



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚLAW ŁUCZAK

LBI.410.016.01.2018



01647219

Pan
Alvin Gajadhur
Główny Inspektor Transportu Drogowego
Al. Jerozolimskie 94, 00-807 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 26/2019 Kolegium NIK z 15 maja 2019 r. i sprostowaniem oczywistej omyłki pisarskiej dokonany 14 maja 2019 r.

P/18/061 - Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Al. Jerozolimskie 94, 00-807 Warszawa (dalej: „GITD” lub „Inspektorat”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Alvin Gajadhur, Główny Inspektor Transportu Drogowego (dalej: „Główny Inspektor”) od 7 kwietnia 2017 r.; od 6 stycznia 2016 r. Pan Alvin Gajadhur pełnił obowiązki Głównego Inspektora W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Tomasz Poleć, od 21 grudnia 2007 r. do 5 stycznia 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Prawdliwość lokalizacji urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości (dalej „opp”). 2. Prawdliwość funkcjonowania opp. 3. Wpływ opp na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz skuteczność i efektywność ich funkcjonowania. 4. Prowadzenie działań zmierzających do ukarania sprawców zarejestrowanych wykroczeń.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015 – 2018 oraz okres wcześniejszy dotyczący realizacji przez GITD projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Wojciech Olszewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/154/2018 z 31 października 2018 r. 2. Wojciech Zambrzycki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/18/2019 z 21 stycznia 2019 r. 3. Mariusz Lenkiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/24/2019 z 4 lutego 2019 r. 4. Robert Sieńko, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/180/2018 z 6 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Utworzenie w ramach projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”³ 29 odcinkowych pomiarów prędkości nie doprowadziło dotychczas do osiągnięcia określonych w nim celu głównego i korzyści społecznych, czyli zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenia liczby wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych odpowiednio o 19%, 36% i 18% w stosunku do wartości prognozowanych na dany rok w przypadku niezrealizowania Projektu.

Powodami tego było zainstalowanie opp jedynie na krótkich, średnio 2,7 km, odcinkach dróg, nieprawidłowa lokalizacja części urządzeń do opp oraz dopuszczenie do przedawniania około 60% wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015 – 2017 przez urządzenia zainstalowane w ramach Projektu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

GITD właściwie rozmieściła 18 z 29 (62,1%) urządzeń do opp. Zainstalowano je na odcinkach charakteryzujących się wysoką wypadkowością i jej skutkami (ofiarami). Takich warunków nie spełniało osiem lokalizacji⁴. Urządzenia do obsługi trzech kolejnych opp⁵ zlokalizowano zaś na 10-kilometrowym fragmencie drogi krajowej⁶ nr 7, co było niecelowe i niegospodarne, w tym uniemożliwiło objęcie dwóch innych odcinków dróg krajowych nadzorem urządzeń zakupionych w ramach Projektu. Ostatecznie, nadzorem urządzeń opp objęto 77,1 km z planowanych 290 km dróg⁷, co stanowiło niespełna 1% dróg krajowych (z 9,6 tys. km), nadzorowanych przez GITD⁸. Średnia długość opp wynosiła zaledwie 2,7 km zamiast planowanych 10 km. Powodem odstępstw od założeń Projektu był wymóg lokalizowania urządzeń na odcinkach o niezmiennych ograniczeniach prędkości oraz problemy z wykonaniem przyłączy elektrycznych w niektórych miejscach pierwotnie wytypowanych do objęcia nadzorem tych urządzeń.

Na 10⁹ (z 29, tj. 34,5%) odcinkach dróg, na których w latach 2015 – 2016 uruchomiono urządzenia do opp, zmniejszyły się w stosunku do lat 2012 – 2014 średnioroczne liczby wypadków drogowych – z 77 do 18 (od 25% do 100%), ofiar śmiertelnych – z 31 do jednej (od 50% do 100%) i rannych – ze 102 do 21 (od 9,1% do 100%). Mniejszą skuteczność odnotowano na sześciu opp, na których zmniejszyła się liczba wypadków (od 25% do 100%) i rannych (od 57,1% do 100%) oraz kolejnych czterech – na których zmaleł tylko jeden z tych wskaźników¹⁰. Uruchomienie dziewięciu¹¹ (31%) opp nie wpłynęło na osiągnięcie założonych korzyści Projektu¹², a na sześciu z nich przynajmniej jeden ze wskaźników (wypadki drogowe i/lub skutki) uległ nawet zwiększeniu. Uruchomienie opp pozytywnie oddziaływało na dziesięć (z 14, tj. 71,4%) poddanych badaniu odcinków bezpośrednio sąsiadujących z tymi opp, na których w stosunku do lat 2012 – 2014

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. Projekt współfinansowany przez UE z Programu Infrastruktura i Środowisko, zrealizowany od 31 grudnia 2012 r. do 31 grudnia 2015 r., zwany dalej: „Projektem”.

⁴ Na opp: Szlichtyngowa – Górczyna, Iskrzynia – Krośnice Wyżne, Tamów – Ładna oraz w Gorzycach przy ul. Bogumińskiej i ul. Rybnickiej, w Tarnowskich Górach, Karniewie i Złotej, co najmniej w latach 2011 – 2014 i 2016 – 2018 nie było wypadków drogowych, które skutkowałyby ofiarami śmiertelnymi.

⁵ Opp Rybitwy – Polesie, Pawłowo i Szumaki zlokalizowane pomiędzy 279 a 289 km drogi krajowej nr 7.

⁶ Dalej: „DK nr 7”.

⁷ W Studium wykonalności Projektu liczba km dróg krajowych objętych nadzorem opp miała wynosić 290 (średnio 10 km na jeden odcinek), natomiast ostatecznie 29 opp obejmuje 77,1 km dróg (średnio 2,7 km).

⁸ Nadzór na pozostałych 99% dróg krajowych objętych Projektem zapewniono poprzez punktowe urządzenia rejestrujące i urządzenia mobilne.

⁹ Opp: Gwiazdowo – Piecki, Kluki, Łączna – Turowola, Łosiów, Nieborowice – Wilcza, Radlin, Sochaczew, Strachówka – Warmiaki, Zakręt i Zwińki – Zabłudów.

¹⁰ Liczba wypadków drogowych lub ofiar śmiertelnych bądź rannych, przy dwóch pozostałych wskaźnikach, które w stosunku do lat 2012 – 2014 pozostały na niezmiennym poziomie.

¹¹ Opp Szlichtyngowa – Górczyna, Karniewo, Tamów – Ładna, Łuszczów, Złota, Człekówka – Regul, Babigósz – Gniazdowo, Tarnowskie Góry i Tomaszów Mazowiecki.

¹² W przypadku trzech opp (Karniewo, Szlichtyngowa – Górczyna i Tamów – Ładna) przyczyną było zlokalizowanie ich na odcinkach dróg, na których w latach 2012 – 2014 nie odnotowano żadnych wypadków drogowych.

zmniejszyła się liczba wypadków drogowych (o 50%) i ofiar śmiertelnych (o 95%). Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w 2017 roku, w stosunku do 2015 roku, na całej sieci dróg krajowych jedynie o 1,5% zmalała liczba wypadków drogowych, a o 5,3% liczba ofiar śmiertelnych, tj. poniżej poziomu prognozowanego nawet w przypadku niezrealizowania Projektu (odpowiednio o 4,7% i o 6,5%).

Utworzenie opp dyscyplinująco, w różnym stopniu, wpłynęło na kierujących pojazdami. Ponad $\frac{3}{4}$ z nich (od 76% do 99%) poruszało się na 22 (75,9%) odcinkach z dozwoloną prędkością, a średnio zaledwie co pięćsetny przekraczał dopuszczalną prędkość o ponad 20 km/h¹³. Na pozostałych siedmiu¹⁴ opp co najmniej $\frac{1}{4}$ ogółu kierowców przekraczała dopuszczalną prędkość¹⁵. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że znacznie częściej ograniczeń prędkości na opp przestrzegali kierowcy pojazdów osobowych (88,7% z nich), niż kierujący pojazdami ciężarowymi (55,7%) oraz, że największa redukcja liczby wypadków i ich skutków wystąpiła na opp¹⁶, na których wysoki odsetek kierowców (90% i więcej) przestrzegał ograniczeń prędkości.

GITD prawidłowo realizował wymagane czynności kontrolne i sprawdzające funkcjonowanie urządzeń rejestrujących na opp. Liczba awarii tych urządzeń od 2016 roku sukcesywnie zmniejszała się, a czas usuwania większości z nich nie przekraczał dwóch dni. Prowadzono również systematyczny nadzór nad funkcjonowaniem urządzeń opp, poprzez ich serwisowanie i przeglądy. Nie zapewniono ciągłości legalizacji urządzeń na trzech opp (10,3%), co skutkowało pozbawieniem możliwości rejestracji wykroczeń kierowców przez łącznie 156 dni.

Inspektorat podejmował działania zmierzające do ukarania sprawców zarejestrowanych wykroczeń drogowych w oparciu o procedury wyznaczone przepisami prawa oraz stosownie do możliwości kadrowych. Z uwagi na niewystarczającą liczbę pracowników (od 77 do 101 mniejszą w stosunku do założonej w Projekcie), dopuszczono do przedawnienia blisko 60% wykroczeń o łącznej szacunkowej wartości 371,2 mln zł kar, w tym 26,3 mln zł na opp. Powyższe było też głównym powodem programowania urządzeń na rejestrację wykroczeń powyżej wartości określonej w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym¹⁷ (10 km/h powyżej prędkości dopuszczalnej), co ok. ośmiokrotnie zmniejszyło liczbę procedowanych spraw, o szacunkowej wartości kar wynoszącej 2.783,4 mln zł, w tym 410,2 mln zł na opp. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zatrudnienie pracowników w liczbie wskazanej w Projekcie, wiązałoby się z ok. 5,5 mln zł dodatkowych kosztów rocznie, co stanowi jedynie 0,7% nienalożonych przeciętnie w roku kar za wykroczenia drogowe (788,7 mln zł). Proponowane przez GITD Ministrowi Infrastruktury zmiany procedur karania sprawców wykroczeń drogowych – z wykroczeniowej na administracyjną – zmierzały do zwiększenia skuteczności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, lecz nie zostały przyjęte. Dopuszczenie w tak dużej skali do przedawniania wykroczeń zarejestrowanych przez urządzenia zainstalowane w ramach Projektu, w tym opp, zmniejszało poczucie nieuchronności kary wśród kierowców oraz negatywnie wpływało na zakładaną w Projekcie zmianę ich zachowań i redukcję liczby naruszeń w ruchu drogowym.

¹³ Do analizy przyjęto wartość „powyżej 20 km/h” analogicznie do używanej w Analizie lokalizacji opp, opracowanej w kwietniu 2013 roku przez Politechnikę Gdańską, którą to wartość wskazano jako istotne przekroczenie prędkości.

¹⁴ Opp: Kamiewo, Ziota, Iskrzynia – Krościenko Wyżne, Szlichtyngowa – Górczyna, Strachówka – Warmiaki, Lubin i Tomaszów Mazowiecki.

¹⁵ Najmniejszy odsetek kierowców przestrzegających dozwolonej prędkości odnotowano na opp w Kamiewie i Ziotej – odpowiednio 54,4% i 63,5%.

¹⁶ Opp: Piecki – Gwiazdowo, Nieborowice – Wilcza, Sochaczew, Łączna – Turowola i Zwierki – Zabłudów.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem o ruchu drogowym”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Prawdliwość lokalizacji urządzeń do opp

1.1. Zadaniemi przypisanymi¹⁹ Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym²⁰ i delegaturom terenowym²¹ funkcjonującym w strukturze GITD, było: [1] ujawnianie za pomocą urządzeń rejestrujących przekroczeń dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się kierowców do sygnałów świetlnych, [2] prowadzenie postępowań w sprawach o naruszenia związane z niestosowaniem się do limitów prędkości oraz sygnalizacji świetlnej, ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, [3] współdziałanie z zarządcami dróg w zakresie instalacji i usuwania urządzeń rejestrujących, [4] instalacja i utrzymanie urządzeń rejestrujących położonych w pasie drogowym wybranych rodzajów dróg, [5] współdziałanie z jednostkami samorządowymi w zakresie funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz [6] współpraca z instytucjami krajowymi i zagranicznymi w celu monitorowania najnowszych rozwiązań służących automatycznemu nadzorowi na ruchem drogowym. CANARD we współpracy z Biurem Finansowym GITD realizował również zadania związane z zapewnieniem trwałości projektów UE, dotyczących systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. (akta kontroli str. 33-385)

W 2011 roku – w celu realizacji tych zadań – GITD rozpoczął planowanie Projektu, którego głównym zamierzeniem było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków, poprzez wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Jednym z jego trzech celów szczegółowych Projektu było zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych, skutkujących zmianą postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego. Jako korzyści społeczne przedsięwzięcia, w Studium wykonalności wskazano przede wszystkim zmniejszenie co roku, począwszy od 2016 roku, liczby wypadków drogowych o 19%, ofiar śmiertelnych o 36% i o 18% rannych w wypadkach drogowych²² na drogach krajowych objętych nadzorem systemu utworzonego w wyniku realizacji Projektu – miało być to 51,3% ogółu dróg krajowych w Polsce. (akta kontroli str. 562-642, 1323, 1373-1395)

Projekt zakładał automatyzację wykrywania naruszeń drogowych, poprzez wykorzystanie nowoczesnych urządzeń rejestrujących wykroczenia drogowe, w tym: [1] stacjonarnych urządzeń rejestrujących punktowy pomiar prędkości, [2] stacjonarnych urządzeń do wykrywania naruszeń na określonym odcinku drogi, [3] stacjonarnych urządzeń ujawniających naruszenia dotyczące niedostosowania się do sygnałów świetlnych oraz [4] zainstalowanych w pojazdach mobilnych urządzeń rejestrujących przekroczenia prędkości²³. W ramach Projektu – oprócz 29 urządzeń do pomiaru średniej prędkości odcinkowej – zakupiono i uruchomiono 400 fotoradarów, 20 urządzeń do monitorowania przejazdu na czerwonym świetle oraz 29 rejestrujących urządzeń mobilnych.

(akta kontroli str. 562-642, 1323, 1373-1395)

¹⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁹ Statuty GITD nadane zarządzeniem nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. (M.P. Nr 101 poz. 1184), a następnie zarządzeniem nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. (M.P. 2012 poz. 820 ze zm.).

²⁰ Dalej: „CANARD”.

²¹ Delegatury terenowe w tym okresie zajmowały się również kontrolą Systemu Elektronicznego Poboru Opłat oraz innymi zadaniami wskazanymi przez Głównego Inspektora, wynikającymi z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym i innych przepisów prawa.

²² W stosunku do wartości prognozowanych na dany rok w przypadku niezrealizowania Projektu, które – jak założono – w każdym roku miały obniżyć się odpowiednio o 4,7%, 6,5% i 4,6%.

²³ Rejestrowanie naruszeń odbywało się podczas postoju pojazdu, a nie w trakcie poruszania się, jak to ma miejsce w przypadku pojazdów Policji.

Założono, że stacjonarne urządzenia rejestrujące zostaną rozmieszczone w miejscach niebezpiecznych, cechujących się wyższą niż średnia liczbą wypadków. W Studium wykonalności Projektu przyjęto, że na terenie każdej z 10 delegatur GITD zostaną zainstalowane po dwa opp, a pozostałe urządzenia – w miejscach zaproponowanych przez delegatury, charakteryzujących się najwyższym stopniem zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do 12 kwietnia 2012 r., tj. w pierwszym etapie typowania, delegatury GITD przedstawiły 50 propozycji lokalizacji urządzeń, na podstawie wytycznych zastępcy Dyrektora CANARD z 1 marca 2012 r. dotyczących sposobu typowania miejsc do zainstalowania opp.

(akta kontroli str. 562-642, 809-810, 902-931, 1394-1395, 1403-1404)

Wniosek o dofinansowanie Projektu, którego beneficjentem był GITD, złożono 19 grudnia 2012 r., a umowę na jego dofinansowanie podpisano 31 grudnia 2012 r. z Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie²⁴. Projekt realizowano do końca 2015 roku w ramach działania 8.1 „Bezpieczeństwo ruchu drogowego”, priorytetu VIII „Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe”, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007 – 2013. Planowany koszt realizacji Projektu określono na 188,9 mln zł, w tym dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 160,5 mln zł, a ostatecznie wykorzystano odpowiednio 183,3 mln zł i 155,8 mln zł. Zakres przedmiotowy Projektu – oprócz zakupu urządzeń rejestrujących – zakładał również utworzenie i wyposażenie CANARD oraz zakup oprogramowania do gromadzenia, przechowywania i automatycznego przetwarzania danych pozyskiwanych z urządzeń rejestrujących.

(akta kontroli str. 562-642, 870, 1411)

Z uwagi na podnoszone przez media wątpliwości co do poprawności wyznaczania lokalizacji urządzeń rejestrujących (zarzuty fiskalizmu), GITD w kwietniu 2013 roku zlecił Politechnice Gdańskiej opracowanie „Analizy wieloczynnikowej prowadzącej do wytypowania listy miejsc szczególnie niebezpiecznych, w których wskazana jest instalacja stacjonarnych urządzeń rejestrujących, urządzeń służących do kontroli wjazdu na czerwonym świetle oraz urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości”²⁵. W opracowaniu tym zalecono stosowanie opp: [1] w miejscach wysokiego poziomu zagrożenia wypadkami, spowodowanymi jazdą z niebezpieczną prędkością na kilku sąsiednich obiektach (odcinkach drogi) lub na odcinku dłuższym (3 – 10 km), [2] na drogach dwujezdniowych lub jednojezdniowych z ograniczonym dostępem do drogi, [3] na długich wiaduktach, mostach lub tunelach, [4] w miejscach, w których powyżej 50% pojazdów przekracza dopuszczalną prędkość oraz [5] w miejscach umożliwiających rozwijanie dużych prędkości i wyprzedzanie przy dużych prędkościach, skutkujące możliwością wystąpienia zderzeń czołowych.

(akta kontroli str. 1323, 1396-1410)

Na podstawie danych o wypadkowości na drogach krajowych w latach 2009 – 2011, w Analizie lokalizacji opp ocenie poddano 50 odcinków dróg wytypowanych przez delegatury GITD. Dwie propozycje uznane zostały za konieczne lub zalecane do realizacji, a 48 (96%) jako niezalecane lub nieuzasadnione. W przypadku 20 (40%) zaproponowanych przez delegatury odcinków dróg objętych nadzorem opp w latach 2009 – 2011 nie było bowiem ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, a na ośmiu z nich nie stwierdzono wypadków. W trzech²⁶ (z tych 20) lokalizacjach ostatecznie zainstalowano urządzenia do opp. Oprócz oceny miejsc wskazanych

²⁴ Dalej: „CUPT”.

²⁵ Dalej: „Analiza lokalizacji opp”.

²⁶ W latach 2009 – 2011 wypadków drogowych nie odnotowano w lokalizacji Złota, natomiast ofiar śmiertelnych wypadków nie było w lokalizacjach Tamów – Ładna i Iskrzynia – Krościenko Wyżne.

przez delegatury GITD, w oparciu o kryteria wyboru²⁷ określone przez GITD, Politechnika zaproponowała 58 odcinków dróg do utworzenia opp.

(akta kontroli str. 1323, 919-931)

Od sierpnia do listopada 2013 roku delegatury GITD zweryfikowały lokalizacje wskazane w Analizie lokalizacji opp, m.in. pod względem możliwości zapewnienia w tych miejscach jednolitego ograniczenia prędkości i przyłącza elektrycznego²⁸ i negatywnie zaopiniowały większość lokalizacji zaproponowanych w tej Analizie i w niektórych przypadkach wnioskowały o zmianę długości (kilometrażu) opp²⁹. Jednocześnie delegatury występowały do komend Policji o opinię dotyczącą proponowanej lokalizacji opp. W 13³⁰ przypadkach wskazane lokalizacje zaopiniowane zostały przez Policję negatywnie (lub zaproponowano rozważenie zasadności umieszczenia opp), głównie z uwagi na występowanie na tych odcinkach sygnalizacji świetlnej i przejazdów kolejowych lub w związku z parametrami dróg i zainstalowaniem na nich urządzeń w sposób samoistny wymuszających ograniczenie prędkości³¹. Proces weryfikacji propozycji zamieszczonych w Analizie lokalizacji opp, zakończył się pozytywną opinią w stosunku do siedmiu³² z nich. Znalazły się one na liście propozycji lokalizacji opp w pierwszym postępowaniu przetargowym. Dla miejsc wskazanych natomiast przez delegatury, opracowywano dodatkowo karty oceny lokalizacji, w których – oprócz oceny stanu bezpieczeństwa drogowego w latach 2010 – 2012 (zdarzeń drogowych i ich skutków) – punktowano stan widoczności, parametry drogi (m.in. pochylenie jezdni, występowanie ostrych zakrętów) oraz liczbę obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych przy drodze. Liczba przyznanych punktów poszczególnym lokalizacjom była zróżnicowana. Najmniej przyznano dla lokalizacji Sulechów (13 pkt), Łosiów (22 pkt) i Kluki (26 pkt)³³, natomiast najwyżej oceniono lokalizacje Rybitwy – Szymaki (163 pkt), Gietrzwałd – Nagłady (160 pkt) i Radlin (142,5 pkt). Z tych sześciu lokalizacji nie zrealizowano jedynie tej, którą punktowano najwyżej (Rybitwy – Szymaki). Ostatecznie lokalizację tę podzielono na trzy odrębne opp, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 14-26, 811-814, 1373-1374, 1412-1437)

Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że kwalifikowanie lokalizacji na listach podstawowych i rezerwowych nie było bezpośrednio powiązane z kryterium punktacji wynikającej z kart ocen lokalizacji, sporządzonych przez delegatury.

