpieczeństwa wymienionych uczestników ruchu. W trakcie kontroli Komendant otrzymał z Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie analizę stanu bezpieczeństwa pieszych uczestników ruchu drogowego w lutym 2016 r. na terenie podległym Komendzie, w związku z czym wyznaczył w tych szczególnie niebezpiecznych miejscach działania patroli. Pozytywnie należy ocenić włączenie się Straży do programów i działań profilaktycznych z zakresu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, co wpływało na wzrost świadomości zagrożeń bezpieczeństwa wśród jego uczestników. NIK pozytywnie ocenia również przeprowadzanie patroli rowerowych, co umożliwiała dokonanie oceny przystosowania istniejącej infrastruktury dla potrzeb rowerzystów i ich bezpieczeństwa. W ramach stałej

<sup>1</sup> Zwana dalej „Strażą” lub „SM”.

<sup>2</sup> Powołany na stanowisko z dniem 29 kwietnia 1999 r., zwany dalej „Komendantem”.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>4</sup> Zwanych dalej „latami objętymi kontrolą” lub „okresem objętym kontrolą”.

<sup>5</sup> Zwany dalej „MZDiT”.

współpracy z Komendą Miejską Policji w Częstochowie<sup>6</sup> prawidłowo realizowano zadania podczas wspólnych patroli, obejmujących działania w zakresie ruchu drogowego. Zrealizowano wymagane ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>7</sup> działania polegające na organizacji i przeprowadzeniu wspólnie z Policją szkoleń strażników miejskich.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W latach 2014-2015 SM wykorzystywała od 111,9 do 130,9 etatów<sup>8</sup>, w ramach których zatrudniała od 76 do 80 strażników. Na dzień 31 grudnia 2015 r. wszyscy zatrudnieni strażnicy (80 osób) mieli ukończone szkolenie podstawowe. W okresie objętym kontrolą SM nie kierowała strażników na szkolenia specjalistyczne w zakresie ruchu drogowego. Szkolenie podstawowe strażników miejskich przeprowadził Ośrodek Szkolenia w Warszawie. Program szkolenia podstawowego obejmował zagadnienia związane z kontrolą ruchu drogowego w wymiarze 60 godzin, w tym 10 godzin zajęć praktycznych. Część teoretyczna szkolenia obejmowała zagadnienia z zakresu przepisów, zasad bezpieczeństwa oraz dokumentacji dopuszczającej do uczestnictwa w ruchu drogowym. W części tej omawiano zasady bezpieczeństwa robót prowadzonych w pasie drogowym, uprzywilejowania w ruchu drogowym oraz postępowania na drogach wewnętrznych. Część praktyczna obejmowała tematykę związaną ze znakami i sygnałami drogowymi, kontrolą ruchu drogowego, usuwaniem pojazdów i ich unieruchamianiem (poprzez blokowanie kół), sposobem podawania sygnałów do zatrzymania pojazdów, sposobem używania urządzeń rejestrujących oraz zabezpieczeniem miejsca zdarzenia. Szkolenie w zakresie kontroli ruchu drogowego było przeprowadzane przez wykładowcę ruchu drogowego z Centrum Szkolenia Policji w Legionowie oraz naczelnika ruchu drogowego Policji w Legionowie. W latach 2014-2015 Komendant nie inicjował dokształcania strażników miejskich w kontroli ruchu drogowego. Strażnicy nie zgłaszali indywidualnych potrzeb szkoleniowych. Byli na bieżąco informowani o zmianach w przepisach dotyczących ruchu drogowego<sup>9</sup> za pośrednictwem wewnętrznej aplikacji informatycznej. W dniach 21 marca – 5 kwietnia 2016 r. z inicjatywy Komendanta dla strażników zostało przeprowadzone uzupełniające trzydniowe szkolenie<sup>10</sup> doskonalące z zakresu kontroli ruchu drogowego w granicach ustawowych uprawnień straży gminnych (miejskich). Szkolenie to zostało przeprowadzone przez funkcjonariuszy Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie.

(dowód: akta kontroli str. 35-37,45,225-230,346-354,439-440,595-596,598)

<sup>6</sup> Zwaną dalej „KMP”.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2profilu013, poz. 1383 ze zm., zwana dalej „ustawą o strażach”.

<sup>8</sup> Według planu (z dnia 31 października 2013 r.) na 1 stycznia 2014 r. w Straż dysponowała 102,9 etatami, z których wykorzystano 111,9 etatów z tego 76 strażników i 35,9 etatów na stanowiskach pracowników administracyjnych, w tym 25 do obsługi monitoringu wizyjnego). Przekroczenie stanu zatrudnienia nastąpiło wskutek realizacji projektu pn „Budowa monitoringu wizyjnego dla miasta Częstochowy – Bezpieczny Region (etap II w obszarze rewitalizacji miasta)”, gdzie jedno z jego założeń dotyczyło utworzenie 33 nowych stanowisk pracy do 12 grudnia 2014 r. Stan zatrudnienia 1 stycznia 2015 r. planowany był w liczbie 126,9 etatów, a zatrudnionych było 123,4 (w tym 76 strażników i 47,4 etatów na stanowiskach pracowników administracyjnych, w tym 37 do obsługi monitoringu wizyjnego). Na dzień 31 grudnia 2015 r. planowana liczba etatów wyniosła 131,9, a wykorzystano 130,9 etatów, z tego 80 strażników i 50,9 etatów na stanowiskach pracowników administracyjnych, w tym 40 do obsługi monitoringu wizyjnego.

<sup>9</sup> Strażnikom przekazane zostały informacje o następujących zmianach w przepisach dotyczących ruchu drogowego: 22 maja 2014 r. - w kwestiach zezwolenia na jazdę rowerem przez i wzdłuż wału przeciwpowodziowego oraz wprowadzenia za pośrednictwem ustawy o drogach publicznych definicji legalnej „drogi rowerowej” oraz 13 kwietnia 2015 r. - w kwestii wykroczeń dotyczących „niechronionych uczestników ruchu” w kontekście zmian wprowadzonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 506).

<sup>10</sup> Przeprowadzono je 21 i 23 marca oraz 5 kwietnia 2016 r.