²⁷ Opp miały: [1] znajdować się w miejscach charakteryzujących się szczególnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (lokalizacje wg listy rankingowej, dzięki której możliwe będzie ich uszeregowanie wg poziomowi niebezpieczeństwa), [2] posiadać jednolity limit prędkości na całej długości opp, [3] być umiejscowione w ciągach dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA, [4] być rozmieszczone na terenie całego kraju.

²⁸ Odcinek weryfikowano również pod względem: [1] możliwości wydłużenia, [2] informacji o planowanej modernizacji lub remoncie drogi, funkcjonowania na odcinku innych urządzeń rejestrujących wykroczenia oraz [4] miejsc (zatók), w których inne organy kontrolne mogłyby dokonywać pomiaru prędkości.

²⁹ Np. opp Gwiazdowo – Piecki, Sochaczew, Zakręt.

³⁰ Np. lokalizacje Włódka – Węgrzyce, Lubień – Skomielna Biała, Kanina – Trzetrzewina, Orawka – Chyżne, wszystkie na DK nr 7, dwa odcinki dla miejscowości Lipno na DK nr 5, dwa odcinki dla miejscowości Cynców na DK nr 62, odcinek w gminie Nowe Miasto Lubawskie na DK nr 15.

³¹ Policja zwracała uwagę na zastosowanie urządzeń (wygrodzień typu u-12, wysp, aktywnych znaków D-6) oraz parametrów drogi (częste łuki, zakręty) wpływających samoistnie na ograniczenia prędkości.

³² Lokalizacje: Sulechów, Gwiazdowo – Piecki, Włódka – Nieborowice, Rybitwy – Szymaki, Strachówka – Warmiaki, Sochaczew i Radlin. We wszystkich siedmiu przypadkach lokalizacji ostatecznie zmienione zostały kilometraże odcinków, na których zrealizowano opp (zmiany od 1,2 km do 2,5 km).

³³ Punkty tym lokalizacjom przyznawano: [1] w przypadku lokalizacji Sulechów – za jeden wypadek i trzech rannych w latach 2010 – 2012 (odpowiednio dwa i dziewięć punktów), za dobrą widoczność w odległości do 100 m od urządzenia i brak urządzeń w odległości 1 km, które mogłyby dokonywać pomiarów (po jednym punkcie); [2] w przypadku lokalizacji Łosiów – za jeden wypadek i jedną osobę ranną w latach 2010 – 2012 (odpowiednio dwa i trzy punkty), pięć kolizji (pięć punktów), za dobrą widoczność, jeden ostry zakręt, pochylenie drogi, słabą przyczepność, jedno przejście dla pieszych i brak urządzeń w odległości 1 km, które mogłyby dokonywać pomiarów (sześć punktów) oraz bliskość szkoły, kościoła i innych budynków użyteczności publicznej (sześć punktów); [3] w przypadku lokalizacji Kluki – za jeden wypadek i jedną osobę ranną w latach 2010 – 2012 (odpowiednio dwa i trzy punkty), 15 kolizji (15 pkt) oraz za dobrą widoczność, jeden ostry zakręt, jedno przejście dla pieszych i brak urządzeń w odległości 1 km, które mogłyby dokonywać pomiarów i inne obiekty generujące ruch drogowy (sześć punktów).

Wpływ na przydzielenie lokalizacji do listy podstawowej lub rezerwowej miały także inne kryteria, w szczególności: [1] możliwości techniczne lokalizacji, [2] szacowana długość przyłączy instalacji zasilającej, [3] warunki formalno-prawne związane z prawem własności terenów wzdłuż pasa drogowego w miejscach planowanych instalacji, [4] długość odcinka pomiarowego i [5] planowane rozlokowanie odcinków pomiarowych na obszarze całego kraju. (akta kontroli str. 1054-1064)

W celu wyboru lokalizacji opp, w latach 2013 – 2014 prowadzono również liczną korespondencję z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad³⁴. W piśmie z 25 lutego 2014 r. GDDKiA poinformowała Inspektorat, że na czterech (z 34) fragmentach dróg krajowych przewidzianych do realizacji opp, planowane są modernizacje lub przebudowy. W rezultacie jedna (Tarnowo Podgórne) z tych lokalizacji została usunięta z listy planowanych do realizacji, dla kolejnej (Karniewo) zmieniono kilometraż, natomiast w przypadku dwóch (Lubin, Borzęcin – Prusice), ostatecznie opp uruchomiono w miejscowości Lubin, mimo otrzymania w 2014 roku informacji o ogłoszonym przetargu na planowaną drogę ekspresową S3 (Nowa Sól – Legnica)³⁵. Po uruchomieniu tego opp w marcu 2016 roku, w stosunku do lat 2012 – 2014, liczba wypadków drogowych zmniejszyła się na tej trasie o 66,7% (z trzech do jednego), a ofiar śmiertelnych o 100% (z dwóch do 0). Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że: „(...) wyboru lokalizacji opp w Lubinie dokonano przed poinformowaniem przez GDDKiA o planowanej budowie S3 (była to jedna z lokalizacji wskazanych już w pierwszym postępowaniu częściowym). W marcu 2014 r., znając formalne plany GDDKiA względem budowy drogi wpływającej na lokalizację opp w m. Lubin, podjęto decyzję o przeprowadzeniu ustaleń roboczych w tym zakresie, szczególnie co do faktycznych terminów realizacji drogi ekspresowej S3. Ówczesny naczelnik Wydziału ds. Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym Delegatury Południowo-Zachodniej ustalił z dyrektorem Oddziału GDDKiA, że oficjalnie wskazane terminy nie zostaną dotzymane, a utrata statusu drogi w miejscu instalacji urządzenia, może dotyczyć roku 2020. W związku z tą informacją, ograniczoną liczbą potencjalnych odcinków oraz interpretacją trwałości Projektu w tamtym czasie (zakładano, że zakończy się ona po pięciu latach od odbioru urządzenia), podjęto decyzję o utrzymaniu lokalizacji opp w Lubinie. (akta kontroli str. 14-26, 848-860, 991-992, 1288-1290)

W styczniu 2014 roku ogłoszono pierwsze postępowanie przetargowe na budowę opp, w którym wskazano 34³⁶ lokalizacje, z których 26 (76%) było propozycjami delegatur, siedem – wynikało z Analizy lokalizacji opp, a jedna – zgłoszona została przez Policję. Po unieważnieniu postępowania przetargowego (z uwagi na złożenie przez potencjalnego wykonawcę oferty niezgodnej z umową ramową), w kwietniu 2014 roku, zastępca Głównego Inspektora określił wytyczne do dodatkowej weryfikacji miejsc wskazanych w Analizie lokalizacji opp. Przewidziano w niej m.in., że na odcinku opp mogą się znajdować skrzyżowania, o ile nie są to skrzyżowania przenoszące ruch tranzytowy. Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że ostatecznie: „(...) w typowaniu odcinków do instalacji opp kierowano się wytycznymi określonymi przez Zastępcę GITD (zawartymi w notatce z 23 kwietnia 2014 r.), w których wprost wskazane zostało, że w pierwszej kolejności należy uwzględniać odcinki ocenione (wskazane) przez Politechnikę Gdańską (...). Z uwagi na fakt, iż wiele odcinków nie mogło zostać wykorzystanych np. ze względu na zmienne ograniczenia prędkości, ograniczenia w dostępności zasilania, rozpoczynane lub planowane w najbliższym czasie przebudowy itp., dopiero

³⁴ Dalej: „GDDKiA”.

³⁵ W piśmie z 25 lutego 2014 r. wskazano, że 30 sierpnia 2013 r. ogłoszono przetarg na projekt i budowę drogi ekspresowej S3 obejmującej fragment wskazany, jako planowana lokalizacja opp (realizacja planowana była do 2017 roku).

³⁶ W tym: 29 na liście podstawowej i pięć – na rezerwowej.

w następnej kolejności dopuszczalne było wskazanie odcinków spoza tych wyznaczonych w metodologii Politechniki Gdańskiej, a spełniających warunki techniczne do zastosowania tego typu urządzeń (w tym lokalizacje wskazane przez Policję, GDDKiA, organy samorządowe lub inne podmioty). Jako przykład takich lokalizacji można wskazać Karniewo (proponycja Komendy Wojewódzkiej Policji z siedzibą w Radomiu) lub odcinki pomiarowe zlokalizowane w m. Kluki i Złota – zaproponowane przez delegatury i posiadające pozytywną opinię Komendanta Wojewódzkiego Policji”. (akta kontroli str. 891-893, 1373-1374, 1432-1437)

W konsekwencji, do drugiego³⁷ (i trzeciego³⁸) postępowania przetargowego ustalono zmienioną listę 33 lokalizacji opp³⁹, z których 17 zgłosiły delegatury GITD, 14 – wynikało z Analizy lokalizacji opp⁴⁰, a dwie – zgłosiła Policja. Trzy z tych opp⁴¹ zlokalizowano na niespełna 10 km fragmencie DK nr 7, mimo że w Analizie lokalizacji opp wytypowano ten fragment drogi jako jeden odcinek, o długości 9,8 km, a opinia komendanta Policji i późniejsza lustracja tego odcinka przez pracowników CANARD, nie wykazały potrzeby zmian jego długości lub podziału na kilka odcinków krótszych. Jego długość nie przekraczała także maksymalnej, dopuszczonej na podstawie obowiązujących wówczas przepisów, długości dla odcinków położonych poza obszarem zabudowanym, wynoszącej 20 km⁴². Szerzej problem opp zlokalizowanych na DK nr 7 opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 866-889, 991-992, 1373-1374, 1432-1437)

Umowę z wykonawcą na realizację 29 opp na terenie całego kraju podpisano 22 października 2014 r., a do końca 2015 roku odebrano roboty budowlane. Rejestrowanie wykroczeń rozpoczęło się na większości z nich (86%) w 2016 roku⁴³, co szerzej opisane zostało w pkt 2 wystąpienia pokontrolnego. W 2015 roku zrezygnowano z pierwotnie planowanych do realizacji lokalizacji Kanina – Wysokie, Borzęcin – Prusice, Turzyn i Oborniki, z uwagi na problemy z budową przyłączy elektrycznych. Zamiast tych miejsc, opp zrealizowano w czterech lokalizacjach pierwotnie wskazanych jako rezerwowe (Kisielnica – Stawiski, Olsztyn – Gietrzwałd, Tarnów – Ładna i Szlichtyngowa – Górczyna). W 2016 roku, z uwagi na problemy z budową przyłącza elektrycznego (po obu stronach opp) na planowanym do uruchomienia opp między miejscowościami Stawiski i Kisielnica, urządzenie zostało przeniesione i zainstalowane między miejscowościami Łęczna i Turowola.

Na etapie weryfikacji przez delegatury GITD lokalizacji opp lub realizacji inwestycji przez wykonawcę, dla większości (86%) lokalizacji wskazanych przez Politechnikę Gdańską, delegatury Inspektoratu i Policję, zmieniono długość proponowanych przez nie odcinków. Ostatecznie nadzorem urządzeń do opp objęto 77,1 km dróg krajowych, tj. 1/4 z 290 km planowanych w Projekcie. Stanowiło to 0,8% dróg krajowych, z 9.590 km objętych nadzorem GITD. Spośród 29 utworzonych opp, dwa najkrótsze miały długość 0,86 km⁴⁴ i 0,98 km⁴⁵. Dziewięć mieściło się w przedziałach od jednego do dwóch km, osiem – od dwóch do trzech km, sześć – od trzech do czterech km, dwa – od czterech do pięciu km, a dwa najdłuższe miały 5,04 km⁴⁶

³⁷ Drugie postępowanie przetargowe, ogłoszone 14 kwietnia 2014 r., zostało również unieważnione (31 lipca 2014 r.), ponieważ wykonawca planował zainstalować urządzenia do opp, które nie spełniały wymagań testowych.

³⁸ Trzecie postępowanie przetargowe ogłoszono 12 sierpnia 2013 r.

³⁹ W tym: 29 na liście podstawowej i cztery odcinki – na rezerwowej.

⁴⁰ W tym: pięć było efektem podzielenia dwóch pierwotnych propozycji (Gorzyce i Rybitwy – Szymaki), zawartych w Analizie lokalizacji opp.

⁴¹ Tj. Rybitwy – Polesie, Pawłowo i Szymaki.

⁴² W § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. poz. 366).

⁴³ W 2015 roku uruchomiono opp Zwierki – Zabłudów, Łuszczów, Łosiów i Karniewo.

⁴⁴ Opp Gorzyce ul. Bogumińska.

⁴⁵ Opp Gorzyce ul. Rybnicka.

⁴⁶ Opp Gietrzwałd – Nagłady.

i 5,63 km⁴⁷. W przypadku żadnego z 29 opp nie osiągnięto założonej w Studium wykonalności Projektu, średniej długości drogi zabezpieczonej przez jedno urządzenie – 10 km⁴⁸. Średnia długość uruchomionych opp uległa skróceniu w stosunku do przewidzianej w ostatecznym wykazie dróg krajowych do objęcia opp, z 2,9 km do 2,7 km.

(akta kontroli str. 562-642, 818-819, 866-889, 991-992, 1203-1216, 1373-1395)

Analiza danych o wypadkowości: [1] za lata 2009 – 2011 opisanych w opracowaniu Politechniki Gdańskiej, [2] za lata 2010 – 2012 wynikających z kart oceny lokalizacji sporządzonych przez delegatury oraz [3] za lata 2012 – 2014 uzyskanych w trakcie kontroli NIK z komend Policji, wykazała, że 21 z 29 (72,4%) zrealizowanych lokalizacji opp, wytypowano z uwzględnieniem celu głównego Projektu, jakim była poprawa bezpieczeństwa na drogach krajowych oraz zmniejszenie liczby ofiar wypadków. W przypadku ośmiu opp⁴⁹ przed instalacją urządzeń rejestrujących (co najmniej w latach 2011 – 2014) nie było wypadków, które skutkowałyby ofiarami śmiertelnymi, co szerzej opisane zostało w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 866-867, 875-889, 1373-1374, 1396-1410)

1.2. Najwięcej opp uruchomiono w województwach mazowieckim, śląskim i łódzkim (odpowiednio osiem, cztery oraz trzy, z 29). W województwach lubelskim, lubuskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim funkcjonowały po dwa opp, a w województwach dolnośląskim, małopolskim, opolskim, podlaskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim – po jednym. Liczba opp według właściwości terytorialnej delegatur GITD wynosiła: 10 na obszarze Delegatury Centralnej⁵⁰, pięć na obszarze Delegatury Śląskiej, cztery na obszarze Delegatury Północno-Wschodniej oraz po dwa na obszarze Delegatur Północno-Zachodniej, Południowej, Wschodniej, Południowo-Wschodniej i Południowo-Zachodniej. Na drogach jednojezdniowych usytuowano 27 (93%) opp; pozostałe dwa znajdowały się na drogach dwujezdniowych⁵¹. Na terenie niezabudowanym zlokalizowano 16 (55%) opp. Na 14 z nich dopuszczalna prędkość wynosiła 90 km/h dla jednośladów, samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o masie całkowitej do trzech i pół tony oraz 70 km/h dla samochodów ciężarowych o masie całkowitej powyżej trzech i pół tony (w przypadku pozostałych dwóch opp⁵² limity prędkości wynosiły 70 km/h). Natomiast z 13 (45%) opp usytuowanych na terenie zabudowanym, limit dopuszczalnej prędkości na 12 wynosił 50 km/h, a na jednym⁵³ – 70 km/h.

(akta kontroli str. 9-26, 993-994 1048-1049, 1323)

1.3. W latach 2016 – 2018 do delegatur GITD wpłynęły 92 wnioski⁵⁴ o instalację opp na drogach krajowych. Po zasięgnięciu od komendantów wojewódzkich Policji informacji na temat liczby kolizji i wypadków drogowych w tych lokalizacjach, wnioski zostały rozpatrzone odmownie, z uwagi na niedysponowanie wolnymi urządzeniami pomiarowymi (zaznaczono, że odmowa ma charakter czasowy i jest do rozważenia w przyszłości).

(akta kontroli str. 16-24, 1373-1374, 1438-1441)

⁴⁷ Opp Gniazdowo – Piecki.

⁴⁸ Tabela nr 32 Wielkość siły oddziaływania poszczególnych urządzeń w przeliczeniu na km dróg – wariant optymalny, str. 180 Studium Wykonalności wer. 3.01.

⁴⁹ Cztery wytypowane przez delegatury GITD (Szlichtyngowa – Górczyna, Iskrzynia – Krościenko Wyżne, Tamów – Ładna oraz w Złotej), dwa – przez Policję (w Kamieńcu i Tamowskich Górach) i dwa utworzone w wyniku podziału odcinka wskazanego pierwotnie przez Politechnikę Gdańską (w Gorzycach przy ul. Bogumińskiej i ul. Rybnickiej).

⁵⁰ W tym siedem opp nadzorowanych było bezpośrednio przez CANARD.

⁵¹ Dotyczy opp w Lubinie na odcinku DK 3 (od km 369+950 do km 371+900) oraz opp Tamów – Ładna (od km 74+510 do km 78+900).

⁵² Opp Ładna – Tamów i opp Łęczna – Turowola.

⁵³ Opp Lubin.

⁵⁴ Wnioskodawcami byli m.in. przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego (w 38 przypadkach), mieszkańcy (27) i komendanci Policji (14).

Stwierdzone
nieprawidłowości

1.4. W trakcie kontroli NIK (18 grudnia 2018 r.) GITD podpisał z CUPT umowę o dofinansowanie projektu „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” o wartości 162 mln. zł. Do końca 2023 roku w ramach tego projektu zaplanowano zakup i zainstalowanie 358 urządzeń rejestrujących, w tym 39 stacjonarnych urządzeń do wykrywania naruszeń na określonym odcinku drogi. Celem głównym projektu jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na krajowej sieci drogowej, a jednym z celów szczegółowych – zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków w obszarze oddziaływania projektu. (akta kontroli str. 1373-1374, 1442-1453)

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

1. Niecelowe i niegospodarne było zlokalizowanie na DK nr 7 (relacji Mława – Płońsk) w bliskiej odległości od siebie trzech odcinków pomiaru prędkości, które utworzono w wyniku podziału planowanego pierwotnie jednego odcinka o długości 9,8 km, zaproponowanego w Analizie lokalizacji opp. W wyniku tego podziału powstały: [1] opp Rybitwy – Polesie (o długości 2 km z 3,9 km odstępem do początku następnego opp), [2] opp Pawłowo (o długości 1,6 km z 1,5 km odstępem do następnego opp) i [3] opp Szymaki (o długości 1 km). Podziału pierwotnie planowanego do realizacji odcinka Rybitwy – Szymaki dokonano, mimo że opinia Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z 27 września 2013 r. i lustracja tego odcinka przez pracowników CANARD (14 listopada 2013 r.) nie wykazały potrzeby zmian jego długości lub podziału na kilka. Na całym odcinku 9,8 km i poza nim występował ten sam limit prędkości dopuszczalnej⁵⁵, co dawało możliwość nawet jego wydłużenia. Koszty zakupu tych trzech opp wyniosły 802,3 tys. zł (po 267,4 tys. zł za każdy), a koszty przyłączy energetycznych – 99,6 tys. zł (opp Rybitwy – Polesie 42,1 tys. zł, opp Pawłowo 18,1 tys. zł i opp Szymaki 39,5 tys. zł). Utworzenie trzech opp uniemożliwiło objęcie dwóch innych odcinków dróg krajowych nadzorem urządzeń zakupionych w ramach Projektu. (akta kontroli str. 14-26, 420-437, 1373-1374, 1432-1437)

Dyrektor CANARD wyjaśnił, że zgodnie z pismem zastępcy Dyrektora CANARD z 1 marca 2012 r., typując odcinki pomiarowe, należało unikać lokalizacji, na których występują m.in. skrzyżowania lub węzły, powodujące znaczny odpływ pojazdów. Dlatego ze względu na występujące na tym odcinku skrzyżowania z dziewięcioma drogami podporządkowanymi, zainstalowane zostały trzy urządzenia rejestrujące, w celu zapewnienia większej skuteczności działania systemu. (akta kontroli str. 1071-1074)

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że pierwotnie odcinek opp o długości 9,8 km został zaproponowany w Analizie lokalizacji opp w kwietniu 2013 roku, a więc ponad rok po wymienionych wytycznych, które były w późniejszym terminie modyfikowane. W notatce ze spotkania z 23 kwietnia 2014 r., zastępca Głównego Inspektora określił, że na odcinku opp mogą znajdować się skrzyżowania, o ile nie są to skrzyżowania przenoszące ruch tranzytowy. Jak wykazała analiza NIK, nie było potrzeby podziału odcinka opp o długości 9,8 km, gdyż występowanie dziewięciu skrzyżowań z drogami lokalnymi nie powodowało znaczącego odpływu pojazdów na tym odcinku, co znajduje potwierdzenie w Statystykach ruchu na dwóch opp⁵⁶, utworzonych na początku i końcu opp wytypowanego w Analizie lokalizacji. Liczba pojazdów zarejestrowanych na opp Rybitwy – Polesie od 12 maja 2016 r. do 30 września

⁵⁵ 90 km/h dla samochodów osobowych i 70 km/h dla samochodów ciężarowych.

⁵⁶ Opp Rybitwy – Polesie i Szymaki.

2018 r. wyniosła 8.490,6 tys., a na opp Szymaki od 13 maja 2016 r. do 30 września 2018 r. 8.354,7 tys., tj. o 135,9 tys. mniej. Liczba pojazdów zarejestrowanych na obu odcinkach różniła się zatem zaledwie o 1,6%. Ponadto z pomiarów ruchu wykonanych podczas niniejszej kontroli NIK⁵⁷ na tych opp i poza nimi (co szerzej omówiono w pkt 3 wystąpienia pokontrolnego) wynika, że istotny odsetek kierujących pojazdami, poza i pomiędzy opp nie przestrzegał ograniczeń prędkości. (akta kontroli str. 1047)

2. Przy wyborze ośmiu⁵⁸ z 29 (28%) lokalizacji, w których zrealizowano opp (czterech wytypowanych przez delegatury GITD, dwóch zaproponowanych przez Policję i dwóch powstałych w wyniku podziału odcinka pierwotnie wytypowanego przez Politechnikę Gdańską), nie uwzględniono celu głównego Projektu, jakim była poprawa bezpieczeństwa na drogach krajowych oraz zmniejszenie liczby ofiar wypadków. Przed instalacją urządzeń rejestrujących, co najmniej w latach 2011 – 2014, liczba wypadków drogowych w tych lokalizacjach wynosiła od 0⁵⁹ do dwóch rocznie⁶⁰ i nie skutkowały one ofiarami śmiertelnymi. (akta kontroli str. 866-890)

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że: „Typowanie odcinków do instalacji urządzeń rejestrujących w ramach opp dokonywane było w oparciu o wytyczne ówczesnego Zastępcy Głównego Inspektora zawarte w notatce z dnia 23 kwietnia 2014 r., obligujące kierownictwo CANARD do uwzględnienia – w pierwszej kolejności – odcinków ocenionych jako najbardziej niebezpieczne w ramach analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego, dokonanej przez Politechnikę Gdańską, na podstawie przygotowanej uprzednio metodologii (uwzględniającej m.in. liczbę wypadków ze skutkiem śmiertelnym na danym odcinku drogi). Niemniej jednak, w części z wytypowanych we wspomniany sposób lokalizacji, nie było możliwości zainstalowania urządzenia rejestrującego w ramach opp, z uwagi na szereg okoliczności natury obiektywnej m.in.: [1] zmienne ograniczenia prędkości na danym odcinku drogi; [2] ograniczenia w dostępności zasilania powodowane np. długością przyłączy instalacji zasilającej bądź brakiem instalacji; [3] planowane przebudowy dróg; [4] negatywne opinie Komendantów Wojewódzkich Policji; [5] warunki formalno-prawne związane z prawem własności terenów wzdłuż pasa drogowego w miejscach planowanych instalacji. „Z tego względu nie wszystkie lokalizacje dla opp zostały wybrane w oparciu o kryterium liczby odnotowanych ofiar śmiertelnych w zdarzeniach drogowych, co jednak nie zniweczyło głównego celu Projektu, jakim było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach krajowych.” Zastępca Głównego Inspektora dodał, że: „Projekt (...) wpisywał się w Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013 – 2020, w którym jako kryterium wskazano tzw. opcję zero – tj. maksymalne ograniczenie liczby ofiar śmiertelnych. To z kolei przełożyło się wprost na metodologię opracowaną przez Politechnikę Gdańską na zlecenie Inspektoratu. Tym niemniej CANARD od początku swej działalności uwzględniał – przy ocenie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego – również pozostałe zdarzenia drogowe (tj. kolizje czy wypadki bez skutku śmiertelnego, lecz z odnotowaniem osób rannych), a szczególny priorytet położony był na zdarzenia wynikające z nadmiernej prędkości. Tym samym, przy dokonywaniu indywidualnej oceny zagrożeń występujących w lokalizacjach, które nie zostały uwzględnione w ww. metodologii, stosowano rozszerzoną weryfikację, a czynniki, tj. brak

⁵⁷ W dniach 24 i 30 stycznia 2019 r.

⁵⁸ Opp Szlichtyngowa – Górczyna, Iskrzynia – Krościenko Górne, Tarnów – Ładna oraz w Gorzycach przy ul. Bogumińskiej i przy ul. Rybnickiej, w Tarnowskich Górach, Karniewie i Złotej.

⁵⁹ W przypadku opp Szlichtyngowa – Górczyna.

⁶⁰ W przypadku opp w Tarnowskich Górach i w Gorzycach przy ul. Bogumińskiej.

odnotowania lub odnotowanie wypadków ze skutkiem śmiertelnym, nie determinowały – jako samodzielne kryterium – określenia danej lokalizacji jako niebezpiecznej.” (akta kontroli str. 1253-1258)

Zdaniem NIK oddziaływanie opp na osiągnięcie celu głównego Projektu (zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar wypadków śmiertelnych na nadzorowanych drogach krajowych), możliwe jest wówczas, gdy miejsca w których zlokalizowano opp, cechowały się wysoką wypadkowością i jej skutkami, w tym ofiarami śmiertelnymi. Kryterium „ofiary śmiertelne wypadków” jest przyjęte również w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013 – 2020, zakładającym maksymalne ograniczenie liczby ofiar śmiertelnych (tzw. „opcja zero”). (akta kontroli str. 14-26. 562-642, 1373-1395)

OCENA CZĄSTKOWA

GITD właściwie rozmieściła 18 z 29 (62,1%) urządzeń do opp, na odcinkach dróg charakteryzujących się wysoką wypadkowością i jej skutkami (ofiarami). Takich warunków nie spełniało osiem lokalizacji⁶¹. Urządzenia do obsługi trzech kolejnych opp⁶² zlokalizowano zaś na 10-kilometrowym fragmencie drogi krajowej nr 7, co było niecelowe i niegospodarne, w tym uniemożliwiło objęcie dwóch innych odcinków dróg krajowych nadzorem urządzeń zakupionych w ramach Projektu. Nadzorem urządzeń do opp objęto jedynie 77,1 km z planowanych 290 km dróg, co stanowiło niespełna 1% dróg krajowych, z 9,6 tys. km objętych nadzorem GITD. W konsekwencji średnia długość opp wynosiła zaledwie 2,7 km zamiast planowanych 10 km. Powodem takiej sytuacji był wymóg zlokalizowania urządzeń na odcinkach o niezmiennych ograniczeniach prędkości oraz problemy z wykonaniem przyłączy elektrycznych na niektórych z odcinków dróg wytypowanych do objęcia nadzorem.

OBSZAR

2. Prawdliwość funkcjonowania opp

Opis stanu faktycznego

2.1. Odbioru robót budowlanych związanych z instalacją tych urządzeń opp na 28 (z 29) odcinkach dróg dokonano w 2015 roku⁶³, a odbiór na odcinku Łęczna – Turowola⁶⁴ nastąpił 12 grudnia 2016 r. W harmonogramie (załącznik nr 2 do umowy nr 522/2014 z 22 października 2014 r.), przewidziano, że dostawa i instalacja pierwszego kompletnego zespołu urządzeń nastąpi w ciągu 33 tygodni od dnia podpisania umowy, a dostawa i instalacja pozostałych urządzeń w ciągu 52 tygodni od tej daty. Termin 33 tygodni upłynął 10 czerwca 2015 r., a odbiór robót budowlanych na pierwszym opp⁶⁵ nastąpił 23 czerwca 2015 r. Z kolei dostawa i instalacja urządzeń po upływie 52 tygodni dotyczyła dziewięciu⁶⁶ opp, na których nie zaistniała potrzeba zmiany lokalizacji lub długości odcinka z powodu braku możliwości instalacji urządzeń w pierwotnie wyznaczonym miejscu.

(akta kontroli str. 9-26, 1048-1049, 1075-1080, 1203-1216)

Dyrektor CANARD wyjaśnił, że do odbioru pierwszego urządzenia przystąpiono zgodnie z harmonogramem, tj. 10 czerwca 2015 r., jednak w związku ze stwierdzonymi przez GITD zastrzeżeniami, formalny odbiór urządzenia nie mógł nastąpić w tej dacie. Po wezwaniu wykonawcy do usunięcia wad, ostateczny odbiór urządzenia w lokalizacji Łosiów nastąpił 23 czerwca 2015 r. Z tytułu niedotrzymania

⁶¹ Na opp Szlichtyngowa – Górczyna, Iskrzynia – Kroślenko Wyżne, Tamów – Ładna oraz w Gorzycach przy ul. Bogumińskiej i ul. Rybnickiej, w Tamowskich Górach, Karniewie i Złotej, co najmniej w latach 2011 – 2014 i 2016 – 2018 nie było wypadków drogowych, które skutkowałyby ofiarami śmiertelnymi.

⁶² Opp Rybitwy – Polesie, Pawłowo i Szynaki, zlokalizowane pomiędzy 279 a 289 km DK nr 7.

⁶³ Odbiory nastąpiły między 24 lipca (opp Zwierki – Zabłudów) i 18 grudnia 2015 r. (opp Iskrzynia – Kroślenko Wyżne oraz opp Kolbuszowa – Kolbuszowa Górna).

⁶⁴ Po przeniesieniu urządzeń z pierwotnej lokalizacji Kisielnica – Stawiski w województwie podlaskim.

⁶⁵ Opp Łosiów.

⁶⁶ Dotyczyło to opp Babigosz – Gniazdowo, Gietrzwałd – Nagłady, Kluki, Lubin, Radlin, Tamowskie Góry, Tomaszów Mazowiecki, Złota i Gwiazdowo – Piecki.

terminu ustalonego w umowie, na wykonawcę nałożono karę umowną w wysokości 102,1 tys. zł, którą potrącono z należnego mu wynagrodzenia. Natomiast w kwestii pozostałych opóźnień w realizacji umowy Dyrektor CANARD wskazał, że wynikały one z szeregu okoliczności, różnych dla poszczególnych opp, m.in. przeciągających się uzgodnień z GDDKiA i konieczności przeprowadzenia zasilania przez działki osób trzecich. Dlatego po dokonaniu przez GITD oceny przyczyn wykonania po terminie, wyłączną winę przypisano wykonawcy urządzeń do dwóch lokalizacji (opp Tarnowskie Góry i Gwiazdowo – Piecki). Skutkowało to naliczeniem kary umownej w wysokości 424,1 tys. zł, którą potrącono z wynagrodzenia wykonawcy.

(akta kontroli str. 9-26, 1071-1074, 1091-1092)

Do końca 2015 roku uruchomiono cztery (z 29) opp, a użytkowanie pozostałych 25 rozpoczęto w 2016 roku. Dyrektor CANARD wskazał, że uruchomienie tych urządzeń dopiero w 2016 roku wynikało z braku możliwości zasilenia urządzeń opp energią elektryczną w terminie założonym w harmonogramie. Wpływ na to miały zapisy umów przyłączeniowych, zawieranych między Inspektorem a zakładami energetycznymi, które określały wykonanie linii zasilająco-pomiarowej w terminie od 14 do 18 miesięcy, liczonym od daty zawarcia umowy oraz konieczność zawarcia odrębnych umów na wykonanie dziewięciu przyłączy w 2016 roku, na podstawie odrębnych postępowań przetargowych. Potrzeba organizacji tych postępowań wynikała z możliwości przekroczenia, przewidzianej w § 6 ust 1 lit b umowy nr 522/2014 z 22 października 2014 r., maksymalnej liczby metrów bieżących przyłączy energetycznych, ustalonej na 3.480.

(akta kontroli str. 9-26, 1048-1049, 1071-1074, 1082-1090, 1203-1216)

2.2. Siedem urządzeń opp nadzorowanych bezpośrednio przez CANARD zostało zainstalowanych na jednojezdniowych drogach krajowych, z tego sześć na obszarze niezabudowanym⁶⁷. Były to opp na:

- DK nr 50 pomiędzy miejscowościami Strachówka i Warmiaki, o długości 2,65 km (od km 244+138 do km 246+790), odebrany od wykonawcy 31 sierpnia 2015 r. i uruchomiony od 22 lutego 2016 r.,
- DK nr 7 w pobliżu miejscowości Szymaki, o długości 1,04 km (od km 288+358 do km 289+400), odebrany 1 października 2015 r. i uruchomiony od 13 maja 2016 r.,
- DK nr 7 w pobliżu miejscowości Pawłowo, o długości 1,65 km (od km 285+185 do km 286+835), odebrany 1 października 2015 r. i uruchomiony od 12 maja 2016 r.,
- DK nr 7 pomiędzy miejscowościami Rybitwy i Polesie, o długości 1,98 km (od km 279+270 do km 281+250), odebrany 1 października 2015 r. i uruchomiony od 13 maja 2016 r.,
- DK nr 50 pomiędzy miejscowościami Czekówka i Regut, o długości 2,75 km (od km 192+450 do km 195+204), odebrany 5 października 2015 r. i uruchomiony od 21 października 2016 r.,
- DK nr 50 w pobliżu Sochaczewa, o długości 2,84 km (od km 88+430 do km 91+270), odebrany 20 października 2015 r. i uruchomiony 7 listopada 2016 r.

Jeden opp zlokalizowano na obszarze zabudowanym, na DK nr 2 w miejscowości Zakręt, gdzie wszystkie pojazdy poruszające się od godz. 5⁰⁰ do 23⁰⁰ obowiązywało ograniczenie prędkości do 50 km/h, a od 23⁰⁰ do 5⁰⁰ – do 60 km/h. Opp o długości

⁶⁷ Limit dopuszczalnej prędkości na tych opp wynosił 90 km/h dla jednośladow, samochodów osobowych i samochodów ciężarowych o masie całkowitej do trzech i pół tony oraz 70 km/h dla samochodów ciężarowych o masie całkowitej powyżej trzech i pół tony.

1,49 km (od km 496+450 do km 497+946) od wykonawcy odebrano 20 października 2015 r., a urządzenia uruchomiono po niespełna roku – 17 października 2016 r.
(akta kontroli str. 9-26, 1048-1049)

Ogłędziny czterech⁶⁸ (z siedmiu) opp obsługiwanych przez CANARD wykazały, że maszty oraz urządzenia⁶⁹ nie były uszkodzone lub zniszczone. Oznakowanie trzech opp było zgodne z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu dla tych odcinków. Natomiast na opp Rybitwy – Polesie na odcinku DK 7 był dodatkowy znak D-51 z tabliczką⁷⁰, umieszczony przed bramą wjazdową odcinka w kierunku Płońska (km 279+270), którego nie przewidywał projekt stałej organizacji ruchu, zatwierdzony przez GDDKiA Oddział w Warszawie⁷¹. Dyrektor CANARD wyjaśnił, że niektóre Oddziały GDDKiA obligowały wykonawcę do dodatkowego oznakowania bramownic, zlokalizowanych bezpośrednio za skrzyżowaniem, znakiem D-51 z tabliczką informacyjną, mimo że obowiązek nie wynikał z obowiązujących przepisów.
(akta kontroli str. 420-444, 1071-1074)

Analiza funkcjonowania urządzeń umieszczonych na czterech objętych oględzinami opp⁷² wykazała, że łączność z urządzeniami za pomocą aplikacji Unicam2GITD przebiegała prawidłowo, obraz przejeżdżających pojazdów zarejestrowanych przez kamery był widoczny i czytelny, a system nie sygnalizował błędów. W przypadku tych opp limit prędkości był ustawiony całodobowo na 90 km/h dla samochodów osobowych i 70 km/h dla samochodów ciężarowych. Natomiast próg rejestracji wykroczeń był ustawiony dla obu rodzajów pojazdów na 15 km/h, tj. odpowiednio 105 km/h dla samochodów osobowych i 85 km/h dla samochodów ciężarowych.
(akta kontroli str. 420-444)

2.3. W strukturze organizacyjnej Wydziału Instalacji oraz Utrzymania Urządzeń CANARD⁷³ wyodrębnione zostały następujące stanowiska: naczelnik wydziału, wieloosobowe stanowisko ds. utrzymania urządzeń, wieloosobowe stanowisko ds. instalacji urządzeń oraz wieloosobowe stanowisko ds. zarządzania infrastrukturą. Zatrudnienie w CAN-WIU wg. stanu na koniec lat 2015 i 2016 wynosiło 15 osób, a na koniec lat 2017 i 2018 – 13 i 11⁷⁴ i było niższe od wynikającego ze Studium wykonalności Projektu. Dokument ten przewidywał, że zatrudnienie w CAN-WIU będzie wynosiło minimum 14 osób, przy założeniu, że działania operacyjne w terenie będą realizowane przez delegatury. Faktycznie zaś, w związku z decyzją Głównego Inspektora z 17 grudnia 2012 r.⁷⁵, pracownicy CAN-WIU bezpośrednio obsługiwali urządzenia na siedmiu opp, 27 fotoradarów i dziewięć urządzeń rejestrujących przejazd na czerwonym świetle, zlokalizowane na terenie właściwości Delegatury Centralnej, Północnej i Północno-Wschodniej. W latach 2016 – 2018 przeprowadzono siedem naborów do CAN-WIU. W wyniku trzech postępowań rekrutacyjnych nie zatrudniono nowych pracowników⁷⁶, a po czterech, zatrudniono trzy osoby na stanowisku referendarza w ramach wieloosobowego stanowiska ds. zarządzania infrastrukturą oraz jedną osobę na stanowisku referendarza w ramach wieloosobowego stanowiska ds. instalacji urządzeń⁷⁷.
(akta kontroli str. 9-385, 458, 504, 1093-1117)

⁶⁸ Oględzinom poddano opp Czekówka – Regut na odcinku DK 50 (od km 192+450 do km 196+204), opp Rybitwy – Polesie na odcinku DK 7 (od km 279+270 do km 281+250), opp Pawłowo na odcinku DK 7 (od km 285+185 do km 286+835), opp Szymały na DK nr 7 (od km 288+358 do km 289+400).

⁶⁹ Tj. kamer, szafek teletechnicznych anten oraz radarów.

⁷⁰ Znak z tabliczką usytuowany ok. km 279+268.

⁷¹ Zatwierdzony 18 września 2015 r. (znak: Z.2/4080/218/Z.20/2015).

⁷² Sprawdzenia poprawności funkcjonowania tych urządzeń dokonano 11 i 12 grudnia 2018 r.

⁷³ Dalej: „CAN-WIU”.

⁷⁴ Wg. stanu na 31 października 2018 r. liczba pracowników CAN-WIU zmniejszyła się do ośmiu osób.

⁷⁵ Pismo Zastępcy Dyrektora CANARD do Głównego Inspektora z 10 grudnia 2012 r. (znak: CAN.WIU.078.167.2012.0583).

⁷⁶ Nabory przeprowadzone w lutym i marcu 2017 roku oraz w październiku 2018 roku.

⁷⁷ Dwa nabory przeprowadzone w grudniu 2016 roku oraz w sierpniu i wrześniu 2018 roku.

Zadania z zakresu bezpośredniej obsługi technicznej i nadzoru nad urządzeniami realizowało czterech pracowników⁷⁸, zatrudnionych w wieloosobowym stanowisku ds. utrzymania urządzeń w CAN-WIU. Pracownicy zatrudnieni w ramach tego stanowiska mieli obowiązek wykonywania m.in. [1] czynności związanych z obsługą stacjonarnych urządzeń rejestrujących na obszarze wskazanym przez Głównego Inspektora oraz zadania polegające na: [2] instalacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących do obudów, [3] sprawdzania (na bieżąco) stanu technicznego stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów tych urządzeń, [4] dokonywania niezbędnych prac konserwacyjnych w celu utrzymania stacjonarnych urządzeń rejestracyjnych w sprawności technicznej, a także [5] przekazywania takich urządzeń do naprawy i legalizacji. Pracownicy CAN-WIU – stosownie do wewnętrznych wytycznych⁷⁹ – systematycznie, przynajmniej raz w miesiącu, przeprowadzali kontrole pracy urządzeń opp w ich lokalizacji, z których sporządzali karty przeglądu odcinkowego stacjonarnego urządzenia rejestrującego oraz prowadzili dzienniki pracy urządzenia i dzienniki przeglądu lokalizacji.