# 1. Działania Straży w zakresie identyfikacji i monitorowania lokalizacji najbardziej niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach objętych kontrolą nie został ustalony przez Komendanta obowiązek wyznaczania miejsc niebezpiecznych w ruchu drogowym, w tym dla pieszych i rowerzystów. Nie ustalono kryteriów wyboru lokalizacji takich miejsc, gdyż – jak wyjaśnił Komendant – straż gminne nie mają takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 374)

1.2. Za lata 2014 i 2015 sporządzane były miesięczne/roczne analizy<sup>11</sup> jakości pracy strażników i ogólnych jej efektów, omawiane podczas narad z udziałem kierownictwa Oddziału Ochrony Porządku Publicznego Straży<sup>12</sup>. Jak wyjaśnił Komendant, z uwagi na brak obowiązku nie były sporządzane analizy (sprawozdania) dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 375, 380-382, 453-457)

1.3. W 2014 r. Straż wraz z Policją i MZDiT wyznaczona została przez Radę Miasta do realizacji zadań określonych w Miejskim programie zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego na lata 2011-2014 pod nazwą „Bezpieczna Częstochowa”<sup>13</sup>. Do zadań z zakresu czuwania nad porządkiem w ruchu drogowym<sup>14</sup>, wyznaczonych ww. jednostkom, w tym Straży, należało m.in. zmniejszenie liczby wypadków i kolizji<sup>15</sup> oraz udziału pieszych w wypadkach<sup>16</sup>, a także eliminacja z ruchu drogowego nietrzeźwych uczestników<sup>17</sup>. Zadania nie dotyczyły identyfikowania i monitorowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli 241-249)

W latach 2014-2015 Straż zrealizowała jeden wniosek<sup>18</sup> i udzieliła 15 odpowiedzi na interpelacje i pytania radnych Częstochowy w zakresie zagadnień dotyczących bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 37-39, 55-110)

1.4. W okresie objętym kontrolą Straż nie podejmowała działań w zakresie identyfikacji miejsc niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów oraz nie otrzymywała informacji dotyczących takich miejsc. Komendant nie występował do jednostek Policji funkcjonujących na terenie miasta o dane z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji. SM nie prowadziła własnej bazy danych dotyczących zdarzeń drogowych, natomiast posiadała bazę zgłoszeń w zakresie porządku drogowego. Zgłoszenia były gromadzone w aplikacji

<sup>11</sup> Forma statystyki dla poszczególnych strażników z m.in. z liczby nałożonych mandatów.

<sup>12</sup> W przypadku stwierdzenia uwag, co do pracy strażników bezpośredni przełożeni przeprowadzali rozmowy z podległymi im strażnikami lub też sporządzali pisma dyscyplinujące dla tych strażników.

<sup>13</sup> Przyjętym do realizacji uchwałą Rady Miasta Częstochowy NR 808/LXVIII/2010 z dnia 8 listopada 2010 r., zwany dalej „Programem”.

<sup>14</sup> W ramach celów określonych w Segmencie nr 4 – „Komunikacyjnym”.

<sup>15</sup> Poprzez wzmożoną kontrolę miejsc niebezpiecznych, propagowanie i udział w kampaniach i akcjach dotyczących poprawy bezpieczeństwa w komunikacji oraz podniesienie kultury jazdy kierowców.

<sup>16</sup> Poprzez wzmożenie działań prewencyjnych w miejscach niebezpiecznych, propagowanie i udział w kampaniach i akcjach dotyczących poprawy bezpieczeństwa w komunikacji, prowadzenie spotkań w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

<sup>17</sup> Poprzez typowanie miejsc i dni, w których nietrzeźwi stwarzają największe zagrożenie; udział w akcjach prewencyjnych, rozbudowę monitoringu wizyjnego, prowadzenie działalności edukacyjnej w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

<sup>18</sup> Wniosek Radnego (Społecznego Konsultanta ds. Komunikacji Rowerowej o akceptację przez Straż formy ulotki edukacyjnej.

<sup>19</sup> W 2014 r. SM odpowiadała dwukrotnie (w kwestii: nieprawidłowego parkowania pojazdów na chodnikach w rejonie Urzędu Miasta oraz skarg na rowerzystów w rejonie dworca PKP Raków), a w 2015 r. odpowiadała 13 razy (w kwestiach m.in.: nieprawidłowego parkowania na chodnikach i ścieżkach rowerowych, nieprzestrzegania przepisów przez pieszych i rowerzystów, usuwania wraków samochodów, zajmowania chodników oraz bram wjazdowych przez handlujących)

dyspozytorskiej Centrum Powiadamiania Ratunkowego w Częstochowie<sup>20</sup> na stanowisku dyżurnego Straży. W aplikacji dane gromadzono m.in. w następujących kategoriach: [1] parkowanie na zakazie, chodniku, trawniku i miejscu dla inwalidy, [2] blokowanie dostępu do bramy, wjazdu i przejścia, [3] zdarzenie z udziałem nietrzeźwego kierującego pojazdem, [4] wypadek drogowy i kolizja. W przypadku zgłoszenia, które wymagało współudziału innych, kompetentnych służb (Policja, straż pożarna, pogotowie) dyżurny Straży przekazywał im odpowiednie informacje.

(dowód: akta kontroli str. 39,357-358,375-378)

- 1.5. W latach 2014-2015 Straż przekazała m.in.: do MZDiT 977 zgłoszeń<sup>21</sup> (554 w 2014 r. – i 423 w 2015 r.) dotyczących sytuacji zagrażających bezpieczeństwu pieszych i rowerzystów<sup>22</sup>. Straż złożyła także 10 wniosków, z tego siedem do MZDiT i po jednym do Komendy Miejskiej Policji w Częstochowie<sup>23</sup>, Częstochowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej oraz Kierownika „Osiedla 1000 - lecia Wschód”. Osiem wniosków dotyczyło uregulowania kwestii niewłaściwego parkowania pojazdów utrudniających poruszanie się pieszych i rowerzystów, a dwa zmiany organizacji ruchu. Dwa wnioski<sup>24</sup> złożone w 2014 r. zostały zrealizowane, natomiast spośród ośmiu wniosków z 2015 r. nie zrealizowano siedmiu<sup>25</sup>, a jeden był w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str.40,43-44,111-208)

- 1.6. Realizując działania określone w art. 9 ust. 5 pkt 5 ustawy o strażach w 2014 r. strażnicy SM trzykrotnie brali udział we wspólnych szkoleniach z funkcjonariuszami Policji. Dotyczyły one postępowania podczas wypadków spowodowanych tlenkiem węgla, pełnienia przez strażników funkcji oskarżycieli publicznych i nieprawidłowości w postępowaniu mandatowym oraz podczas czynności wyjaśniających związanych ze skierowaniem do sądu wniosku o ukaranie. W 2015 r. pracownicy straży nie uczestniczyli we wspólnych szkoleniach, natomiast w 2016 r. w dniach 21 marca - 5 kwietnia z inicjatywy Komendanta przeprowadzone zostało wspólne szkolenie z zakresu ruchu drogowego. W ramach tego szkolenia poruszane zostały tematy związane z: podstawowymi naruszeniami przepisów w ruchu drogowym, podstawami prawnymi i zasadami przeprowadzania kontroli drogowej, przepisami prowadzenia i zabezpieczania robót prowadzonych w pasie drogowym, przepisami w zakresie usuwania pojazdów oraz obowiązującymi na drogach wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 45, 439-440,595-596,598)

- 1.7. Prezydent Miasta Częstochowa<sup>26</sup> 6 listopada 1999 r. zawarł z Komendantem Miejskim Policji w Częstochowie porozumienie<sup>27</sup> określające zasady współpracy Straży z Policją. W Porozumieniu zostały określone następujące zadania związane z ruchem drogowym: organizowanie wspólnych służb i działań zmierzających do eliminacji negatywnych zjawisk w ruchu drogowym, udział w programach profilaktycznych mających na celu poprawę bezpieczeństwa na terenie miasta, wymiana informacji o poszukiwanych

<sup>20</sup> Zwane dalej „CPR”.