(akta kontroli str. 9-26, 1094-1146, 1250, 1252)

Zasady podejmowania działań w przypadku stwierdzenia niesprawności urządzeń opp przez pracowników delegatur i CAN-WIU, regulowały wytyczne zamieszczone w wewnętrznych procedurach⁸⁰. Zgodnie z ich postanowieniami pracownicy delegatur lub CAN-WIU zgłaszali niesprawność urządzeń do podmiotu, z którym GITD miał zawarte umowy na naprawę urządzeń rejestrujących, w terminach określonych w tych procedurach⁸¹. Weryfikacja stwierdzonych w latach 2015 – 2018 awarii urządzeń opp, nadzorowanych przez CANARD oraz delegatury Inspektoratu wykazała, że w 2015 roku nie wystąpiły nieprawidłowości w funkcjonowaniu uruchomionych w tym okresie urządzeń opp⁸². W latach 2016 – 2018 liczba awarii 29 urządzeń opp wyniosła kolejno: 85, 65 i 30. W przypadku urządzeń opp nadzorowanych przez delegatury, pracownicy CAN-WIU stwierdzili w 2016 roku 62 z 65 awarii (95%), w 2017 roku – 48 z 52 (92%) oraz w 2018 roku – 15 z 22 (68%). Liczba awarii zgłoszonych przez pracowników delegatur wyniosła zatem odpowiednio trzy (5%), cztery (8%) i siedem (32%). Niesprawność urządzeń z powodu awarii skutkowałą wyłączeniem rejestracji: w 2016 roku na 25 opp – od jednego do 19 dni, w 2017 roku na 18 opp – od jednego do 25 dni i w 2018 roku na 16 opp – od jednego do 135 dni. Poza tym w związku z dewastacją urządzeń wyłączono z rejestracji, odpowiednio w tych latach, na trzech opp⁸³ – od ośmiu do 59 dni, czterech opp⁸⁴ – od 29 do 115 dni oraz jednym opp⁸⁵ przez dwa dni.

(akta kontroli str. 9-26, 407-417, 460-470, 532-542, 1067-1070, 1134-1160, 1251)

⁷⁸ Odpowiednio po dwóch pracowników na stanowisku operatora urządzeń elektronicznych oraz na stanowisku podreferendarza ds. obsługi urządzeń elektronicznych.

⁷⁹ Wytyczne Dyrektora CANARD z 12 października 2017 r. określające zasady wyznaczania lokalizacji i użytkowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad urządzeniami i ich zewnętrzną infrastrukturą w CANARD GITD (wcześniej z 13 maja 2016 r.).

⁸⁰ Procedura P/2/2017 „Zadania realizowane przez pracowników delegatur terenowych GITD i pracowników zespołu monitorującego w przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu stacjonarnych urządzeń rejestrujących” z 12 października 2017 r. (wcześniej z 11 maja 2016 r.).

⁸¹ Niesprawność urządzenia opp (niezależnie od jej charakteru) należało zgłaszać do podmiotu zewnętrznego niezwłocznie, nie później niż 24 godziny od zakończenia czynności, do których zgodnie z procedurami byli zobowiązani pracownicy delegatur i CAN-WIU w przypadku stwierdzenia niesprawności urządzenia.

⁸² Do końca 2015 roku uruchomiono trzy z 29 opp. Pozostałe 26 opp było wyłączone z użytkowania ze względu na brak zasilania.

⁸³ Z powodu dewastacji nie działały opp Iskrynia – Krościenko Wyżne przez osiem dni, opp Gniazdowo – Plecki przez dziewięć dni oraz opp Kamiewo przez 59 dni.

⁸⁴ Z powodu dewastacji nie działały opp Gniazdowo – Plecki przez 29 dni, opp Łosiów przez 62 dni, opp Zakręt przez 110 dni oraz opp Kamiewo przez 115 dni.

⁸⁵ Z powodu dewastacji nie działał opp Gorzyce na ul. Bogumińskiej.

W okresie objętym kontrolą usługi dotyczące zapewnienia funkcjonowania urządzeń opp i obsługujących je systemów, regulowała umowa z 22 października 2014 r. na dostawę 29 urządzeń opp oraz umowy z 7 września 2017 r. i 29 sierpnia 2018 r., których przedmiotem była naprawa i legalizacja tych urządzeń. Pierwsza z umów przewidywała m.in. zapewnienie w ramach gwarancji jakości⁸⁶, sprawności urządzeń poprzez usuwanie – na koszt wykonawcy usługi – wad i usterek, wykonywanie montażu urządzeń zastępczych i montaż nowych, wolnych od wad oraz przygotowywanie urządzeń do legalizacji i jej zapewnianie. Ponadto w okresie gwarancji wykonawca⁸⁷ zobowiązał się do napraw oraz legalizacji urządzeń w przypadku wystąpienia wad lub usterek nieobjętych gwarancją jakości, za dodatkowym wynagrodzeniem⁸⁸. Natomiast dwie kolejne umowy (serwisowe) przewidywały naprawę urządzeń oraz przygotowanie do legalizacji i ich legalizację. Zadania podmiotu odpowiedzialnego za legalizację i naprawy opp były inne niż pracowników CANARD oraz delegatur realizujących zadania związane z bezpośrednią obsługą techniczną i nadzorem nad urządzeniami.

(akta kontroli str. 9-26, 1203-1249)

Umowa z 22 października 2014 r. przewidywała, że naprawy (nieobjęte gwarancją jakości) będą wykonywane w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia akceptacji przez zamawiającego kosztorysu wykonania usługi. W umowach serwisowych ustalono również 14-dniowy termin na wykonanie napraw, liczony od dnia zgłoszenia potrzeby naprawy (umowa z 7 września 2017 r.) lub od dnia akceptacji przez podmiot zamawiający kosztorysu naprawy (umowa z 29 sierpnia 2018 r.). Awarie wszystkich 29 urządzeń na opp stwierdzone w latach 2016 – 2018 były usuwane w następującym czasie:

- w 2016 roku 68 awarii w ciągu dwóch dni, 10 – od dwóch do pięciu dni oraz siedem – powyżej pięciu dni (maksymalny okres naprawy wyniósł 13 dni⁸⁹),
- w 2017 roku 56 awarii usunięto w ciągu dwóch dni, siedem – od dwóch do pięciu dni oraz dwie – powyżej pięciu dni (w przypadku jednego opp okres wyniósł 16 dni⁹⁰),
- w 2018 roku 22 awarie usunięto w ciągu dwóch dni, jedną – trzech dni oraz osiem – powyżej pięciu dni (maksymalne okres naprawy jednego z urządzeń wyniosły 31 dni⁹¹, a kolejnego – 61 dni⁹²).

W kolejnych latach liczba usterek sukcesywnie spadała. Większość ze stwierdzonych awarii urządzeń opp usuwano w ciągu dwóch dni – 80% awarii w 2016 roku, 86% w 2017 roku oraz 71% w 2018 roku. Z kolei usterek usuwanych w przedziale od dwóch do pięciu dni stanowiły w kolejnych z tych lat: 12%, 11% i 3%, a usuwane w terminie powyżej pięciu dni: 8%, 3% i 26%.

(akta kontroli str. 9-26, 1067-1070, 1147-1160, 1251)

⁸⁶ Okres gwarancji jakości wynosił 24 miesiące od dnia podpisania protokołu odbioru danego urządzenia opp. Zgodnie z § 7 ust. 4 umowy 522/2014 r. okres ten rozpoczynał się oddzielnie dla każdego urządzenia w dacie podpisania przez zamawiającego protokołu odbioru, obejmującego dane urządzenie.

⁸⁷ W § 7 ust. 3 umowy nr 522/2014 z 22 października 2014 r.

⁸⁸ Maksymalna kwota tego wynagrodzenia z tytułu napraw i kosztów części zamiennych, ustalona w § 7 ust. 3 umowy nr 522/2014 z 22 października 2014 r., wynosiła 548.058 zł.

⁸⁹ Opp Zakręt zgłoszenie z 23 listopada 2016 r. o numerze PX/01799/16 – urządzenie było w naprawie od 23 listopada do 6 grudnia 2016 r.

⁹⁰ Opp Złota zgłoszenie z 13 maja 2017 r. o numerze PX/02322/17 – urządzenie było w naprawie od 13 do 28 maja 2017 r.

⁹¹ Opp Pawłowo zgłoszenie z 13 listopada 2018 r. o numerze PXR-BD-1825/PW/2018/96 – na prośbę podmiotu, z którym zawarto umowę serwisową termin naprawy przedłużony do 14 grudnia 2018 r.

⁹² Opp Złota zgłoszenie z 28 listopada 2018 r. o numerze PXR-BD-1825/PW/2018/829 – na prośbę podmiotu, z którym zawarto umowę serwisową termin naprawy przedłużony do 28 stycznia 2019 r.

Niesprawności urządzeń rejestrujących, zainstalowanych na wszystkich 29 opp, z wyjątkiem jednej awarii w 2017 roku⁹³ oraz dwóch w 2018 roku⁹⁴, były usuwane z zachowaniem terminów przewidzianych w umowach. Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że w przypadku dwóch awarii w 2018 roku, na wniosek wykonawcy (w oparciu o postanowienia umów), zamawiający przedłużał terminy na realizację naprawy urządzeń. Związane było to z wydłużającym się czasem oczekiwania na dostarczenie części zamiennych przez ich producenta.

(akta kontroli str. 9-26, 1054-1059, 1061-1064 1067-1070, 1203-1249)

Okresowe przeglądy urządzeń opp przewidziano tylko w umowie z 22 października 2014 r. Pozostałe dwie umowy serwisowe⁹⁵ nie regulowały kwestii przeglądów urządzeń, mimo że pewne czynności obsługowe mogły być wykonywane przez wyspecjalizowane podmioty⁹⁶. Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że okresowe badania eksploatacyjne były wykonywane podczas ponownych legalizacji urządzeń, a obsługa okresowa (utrzymanie bieżące), polegająca m.in. na myciu kamer, była wykonywana podczas czynności naprawczych i przed ponownymi legalizacjami. W postanowieniach trzech przywołanych umów przewidziano, że wykonawca będzie realizował czynności, polegające na przygotowaniu urządzeń opp do legalizacji⁹⁷.

(akta kontroli str. 9-26, 1054-1059, 1203-1249)

Każda z trzech wymienionych umów zobowiązywała wykonawcę do zapewnienia ponownej legalizacji urządzeń opp. Umowa z 22 października 2014 r. nie określała terminu na wykonanie tych czynności, z kolei w umowach serwisowych obowiązujących od 7 września 2017 r. oraz od 29 sierpnia 2018 r., termin ten ustalono na siedem dni kalendarzowych⁹⁸. W okresie objętym kontrolą z powodu braku ciągłości legalizacji⁹⁹, wyłączone z rejestracji – łącznie przez 156 dni – były urządzenia na trzech (z 29) opp, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W pozostałych przypadkach zachowano ciągłość legalizacji urządzeń rejestrujących.

(akta kontroli str. 9-26 1067-1070, 1203-1249)

2.4. GITD w latach 2014 – 2017 corocznie zwracał się do zarządcy dróg krajowych (GDDKiA i jej oddziałów) o informowanie jego delegatur o zmianach organizacji ruchu i robotach drogowych w miejscach lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących, w szczególności skutkujących zmianą ograniczeń prędkości. W przypadku otrzymania z wyprzedzeniem takich informacji (wpływały do delegatur lub CANARD), delegatury przysyłały je do CAN-WIU, który wyłączał urządzenia na wskazanych lokalizacjach. Natomiast gdy nie otrzymano takich informacji z GDDKiA, a roboty skutkujące zmianą czasowej organizacji ruchu miały miejsce, sprawy o naruszenia procedowano, nakładając mandat karny lub kierując je do sądów. W przypadku powzięcia informacji o czasowej zmianie organizacji ruchu np. podczas kontroli urządzeń opp, zachodziła konieczność wycofania zarejestrowanych już wykroczeń lub zaprzestania dalszego ich procedowania.

⁹³ Opp Złota zgłoszenie z 13 maja 2017 r. o numerze PX/02322/17 – przyczyną awarii było niestabilne zasilanie. W dniu 16 maja 2017 r. od dostawcy energii otrzymano informację, że w miejscowości Złota wystąpiła awaria transformatora, dlatego też występuje zjawisko niestabilnego zasilania. Naprawa planowana była w ciągu najbliższych dwóch tygodni.

⁹⁴ Opp Złota zgłoszenie z 28 listopada 2018 r. o numerze PXR-BD-1825/PW/2018/829 oraz opp Pawłowo zgłoszenie z 13 listopada 2018 r. o numerze PXR-BD-1825/PW/2018/86.

⁹⁵ Umowa nr 251/2017 z 7 września 2017 r. oraz umowa nr 196/2018 z 29 sierpnia 2018 r.

⁹⁶ Np. Instrukcja obsługi prędkościomierza odcinkowego Velocity 3, w pkt 6.3 Utrzymanie bieżące, przewidywała, że w ramach przeglądów okresowych dokonuje się mycia szyb kamer, które na opp są umieszczone wysoko nad jezdnią i ich czyszczenie wymaga specjalistycznego sprzętu, którego Inspektorat nie posiadał.

⁹⁷ W § 7 ust. 2 umowy nr 522/2014 z 22 października 2014 r.; w § 2 ust. 3 umowy nr 251/2017 z 7 września 2017 r.; w § 2 ust. 1 umowy nr 196/2018 z 29 sierpnia 2018 r.

⁹⁸ Za wyjątkiem przygotowania wymagającego dokonania wymiany części lub dokonania innej naprawy (§ 2 ust. 3 umowy z 7 września 2017 r. oraz § 2 ust. 3 umowy z 29 sierpnia 2018 r.)

⁹⁹ Przez okres dłuższy niż jeden dzień.

Z informacji z GDDKiA uzyskanej w trakcie kontroli NIK wynika, że dotychczas GITD nie sygnalizował GDDKiA problemów z przekazywaniem informacji o zdarzeniach uzasadniających wyłączenie urządzeń rejestrujących. Oddziałowującym „Niemniej jednak GDDKiA (...) przekaze raz jeszcze dyrektorom Oddziałów polecenie” na temat konieczności przekazywania powyższych informacji¹⁰⁰ do właściwych delegatur GITD i raz na pół roku zbiorczych zestawień Centrali GDDKiA.

(akta kontroli str. 9-26, 839-851)

Według informacji uzyskanych z oddziału GDDKiA w Warszawie, w latach 2016 – 2018 na pięciu opp¹⁰¹ nadzorowanych przez CANARD, przeprowadzano od trzech (na opp Sochaczew i Strachówka – Warmiaki) do 10 (na opp Szymaki) prac drogowych, skutkujących zmianą organizacji ruchu (w tym zmianami dopuszczalnej prędkości). O żadnej z tych zmian CANARD nie został poinformowany. Od uruchomienia tych opp do 27 stycznia 2019 r., łącznie 257 dni obowiązywały zmiany organizacji ruchu skutkujące zmianą dopuszczalnej prędkości¹⁰². W tym okresie za wykroczenia drogowe zarejestrowane na tych pięciu opp wystawiono 427¹⁰³ mandatów (wszystkie zostały opłacone) oraz 52¹⁰⁴ sprawy skierowano do sądu.

(akta kontroli str. 506-514, 543-544)

2.5. Nieczytelność zdjęć z urządzeń opp była głównym powodem wycofywania z dalszego procedowania spraw dotyczących zarejestrowanych wykroczeń drogowych (77,9% ogółu odrzuconych spraw – 67.029 z 85.990 z lat 2015 – 2018¹⁰⁵), co omówiono w pkt 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że decyzja dotycząca wymagań technicznych w zakresie ewentualnego doświetlenia wizerunku kierującego nie zapadła na etapie wyboru wykonawcy w postępowaniu przetargowym, lecz na etapie rozeznania rynku co do dostępności urządzeń, które miało miejsce przed opracowaniem opisu przedmiotu zamówienia. W procesie decyzyjnym wzięto pod uwagę m.in. czynnik techniczny uwzględniający liczbę oraz rodzaj dostępnych w tamtym czasie urządzeń do opp. Stwierdził, że w czasie prowadzenia przez Inspektorat postępowania na zakup urządzeń do opp, w Polsce nie było dostępnych przyrządów, które posiadały decyzję „Zatwierdzenia Typu” wydaną przez Główny Urząd Miar w Warszawie. Stanowiło to istotną przeszkodę w formułowaniu odpowiednich wymagań w SIWZ. Z dostępnych w tamtym czasie informacji wynikało, że jedynie technologia oparta na tzw. video-detekcji¹⁰⁶ miała największe szanse na uzyskanie w stosunkowo krótkim czasie decyzji „Zatwierdzenia Typu”. Nie bez znaczenia był również fakt, że w technologii tej rejestracja obrazu z urządzeń opp dokonywana jest przez kamerę w trybie ciągłym, a nie przez aparat fotograficzny, co powoduje, że nie jest możliwe użycie ksenonowej lampy błyskowej (która skutecznie doświetla wizerunek kierującego w przypadku zdjęcia) i że jedynym pozostaje użycie promiennika podczerwieni (IR), który doświetla wyłącznie pojazd oraz obraz tablicy rejestracyjnej.

(akta kontroli str. 515-531, 1054-1060)

W procesie decyzyjnym – jak wyjaśnił zastępca Dyrektora CANARD – wzięto pod uwagę również uwarunkowania prawne, zmierzające do rezygnacji z procedury mandatowej i zastąpienie jej procedurą administracyjną. Zastępca Dyrektora CANARD wskazał, że w czasie przygotowań do procedury przetargowej na opp,

¹⁰⁰ Informacji dotyczących wprowadzenia czasowej organizacji ruchu na drogach, na których funkcjonują opp.

¹⁰¹ Opp Rybitwy – Polesie, Pawłowo, Sochaczew, Strachówka – Warmiaki i Szymaki.

¹⁰² W tym opp Rybitwy – Polesie cztery dni, opp Pawłowo osiem dni, opp Szymaki 13 dni, opp Strachówka – Warmiaki 92 dni oraz opp Sochaczew 140 dni.

¹⁰³ W tym za wykroczenia na opp Rybitwy – Polesie wystawiono 15 mandatów, na opp Pawłowo – 10 mandatów, na opp Szymaki – 24 mandaty, na opp Strachówka – Warmiaki – 158 mandatów oraz na opp Sochaczew – 220 mandatów.

¹⁰⁴ W tym za wykroczenia na opp Rybitwy – Polesie, opp Strachówka – Warmiaki oraz opp Sochaczew do sądu skierowano odpowiednio trzy, cztery i 45 spraw.

¹⁰⁵ Stanowiło to 12% wykroczeń zarejestrowanych na opp w latach 2015 – 2018 (560.746).

¹⁰⁶ System monitoringu i rozpoznawania tablic rejestracyjnych z wykorzystaniem kamer rejestrujących.

do GITD docierały informacje o pracach legislacyjnych zmierzających do odstąpienia z dotychczasowego trybu mandatowego i zastąpienia go wyłącznie procedurą administracyjną. Wprowadzenie takiej zmiany powodowałoby, że odpowiedzialność za popełnione wykroczenie przypisana byłaby do właściciela pojazdu, a nie do kierującego, co zmierzałoby do rezygnacji z rejestracji wizerunku kierującego.

Niezależnie od powyższego wpływ na decyzję o rezygnacji z dodatkowego doświetlenia miały również kwestie finansowe, w tym wysokość środków pozostających do wykorzystania w ramach Projektu (zakup i instalacja opp realizowane było jako ostatnie z zamówień) i przewidywane wysokie koszty zapewnienia zasilania dla urządzeń opp.

Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że z uwagi na niedokonanie zmian legislacyjnych i w dalszym ciągu obowiązywanie trybu postępowania mandatowego, istnieje konieczność doposażenia wykorzystywanych przez GITD urządzeń do opp w nowocześniejsze i mocniejsze promienniki podczerwieni IR, które w warunkach niedostatecznej widoczności są w stanie lepiej doświetlić wizerunek kierującego pojazdem. W tym celu w 2018 roku zostały wykonane m.in. testy możliwych do zakupu lamp doświetlających na urządzeniu opp w lokalizacji Karniewo, w wyniku których wybrano optymalne rozwiązania. CANARD w swoim planie finansowym na lata 2019 – 2021 wnioskował o środki na doposażenie urządzeń opp w lampy doświetlające. Szacunkowy koszt doposażenia wszystkich urządzeń w takie lampy wyniesie ok. 2,9 mln zł (średnio 100 tys. zł na urządzenie).