<sup>21</sup> Z czego 473 (282 w 2014 r. i 191 w 2015 r.) było wynikiem zgłoszeń mieszkańców, a 504 (272 w 2014 r. i 232 w 2015 r.) na podstawie notatek strażników (obserwacji podczas wykonywania patroli).

<sup>22</sup> Dotyczyły m.in. niewłaściwego (niesprawnego) oświetlenia, oznakowania lub jakości nawierzchni (również czystości i braku odśnieżania) chodników, dróg rowerowych bądź przejść dla pieszych.

<sup>23</sup> Zwana dalej „KMP”.

<sup>24</sup> Dotyczące zamontowania słupków na chodnikach dla uniemożliwienia parkowania pojazdów.

<sup>25</sup> Wnioski zostały złożone w drugiej połowie 2015 r.

<sup>26</sup> Zwany dalej „Prezydentem Częstochowy”.

<sup>27</sup> Zwane dalej „Porozumieniem”.

pojazdach i ich sprawdzania w ewidencji policyjnej oraz planowanie comiesięcznych wspólnych patroli.

(dowód: akta kontroli str. 440-442,449-452)

Kolejne porozumienia o współpracy pomiędzy Gminą Miastem Częstochowa<sup>28</sup> a KMP zostały zawarte 9 kwietnia 2009 r., a pomiędzy Gminą, KMP i Strażą 26 października 2015 r. Porozumienia te dotyczyły Systemu Monitoringu Wizyjnego Miasta, a w szczególności jego obsługi, zasad dostępu do zapisów oraz reakcji na zdarzenia ujawnione przez ww. monitoring. W 2014 r. Straż podjęła z MZDiT współpracę w zakresie kontrolowania obszaru płatnego parkowania w śródmieściu Częstochowy.

(dowód: akta kontroli str. 233-240,440-442,525)

- 1.8. Straż nie była w posiadaniu miejskiego „Programu poprawy bezpieczeństwa pieszych w ruchu drogowym na lata 2015-2016 Wydziału Ruchu Drogowego KMP w Częstochowie”. Komendant Miejski Policji w Częstochowie wyjaśnił, że nie wystąpił obowiązek przekazania tego programu Staży.

(dowód: akta kontroli str. 39,478)

Straż nie otrzymywała oraz nie występowała do Policji o udostępnienie analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, natomiast miejsca niebezpieczne - jak wyjaśnił Komendant Miejski Policji w Częstochowie - były wskazywane strażnikom podczas odpraw przeprowadzanych w KMP. Komendant Miejski Policji zadeklarował, że począwszy od marca 2016 r. analizy wraz z identyfikacją takich miejsc będą przekazywane do Straży.

W dniu 23 marca 2016 r. Straż otrzymała z KMP „Analizę stanu bezpieczeństwa pieszych uczestników ruchu drogowego na terenie podległym KMP w Częstochowie w miesiącu lutym 2016 r.”. Komendant oświadczył, że na jej podstawie od 24 marca 2016 r. Straż podjęła zintensyfikowane działania, mające na celu poprawę bezpieczeństwa pieszych w miejscach wskazanych w powyższej analizie.

(dowód: akta kontroli str. 39, 478-479, 604-617)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nieustalenie kryteriów wyboru miejsc niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów oraz brak działań w zakresie identyfikacji tych miejsc, jak również niesporządzanie analiz dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym, jakkolwiek wynika z braku obowiązku typowania takich miejsc, to ograniczało jednak możliwości koncentrowania działań Straży w obrębie przedmiotowych miejsc i ich monitorowania pod względem zapewnienia bezpieczeństwa ww. uczestników ruchu. O potrzebie podejmowania przedstawionych działań świadczy liczba 394 wypadków drogowych w powiecie częstochowskim w latach 2012-2014, których uczestnikami byli piesi (odpowiednio: 128, 137 i 129). Zdaniem NIK, identyfikowanie niebezpiecznych miejsc dla ruchu pieszych i rowerzystów i podejmowanie działań dla usunięcia zagrożeń, ma istotny wpływ na poprawę bezpieczeństwa wymienionych uczestników ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 39,357-358,374-378,380-382,453-457,490)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dokonania Straży inicjujące poprawę istniejących lub wprowadzenie nowych rozwiązań infrastrukturalnych, miały wpływ na wzrost bezpieczeństwa ww. uczestników ruchu drogowego. Zrealizowano wymagane ustawą o strażach działania polegające na organizacji i przeprowadzeniu

<sup>28</sup> Zwana dalej „Gminą”

wspólnie z Policją szkoleń strażników miejskich. Brak było natomiast działań w zakresie identyfikacji i monitorowania miejsc szczególnie niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów, co - zdaniem NIK - ograniczało możliwość efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów Straży poprzez koncentrowanie jej działań w obrębie takich miejsc i ich monitorowania celem poprawy poziomu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

## 2. Skuteczność działań Straży na rzecz bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

2.1 W latach objętych kontrolą w Straży nie zidentyfikowano problemów i trudności systemowych w zakresie realizacji ustawowego zadania związanego z kontrolą ruchu drogowego. Komendant w wyjaśnieniach wskazywał, że w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym nie wystąpiła intensyfikacja zgłoszeń ze strony mieszkańców. Nadzorem i analizą obejmowano całokształt realizacji przez Straż zadań ustawowych.

(dowód: akta kontroli str. 375-378,519)

2.2. Wszyscy zatrudnieni na dzień 31 grudnia 2015 r. strażnicy (80 osób) posiadali upoważnienie do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego, natomiast do wykonywania kontroli ruchu drogowego uprawnienia posiadało 79 strażników. Na podstawie analizy akt osobowych<sup>29</sup> stwierdzono, że powyższe uprawnienia strażnicy uzyskali w ramach ukończonego szkolenia podstawowego. Szkolenie dające ww. uprawnienia przeprowadzane było przez wykładowców Centrum Szkolenia Policji w Legionowie oraz naczelnika ruchu drogowego Komendy Powiatowej Policji w Legionowie i obejmowało zakres określony w załączniku Nr 8 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego<sup>30</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 226-227, 231-232 )

2.3. Monitoring wykonywania zadań przez patrole Straży prowadzony był poprzez codzienną kontrolę działań strażników przeprowadzaną przez bezpośrednich przełożonych po zakończeniu patrolu, na podstawie wpisów wprowadzanych do modułu statystycznego oraz notatek służbowych (zawierających m.in. wyniki wspólnych patroli z pracownikami MZDiT lub Policją). Również dyżurny SM na bieżąco egzekwował prawidłową realizację zgłoszeń zleconych strażnikom, co dokumentowano wpisami w aplikacji dyspozytorskiej. W Straży wykonywane były ponadto comiesięczne zestawienia wyników pracy strażników, operatorów monitoringu oraz zgłoszeń od mieszkańców, które były porównywane do tego samego okresu poprzedniego roku. Z wyjaśnień Komendanta wynika, że bieżące monitorowanie i nadzorowanie skuteczności realizacji zadań przez strażników SM prowadzi się poprzez m.in. wykonywane, na podstawie rozporządzenia 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<sup>31</sup>, comiesięczne zestawienia, w tym wyników pracy strażników, operatorów monitoringu oraz zgłoszeń od mieszkańców, porównywane miesiąc do miesiąca roku poprzedniego, ponieważ bieżąca analiza zastosowanych przez strażników środków prawnych (mandatów, pouczeń oraz złożonych wniosków do sądu) pozwala na ukierunkowanie ich działań w celu efektywnego, a tym samym

<sup>29</sup> Badaniu poddano akta osobowe 10 strażników SM, którzy uprawnienia uzyskali w latach objętych kontrolą (po pięciu z 2014 r. i 2015 r.).

<sup>30</sup> Dz.U. Nr 132, poz. 841 ze zm.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 639 ze zm.

skuteczniejsze eliminowanie wykroczeń. Dane te, według ww. wyjaśnień, są wykorzystywane do monitorowania rodzaju ujawnionych wykroczeń, co w dalszej perspektywie działania straży pozwala na tzw. zadaniowanie strażników pod kątem przeciwdziałania wykroczeniom zgłaszanym przez mieszkańców, jako najbardziej uciążliwe w danym okresie czasu.

W latach 2014-2015 Straż nie miała określonych wskaźników/mierników realizacji zadań, ponieważ jak wyjaśnił Komendant zarówno przepisy ustawy o strażach, jak i władze miasta nie wskazały na konieczności określenia takich wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 357-368, 443-444,453)

Jak wyjaśnił Komendant dyslokacji patroli dokonywano w oparciu o przyjęte zgłoszenia, doświadczenia kadry kierowniczej Straży oraz wymianę informacji pomiędzy strażnikami a dowódcami Sekcji Terenowych oraz Kierownikami Referatów<sup>32</sup>. Dodatkowym wyznacznikiem były prośby (zapotrzebowania) o współpracę zgłaszane przez organizatorów różnego rodzaju imprez (np. pieszych pielgrzymek, przejazdu rowerzystów w ramach imprezy pn. „Masa Krytyczna”, biegów rekreacyjnych).

Weryfikacja wykonywania zadań przez patrole Straży w miejscach wyznaczonych dokonywana była w pierwszej kolejności przez dyżurnego za pomocą systemu łączności radiowej z patrolami oraz w przypadku samochodów patrolowych<sup>33</sup> poprzez aplikację „MAPA”, wchodzącą w skład modułu dyspozytorskiego SM w ramach aplikacji w CPR. Wykonanie zadań w zakresie merytorycznym weryfikowano w ramach bieżącego nadzoru przełożonych poprzez kontrolę dokumentacji sporządzanej przez strażników (analizę zapisów notatników, sporządzonych dokumentów). Komendant dodał, że niezależnie od powyższego funkcjonariusze komórki kontroli wewnętrznej dokonywali dodatkowej kontroli co do sposobu, terminowości i jakości podejmowanych interwencji oraz obecności patroli w wyznaczonym rejonie.

(dowód: akta kontroli str. 357-368,444-445, 605 )

W latach objętych kontrolą do Straży wpłynęło 21 wniosków o podjęcie działań w miejscach niebezpiecznych dla pieszych i rowerzystów. Wnioski złożyły osoby prywatne, MZDiT, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, wspólnota mieszkaniowa, kierownik osiedla, wydziały Urzędu Miasta (Ochrony Środowiska oraz Kultury Promocji i Sportu) oraz Dyrektor Muzeum Częstochowskiego. Wnioski dotyczyły w 17 przypadkach niewłaściwego parkowania, a w czterech utrudnień w ruchu pieszych<sup>34</sup>. W wyniku działań podjętych przez Straż zrealizowano 12 wniosków, dwa były w trakcie realizacji, a w siedmiu przypadkach Straż skierowała swoje wnioski do kompetentnych podmiotów, mających podstawy do ich realizacji. W efekcie podjętych działań m.in. ograniczono parkowanie na chodnikach poprzez zamontowanie słupków odgradzających (ul. Łukasińskiego i Korczaka) oraz podjęte zostały czynności w celu zmiany organizacji ruchu na Promenadzie im. Cz. Niemena.

(dowód: akta kontroli str. 446,458-462)

<sup>32</sup> Np. dworzec PKS w Częstochowie wytypowano jako rejon stałej obecności patroli ze względu na charakter obiektu i możliwość występowania tam określonych zagrożeń (był on objęty szczególnym nadzorem zwłaszcza w piątek w godzinach popołudniowych, kiedy to duża ilość młodzieży wracała z internatów i akademików do miejsc stałego zamieszkania). Z kolei codzienna obserwacja terenu przy torowisku pozwoliła również na wytypowanie niebezpiecznego miejsca w okolicy ul. Rejtana - nielegalnego przejścia przez torowisko kolejowe.

<sup>33</sup> Aplikacja ta pozwalała na stałą lokalizację on-line samochodów w trakcie pełnienia służby (dzięki nadajnikom GPS) poprzez przedstawianie ich numeru na mapie miasta, jak również na odtworzenie przemieszczania się pojazdów na podstawie zarchiwizowanych danych.

<sup>34</sup> Utрудnienia miały związek m.in. z niebezpiecznym poruszaniem się rowerzystów i motorowerzystów po chodnikach czy promenadzie oraz z niestosowaniem się kierujących pojazdami do przepisów ruchu drogowego oraz zasad organizacji ruchu w danym miejscu.



SM oprócz działań profilaktycznych (przedstawionych w pkt. 2.10. nin. wystąpienia) oraz złożenia wniosków dotyczących zmian w infrastrukturze drogowej (przedstawionych w pkt.1.5. wystąpienia) nie podejmowała innych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 446)

2.4. Poza ewidencją określoną w części III załącznika do rozporządzenia 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<sup>35</sup> w systemie informatycznym Straży, w module statystyka gromadzono dane dotyczące przeprowadzenia poszczególnych interwencji (jej miejsca, daty, czasu podjęcia, rodzaju zdarzenia) oraz użytych przez strażnika środków restrykcyjnych (mandat karny, pouczenie, sporządzenie wniosku do sądu o ukaranie). Szczegółowość danych była zgodna z określoną w załączniku do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego<sup>36</sup>, za wyjątkiem liczby przydzielonych kierującym punktów karnych, która była uwzględniana w zestawieniu przekazywanym do KMP wraz z kartami PRD-5 w formie papierowej<sup>37</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 357-368, 527, 540-542)

2.5. Według danych zgromadzonych w module statystyka (oraz przedstawionych w rocznych sprawozdaniach z działalności SM), w 2014 r. było 2 456 zgłoszeń dotyczących porządku i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a w 2015 r. - 2 625 takich zgłoszeń. Wzrosła z 520 w 2014 r. do 577 w 2015 r. (o 10,9%) liczba zgłoszeń dotyczących kierujących naruszających przepisy w zakresie parkowania w rejonie przejść dla pieszych oraz na chodnikach i drogach rowerowych. Z 668 do 613 (o 8,9%) zmniejszyła się liczba interwencji<sup>38</sup> wobec ww. kierujących. Strażnicy w wyniku ich przeprowadzenia zastosowali odpowiednio: 458 i 403 środków prawnych, w tym 21 pouczeń i 5 mandatów oraz 23 pouczenia i 1 mandat za parkowanie w rejonie przejść dla pieszych, 372 pouczenia i 15 mandatów oraz 342 pouczenia i 20 mandatów za parkowanie pojazdów na chodnikach, a także 44 pouczenia i 1 mandat oraz 16 pouczeń i 1 mandat na drogach rowerowych.