(akta kontroli str. 515-531, 1054-1060)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nierzetelnym realizowaniu przez Inspektorat zadań z zakresu ponownej legalizacji urządzeń opp, co skutkowało wyłączeniem z użytkowania łącznie przez 156 dni urządzeń zainstalowanych na trzech (z 29) opp:

- Łosiów przez 81 dni w 2017 roku (legalizacja wygasła 30 czerwca 2017 r., a ponownej dokonano 19 września 2017 r.),
- Zwierki – Zabłudów przez 71 dni w 2017 roku (legalizacja wygasła 31 lipca 2017 r.; ponownej dokonano 19 września 2017 r., a świadectwo legalizacyjne zostało 10 października 2017 r. wprowadzone do systemu informatycznego CANARD),
- Strachówka – Warmiaki przez cztery dni w 2018 roku (legalizacja wygasła 31 sierpnia 2018 r.; ponownej dokonano 4 września 2018 r.),

Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że przyczyną niezapewnienia ciągłości legalizacji było zakończenie obowiązywania umowy z 22 października 2014 r., na podstawie której dokonywano legalizacji, a kolejna umowa została podpisana 7 września 2017 r. i dopiero od tego momentu CANARD mógł występować o legalizację urządzeń opp. Jako przyczynę zawarcia umowy serwisowej po upływie ponad dwóch miesięcy od wygaśnięcia umowy z 22 października 2014 r., zastępca Dyrektora CANARD wskazał konieczność zmiany terminu składania ofert w postępowaniu o udzielenie zamówienia na naprawę i legalizację opp, spowodowaną pytaniami oraz zmianami w SIWZ. Wybór najkorzystniejszej oferty w przetargu ogłoszonym 24 maja 2017 r. nastąpił 4 sierpnia 2017 r., a umowa została zawarta 7 września 2017 r. Natomiast w przypadku opp Zwierki – Zabłudów świadectwo legalizacji z 19 września 2017 r. wpłynęło 10 października 2017 r., co wydłużyło okres pozostawiania urządzenia w trybie „w legalizacji” przez 22 dni. Z kolei w 2018 roku w przypadku opp Strachówka – Warmiaki, legalizację urządzeń zlecono niezwłocznie po podpisaniu umowy serwisowej z 29 sierpnia 2018 r.

Powodem czterodniowego pozostawiania urządzeń tego opp bez legalizacji, była konieczność przygotowania urządzeń do legalizacji oraz uzgodnienia terminu jej przeprowadzenia z właściwym miejscowo Okręgowym Urzędem Miar. Dodał, że w 2017 roku dla wszystkich urządzeń opp upływał okres gwarancji wynikający z umowy z października 2014 r., który dla poszczególnych urządzeń był rozciągnięty w czasie. Różnica pomiędzy pierwszymi a ostatnimi urządzeniami dla których upłynął okres gwarancji, wynosiła sześć miesięcy. Mając to na uwadze oraz racjonalność i efektywność postępowań na naprawy i legalizacje urządzeń, wszczęcie postępowania przetargowego zaplanowano w terminie, który umożliwiał objęcie umową wszystkich urządzeń opp.

(akta kontroli str. 9-26, 515-529, 1067-1070, 1054-1059, 1192-1202)

Biorąc jednak pod uwagę przeciętną liczbę od pięciu do 10 wykroczeń rejestrowanych dziennie na opp Łosiów, Zwierki – Zabłudów i Strachówka – Warmiaki, zdaniem NIK, niezapewnienie przez GITD legalizacji urządzeń na tych opp, skutkujące ich wyłączeniem z rejestrowania przez 156 dni było działaniem niegospodarnym, uniemożliwiającym dochodzenia ewentualnych kar o łącznej wysokości około 246,8 tys. zł¹⁰⁷.

(akta kontroli str. 1018-1020, 1043)

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat zapewnił prawidłowe funkcjonowanie urządzeń do opp. Niezwłocznie podejmowano działania w przypadkach wykrycia awarii tych urządzeń, usuwanych na ogół w ciągu dwóch dni. Nadzorowano funkcjonowanie tych urządzeń. Nie zapewniono jednak przez 156 dni legalizacji urządzeń na trzech (z 29) opp, co skutkowało wyłączeniem ich z rejestrowania wykroczeń.

OBSZAR

3. Wpływ opp na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz skuteczność i efektywność ich funkcjonowania

Opis stanu faktycznego

3.1. Przyjęte w Projekcie wskaźniki rezultatu (liczba kilometrów dróg objętych ochroną systemu CANARD – 9.590 km¹⁰⁸ oraz średnia rocznie liczba naruszeń wykrywanych przez CANARD – 450.000), zostały dotychczas osiągnięte. Wskaźniki te nie mierzyły stopnia osiągnięcia celu głównego Projektu, jakim było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków.

(akta kontroli str. 14-26, 562-642, 1295-1307)

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że w znacznym uproszczeniu można przyjąć, że sytuacja drogowo-ruchowa zależy od trzech czynników, tj.: pojazdu, człowieka i drogi. Zachowania kierujących mają bowiem charakter losowy, a sama prędkość jazdy jest determinowana przez wiele zmiennych niezależnych, do których należą m.in.: natężenie ruchu, struktura rodzajowa pojazdów, geometria i otoczenie drogi, czy stała organizacja ruchu. System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, będący częścią systemu nadzoru nad organizacją ruchu w Polsce, ma wpływ na zachowania kierujących, a tym samym w sposób pośredni oddziałuje na prędkość jazdy na drogach nim objętych. Niemniej jednak, nadzór nad bezpieczeństwem ruchu drogowego (w tym w szczególności nad prędkością jazdy) dokonywany jest także za pośrednictwem innych, niezależnych od GITD instytucji. Do sprawnego wdrożenia mechanizmów pozwalających na zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa na drogach, niezbędne jest zatem współdziałanie wielu czynników, tj. prowadzenie kontroli drogowych w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego przez inne służby, przygotowanie odpowiednich rozwiązań planistycznych w zakresie infrastruktury drogowej, wdrożenie

¹⁰⁷ Przy założeniu średniej kwoty mandatu w wysokości 220 zł.

¹⁰⁸ Liczbę kilometrów dróg objętych ochroną systemu CANARD wyliczono jako długość drogi zabezpieczonej przez jedno urządzenie: w przypadku fotoradarów było to 1,5 km x 400 urządzeń (łącznie 600 km), w przypadku opp – 10 km x 29 urządzeń (290 km), a w przypadku fotoręjestраторów mobilnych zamontowanych w pojazdach samochodowych – 300 km x 29 urządzeń w pojazdach (8.700 km).

inteligentnych systemów transportowych, a przede wszystkim – dobra legislacja, uwzględniająca dotychczasowe doświadczenia. Stwierdził m. innymi, że: skuteczne zwiększenie bezpieczeństwa na polskich drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych to cel złożony, a jego realizacja wymaga zintegrowanej współpracy wielu podmiotów (kompleksowe zarządzanie prędkością wymaga wspólnych działań ekspertów z różnych dziedzin, w tym z dziedziny prawa, legislacji, IT czy inżynierii i organizacji ruchu drogowego). Skuteczny i efektywny nadzór nad prędkością to nieodzowny element, składający się na zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie jest to jedyny element szeroko rozumianego systemu nadzoru nad organizacją ruchu w Polsce. Cele pośrednie, jakie zostały określone w Studium wykonalności, to m.in.: zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych, skutkujących zmianą postaw i zachowań użytkowników oraz wzrost efektywności procesów pośrednich związanych z procedurą ustalania sprawcy i wymierzenia odpowiedniej kary poprzez zwiększenie automatyzacji procesu. Są to cele długoterminowe, świadczące o wieloaspektowości oraz długotrwałości procesu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych to – wg wyjaśnień zastępcy Głównego Inspektora – najważniejsze cele Projektu, jednak nie są to cele wymierne z perspektywy Głównego Inspektora. Założeniem GITD było to, aby automatyzacja procesu nadzoru nad prędkością przyczyniła się do osiągnięcia wspomnianych celów, jednakże Główny Inspektor – za pośrednictwem CANARD – nie jest w stanie zapewnić, że cele te zostaną zrealizowane bez współdziałania innych podmiotów, instytucji, a nawet uczestników ruchu drogowego. Wdrożenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie można bowiem w prosty i bezpośredni sposób przełożyć na spadek liczby zdarzeń na danej drodze. Z tego względu, na etapie przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej oraz wniosku o dofinansowanie Projektu, nie zdecydowano się na określenie wskaźnika rezultatu projektu w postaci zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych. Takie działanie nie byłoby bowiem w pełni wiarygodnym odzwierciedleniem korzyści wynikających z realizowanego przedsięwzięcia, dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 1050-1053)

W Studium wykonalności wskazano, że realizacja Projektu przyczyni się przede wszystkim do poprawy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w Polsce, co wpłynie bezpośrednio na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ludności i zmniejszenie kosztów ekonomicznych związanych ze skutkami wypadków drogowych dla obywateli i państwa. Miał on przynieść:

- zmniejszenie liczby wypadków, w tym liczby ofiar śmiertelnych, liczby rannych i strat materialnych wypadków,
- zwiększenie efektywności wykrywania sprawców wykroczeń drogowych, związanych w szczególności z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości,
- poprawę skuteczności i efektywności karania oraz egzekwowania nałożonych kar od sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego,
- racjonalizację wydatków administracji ponoszonych w trakcie procesu wykrywania i karania za naruszenia drogowe,
- zmianę postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego, spowodowaną zmniejszeniem poczucia bezkarności i większym poszanowaniem prawa przez osoby popełniające naruszenia drogowe.

Jako wskaźniki ilościowe, przyjęto zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych o 36%, zmniejszenie liczby rannych w wypadkach drogowych o 18% i zmniejszenie liczby wypadków drogowych o 19%, co miało przyczynić się do zmniejszenia strat materialnych powstałych w wyniku wypadków drogowych. Wskazano, że przy szacowaniu korzyści społecznych przyjęto minimalne efekty ilościowe, a skala oddziaływania Projektu będzie dotyczyła, zgodnie z jego założeniami, 51,26% dróg krajowych (9.590 km z 18.709 km).

(akta kontroli str. 14-26)

W Studium wykonalności Projektu założono, że powyższe wskaźniki będą osiągane przez 10 kolejnych lat, poczynając od 2016 roku. Wyliczeń liczby unikniętych wypadków, ofiar śmiertelnych i rannych dokonano na podstawie prognozowanej liczby wypadków na zamiejscowej sieci dróg krajowych w przypadku niezrealizowania Projektu¹⁰⁹, proporcjonalnie do odsetka dróg obejmowanych nadzorem systemu CANARD (51,26% dróg krajowych w Polsce). Według tych założeń realizacja Projektu powinna doprowadzić do uniknięcia w latach 2016 – 2017, odpowiednio, co najmniej 175 i 163 ofiar śmiertelnych, 784 i 748 rannych oraz 591 i 564 wypadków. Wyliczeń takich dokonano także dla kolejnych ośmiu lat. W 2026 roku liczba unikniętych ofiar śmiertelnych powinna wynieść 89, rannych – 490, a wypadków – 366. Szacowane oszczędności z tytułu uniknięcia w 2016 roku prognozowanej liczby ofiar śmiertelnych miały wynieść 448,9 mln zł, rannych – 301 mln zł i wypadków – 17,8 mln zł, a w 2026 roku, odpowiednio, 372,8 mln zł, 313,7 mln zł i 18,8 mln zł¹¹⁰. Skuteczność opp w stosunku do założeń Projektu opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w pkt 3.3.

(akta kontroli str. 14-26)

GITD nie analizował osiągnięcia korzyści społecznych założonych w Studium wykonalności Projektu, tj. redukcji liczby wypadków drogowych, ofiar i rannych na odcinkach dróg krajowych objętych ochroną systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że korzyści społeczne dotyczące redukcji wypadków drogowych, ofiar i rannych, o których mowa w Studium wykonalności Projektu, to założenia słuszne, pod warunkiem utworzenia wskazanej w Projekcie liczby miejsc pracy w Centrum Przetwarzania Danych¹¹¹ CANARD i posiadania odpowiedniej liczby urządzeń kontrolno-pomiarowych oraz aktualnej, w momencie sporządzania Studium, analizy otoczenia społeczno-gospodarczego. Wyjaśnił również, że sytuacja drogowo-ruchowa zależy od trzech czynników: pojazd, człowiek, droga. W 2017 roku w odniesieniu do roku 2011 liczba pojazdów na drodze zwiększyła się o 17%¹¹². Zmieniła się także ich struktura rodzajowa – o 11%¹¹³ w odniesieniu do 2011 roku, wzrósł udział pojazdów ciężarowych w ogólnej liczbie pojazdów. Ponadto uległa zmianom struktura rodzajowa pojazdów na drogach krajowych klas niższych niż A i S, z uwagi na oddawane do użytkowania nowe odcinki dróg ekspresowych i autostrad, co może być związane z mniejszym natężeniem ruchu, a co za tym idzie – rozwijaniem większych prędkości. Podkreślić należy, że w Studium wykonalności nie zostały uwzględnione projektowane zmiany natężenia ruchu drogowego, które pozostają w nierozdzielalnym związku ze zdarzeniami na drodze. Wobec powyższego – jak wyjaśnił – należy uznać, że kompleksowa ocena realizacji korzyści społecznych

¹⁰⁹ Prognozowano, że liczba ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych oraz liczba tych wypadków będą się zmniejszać także w przypadku niezrealizowania Projektu, co roku odpowiednio o 4,7%, 6,5% i 4,6%.

¹¹⁰ Wyliczeń dokonano na podstawie oszacowanych na 2016 rok kosztów jednostkowych zdarzeń drogowych, które wynosiły 2.569,8 tys. zł w przypadku jednej ofiary śmiertelnej, 384 tys. zł w przypadku rannego i 30,1 tys. zł w przypadku wypadku, a w 2026 roku kolejno 4.174,7 tys. zł, 640,2 tys. zł i 51,4 tys. zł.

¹¹¹ Dalej: „CPD”.

¹¹² Wyliczenia oparte na danych zwartych w opracowaniu Komendy Głównej Policji „Wypadki drogowe w Polsce w 2017 roku” (29.149.178 – 24.189.370)/24.189.370.

¹¹³ (3.212.690 – 2.892.064)/2.892.064 – źródło danych jak wyżej.

związanych z realizacją Projektu wymaga uwzględnienia wielu czynników i jest przedsięwzięciem złożonym. Z uwagi na zakres oraz charakter Projektu przedwcześnie jest przeprowadzanie takiej oceny, z uwagi na nieosiągnięcie optymalnych wskaźników przewidzianych w Projekcie oraz ciągle zmiany związane z dynamicznym rozwojem sieci drogowej. Co do samych wskaźników przewidzianych do realizacji w Studium wykonalności, mamy do czynienia ze znaczną różnicą między liczbą urządzeń kontrolno-pomiarowych a liczbą pracowników CANARD, co pozostaje w niezgodności z założeniami przyjętymi w dokumencie i w istotny sposób mogłoby wpłynąć na uzyskanie wskazanych korzyści społecznych. (akta kontroli str. 515-528)

3.2. CANARD i delegatury po uruchomieniu opp nie analizowały zasadności lokalizacji ich urządzeń rejestrujących (w kontekście poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego). Z dniem 1 stycznia 2016 r. utraciło moc rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące¹¹⁴, nakazujące wykonanie takich analiz po 40 miesiącach od lokalizacji urządzeń stacjonarnych. Analizy takie wykonywano dla fotoradarów. (akta kontroli str. 9-12, 14-26)

Inspektorat systematycznie zabiegał o wprowadzenie nowego rozporządzenia w tej sprawie. W latach 2015 – 2016 zgłaszał uwagi do projektów nowego rozporządzenia i jego zmian, m.in. dotyczące okresu umieszczania urządzeń i okresu ich usuwania w przypadku negatywnej oceny ich lokalizacji oraz doprecyzowania definicji urządzenia stacjonarnego oraz jego obudowy. W 2018 roku, z uwagi na wstrzymanie przez Ministerstwo Infrastruktury prac nad projektem tego rozporządzenia, GITD zwrócił się o ponowne podjęcie tych prac, wskazując na istotność rozporządzenia dla funkcjonowania CANARD. Przedstawił także propozycję takiego rozporządzenia. (akta kontroli str. 9-12, 14-26, 758-774, 797-806)

Jedyną oceną przeprowadzoną przez Inspektorat w zakresie skuteczności funkcjonowania części urządzeń była „Ocena skuteczności wdrażania i funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”¹¹⁵. Objęto nią 40 lokalizacji fotoradarów (10% urządzeń tego typu objętych Projektem) i 12 lokalizacji opp (41% objętych Projektem). Porównano zachowania kierujących w danych lokalizacjach przed i po instalacji urządzeń (m.in. średnie i maksymalne prędkości oraz przestrzeganie ograniczeń prędkości), natomiast nie analizowano zmian w wypadkowości i w ich skutkach. Żadna lokalizacja urządzeń punktowych i opp nie została oceniona negatywnie. Oceniono pozytywnie 35, tj. 87,5% analizowanych lokalizacji fotoradarów, natomiast ocenę zadowalającą pięć (12,5%) lokalizacji takich urządzeń. Oceniono pozytywnie lokalizacje trzech opp, tj. 25% analizowanych, a zadowalającą dziewięć (75%). Najwyższą ocenę przyznano opp w miejscowości Szymaki, a najniższą – w miejscowości Tarnowskie Góry. (akta kontroli str. 9-12, 14-26)

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. GITD dysponował 512 urządzeniami stacjonarnymi, w tym 435 do punkowego pomiaru prędkości (fotoradary), 30 do odcinkowego pomiaru prędkości oraz 47 (w 20 lokalizacjach) rejestrującymi przejazd na czerwonym świetle. Urządzenia te obejmowały swoim zasięgiem 690,7 km dróg krajowych. Kolejnych 29 urządzeń to pojazdy wyposażone w mobilne rejestratory prędkości, o zasięgu 11.320 km dróg. Najwięcej stacjonarnych urządzeń elektronicznego nadzoru nad ruchem drogowym usytuowano na terenie nadzorowanym przez CANARD (63, w tym 56 do punkowego i siedem

¹¹⁴ Dz. U. poz. 366.

¹¹⁵ Opracowanie Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie z 2016 roku, wykonane na zlecenie GIT.

do odcinkowego pomiaru prędkości oraz trzy rejestrujące przejazd na czerwonym świetle). Spośród delegatur, najwięcej urządzeń było na terenie właściwości Delegatury Północnej – 56, w tym 49 do punktowego i jedno do odcinkowego pomiaru prędkości oraz sześć rejestrujących przejazd na czerwonym świetle, które zasięgiem obejmowały 75,2 km. Najmniej urządzeń było na terenach Delegatur Południowo-Wschodniej i Południowo-Zachodniej – po 28. CANARD i sześć delegatur dysponowało trzema pojazdami do mobilnego pomiaru prędkości, a pozostałe delegatury – dwoma. (akta kontroli str. 404-405, 1324-1372)

Do rozpoczęcia niniejszej kontroli GITD przeprowadził 296 analiz zasadności lokalizacji fotoradarów, również w oparciu o opinie uzyskane od właściwych komendantów wojewódzkich Policji. W przypadku 295 fotoradarów wnioski z analizy potwierdzały konieczność utrzymania dotychczasowej ich lokalizacji. W jednym przypadku (m. Ładna), w opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie należało rozważyć zasadność utrzymywania tej lokalizacji, gdyż m.in. po wybudowaniu dalszego odcinka autostrady A-4 zmniejszyło się natężenie ruchu, a wypadki śmiertelne z 2012 roku nie były spowodowane przekraczaniem dopuszczalnej prędkości. Szczegółową analizą w trakcie kontroli NIK objęto 148 (50%) urządzeń, jednak tylko w przypadku 24 z nich w GITD porównano liczby zdarzeń drogowych i ofiar z okresu użytkowania fotoradaru i z okresu wcześniejszego. W miejscu lokalizacji tych 24 fotoradarów, liczba wypadków zmniejszyła się ze 109 do 78 (o 28,4%), lecz liczba ofiar śmiertelnych tych wypadków wzrosła z czterech do 10 (o 250%). (akta kontroli str. 1018-1027)

Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że w przypadku 295 (z 400 założonych w Projekcie) lokalizacji, stacjonarnych urządzeń rejestrujących, pozostały one niezmienione od przejęcia tych urządzeń w 2011 roku od Policji i GDDKiA w 2011 roku. „Przejęciu podlegało ok. 1.000 lokalizacji, w których zainstalowane były konstrukcje wsporcze wraz z obudowami oraz ponad 100 urządzeń rejestrujących różnych typów. W przypadku 210 z przejętych lokalizacji istniejące konstrukcje wsporcze zostały wykorzystane do instalacji nowych urządzeń rejestrujących zakupionych w ramach Projektu przez GITD. Przejęte konstrukcje wsporcze wraz z obudowami umożliwiały w latach 2011 – 2012 wyposażanie ich (w sposób rotacyjny) w urządzenia rejestrujące, przejęte od wymienionych wyżej podmiotów. Miało to istotny wpływ na zachowania kierujących pojazdami i stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym przed instalacją przez GITD urządzeń rejestrujących, zakupionych i zainstalowanych na stałe w tych lokalizacjach w ramach Projektu. Mając na uwadze powyższe, badania przed i po uruchomieniu urządzeń zostały ograniczone wyłącznie do ok. 100 nowych, niewykorzystywanych wcześniej lokalizacji, w których instalowane były nowe kompletne urządzenia rejestrujące”. (akta kontroli str. 1054-1059)

Ze statystyk ruchu dla 29 opp wynika, że co najmniej 76% kierujących pojazdami poruszało się na 22 (75,9%) odcinkach z dozwoloną prędkością, a średnio co pięćsetny przekraczał na nich dopuszczalną prędkość o ponad 20 km/h. Mniejszą skuteczność w tym zakresie odnotowano na pozostałych siedmiu¹¹⁶ opp, na których przekraczający dopuszczalną prędkość stanowili co najmniej 1/4 ogółu kierujących. (akta kontroli str. 14-32, 1454)

W siedmiu lokalizacjach opp nadzorowanych przez CANARD, ograniczeń prędkości przestrzegało od 81,7% do 97,2% kierowców samochodów osobowych i od 24,4% do 88,2% kierowców samochodów ciężarowych, którzy poruszali się najczęściej z prędkością o 10 km/h wyższą od dopuszczalnej (korzystając z progu tolerancji,

¹¹⁶ Opp Kamiewo, Złota, Iskrzynia – Krościenko Wyżne, Szlichtyngowa – Górczyna, Strachówka – Warmiaki i Lubin i Tomaszów Mazowiecki.

od którego – zgodnie z art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym – wykroczenia podlegają rejestracji przez stacjonarne urządzenia rejestrujące). Większą dyscyplinę w respektowaniu ograniczeń prędkości wykazywali kierowcy poruszający się w terenie zabudowanym. Szerzej statystyki dla każdego z opp nadzorowanych przez CANARD przedstawiono poniżej.