(dowód: akta kontroli str. 251-252, 258-259, 297-298, 305-306, 528, 595)

Z analizy sprawozdań z działalności Straży w latach 2014-2015 wynika, że w odniesieniu do roku 2013 wzrosła liczba:

- przeprowadzonych kontroli ruchu w rejonach przejść dla pieszych z 738 do 948 w 2014 r. i do 945 w 2015 r.,
- kontroli miejsc nieprawidłowego parkowania z 2 588 do 2 672 w 2014 r. i do 3 624 w 2015 r.,
- stwierdzonych przez Straż nietrzeźwych rowerzystów z 17 do 19 w 2014 r. i do 25 w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 259, 305, 585)

2.6. Pracownicy SM w okresie objętym kontrolą nie brali udziału w wizytacjach studyjnych mających na celu zapoznanie się z rozwiązaniami infrastrukturalnymi,

<sup>35</sup> Dz.U. z 2013, poz. 639 ze zm.

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 488.

<sup>37</sup> Ewidencja kart wykroczeń drogowych PRD5 nie była prowadzona w odrębnym systemie informatycznym

<sup>38</sup> Zmniejszenie liczby interwencji wynikało z faktu, iż z jednego zgłoszenia patrol realizujący mógł ujawnić więcej niż jeden źle zaparkowany pojazd, w wyniku czego odnotował 10 interwencji.

instytucjonalnymi oraz prawnymi związanymi z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w tym pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str.40)

2.7. W latach 2014-2015 Straż współpracowała przy opiniowaniu trzech organizacji ruchu na terenie Częstochowy. Jej udział<sup>39</sup> miał charakter konsultacji i dotyczył:

- w 2014 r.: uwag do układu drogowego w kontekście bezpieczeństwa uczestników ruchu na starym rynku w Częstochowie, zawartych w odpowiedzi<sup>40</sup> określającej wytyczne do umiejscowienia monitoringu wizyjnego, zarządzanego przez SM;
- w 2015 r.: uczestnictwa przedstawiciela Straży w spotkaniach roboczych<sup>41</sup> w związku z realizacją czynności w sprawie interpelacji Radnego Rady w zakresie uporządkowania ruchu pieszych i rowerzystów na Promenadzie im. Czesława Niemena w Częstochowie oraz ograniczenia ruchu pojazdów przez wnioskowaną do MZDiT zmianę organizacji ruchu w rejonie Muzeum Ratusza w związku ze skargami mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 209-216, 549-550)

2.8. Straż w ramach stałej współpracy z KMP w latach 2014-2015 uczestniczyła we wspólnych patrolach, w ramach których realizowała zadania z zakresu ruchu drogowego. Zadania te realizowała m.in. w ramach akcji: „Niechronieni Użytkownicy Ruchu Drogowego<sup>42</sup> (NURD)”, „Pieszy”<sup>43</sup> oraz „Pasy”<sup>44</sup>. W 2014 r. strażnicy udział wzięli: trzykrotnie w akcji NURD (udział wzięło 12 strażników), czterokrotnie w akcji „Pasy” (16 strażników) oraz siedem razy w akcji „Pieszy” (20 strażników). W 2015 r. strażnicy udział wzięli: dziewięć razy w akcji NURD (udział wzięło 33 strażników), czterokrotnie w akcji „Pasy” (14 strażników) oraz 47 razy w akcji „Pieszy” (93 strażników). Wspólne patrole strażnika miejskiego z policjantem Wydziału Ruchu Drogowego w ramach akcji „NURD”, odbyły się w dziewięciu miesiącach w dniach określonych w załączniku nr 1 (harmonogramu) do *Planu działań kontrolno-prewencyjnych na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2015 r.* Natomiast w pozostałych trzech miesiącach nie były przeprowadzane. Poza ww. akcjami, w latach 2014-2015, Straż wspólnie z Policją brała udział w akcjach „Znicz” przeprowadzanych w okresie święta „Wszystkich Świętych”, w ramach których strażnicy wspólnie

<sup>39</sup> Strażnicy uczestniczący w konsultacjach mieli wykształcenie w jednym przypadku średnie, a w dwóch przypadkach wyższe oraz posiadali minimum 10 letni staż pracy w Straży.

<sup>40</sup> Z dnia 1 lipca 2014 r. na pismo z 13 czerwca 2016 r. Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Estetyki Miasta dotyczące przygotowań do ogłoszenia konkursu na koncepcję architektoniczną starego rynku w Częstochowie.

<sup>41</sup> Z udziałem przedstawicieli Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu Miasta Częstochowy, MZDiT, rowerzystów i Radnego Rady Miasta Częstochowy.

<sup>42</sup> W ramach tej akcji zadania strażników polegały na:

- reakcji wobec kierujących pojazdami silnikowymi, którzy nie przestrzegają przepisów ruchu drogowego w stosunku do pieszych i rowerzystów;

- ujawnianiu i represjonowaniu wykroczeń popełnianych przez tzw. niechronionych uczestników ruchu drogowego;

- podjęciu środków prewencyjnych w stosunku do nietrzeźwych pieszych i rowerzystów;

- egzekwowaniu przestrzegania przepisów ruchu drogowego przez osoby kierujące rowerami lub motorowerami, zwracając uwagę na stan techniczny oraz obowiązkowe wyposażenie i oświetlenie tych pojazdów;

- egzekwowaniu obowiązku posiadania karty rowerowej lub wymaganej kategorii uprawnień do kierowania pojazdami

<sup>43</sup> W ramach tej akcji przeprowadzono wspólne działania w ciągu 48 dni w 2015 r. Zadania strażników polegały na:

- podejmowaniu działań i stosowaniu środków represji wobec pieszych uczestników ruchu drogowego, naruszających obowiązujące w tym zakresie przepisy;

- egzekwowaniu od pieszych obowiązku używania elementów odbłaskowych poza obszarem zabudowanym, w porze od zmierzchu do świtu i stosowaniu wobec tych osób przewidzianej prawem represji;

- legitymowaniu uczestników ruchu drogowego w relacji pieszy – kierujący, kierujący – pieszy, naruszających w tym zakresie przepisy i stosowaniu względem tych osób przewidzianej prawem represji;

- ujawnianiu nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej, która może być przyczyną zdarzeń drogowych z udziałem pieszych;

- legitymowaniu rowerzystów, naruszających obowiązujące przepisy ruchu drogowego i stosowaniu wobec nich przewidzianej prawem represji.

<sup>44</sup> W ramach tej akcji przeprowadzono wspólne działania 12 marca, 16 czerwca i 9 września 2015 r. Strażnicy zobowiązani byli do przeprowadzenia kontroli pojazdów samochodowych w zakresie używania pasów bezpieczeństwa lub stosowania urządzeń do bezpiecznego przewożenia dzieci oraz egzekwowania wypełniania tego obowiązku lub stosowania środków represji przewidzianych prawem wobec osób naruszających przepisy ruchu drogowego w tym zakresie.

z policjantami czuwali nad bezpieczeństwem w ruchu drogowym szczególnie w rejonach cmentarzy. Komendant nie miał żadnych uwagi i zastrzeżeń do współpracy Straży z KMP w zakresie działań na rzecz utrzymania porządku w ruchu drogowym. W przekazywanych Prezydentowi Miasta Częstochowa oraz Komendantowi Wojewódzkiemu Policji corocznych sprawozdaniach z działalności Straży informowano o akcjach podejmowanych przez Straż wspólnie z Policją.

(dowód: akta kontroli str. 264-295, 317-342, 355-356, 514-516, 587-591, 599-600)

2.9. W Straży nie wyznaczono funkcjonariusza odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Komendant w wyjaśnieniu wskazał, że działanie takie byłoby niecelowe i nieuzasadnione, gdyż Straż posiada jedynie w wąskim zakresie kompetencje do interwencji co do naruszeń porządku drogowego. Według wyjaśnień, coroczna analiza zgłoszeń<sup>45</sup> od mieszkańców wskazywała, że w Częstochowie priorytetem działań winna być ochrona porządku publicznego, a obowiązujące przepisy nie obligują do zatrudnienia takiego pracownika. W okresie objętym kontrolą do Straży nie wpłynął żaden wniosek w zakresie powołania w jej strukturze pracownika odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 378-379, 446-447)

2.10. W latach objętych kontrolą Straż włączyła się do lokalnych przedsięwzięć, w ramach których realizowano przede wszystkim zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa dzieci i seniorów. W 2014 r. zrealizowano konferencję pt. „Nie reagujesz akceptujesz” skierowaną do seniorów, a poruszającą zagadnienia bezpieczeństwa mienia i osób w przestrzeni publicznej miasta Częstochowy na przykładzie zapisów monitoringu wizyjnego. W 2015 r. Straż włączyła się do akcji, realizowanej przy współpracy z Centrum Handlowym M1 pn. „Rodzicu nie zostawiaj latem dziecka w samochodzie”, w ramach której m.in. przygotowała jeden z plakatów. Przy współpracy ze Stowarzyszeniem Pomocy Dzieciom „Skrawek Nieba” (działającego przy SM) w latach 2014-2015 zrealizowano, w okresie ferii i wakacji, działania profilaktyczne pod nazwą „Bezpieczne ferie” i „Bezpieczne wakacje”, których treści w części dotyczyły bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym. Straż 8 listopada 2014 r. wzięła udział w spotkaniu z mieszkańcami w ramach cyklu organizowanego przez „Tesco Poland” pn. „Poznaj swojego sąsiada”. W trakcie tej imprezy prezentowany był program multimedialny „Bezpieczna droga z Bobikiem”, którego treści adresowane były do najmłodszych uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 463-471, 516, 543-544)

W okresie objętym kontrolą jednym z zadań Referatu ds. zapobiegania zjawiskom kryminogennym i patologicznym wśród dzieci i młodzieży było prowadzenie działalności informacyjnej (poprzez dostarczanie informacji dotyczących występowania zagrożeń oraz sposobów przeciwdziałania im) i edukacyjnej (polegającej m.in. na prowadzeniu spotkań, prelekcji i pogadanek dla dzieci i młodzieży). W tym Referacie zatrudniony był pracownik z wykształceniem wyższym pedagogicznym<sup>46</sup>, do którego obowiązków należała

<sup>45</sup> Na 18 715 zgłoszeń w 2014 r. kwestie naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczyło 2 456 zgłoszeń, z czego 520 związanych było z bezpieczeństwem pieszych i rowerzystów. Z kolei w 2015 r. w ogólnej liczbie 21 008 zgłoszeń ok. 2 625 dotyczyło naruszeń przepisów o ruchu drogowym, z czego 577 dotyczyło bezpośrednio pieszych bądź rowerzystów.

<sup>46</sup> Strażnik zatrudniony w Straży od 22 listopada 1993 r. na stanowisku młodszego inspektora ukończył studia magisterskie na kierunku pedagogika w zakresie Pedagogika Opiekuńczo-Resocjalizacyjna w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Częstochowie, a w okresie zatrudnienia w Straży ukończył m.in. szkolenia w zakresie socjoterapii oraz psychoedukacji i pomocy psychologiczno-pedagogicznych.

m.in. edukacja dzieci i młodzieży. W latach objętych kontrolą ww. pracownik prowadził w częstochowskich placówkach oświatowych zajęcia edukacyjno-profilaktyczne, których istotą było m.in. podniesienie poziomu wiedzy na temat bezpieczeństwa pieszych oraz rowerzystów. Zajęcia prowadzone były wskutek próśb i wniosków złożonych do Straży. SM składała do placówek oferty edukacyjne w formie pism oraz przedstawiając je na swojej stronie internetowej<sup>47</sup>. Miernikiem tej działalności była liczba przeprowadzonych spotkań dotyczących tematyki ruchu drogowego (28 w 2014 r. i 20 w 2015 r.) oraz liczba osób w nich uczestniczących (1 210 w 2014 r. i 1 594 w 2015 r.). Działalność profilaktyczna miała uświadomić uczestnikom ruchu możliwość wystąpienia zagrożeń. W ramach profilaktyki bezpieczeństwa w ruchu pieszych i rowerzystów SM realizowała w 2014 r. cykl zajęć skierowany do przedszkolaków z wykorzystaniem programu multimedialnego pn. „Bezpieczna droga z Bobikiem”<sup>48</sup>. Podczas spotkań z uczniami szkół podstawowych prowadzone były zajęcia pt. „Bezpieczna droga do szkoły” (autorstwa pracownika SM) obejmujące zagadnienia bezpieczeństwa na drodze w części dotyczącej ruchu pieszych i rowerzystów<sup>49</sup> oraz będące ich uszczegółowieniem zajęcia edukacyjne pt. „Zasady bezpiecznego poruszania się na rowerze”<sup>50</sup> (autorstwa pracownika SM). Ponadto, od 2015 r. w ramach spotkań z młodzieżą gimnazjalną oraz ponadgimnazjalną, z inicjatywy Straży razem ze służbą celną, realizowano program „Razem bezpieczniej”<sup>51</sup>, w którym na podstawie materiałów archiwalnych z zapisów miejskiego monitoringu wizyjnego przedstawiane były najczęstsze zagrożenia w miejskiej przestrzeni publicznej miasta Częstochowy.