(akta kontroli str. 1018-1027)

Od uruchomienia opp Człkówka – Regut do 30 września 2018 r. odcinek ten przejechało 5.327,5 tys. pojazdów. Kierowcy 4,133,5 tys. z nich (77,6%) przestrzegali ograniczenia prędkości. Z 1.194,0 tys. (22,4%) kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość, 1.015,3 tys. (19,1%) przekraczało ją do 10 km/h, a 8,2 tys. (0,2%) powyżej 20 km/h. Spośród 3.635,6 tys. kierujących samochodami osobowymi, ograniczenia prędkości przestrzegało 3.464,8 tys. (95,3%), 170,8 tys. (4,7%) przekroczyło dozwoloną prędkość (90 km/h), w tym 141 tys. (3,9%) do 10 km/h, a 6 tys. (0,2%) powyżej 20 km/h. Z kolei z 1.691,9 tys. kierowców samochodów ciężarowych, dopuszczalnej prędkości (70 km/h) przestrzegało 668,6 tys. (39,5%), 1.023,3 tys. (60,5%) przekroczyło ją, w tym 874,3 tys. (51,7%) do 10 km/h, a 2,2 tys. (0,1%) powyżej 20 km/h. Średnia prędkość i procentyle (V85 i V15) poruszających się pojazdów wyniosły odpowiednio 77 km/h, 85 km/h i 69 km/h dla samochodów osobowych i 72 km/h, 78 km/h i 68 km/h dla samochodów ciężarowych. W okresie tym na opp zarejestrowano 5,5 tys. (3,1% pojazdów) naruszeń ograniczenia prędkości. Różnicę między liczbą zarejestrowanych wykroczeń a liczbą kierowców, którzy faktycznie przekroczyli dopuszczalną prędkość, omówiono w pkt 4 niniejszego wystąpienia.

Od uruchomienia opp w miejscowości Pawłowo do 30 września 2018 r. poruszało się tam 8.297,2 tys. pojazdów. Kierowcy 6.818,5 tys. z nich (82,2%) przestrzegali ograniczenia prędkości. Spośród 1.478,7 tys. (17,8%) kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość, 1.221,6 tys. (14,7%) przekraczało ją do 10 km/h, a 35 tys. (0,4%) powyżej 20 km/h. Z 6.910,3 tys. kierujących samochodami osobowymi, ograniczenia prędkości przestrzegało 6.413,4 tys. (92,8%), 496,9 tys. (7,2%) przekroczyło dozwoloną prędkość (90 km/h), w tym 416 tys. (6%) do 10 km/h, a 16,3 tys. (0,2%) powyżej 20 km/h. Z kolei z 1.386,9 tys. kierowców samochodów ciężarowych, dopuszczalnej prędkości (70 km/h) przestrzegało 405,1 tys. (29,2%), 981,8 tys. (70,8%) przekroczyło ją, w tym 805,6 tys. (58,1%) do 10 km/h, a 18,7 tys. (1,3%) powyżej 20 km/h. Średnia prędkość i procentyle (V85 i V15) się pojazdów wyniosły odpowiednio 79 km/h, 87 km/h i 71 km/h dla samochodów osobowych i 74 km/h, 80 km/h i 69 km/h dla samochodów ciężarowych. W okresie tym na opp w miejscowości Pawłowo zarejestrowano 11,3 tys. (4,4% pojazdów) naruszeń ograniczenia prędkości.

Od uruchomienia opp Rybitwy – Polesie do 30 września 2018 r. na trasie tej poruszało się 8.409,6 tys. pojazdów. Kierowcy 6.637,1 tys. z nich (78,2%) przestrzegali ograniczenia prędkości. Spośród 1.853,5 tys. (21,8%) kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość, 1.477,5 tys. (17,4%) przekraczało ją do 10 km/h, a 60,5 tys. (0,7%) powyżej 20 km/h. Z 7.106,8 tys. kierujących samochodami osobowymi, ograniczenia prędkości przestrzegało 6.298,8 tys. (88,6%), 808 tys. (11,4%) przekroczyło dozwoloną prędkość (90 km/h), w tym 647,2 tys. (9,1%) do 10 km/h, a 34,7 tys. (0,5%) powyżej 20 km/h. Z kolei z 1.383,8 tys. kierowców samochodów ciężarowych, dopuszczalnej prędkości (70 km/h) przestrzegało 338,2 tys. (24,4%), 1.045,6 tys. (75,6%) przekroczyło ją, w tym 830,3 tys. (60%) do 10 km/h, a 25,8 tys. (1,9%) powyżej 20 km/h. Średnia prędkość i procentyle (V85 i V15) poruszających się pojazdów wyniosły, odpowiednio 81 km/h, 89 km/h i 73 km/h dla samochodów osobowych i 75 km/h, 81 km/h i 69 km/h dla samochodów ciężarowych. W okresie tym na opp Rybitwy

– Polesie zarejestrowano 23,6 tys. (6,3% pojazdów) naruszeń ograniczenia prędkości.

Od uruchomienia opp w miejscowości Sochaczew do 30 września 2018 r. przejechało tamtędy 4.352,1 tys. pojazdów. Kierowcy 3.947,1 tys. z nich (90,7%) przestrzegali ograniczenia prędkości. Spośród 405 tys. (9,3%) kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość, 358,6 tys. (8,2%) przekraczało ją do 10 km/h, a 5,1 tys. (0,1%) powyżej 20 km/h. Z kolei z 3.425 tys. kierujących samochodami osobowymi, ograniczenia prędkości przestrzegało 3.329 tys. (97,2%), 95,9 tys. (2,8%) przekroczyło dozwoloną prędkość (90 km/h), w tym 77,1 tys. (2,3%) do 10 km/h, a 4,1 tys. (0,1%) powyżej 20 km/h. Natomiast z 927,2 tys. kierowców samochodów ciężarowych, dopuszczalnej prędkości (70 km/h) przestrzegało 618,1 tys. (66,7%), 309,1 tys. (33,3%) przekroczyło ją, w tym 281,6 tys. (30,4%) do 10 km/h, a 1 tys. (0,1%) powyżej 20 km/h. Średnia prędkość i procentyle (V85 i V15) poruszających się pojazdów wyniosły, odpowiednio 71 km/h, 82 km/h i 63 km/h dla samochodów osobowych i 67 km/h, 74 km/h i 62 km/h dla samochodów ciężarowych. W okresie tym na opp w miejscowości Sochaczew zarejestrowano 16,7 tys. (35,9% pojazdów) naruszeń ograniczenia prędkości.

Od uruchomienia opp Strachówka – Warmiaki do 30 września 2018 r. przejechało tę trasę 4.307,3 tys. pojazdów. Kierowcy 3.091,9 tys. z nich (71,8%) przestrzegali ograniczenia prędkości. Spośród 1.215,4 tys. (28,2%) kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość, 734,5 tys. (17,1%) przekraczało ją do 10 km/h, a 217,1 tys. (5%) powyżej 20 km/h. Z 3.178,8 tys. kierujących samochodami osobowymi, ograniczenia prędkości przestrzegało 2.556,9 tys. (80,4%), 621,9 tys. (19,6%) przekroczyło dozwoloną prędkość (90 km/h), w tym 234,9 tys. (7,4%) do 10 km/h, a 211,8 tys. (6,7%) powyżej 20 km/h. Z kolei z 1.128,5 tys. kierowców samochodów ciężarowych, dopuszczalnej prędkości (70 km/h) przestrzegało 535 tys. (47,4%), 593,5 tys. (52,6%) przekroczyło ją, w tym 499,6 tys. (44,3%) do 10 km/h, a 5,3 tys. (0,5%) powyżej 20 km/h. Średnia prędkość i procentyle (V85 i V15) pojazdów wyniosły, odpowiednio 81 km/h, 92 km/h i 69 km/h dla samochodów osobowych i 71 km/h, 77 km/h i 67 km/h dla samochodów ciężarowych. W okresie tym na opp Strachówka – Warmiaki zarejestrowano 11,4 tys. (2,4% pojazdów) naruszeń ograniczenia prędkości.

Od uruchomienia opp w miejscowości Szymaki do 30 września 2018 r. odcinek ten pokonało 8.354,8 tys. pojazdów. Kierowcy 6.896,2 tys. z nich (82,5%) przestrzegali ograniczenia prędkości. Spośród 1.458,6 tys. (17,5%) kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość, 1.202,2 tys. (14,4%) przekraczało ją do 10 km/h, a 39,9 tys. (0,5%) powyżej 20 km/h. Z kolei z 7.114 tys. kierujących samochodami osobowymi, ograniczenia prędkości przestrzegało 6.527,1 tys. (91,7%), 586,9 tys. (8,3%) przekroczyło dozwoloną prędkość (90 km/h), w tym 481,3 tys. (6,8%) do 10 km/h, a 22,5 tys. (0,3%) powyżej 20 km/h. Natomiast z 1.240,8 tys. kierowców samochodów ciężarowych, dopuszczalnej prędkości (70 km/h) przestrzegało 369,1 tys. (29,7%), 871,7 tys. (70,3%) przekroczyło ją, w tym 720,9 tys. (58,1%) do 10 km/h, a 17,4 tys. (1,4%) powyżej 20 km/h. Średnia prędkość i procentyle (V85 i V15) poruszających się pojazdów wyniosły, odpowiednio 79 km/h, 86 km/h i 71 km/h dla samochodów osobowych i 74 km/h, 78 km/h i 68 km/h dla samochodów ciężarowych. W okresie tym na opp Szymaki zarejestrowano 18,4 tys. (7,2% pojazdów) naruszeń ograniczenia prędkości.

Od uruchomienia opp w miejscowości Zakręt do 30 września 2018 r. trasę tę przejechało 14.740,9 tys. pojazdów. Opp znajdowało się w terenie zabudowanym, z ograniczeniem prędkości do 50 km/h w godzinach od 5⁰⁰ do 23⁰⁰ i do 60 km/h – od 23⁰⁰ do 5⁰⁰. Kierowcy 13.064,3 tys. pojazdów (88,6%) przestrzegali ograniczenia prędkości (11.781,7 tys. – 88% w dzień i 1.282,6 tys. – 94,7% w nocy).

Spośród 1.676,6 tys. (11,4%) kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość (1.605,1 tys. – 12% w dzień i 71,5 tys. – 5,3% w nocy), 1.527,9 tys. (10,4%) przekraczało ją do 10 km/h (1.471 tys. – 11% w dzień i 56,9 tys. – 4,2% w nocy), a 20,7 tys. (0,1%) powyżej 20 km/h (17,4 tys. – 0,1% w dzień i 3,3 tys. – 0,2% w nocy). Z 13.437,8 tys. kierujących samochodami osobowymi, ograniczenia prędkości przestrzegało 11.915,1 tys. (88,7%), 1.522,7 tys. (11,3%) przekroczyło dozwoloną prędkość, w tym 1.386,9 tys. (10,3%) do 10 km/h, a 19,1 tys. (0,1%) powyżej 20 km/h. Z kolei z 1.303,2 tys. kierowców samochodów ciężarowych, dopuszczalnej prędkości przestrzegało 1.149,2 tys. (88,2%), 153,9 (11,8%) przekroczyło ją, w tym 141 tys. (10,8%) do 10 km/h, a 1,6 tys. (0,1%) powyżej 20 km/h. Średnia prędkość dla samochodów osobowych w dzień wyniosła 42 km/h, a w nocy 48 km/h, a samochodów ciężarowych odpowiednio 42 km/h i 49 km/h. Procentyle (V85 i V15) poruszających się pojazdów wyniosły odpowiednio 49 km/h i 35 km/h dla całego ruchu. W okresie tym na opp Zakręt zarejestrowano 25,9 tys. (17,4% pojazdów) naruszeń ograniczenia prędkości.

(akta kontroli str. 1018-1027)

Podczas kontroli NIK przeprowadzone zostało badanie zachowań kierowców na DK nr 7, pomiędzy Mławą a Płońskiem. Analizie poddano przestrzeganie dozwolonej prędkości na trzech opp¹¹⁷, znajdujących się od 1,5 km do 3,9 km od siebie oraz po ich opuszczeniu (na odcinkach dróg bezpośrednio sąsiadujących z opp o tym samym limicie prędkości dopuszczalnej i porównywalnych innych parametrach drogi). Analiza wykazała, że liczba kierowców przestrzegających ograniczeń prędkości na opp była od 11 do 22 punktów procentowych wyższa niż na odcinkach bezpośrednio sąsiadujących z opp. I tak:

- 1) przeprowadzony 24 stycznia 2019 r. pomiar z kierunku Płońsk – Mława wykazał, że 67,1%¹¹⁸ kierujących jechało z prędkością dozwoloną na opp i 44,7%¹¹⁹ poza nimi, 23,2%¹²⁰ przekraczało na opp dozwoloną prędkość do 10 km/h, a 25,4%¹²¹ poza opp. Dopuszczalną prędkość o ponad 10 km/h przekraczało 9,8%¹²² pojazdów na opp i 30%¹²³ poza nimi. Dozwoloną prędkość o więcej niż 20 km/h przekroczyło, odpowiednio 2,1%¹²⁴ i 9,6%¹²⁵ kierujących;
- 2) przeprowadzony 30 stycznia 2019 r. pomiar z kierunku Mława – Płońsk wykazał, że 70%¹²⁶ kierujących jechało z dozwoloną prędkością na opp i 58,7%¹²⁷ poza nimi, 23%¹²⁸ przekraczało dozwoloną prędkość do 10 km/h na opp, a 22,6%¹²⁹ poza opp. Dopuszczalną prędkość o ponad 10 km/h przekroczyło 7%¹³⁰

¹¹⁷ Szymaki, Pawłowo, Rybitwy.

¹¹⁸ Dopuszczalnej prędkości przestrzegało 85,9% kierujących samochodami osobowymi i 25,5% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹¹⁹ Dopuszczalnej prędkości przestrzegało 62,3% kierujących samochodami osobowymi i 6,6% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹²⁰ Dozwoloną prędkość do 10 km/h przekroczyło 9,2% kierujących samochodami osobowymi i 54% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹²¹ Dozwoloną prędkość do 10 km/h przekroczyło 20,5% kierujących samochodami osobowymi i 35,9% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹²² 4,9% kierujących samochodami osobowymi i 20,5% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹²³ 17,2% kierujących samochodami osobowymi i 57,5% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹²⁴ Z tego 2,2% kierujących samochodami osobowymi i 2% kierujących ciężarowymi.

¹²⁵ Z tego 8,3% kierujących samochodami osobowymi i 12,4% kierujących ciężarowymi.

¹²⁶ Dopuszczalnej prędkości przestrzegało 85,9% kierujących samochodami osobowymi i 25,4% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹²⁷ Dopuszczalnej prędkości przestrzegało 75,9% kierujących samochodami osobowymi i 15,7% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹²⁸ Dozwoloną prędkość do 10 km/h przekroczyło 7,6% kierujących samochodami osobowymi i 59% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹²⁹ Dozwoloną prędkość do 10 km/h przekroczyło 13,3% kierujących samochodami osobowymi i 45,6% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹³⁰ 3,3% kierujących samochodami osobowymi i 15,6% kierujących samochodami ciężarowymi.

kierowców na opp i 18,7%¹³¹ poza nimi. Dozwoloną prędkość o więcej niż 20 km/h przekroczyło odpowiednio 1,5%¹³² i 5,2%¹³³ kierujących.

(akta kontroli str. 1018-1020, 1038-1040)

3.3. Określony w Projekcie cel główny i korzyści społeczne, czyli zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie – co roku – liczby wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych odpowiednio o 19%, 36% i 18% w stosunku do wartości prognozowanych, odnosiły się do 9,6 tys. km dróg krajowych nadzorowanych przez GITD, w tym 290 km – zgodnie z założeniami Studium wykonalności – miało być nadzorowanych przez opp. Ostatecznie opp objęło 77,1 km, tj. 0,8% km dróg krajowych z 9,6 tys. km objętych nadzorem GITD, co szerzej opisane zostało w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego. Tym samym funkcjonowanie opp miało ograniczoną możliwość wpływu na osiągnięcie celu i korzyści określonych dla całego Projektu. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że w 2017 roku, w stosunku do 2015 roku, na całej sieci dróg krajowych w Polsce liczba wypadków drogowych spadła o 1,5%, a liczba ofiar śmiertelnych o 5,3%, tj. poniżej wartości prognozowanych w Studium wykonalności Projektu w przypadku jego niezrealizowania (odpowiednio 4,7% i 6,5%)¹³⁴.

(akta kontroli str. 14-26, 562-642, 991-992, 1018-1027, 1373-1395)

Liczba wypadków w miejscach usytuowania opp zmniejszyła się ze 112 do 48 (o 64, tj. o 57,1%), ofiar śmiertelnych z 38 do 11 (o 27, tj. o 71,1%), a rannych ze 142 do 62 (o 80, tj. o 56,3%). Tymczasem analiza skuteczności oddziaływania poszczególnych opp wykazała, że po ich utworzeniu (w latach 2016 – 2018), na 10¹³⁵ (34,5%) liczba wypadków drogowych, w stosunku do lat 2012 – 2014, zmniejszyła się z 77 do 18 (od 25% do 100%), ofiar śmiertelnych – 31 do jednego (od 50% do 100%) i rannych – ze 102 do 21 (od 9,1% do 100%). Mniejszą skuteczność odnotowano na sześciu opp, na których zmniejszyła się liczba wypadków (od 25% do 100%) i rannych (od 57,1% do 100%). Na kolejnych czterech opp zmniejszył się zaś tylko jeden z tych wskaźników¹³⁶. Uruchomienie pozostałych dziewięciu (31%) opp nie spowodowało zmniejszenia liczby wypadków drogowych i ich skutków, a na sześciu z nich przynajmniej jeden z tych wskaźników uległ zwiększeniu (wypadki drogowe i/lub skutki).

(akta kontroli str. 4-26, 562-642, 866-890, 1048-1049)

Uruchomienie opp pozytywnie oddziaływało na dziesięć¹³⁷ (z 14) poddanych badaniu odcinków bezpośrednio sąsiadujących z opp. W odniesieniu do lat 2012 – 2014 odnotowano na nich zmniejszenie liczby wypadków drogowych (o 50%) i ofiar śmiertelnych (o 95%).

(akta kontroli str. 545-561)

3.4. W latach 2015 – 2016 system informatyczny utworzony w ramach Projektu automatycznie wyeliminował z procedowania, odpowiednio 46,8% i 36,7% wykroczeń zarejestrowanych na opp, podczas gdy w przypadku fotoradarów było to 39,1% i 28,2%. W kolejnych latach (2017 – 2018) relacje te uległy odwróceniu – odpowiednio 21,1% i 31,8% spraw z opp, a 32,8% i 32,2% w przypadku fotoradarów. Spowodowane to było niespełnianiem, przez przesyłane z urzędów rejestrujących dane, parametrów założonych w systemie informatycznym

¹³¹ 10,7% kierujących samochodami osobowymi i 38,7% kierujących samochodami ciężarowymi.