(dowód: akta kontroli str. 255-256,277-278,301-303,324-326,463-471,543-544)

2.11. W badanych latach Straż nie dysponowała wyodrębnionymi środkami finansowymi na działalność profilaktyczną. Działalność ta była prowadzona w ramach obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 517)

2.12. W latach 2014-2015 w okresach od wiosny do jesieni Straż wyznaczała patrole rowerowe. Decydując się na ich wyznaczanie brano pod uwagę: bezpieczeństwo strażników, rodzaj realizowanych w ciągu danego roku zadań, warunki atmosferyczne oraz możliwości techniczne wykorzystania rowerów. W 2014 r. przeprowadzono 212 patroli rowerowych<sup>52</sup> w ciągu 136 dni w miesiącach marzec-listopad, a w 2015 r. - 167 patroli<sup>53</sup> w ciągu 98 dni od lutego

<sup>47</sup> W części „Przewodnik”, w zakładce „Prelekcje” umieszczono informacje pn. „Jak umówić się na szkolną prelekcję”, w której przedstawiono także tematykę prowadzonych prelekcji (adres: <http://sm.czestochowa.pl/index.php/strona/index/2/11>).

<sup>48</sup> Była to komputerowa gra edukacyjna, która dzięki możliwości interakcji z dzieckiem uczyła, jak bezpiecznie dotrzeć z domu do szkoły i z powrotem. Dzieci uczyły się zasad panujących na drodze, poznawały znaki drogowe, jak i inne przepisy dotyczące ruchu drogowego.

<sup>49</sup> Program ten przedstawiał algorytm zachowania się przy przechodzeniu przez jezdnię na przejściu dla pieszych o ruchu kierowanym i niekierowanym oraz podstawowe zasady poruszania się na rowerze (z uwzględnieniem ruchu po drogach dla rowerów, przejściu dla pieszych, strefie zamieszkania, prawidłowego wyposażenia roweru, widoczności o zmiernych warunkach zmniejszonej widoczności np. w czasie deszczu, mgły, właściwej sygnalizacji manewrów). Program przypominał także regułę prawej ręki oraz zasadę ograniczonego zaufania w stosunku do innych uczestników ruchu drogowego.

<sup>50</sup> Program ten akcentował szczególne sytuacje ważne z punktu widzenia rowerzysty i ukazywał najczęstsze zagrożenia w ruchu rowerowym. Do realizacji tego programu wykorzystano kilka krótkich zapisów wideo zarejestrowanych przez kierowców i rowerzystów z autentycznych zdarzeń drogowych z udziałem m.in. rowerzystów. Integralną częścią tego programu był mini test ze znajomości wybranych zasad kodeksu drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem rowerzystów (rodzaj sprawdzianu wiedzy i rywalizacji, która zwiększała zainteresowanie młodzieży tematem). Wyniki testu stanowiły podstawy do ewaluacji treści programu.

<sup>51</sup> Był to trzyczęściowy blok zajęć (każdy po ok. 15min.), w którym, z racji usytuowania kamer monitoringu w okolicy jezdni, placów i dużych skrzyżowań, część poruszanych zagadnień dotyczyła bezpieczeństwa na drodze w tym zasady ograniczonego zaufania wobec innych uczestników ruchu oraz zagrożeń i niebezpieczeństw związanych z nieprzewidywalnymi zachowaniami nietrzeźwych uczestników ruchu na drodze. Część drugą i trzecią prowadzili funkcjonariusze służby celnej poruszając zagadnienia hazardu, uzależnienia od hazardu oraz hazardu on-line.

<sup>52</sup> Średnia liczba patroli na dzień wynosiła 1,6 przy czym pod uwagę wzięto tylko dni, w których patrole się odbywały.

<sup>53</sup> Średnia liczba patroli na dzień wynosiła 1,7 przy czym pod uwagę wzięto tylko dni, w których patrole się odbywały.

do października za wyjątkiem marca). Na podstawie próby<sup>54</sup> obejmującej 24 patrole z 10 dni lipca i sierpnia 2015 r. ustalono, że średnio na dzień przeprowadzono ponad 2 patrole. Patrole rowerowe kierowane były do dzielnic, w których występowały wykroczenia uciążliwe dla mieszkańców<sup>55</sup>, do zabezpieczania pielgrzymek przybywających na Jasną Górę, imprez o charakterze religijnym czy rozrywkowym (m.in. na Promenadzie im. Czesława Niemena), w celu przeprowadzania corocznych przeglądów stanu wałów nadrzecznych, jak i do kontroli posesji w zakresie wyposażenia ich w pojemniki na odpady, kontroli stanu porządkowego oraz przestrzegania innych obowiązków nałożonych na właścicieli nieruchomości. Patrole rowerowe zabezpieczały comiesięczne przejazdy rowerzystów pn. „Masa Krytyczna”. Wykorzystanie w działalności Straży patroli rowerowych pozwalało na pozyskanie aktualnej wiedzy o stanie infrastruktury rowerowej w mieście.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 217-223, 383-435, 474-476)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli włączenie się Straży do programów i działań profilaktycznych, w tym do lokalnych przedsięwzięć z zakresu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, wpływa na wzrost poziomu bezpieczeństwa tych uczestników ruchu. W ramach stałej współpracy z KMP prawidłowo realizowano zadania w zakresie uczestnictwa we wspólnych patrolach, obejmujących działania na rzecz ruchu drogowego. Ocenie stanu infrastruktury w kontekście bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów sprzyjało także wykorzystanie w działaniach Straży patroli rowerowych.

### 3. Współpraca Straży z podmiotami zewnętrznymi w zakresie inicjatyw na rzecz poprawy bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Komendant nie inicjował współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 442-443)

3.2. Komendant posiadał wiedzę o działaniach Urzędu Miasta Częstochowy na rzecz pieszych i rowerzystów. W grudniu 2013 r. został ustanowiony Społeczny konsultant ds. komunikacji rowerowej<sup>56</sup>. Straż współpracowała z ww. konsultantem w zakresie opracowania ulotki edukacyjnej dla rowerzystów i pieszych.

Komendant w wyjaśnieniu podał, że w okresie objętym kontrolą jedna działająca na terenie Częstochowy organizacja pozarządowa pn. Śląska Inicjatywa Rowerowa, zajmująca się pośrednio zagadnieniem bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym, nawiązała współpracę z SM. Straż współpracowała także z trzema kolejnymi organizacjami<sup>57</sup> przede wszystkim przy organizowaniu imprez rekreacyjnych i sportowych. Inicjatorami tej współpracy były przedstawione organizacje.

(dowód: akta kontroli str. 447-448, 473, 521-525)

<sup>54</sup> Do badania wybrano następujące dni: 2, 6, 7, 11 i 15 lipca oraz 4, 8, 12, 15 i 19 sierpnia.