¹³² Z tego 1,1% kierujących samochodami osobowymi i 2,4% kierujących ciężarowymi.

¹³³ Z tego 5% kierujących samochodami osobowymi i 5,6% kierujących ciężarowymi.

¹³⁴ Raporty Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego z lat 2015 – 2017.

¹³⁵ Opp Gwiazdowo – Piecki, Kluki, Łęczna – Turowola, Łosiów, Nieborowice – Wilcza, Radlin, Sochaczew, Strachówka – Wamiaki, Zakręci i Zwierki – Zabłudów.

¹³⁶ Liczba wypadków drogowych lub ofiar śmiertelnych, lub rannych – przy dwóch pozostałych wskaźnikach, które w stosunku do lat 2012 – 2014 pozostały na niezmiennym poziomie.

¹³⁷ Po jednym odcinku bezpośrednio sąsiadującym z opp: Sulechów, Gietrzwałd – Nagłady, Czekówka – Regut, Łęczna – Turowola, Gorzyce ul. Bogumińska i ul. Rybnicka i cztery odcinki sąsiadujące z opp na DK nr 7 Pawłowo, Rybitwy – Polesie, Szymaki.

(np. nierozpoznanie tablic rejestracyjnych, niekompletnością zapisu wykroczenia, nieaktywnością statusu urządzenia). Z powodu nierozpoznania numerów tablic rejestracyjnych w latach 2015 – 2018 z procedowania odrzucono 602.295 spraw, (28% wyeliminowanych w przypadku fotoradarów, a 34,8% z opp).

Porównanie awaryjności wszystkich opp i fotoradarów funkcjonujących w CPD CANARD w latach 2017 – 2018, wykazało mniejszą awaryjność urządzeń opp niż fotoradarów. Średnio były one bowiem wyłączone z tego powodu przez 14 dni w 2017 roku i 13 dni w 2018 roku, podczas gdy fotoradary przez 11 i 26 dni. Również istotnie krócej urządzenia opp były wyłączane w związku z ich legalizacją: średnio osiem dni w 2017 roku i jeden w 2018 roku, natomiast fotoradary – 10 i 13 dni. Wynika to głównie ze sposobu przeprowadzania legalizacji. W przypadku opp jest ona wykonywana przez podmioty zewnętrzne w miejscu lokalizacji urządzeń, a fotoradary są wyjmowane z obudów i przekazywane tym podmiotom do legalizacji (akta kontroli str. 532-542, 1054-1060)

Zachowania kierowców podczas jazdy wskazują, że na opp 83,8% z nich jechało z dozwoloną prędkością, podczas gdy w miejscach zainstalowania fotoradarów było 76,9%. Opp skuteczniej wymuszały takie zachowania zwłaszcza wśród kierowców samochodów osobowych¹³⁸ – z dozwoloną prędkością na opp jechało 88,7% z nich, a w miejscu usytuowania fotoradarów 80,7%. W przypadku kierowców samochodów ciężarowych odpowiednio 55,7% i 62,7%. (akta kontroli str. 1035-1037)

3.5. Koszt zakupu 29 kompletów urządzeń rejestrujących Unicam Velocity 3, wyniósł 8.384,2 tys. zł. Różnica między ceną najtańszych (267,5 tys. zł) i najdroższych (366,3 tys. zł) urządzeń jednego opp to 98,8 tys. zł, a średni koszt ich zakupu to 289,1 tys. zł. (akta kontroli str. 9-12, 14-26)

W przypadku fotoradarów zakupiono dwa rodzaje urządzeń: 244 szt. Fotorapid CM za 30.233,7 tys. zł (średnio po 123,9 tys. zł¹³⁹) i 156 szt. MultaRadar CD za 30.301,1 tys. zł (średnio po 194.237,8 tys. zł¹⁴⁰). (akta kontroli str. 9-12, 14-26)

Koszty utrzymania urządzeń¹⁴¹ pracujących w automatycznym systemie nadzoru nad ruchem drogowym wzrosły z 1.046,3 tys. zł w 2016 roku do 2.757,7 tys. zł w 2017 roku i 4.279,9 tys. zł w 2018 roku, co wynikało głównie z kończącego się okresu gwarancyjnego na te urządzenia (obejmującego część kosztów napraw i koszty legalizacji), jak również ze wzrostu kosztów energii elektrycznej i ubezpieczeń oraz transmisji danych. W przypadku opp koszty utrzymania urządzeń wyniosły, odpowiednio w tych latach 92,7 tys. zł, 397,9 tys. zł i 951,5 tys. zł, a w przypadku fotoradarów 910,6 tys. zł, 2.312,5 tys. zł i 3.223,1 tys. zł. Średnik koszt roczny utrzymania opp kształtował się więc na poziomie 3,2 tys. zł w 2016 roku, 13,7 tys. zł w 2017 roku i 32,8 tys. zł w 2018 roku, a fotoradarów odpowiednio 2,3 tys. zł, 5,7 tys. zł i 7,9 tys. zł. Różnice w kosztach utrzymania opp i fotoradarów wynikały głównie z kilkukrotnie wyższych kosztów legalizacji urządzeń (średni koszt legalizacji opp w 2018 roku wyniósł 18,3 tys. zł wobec 2,7 tys. zł w przypadku fotoradarów). (akta kontroli str. 9-12, 14-26, 1320-1321)

Koszty zakupu opp i ich funkcjonowania w latach 2016 – 2018 wyniosły zatem 9.826,3 tys. zł. Liczba wypadków w miejscach lokalizacji tych urządzeń w podanych latach, w odniesieniu do lat 2012 – 2014, zmniejszyła się o 64 (ze 112 do 48), a ofiar

¹³⁸ Analizę przeprowadzono, biorąc pod uwagę statystykę ruchu dla wszystkich 29 opp oraz 22 fotoradarów w lokalizacjach: Spala, Osłaków, Jędrzychowice, Wilków, Kamion, Kolbiel, Rudzienko, Wólka Czarcińska, Piecki, Rapaty, Ryboły, Załużie, Kliniska Wielkie (dwa urządzenia), Nowe Miasteczko, Turka, Łuszczów I, Majdan Królewski, Wyzne, Zawiercie, Tamowskie Góry, Skorogoszcz.

¹³⁹ W zależności od okresu zakupu (cztery umowy z lat 2012 – 2014) cena za urządzenie wynosiła od 122,6 tys. zł do 131,4 tys. zł.

¹⁴⁰ W zależności od okresu zakupu (cztery umowy z lat 2012 – 2014) cena za urządzenie wynosiła od 165,4 tys. zł do 222,7 tys. zł.

¹⁴¹ Obejmujące naprawy, legalizacje, transmisję danych, energię elektryczną i ubezpieczenia.

śmiertelnych o 27 (z 38 do 11), co w przeliczeniu na wycenione koszty jednego wypadku¹⁴² (1.020 tys. zł) oraz koszty ofiar śmiertelnych (2.050 tys. zł), daje szacunkowy efekt korzyści społecznych w wysokości 120.630 tys. zł, ponad 12-krotnie przewyższający koszty zakupu i utrzymania tych urządzeń.

(akta kontroli str. 9-12, 14-26, 866-889, 1320-1321)

W okresie objętym kontrolą (lata 2015 – 2018) wydatki na funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosły 187.648,6 tys. zł¹⁴³, z tego na wynagrodzenia pracowników CANARD i delegatur GITD – 58.230,2 tys. zł¹⁴⁴. Zasadnicze pozycje pozostałych wydatków (129.418,4 tys. zł¹⁴⁵), to koszty: [1] wydruku i wysyłki korespondencji – 48.263,2 tys. zł¹⁴⁶, [2] utrzymania systemu CPD CANARD i jego infrastruktury – 47.758,5 tys. zł¹⁴⁷ oraz [3] energii, czynszów, mediów i eksploatacji pojazdów – 8.486,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 445-449)

Ponadto, w związku z koniecznością zachowania trwałości Projektu (utrzymywania przez pięć lat) urządzeń na drogach krajowych), Inspektorat ponosił koszty przenoszenia urządzeń rejestrujących z pierwotnych ich lokalizacji, w związku ze zmianą statusu drogi, z krajowej na inną. Do końca 2018 roku przeniesiono 38 urządzeń do pomiaru punktowego (fotoradarów), na co wydatkowano 1.840,2 tys. zł. Do końca 2018 roku nie było konieczności przeniesienia urządzeń opp, ale w 2019 roku będzie to niezbędne w przypadku czterech opp: trzech na DK nr 7 w kierunku Mława – Płońsk (Rybitwy – Polesie, Pawłowo i Szymaki – nadzorowanych bezpośrednio przez CANARD) w związku z rozpoczęciem budowy drogi ekspresowej S7 oraz na DK nr 3 (Lubin – opp nadzorowane przez Delegaturę Południowo-Zachodnią), z powodu rozpoczęcia budowy odcinka drogi ekspresowej S3 (Nowa Sól – Legnica). Planowane jest też skrócenie opp Kolbuszowa – Kolbuszowa Górna na DK 9 (nadzorowany przez Delegaturę Południowo-Wschodnią) – z powodu przeniesienia jednej bramownicy, w związku z rozpoczęciem budową obwodnicy Kolbuszowej i zamiarem budowy ronda, które znajdzie się w obrębie obecnej lokalizacji opp.

W przypadku opp Lubin rozważane jest przeniesienie urządzenia na odcinek autostrady A4 od węzła Kąty Wrocławskie do węzła Kostomłoty, a w przypadku opp na DK nr 7, GITD wystąpił do GDDKiA Oddział w Warszawie i otrzymał listę lokalizacji zastępczych, zaopiniowanych pozytywnie przez Policję. W 2019 roku przewiduje się przeniesienie również kolejnych 20 urządzeń do pomiaru punktowego (fotoradarów) i jednego urządzenia do rejestracji przejazdu na czerwonym świetle, z uwagi na utratę statusu drogi krajowej w dotychczasowych lokalizacjach tych urządzeń. Według szacunków Inspektoratu koszty przeniesienia urządzeń w 2019 roku mogą wynieść ok. 1.700 tys. zł.

(akta kontroli str. 515-528)

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat nie analizował zasadności lokalizacji urządzeń rejestrujących na opp w kontekście poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym zmian w wypadkowości i w ich skutkach. Badanie NIK wykazało, że na 10 z 29 (34,5%) odcinków dróg, na których w latach 2015 – 2016 uruchomiono urządzenia do opp, zmniejszyła się w odniesieniu do lat 2012 – 2014 średnioroczna liczba wypadków drogowych (od 25% do 100%), ofiar śmiertelnych (od 50% do 100%) i rannych

¹⁴² Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec 2015 roku, z wyodrębnieniem średnich kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej, wykonana w listopadzie 2016 roku przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie, na zlecenie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

¹⁴³ Odpowiednio 37.693,3 tys. zł, 48.824,9 tys. zł, 49.604,7 tys. zł i 51.525,6 tys. zł.

¹⁴⁴ Odpowiednio 12.130,9 tys. zł, 17.636,7 tys. zł, 13.931,3 tys. zł i 14.531,2 tys. zł.

¹⁴⁵ Odpowiednio 25.562,4 tys. zł, 31.188,3 tys. zł, 35.673,4 tys. zł i 36.994,4 tys. zł.

¹⁴⁶ Odpowiednio 9.165,5 tys. zł, 11.692,5 tys. zł, 14.189,6 tys. zł i 13.215,7 tys. zł.

¹⁴⁷ Odpowiednio 12.049 tys. zł, 9.632,5 tys. zł, 12.351,1 tys. zł i 13.726,4 tys. zł.

(od 9,1% do 100%). Nieco niższą skuteczność odnotowano na sześciu opp, na których zmniejszyła się liczba wypadków (od 25% do 100%) i rannych (od 57,1% do 100%) oraz kolejnych czterech – na których zmniejszył się tylko jeden z tych wskaźników¹⁴⁸. Uruchomienie pozostałych dziewięciu (31%) opp nie wpłynęło na zmniejszenie liczby wypadków drogowych i ich skutków, a na sześciu z nich przynajmniej jeden z tych wskaźników (wypadki drogowe i/lub skutki) uległ nawet zwiększeniu. Uruchomienie opp dyscyplinująco wpłynęło na kierujących pojazdami. Co najmniej $\frac{3}{4}$ z nich (od 75% do 99%) poruszało się na 21 (72,4%) odcinkach z dozwoloną prędkością, a średnio co pięćsetny kierowca przekraczał na nich dopuszczalną prędkość o ponad 20 km/h. Mniejszą skuteczność w tym zakresie odnotowano na pozostałych ośmiu¹⁴⁹ opp, na których przekraczający dopuszczalną prędkość stanowili co najmniej $\frac{1}{4}$ ogółu kierujących¹⁵⁰. W porównaniu z punktowymi urządzeniami rejestrującymi, opp skuteczniej – o osiem punktów procentowych – oddziaływały na dyscyplinowanie kierowców pojazdów osobowych, natomiast fotoradary skuteczniej – o siedem punktów procentowych – na kierowców pojazdów ciężarowych. Badanie zachowania kierowców wykazało także, że przestrzegających ograniczeń prędkości na opp było od 11 do 22 punktów procentowych więcej niż na odcinkach bezpośrednio sąsiadujących z opp.

OBSZAR Opis stanu faktycznego	4. Działania zmierzające do ukarania sprawców zarejestrowanych wykroczeń 4.1. Prowadzeniem postępowań wyjaśniających w celu ustalenia i ukarania sprawców wykroczeń drogowych zajmował się Wydział Postępowań¹⁵¹, w którego skład wchodziły: Sekcja Postępowań Mandatowych, Sekcja Czynności Wyjaśniających, Sekcja Czynności Niestandardowych i Wieloosobowe Stanowisko Wsparcia. Zadaniem Wydziału Postępowań¹⁵² było m.in.: – prowadzenie czynności wyjaśniających, zmierzających do ustalenia i ukarania sprawcy wykroczenia mandatem karnym bądź skierowania wniosku o ukaranie do sądu, – uzupełnienie danych niezbędnych do sporządzenia kart rejestracyjnych, celem przekazania właściwemu organowi prowadzącemu ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, – przygotowanie dokumentacji związanej z uprawnieniami oskarżyciela publicznego w postępowaniach przed sądami powszechnymi w charakterze oskarżyciela publicznego, w tym wnoszenie środków odwoławczych, – współpraca z organami administracji rządowej i samorządowej w zakresie niezbędnym do realizacji zadań oraz przekazywanie materiałów w sprawach o wykroczenia i przestępstwa zgodnie z właściwością, – przygotowanie procedur oraz wytycznych w zakresie zadań realizowanych przy pomocy systemu informatycznego CPD CANARD, – wygenerowanie z systemu informatycznego zestawień nałożonych mandatów karnych oraz serii i ich numerów, celem rozliczenia z Biurem Finansowym.
--------------------------------------	---

¹⁴⁸ Liczba wypadków drogowych lub ofiar śmiertelnych albo rannych – przy dwóch pozostałych wskaźnikach, które w stosunku do lat 2012 – 2014 pozostały na niezmiennym poziomie.

¹⁴⁹ Opp Kamiewo, Złota, Iskrzynia – Krościenko Wyżne, Szlichtyngowa – Górczyna, Strachówka – Warmiaki i Lubin, Tarnów – Ładna i Tomaszów Mazowiecki.

¹⁵⁰ Najmniejszy odsetek kierujących przestrzegających dozwolonej prędkości odnotowano na opp w Kamiewie i Złotej – odpowiednio 54,4% i 63,5%.

¹⁵¹ Do 14 listopada 2012 r. nosił nazwę Wydział Wykroczeń, a od 20 marca 2018 r. – Wydział Postępowań I (powołany został Wydział Postępowań II z siedzibą zamiejscową w Białej Podlaskiej).

¹⁵² Wg regulaminu wewnętrznego CANARD z 2 stycznia 2015 r., 4 maja 2016 r., 10 maja 2017 r. i 20 marca 2018 r.

Podział powyższych zadań na sekcje został szczegółowo opisany w regulaminach wewnętrznych CANARD. Do zadań Wydziału Postępowań należała też bezpośrednia obsługa interesanta oraz obsługa infolinii¹⁵³, przy czym – jak wyjaśnił zastępca Dyrektora CANARD – w okresie przejściowym w Wydziale Postępowań II w Białej Podlaskiej, trwały tylko analizy w celu określenia faktycznych potrzeb stawiennictwa osobistego w siedzibie w Białej Podlaskiej. Procedowanie i realizowanie zadań pracowników Wydziału Postępowań opisywały procedury i instrukcje wewnętrzne. (akta kontroli str. 14-25, 33-385, 452-457)

Według Studium wykonalności jednym z docelowych wskaźników rezultatu Projektu miało być utworzenie w 2015 roku 320 miejsc pracy w CANARD, w tym dla 90 pracowników z Wydziału Wykroczeń (ówczesna nazwa obecnego Wydziału Postępowań). Na taką liczbę pracowników, w tym użytkowników systemu, miało przypadać 478 urzędzeń rejestrujących¹⁵⁴. Wskaźnik ten nie został osiągnięty do dnia zakończenia niniejszej kontroli. Według stanu na 1 stycznia 2015 r. liczba pracowników Wydziału Postępowań wynosiła 47 osób, a na koniec lat 2015 – 2018, odpowiednio 61, 66, 65 i 50. W 2018 roku utworzony został Wydział Postępowań II z siedzibą w Białej Podlaskiej, który na koniec 2018 roku liczył 35 osób. Prowadzeniem postępowań w CANARD na koniec 2018 roku zajmowało się zatem 85 osób. (akta kontroli str. 452-457, 1323)

Zastępca Głównego Inspektora wyjaśnił, że w piśmie z 25 października 2017 r.¹⁵⁵ wystąpił do Ministra Infrastruktury z wnioskiem o zwiększenie o 17.175,6 tys. zł środków dla GITD na 2018 r., celem rozwoju filii w Białej Podlaskiej. Środki te miały zostać przeznaczone na utworzenie 220 nowych stanowisk pracy (z czego 170 etatów w filii GITD w Białej Podlaskiej i 50 w siedzibie głównej GITD) oraz utrzymanie 20 stanowisk już istniejących. W uzasadnieniu do wniosku powołano się m.in. na braki kadrowe CANARD oraz ustalenia kontroli NIK z 2013 roku. Ostatecznie w części 39 – Transport zaplanowane zostało dodatkowe 9.359 tys. zł na rozwój filii GITD w Białej Podlaskiej, z tego 8.016 tys. zł na wynagrodzenia osobowe 120 członków korpusu służby cywilnej, w tym 100 nowych miejsc pracy. „Kierownictwo GITD podjęło decyzję o podziale nowych etatów pomiędzy biura realizujące zadania wyszczególnione we wniosku¹⁵⁶ oraz biura tzw. „obsługowe.” W konsekwencji ustalono, że 38 etatów, spośród 100 nowych, trafi do CANARD”. (akta kontroli str. 481-492, 1253-1258)

W latach 2015 – 2018 w Wydziale Postępowań rotacja kadr kształtowała się na poziomie odpowiednio 31%, 21%, 12% i 90%. W okresie tym ogłoszono 52 nabory na 92 stanowiska, ale nie obsadzono ich wszystkich – np. w 2018 roku na 51 zwolnionych miejsc zatrudniono 45 pracowników. Nowych pracowników Wydziału Postępowań I i Wydziału Postępowań II objęto następnie systemem przygotowania do właściwego wykonywania obowiązków. (akta kontroli str. 515-531)

W CANARD i delegaturach GITD, stan zatrudnienia na koniec lat 2015 – 2018 wynosił, odpowiednio 220, 227, 219, 243. Do liczby 320 pracowników, określonej w Studium wykonalności Projektu, brakowało 77 osób, a szacunkowy koszt ich

¹⁵³ Dodane w regulaminie wewnętrznym CANARD, zatwierdzonym 4 maja 2016 r.

¹⁵⁴ 400 stacjonarnych, 29 mobilnych, 29 opp i 20 urzędzeń do rejestrowania przejazdu na czerwonym świetle – według Tabeli 4. Produkty Projektu Studium wykonalności.

¹⁵⁵ BFG.0310.17.2017.12399I.

¹⁵⁶ Zadania te to: kontrola prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej prowadzoną w trybie stacjonarnym (GITD-BKOE), egzekwowanie nieuiszczonych w terminie kar pieniężnych nałożonych z tytułu naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej (GITD-BKOE), kontrola przestrzegania przepisów ruchu drogowego w zakresie właściwym dla Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (GITD-CAN), egzekwowanie nieuiszczonych w terminie grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w związku z naruszeniem przepisów ruchu drogowego (GITD-BFG).

zatrudnienia, rocznie wynosiłby ok. 5.544 tys. zł¹⁵⁷. Biorąc pod uwagę argumenty Inspektoratu, w pismach kierowanych m.in. za pośrednictwem Ministerstwa Infrastruktury do Ministra Finansów o zwiększenie zatrudnienia, niepełne w odniesieniu do potrzeb zatrudnienie w CANARD wpływało niekorzystnie na procedowanie wykroczeń. Jak wyjaśnił Dyrektor CANARD, dofinansowanie zatrudnienia w ramach Projektu nie było możliwe, bowiem Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, nie przewidywał takich wydatków.