<sup>55</sup> Dotyczyło to np. dzielnic: Północ, Tysiąclecie, Raków, Bleszno, Wrzosowiak oraz Trzech Wieszców, czyli tzw. blokowisk.

<sup>56</sup> Konsultant został ustanowiony Zarządzeniem nr 1840/13 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 24 grudnia 2013 r. Do czynności konsultanta należało diagnozowanie stanu komunikacji rowerowej w mieście, konsultowanie i monitorowanie działań mających na celu rozwój komunikacji rowerowej, współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w zakresie rozwoju komunikacji rowerowej oraz przygotowywanie materiałów dotyczących rozwoju komunikacji rowerowej.

<sup>57</sup> Stowarzyszenie Historyczne Reduta Częstochowa wraz z Zespołem Szkół Technicznych (organizatorzy rajdów rowerowych), Klub Ludzi Aktywnych „Zabiegani Częstochowa” (organizatorzy m.in. „Biegu Częstochowskiego) oraz organizatorzy comiesięcznych przejazdów rowerzystów pn. „Masy Krytycznej”.

Wszystkie organizacje współpracujące ze Strażą wyraziły pozytywną opinię o jakości tej współpracy, a Społeczny konsultant ds. komunikacji rowerowej oraz dwie z nich<sup>58</sup> wskazały na potrzebę zintensyfikowania wspólnych działań w zakresie kontroli poprawności parkowania, a tym samym zwiększenia bezpieczeństwa poruszania się pieszych i rowerzystów.

(dowód: akta kontroli str. 530-537)

3.3. Straż w latach objętych kontrolą nie występowała do podmiotów zewnętrznych w celu podejmowania wspólnych działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jak wyjaśnił Komendant działalność Straży skupiała się głównie na realizacji zadań wynikających z zakresu bezpieczeństwa mieszkańców i porządku publicznego. W związku z powyższym strażnicy miejscy w pierwszej kolejności realizowali zgłoszenia od mieszkańców dotyczące ratowania życia i zdrowia, a także interweniowali wobec osób spożywających alkohol w miejscach zabronionych oraz zakłócających porządek publiczny, czy też zanieczyszczających miejsca publiczne. Strażnicy uczestniczyli w zabezpieczaniu różnego rodzaju imprez masowych, co powodowało zaangażowania całego stanu osobowego SM, a tym samym czynności związane z bezpieczeństwem w ruchu drogowym realizowane były w miarę posiadanych możliwości kadrowych, a przede wszystkim były reakcją na zgłoszenia mieszkańców (dotyczących np. zagrożenie dla innych uczestników ruchu drogowego, blokowania wjazdu albo wyjazdu z terenu parkingu, posesji, garażu).

(dowód: akta kontroli str. 442)

3.4. W latach 2014-2015 wystąpił jeden przypadek zwrócenia się do Komendanta o współpracę przez podmiot zewnętrzny w zakresie działań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dotyczyło to współpracy z MZDiT w zakresie podejmowania czynności wobec kierowców unikających parkowania w strefie płatnego parkowania (m.in. poprzez parkowanie pojazdów na chodnikach, drogach rowerowych, w rejonie skrzyżowań oraz na przejściach dla pieszych). Działania strażników prowadzone były, według grafiku służb ustalonego w porozumieniu z MZDiT, tj. jeden dzień w tygodniu, w godzinach obowiązywania strefy płatnego parkowania.

(dowód: akta kontroli str. 443, 534-535)

3.5. W opinii Komendanta zaangażowanie współpracujących ze Strażą podmiotów zewnętrznych przyniosło zakładane efekty, na co wskazywała zmniejszająca się liczba lub brak zgłoszeń społeczeństwa o zagrożeniach bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów w ruchu drogowym oraz zapewnienie bezpieczeństwa i porządku podczas organizowanych imprez. Straż w okresie objętym kontrolą nie formułowała uwag ani zastrzeżeń co do zakresu i form współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli str. 595)

3.6. W latach objętych kontrolą przedstawiciele Straży nie wchodzili w skład Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 517)

3.7. W latach 2014-2015 przedstawiciele Straży trzykrotnie brali udział w lokalnych spotkaniach mających na celu bezpieczeństwo ruchu drogowego ze szczególnym uwzględnieniem interesów pieszych i rowerzystów. Spotkania odbyły się w sierpniu 2015 r. i dotyczyły:

---

<sup>58</sup> MZDiT oraz Śląska Inicjatywa Rowerowa.

- zaopiniowania zmiany organizacji ruchu w zakresie dopuszczenia wszystkich użytkowników ciągów pieszych i rowerowych do jednoczesnego korzystania z Promenady im. Czesława Niemena w Częstochowie oraz usuwania barier architektonicznych dla pieszych i rowerzystów<sup>59</sup>;
- problematyki nieprawidłowego parkowania na ciągu ul. Kilińskiego w Częstochowie w sposób ograniczający dostępność dla pieszych<sup>60</sup>;
- zagadnień ujętych w ulotce edukacyjnej adresowanej przede wszystkim do rowerzystów i pieszych<sup>61</sup>.

(dowód: akta kontroli str.517-518, 520-523, 549-550 )

#### Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, współpraca z instytucjami pozarządowymi, MZDiT oraz udział w konsultacjach w opiniowaniu zmian w organizacji ruchu drogowego w Częstochowie poszerza możliwość oddziaływania Straży na bezpieczeństwo pieszych i rowerzystów.

## IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>62</sup> 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 Katowicach.

Katowice, dnia 22 czerwca 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący  
Adam Koziółek  
Doradca techniczny**



**DYREKTOR**  
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli  
w Katowicach  
  
z up. Przemysław Fedorowicz  
**WICEDYREKTOR**

<sup>59</sup> Spotkanie współorganizowane było przez Społecznego Konsultanta ds. komunikacji rowerowej, MZDiT i Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa Urzędu Miasta. Pomimo uwzględnienia wniosków do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Straży nie zostały one zrealizowane.

<sup>60</sup> Spotkanie polegające na wymianie informacji, skutkowało podjęciem przez wyznaczonych strażników działań kontrolno-represyjnych (w okresie od 17 sierpnia do 9 września 2015 r. podjęto 303 interwencje), gdyż jak wyjaśnił Komendant, ten rejon miasta został objęty rewitalizacją dofinansowaną z funduszy europejskich, a ten rodzaj pomocy finansowej zabrania jakichkolwiek zmian w infrastrukturze przez 5 lat od zakończenia inwestycji. Z informacji uzyskanych od mieszkańców i przedsiębiorców prowadzących działalność w tym rejonie oraz z analizy telefonicznych zgłoszeń do dyżurnego wynikało, że prowadzone przez Straż kontrole spowodowały spadek ilości popełnianych wykroczeń związanych z niewłaściwym parkowaniem.

<sup>61</sup> Przeprowadzono rozmowy konsultacyjne ze Społecznym Konsultantem ds. komunikacji rowerowej, w wyniku których powstała przedmiotowa ulotka.

<sup>62</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, oraz z 2016 r., poz. 677.