(akta kontroli str. 452-457, 515-531, 1323, 1347-1372)

W latach 2015 – 2018 prowadzono 34.465 postępowań wyjaśniających (odpowiednio 8.924¹⁵⁸, 8.142¹⁵⁹, 9.141¹⁶⁰ i 8.258¹⁶¹), co stanowiło 2% spraw, w których po wysłaniu wezwań do posiadacza lub właściciela pojazdu nikogo nie ukarano mandatem karnym. Postępowanie polegało głównie na analizie zgromadzonego materiału, w celu podjęcia decyzji o sporządzeniu wniosku o ukaranie do sądu przygotowaniu dokumentacji z tego wynikającej i wezwaniu oraz przesłuchaniu kierujących). Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że podstawowym kryterium podjęcia działań zmierzających do skierowania sprawy do sądu, był okres 90 dni do momentu przedawnienia karalności czynu. Okres ten to minimalny czas, w którym można było wykonać niezbędne czynności¹⁶² i skierować wniosek o ukaranie. Z uwagi na liczbę spraw do podjęcia (1.716.311, w których po wysłaniu wezwania nie ukarano sprawcy mandatem), selekcjonowano je według przyjętych kryteriów. Były nimi m.in.: [1] najwyższe przekroczenia limitów prędkości, [2] przekroczenia o więcej niż 50 km/h prędkości dozwolonej w terenie zabudowanym, [3] sprawy przydzielane z infolinii, [4] procedowanie kilku spraw dla jednego sprawcy.

(akta kontroli str. 33-385, 471-475, 496-500)

W przeliczeniu na jednego pracownika Sekcji Czynności Wyjaśniających w Wydziale Postępowań CANARD, prowadzono 699 spraw w 2016 roku, 629 w 2017 roku, 766 i 674 w 2018 roku. Część z tych spraw była przekazywana do prowadzenia delegaturom, od 29,6% w 2015 roku do 42,8% w 2018 roku. Sprawy przekazywano według miejsca zamieszkania domniemanego sprawcy wykroczenia. Najwięcej spraw przekazano Delegaturze Śląskiej (2.467, z których 138 dotyczyło opp), a najmniej Delegaturze Północno-Zachodniej (375 – 30 z opp). Najmniej spraw związanych z opp przekazano Delegaturze Wielkopolskiej – 17.

(akta kontroli str. 471-477)

W związku z brakiem odpowiedniej liczby pracowników w Wydziale Postępowań, przedawniło się 1.641.330 (58,9%) spraw dotyczących wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015 – 2017¹⁶³ (w tym 115.326 z opp), co szczegółowo przedstawiono w pkt 4.3. wystąpienia.

(akta kontroli str. 1044)

Liczbę potencjalnych spraw do prowadzenia „regulowano” poprzez podwyższanie progu tolerancji, po którym urządzenie rejestrowało przekroczenie dopuszczalnej prędkości jako wykroczenie drogowe. Tylko w 3.117 dniach funkcjonowania wszystkich urządzeń opp (co stanowiło 11,6% łącznego czasu pracy 29 opp) rejestrowały one przekroczenia dopuszczalnej prędkości od 11 km/h, a zatem

¹⁵⁷ Wartość obliczona jako iloczyn 77 etatów, 12 miesięcy w roku oraz kwoty wynagrodzenia wynoszącej 6.000 zł brutto wraz z pochodnymi. Taką wartość wynagrodzenia GITD podał w piśmie BFG-WPA.0310.1.2017.0575/1 z 31 stycznia 2017 r. do Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

¹⁵⁸ Tylko z punktowych urządzeń rejestrujących.

¹⁵⁹ 7.433 z punktowych urządzeń rejestrujących, 523 przejazdów na czerwonym świetle, 186 z opp.

¹⁶⁰ 7.763 z punktowych urządzeń rejestrujących, 776 przejazdów na czerwonym świetle, 602 z opp.

¹⁶¹ 7.297 z punktowych urządzeń rejestrujących, 332 przejazdów na czerwonym świetle, 629 z opp.

¹⁶² Korespondencja do właściciela/posiadacza/użytkownika pojazdu, urzędu, starostwa, Policji lub przeprowadzenie czynności przesłuchania.

¹⁶³ Dotyczy zdarzeń zarejestrowanych w tych latach. Zdarzenia z 2018 roku przedstawiają się od 1 stycznia 2019 r., stąd nie ujęto ich w analizie.

z uwzględnieniem progu tolerancji określonego w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym. (akta kontroli str. 26-32, 1018-1020, 1033-1034)

W 508 z 512¹⁶⁴ wszystkich urządzeń nadzoru nad ruchem drogowym ustalane były progi zainicjowania ich pracy (tzw. „wyzwolenia”) na poziomie od 11 do 40 km/h, tj. wyższe od określonego w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym na 10km/h limitu przekroczenia dopuszczalnej prędkości. W 313 urządzeniach zmian w tym obszarze dokonywano ponad dziesięć razy, najczęściej ustalając próg, od którego rejestrowane były wykroczenia, na 25 – 40 km/h ponad prędkość dozwoloną. W przypadku 391 fotoradarów i trzech urządzeń do opp, co najmniej raz próg od którego rejestrowano wykroczenie, został ustalony na 40 km/h. Problem ten przedstawiono też w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 493-495)

Analiza NIK danych z trzech wybranych losowo opp¹⁶⁵ i trzech fotoradarów¹⁶⁶ wykazała, że ustawienie w urządzeniach progu na poziomie 10 km/h wskazanych art. 129h ust., skutkowałoby ośmiokrotnym wzrostem liczby procedowanych wykroczeń (w przypadku kierowców samochodów ciężarowych liczba spraw wzrosłaby jedenastokrotnie, a kierowców samochodów osobowych – ponad siedmiokrotnie). W wartościach bezwzględnych byłoby to 866.063 wykroczeń, wobec 103.644 zarejestrowanych przy wyższym progu wyzwolenia. W przypadku trzech analizowanych opp liczba spraw byłaby średnio piętnastokrotnie większa – 124.682 w porównaniu do 8.186 zarejestrowanych przy wyższym progu wyzwolenia (prawie dwudziestoczerokrotnie większa dla samochodów ciężarowych i czternastokrotnie dla samochodów osobowych. (akta kontroli str. 1018-1020, 1028)

GITD wielokrotnie występował¹⁶⁷ w sprawie zatrudnienia dodatkowego personelu. Adresatem korespondencji był głównie Minister Finansów (za pośrednictwem Departamentu Budżetu Infrastruktury w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju). Podnoszono m.in., że skład kadrowy CANARD powinien liczyć 320 osób przy 300 urządzeniach rejestrujących. Tymczasem wynosi on 243 osoby, a na koniec 2018 roku dysponowano 512 urządzeniami rejestrującymi¹⁶⁸. Zwracano m.in. uwagę na konieczność dodatkowego zatrudnienia 160 pracowników¹⁶⁹ i związane z tym przedawnienia spraw¹⁷⁰. Przedstawiano wyliczenia dotyczące procedowania jednego wykroczenia, wskazywano na programowanie urządzeń znacznie ponad limit prędkości na danym odcinku drogi, ponieważ procedowanie naruszeń na poziomie ustalonym w Prawie o ruchu drogowym, sparaliżowałoby pracę Wydziału Postępowań¹⁷¹. Zwracano również uwagę na przejmowanie kolejnych urządzeń od straży gminnych i miejskich. (akta kontroli str. 1308)

Minister Finansów nie wyraził zgody na uruchomienie środków finansowych (z rezerwy celowej nr 63) dla GITD na zatrudnienie dodatkowych pracowników do obsługi naruszeń przepisów Prawa o ruchu drogowym. Argumentował m.in., że wdrożenie systemu automatycznej kontroli prędkości spełniło swoją rolę, którą było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach¹⁷². Podnosił też, że celem Projektu nie było generowanie dochodów dla budżetu państwa, lecz działanie prewencyjne

¹⁶⁴ W tym 408 fotoradarów i 30 urządzeń do opp, jakimi na 31 grudnia 2018 r. dysponował GITD.

¹⁶⁵ Opp Zakręt (Delegatura Centralna), Gietrzwałd – Nagłady (Delegatura Północno-Wschodnia) i Wilcza – Nieborowice (Delegatura Śląska).

¹⁶⁶ Nowe Miasteczko (Delegatura Północno-Zachodnia), Załusie (Delegatura Północno-Wschodnia), Jędrzychowice (Delegatura Południowo-Zachodnia).

¹⁶⁷ W latach 2015 – 2018 było to 13 pism, a od 2012 roku – 30 oraz dwie notatki służbowe sygnalizujące problem.

¹⁶⁸ 435 fotoradarami, 30 urządzeniami do opp, 47 (w 20 lokalizacjach) rejestrującymi przejazd na czerwonym świetle i 29 urządzeniami mobilnymi.

¹⁶⁹ Pismo BFG-WPA.0310.1.2017.0575/1 z 31 stycznia 2017 r.

¹⁷⁰ W piśmie GIN.070.46.2017.1132 z 21 sierpnia 2017 r. do Ministerstwa Infrastruktury podano, że w 2016 r. dotyczyło to 425 tys. wykroczeń, co stanowiło ok. 50% spraw.

¹⁷¹ W piśmie z 21 sierpnia 2017 r. szacowano, że byłby to poziom cztero – pięciokrotnie większy.

¹⁷² Minister nie przytoczył żadnych danych liczbowych.

w kontekście zachowania kierowców na drogach¹⁷³. W innym piśmie Minister Finansów wskazywał z kolei, że wzrost zatrudnienia w CANARD nie jest jedynym determinantem usprawnienia pracy jednostki, a istotne znaczenie mają również czynniki zewnętrzne, w tym brak zmian legislacyjnych w zakresie procedury karania kierowców¹⁷⁴. Odnosząc się do argumentu Inspektoratu, dotyczącego przejmowania kolejnych urzędów uprzednio obsługiwanych przez straże gminne i miejskie, Minister Finansów zauważył, że ustawodawca, odbierając od 1 stycznia 2016 r. strażom gminnym i miejskim prawo do ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego za pomocą fotoradarów, nie przewidział przejmowania urzędów od straży gminnych i miejskich¹⁷⁵. (akta kontroli str. 1308)

W korespondencji wewnętrznej Inspektoratu¹⁷⁶ (Dyrektora CANARD do Dyrektora Generalnego GITD) sygnalizowany był również problem fluktuacji pracowników Wydziału Postępowań, związanej z niskimi wynagrodzeniami i jednocześnie potrzebą wysokich ich kwalifikacji oraz nieprzeprowadzania rekrutacji na wakaty po zwolnieniu stanowiska pracy i finansowania z wakatów podwyżek pozostałym pracownikom. Podnoszono również, że rotacja kadrowa oraz obecny stan zatrudnienia w CANARD, szczególnie w Wydziale Postępowań, nie gwarantuje prawidłowej realizacji zadań. (akta kontroli str. 1308)

W 2018 roku przeszkolono 21 osób do obsługi w systemie CPD CANARD spraw o wykroczenia, które to osoby – po zdaniu egzaminu kwalifikacyjnego pierwszego stopnia – uzyskały uprawnienia do nakładania mandatów karnych oraz zwiększono o trzy, stan etatowy Delegatury Północno-Wschodniej do realizacji zadań na przejściu granicznym w Budzisku. W wyniku tej zmiany zadania dotyczące kontroli obcokrajowców spoza Unii Europejskiej realizowane były tylko przez pracowników Delegatury Północno-Wschodniej (wcześniej rotacyjnie przez pracowników wszystkich delegatur). W rezultacie, w II półroczu 2018 roku, w odniesieniu do I półroczu, wzrosła liczba spraw zakończonych mandatem karnym. Największy wzrost odnotowano w Delegaturach Północno-Zachodniej (o 279%), Centralnej (o 210%), Południowo-Zachodniej (o 195%), Północnej (o 165%) i Wielkopolskiej (o 160%). (akta kontroli str. 1347-1372)

Zaplanowano odciążenie lub zmniejszenie do niezbędnego minimum udziału pracowników delegatur w realizacji czynności niezwiązanych z obsługą systemu CPD CANARD (wyjazdów do placówki zamiejscowej na przejście graniczne w Budzisku i wykonywanie kontroli baz transportowych). (akta kontroli str. 652-699)

4.2. GITD w analizach¹⁷⁷ dotyczących diagnozy problemów z wykroczeniami ujawnianymi za pomocą urzędów rejestrujących, wskazywał m.in. na:

- niewystępowanie w aktach prawa wykonawczego wyraźnego przepisu, który nadawałby GITD uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń¹⁷⁸, czyli za niewskazanie osoby, której powierzono pojazd; w rezultacie część sądów wydawała postanowienia o odmowie wszczęcia takich spraw, z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela jak również prezentowanie w orzecznictwie i literaturze stanowiska, że takie wykroczenie może być popełnione wyłącznie umyślnie, czego udowodnienie jest praktycznie niemożliwe,

¹⁷³ Pismo FS11/412/11/BBM/13/25131 z 24 kwietnia 2013 r.

¹⁷⁴ Pismo FS11/412/43/BBM/13 z 22 sierpnia 2013 r.

¹⁷⁵ Pismo FG5.413.22.2015 z 24 sierpnia 2015 r.

¹⁷⁶ CAN.033.205.2016.0906 z 4 lipca 2016 r.

¹⁷⁷ W formie notatek służbowych.

¹⁷⁸ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 618, ze zm.).

- niedoprecyzowanie w aktach prawa wykonawczego organów uprawnionych do żądania od właściciela pojazdu wskazania osoby, która w czasie popełnienia wykroczenia dysponowała pojazdem¹⁷⁹; stąd pojawiały się wątpliwości czy Inspektorat jest takim organem,
- prawo do odmowy składania zeznań lub odpowiedzi na pytania w postępowaniu o wykroczenia, gdy chodzi o osobę najbliższą lub samego sprawcę¹⁸⁰,
- nedoręczanie bezpośrednio do rąk adresata przesyłek poleconych z żądaniem wskazania kierującego; w sprawach o ukaranie za niewskazanie kierującego, tj. z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, sądy nie uznawały doręczenia takiej przesyłki do rąk członka rodziny twierdząc, że należy udowodnić, że obwiniony otrzymał żądanie. (akta kontroli str. 1308)

GITD sygnalizował Ministerstwu Infrastruktury potrzebę zamiany procedur dotyczących egzekwowania kar za wykroczenia zarejestrowane przez urządzenia systemu elektronicznego nadzoru. W piśmie z 26 kwietnia 2016 r.¹⁸¹ wnioskowano o poprawkę w opiniowanym wówczas projekcie rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji kierowców¹⁸². Inspektorat wnosił o dostęp do danych umożliwiających identyfikację faktycznie kierującego pojazdem (wizerunek), argumentując, że przedawnienie spraw związane było wielokrotnie z postawą właścicieli pojazdów. Wskazywali oni bowiem osoby trzecie jako prowadzących pojazdy w chwili rejestracji wykroczenia, te z kolei wskazywały kolejne osoby i kolejne, co z uwagi na potrzebę wystawiania nowych wezwań i dostarczania korespondencji, prowadziło do przedawnienia sprawy. Poprawka nie została uwzględniona i według § 2 ww. rozporządzenia, GITD nie ma dostępu do danych umożliwiających identyfikację faktycznie kierującego pojazdem.

W piśmie z 21 sierpnia 2017 r.¹⁸³ bezskutecznie postulowano o powołanie wewnątrzresortowego zespołu, którego celem miało być przedstawienie rekomendacji zmian organizacyjno-prawnych w obszarze wykroczeń rejestrowanych w ramach automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Podkreślono, że sukces projektu „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” (kolejnego dotyczącego lokalizacji m.in. punktowych i odcinkowych pomiarów prędkości), będzie możliwy wyłącznie w przypadku odpowiedniego zwiększenia zasobu kadrowego GITD oraz niezbędnych zmian prawnych. Powoływano się przy tym na treść informacji o wynikach kontroli NIK „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” (R/13/001/KAP).

W maju 2018 roku¹⁸⁴ ponownie powołano się na treść ww. informacji o wynikach kontroli NIK i wskazano, że: „uwarunkowania prawne oraz braki kadrowe w Inspektoracie są nadal kluczowymi przyczynami, które uniemożliwiają podjęcie skutecznych czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia sprawców przedmiotowych wykroczeń”. GITD przedstawił projekt ustawy o odpowiedzialności za naruszenia niektórych przepisów ruchu drogowego ujawnionych przy użyciu

¹⁷⁹ Art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym brzmi: „Właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, chyba że pojazd został użyty wbrew jego woli i wiedzy przez nieznaną osobę, czemu nie mógł zapobiec”.

¹⁸⁰ Art. 41 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.) w zw. z art. 182 i 183 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.).

¹⁸¹ BDG.0251.15.2016.0179.

¹⁸² Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji kierowców (Dz. U. poz. 1114, ze zm.).

¹⁸³ GGI.070.46.2017.1132.

¹⁸⁴ Pismo CAN.070.8.2018.0111 z 23 maja 2018 r.

urządzeń rejestrujących oraz o zmianie innych ustaw – w zakresie przekroczenia dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do sygnałów świetlnych. Głównym kierunkiem zmian zaproponowanych w 2018 roku, miało być wprowadzenie kary administracyjnej na właściciela pojazdu, w przypadku gdy nie ustalono kierującego, chociaż wcześniej (w 2012 roku) podobny projekt był przedstawiony i Rządowe Centrum Legislacji zaopiniowało go negatywnie, wskazując m.in. na: [1] zasadę domniemania niewinności, [2] karanie sprawcy, a nie wykroczenia oraz [3] przeniesienie obowiązku ustalania sprawcy wykroczenia z organów państwa na właściciela pojazdu. Poza tym Centrum wskazywało na możliwą niekonstytucyjność proponowanych zapisów, niezgodną z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą równości poprzez różnicowanie kar wobec osób niestosujących się do ograniczenia dozwolonej prędkości, w przypadku: [1] zarejestrowania wykroczeń przez odpowiednie urządzenia oraz [2] zatrzymania do kontroli drogowej bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia.

(akta kontroli str. 1308)

Zapisy ww. projektu ustawy zakładały m.in. że:

- za naruszenia odpowiadałby posiadacz pojazdu, a w razie jego braku właściciel,
- wysokość kary pieniężnej za naruszenie przepisów Prawa o ruchu drogowym miałyby wynosić dwukrotność grzywny nakładanej w drodze mandatu karnego, ustalonej za to wykroczenie zgodnie z tzw. taryfikatorem¹⁸⁵, jeśli zaś została uiszczona dobrowolnie w terminie 21 dni od otrzymania wezwania i nie później niż 60 dni od dnia naruszenia przepisów ruchu drogowego – wynosiłaby 150% takiej grzywny, a gdy kara pieniężna uiszczana byłaby w chwili zatrzymania pojazdu do kontroli – wysokość kary wynosiłaby 250% grzywny, natomiast jeśli zarejestrowane przekroczenie prędkości przekraczałoby 50 km/h w obszarze zabudowanym, do kary administracyjnej doliczane byłoby 500 zł,
- karę za naruszenie przepisów ruchu drogowego nakładałby – w drodze decyzji administracyjnej – organ kontroli ruchu drogowego, uprawniony do tego zapisami innych ustaw,
- w przypadku dwukrotnego nieodebrania przesyłki poleconej zawierającej zawiadomienie posiadacza lub właściciela pojazdu o ujawnieniu naruszenia przepisów ruchu drogowego, lub gdy dostarczenie zawiadomienia napotkało inne niedające się pokonać przeszkody, zawiadomienie to mogłoby nastąpić poprzez udostępnienie informacji w teleinformatycznym systemie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), na stronie podmiotowej GITD,
- dostęp do powyższych informacji w BIP, następowałby poprzez wprowadzenie numeru rejestracyjnego pojazdu oraz serii i numeru dowodu rejestracyjnego, a w przypadku pojazdów zarejestrowanych za granicą – numeru rejestracyjnego pojazdu,
- posiadacz lub właściciel pojazdu, w ciągu 21 dni po otrzymaniu zawiadomienia, mógłby uznać swoją winę oraz przesłać stosowne oświadczenie i dokumenty lub wskazać kto w dniu popełnienia naruszenia przepisów Prawa o ruchu drogowym kierował pojazdem i załączyć dokumenty potwierdzające ten fakt – brak reakcji na zawiadomienie oznaczałoby wydanie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na posiadacza lub właściciela pojazdu,
- kara pieniężna uiszczana byłaby w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o jej nałożeniu stała się wykonalna,

¹⁸⁵ Wysokość mandatu karnego określona w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 1624, ze zm.).

- koszty doręczeń pism na potrzeby postępowania obciążałyby nadawcę, a w przypadku wydania decyzji o nałożeniu kary – koszty wydania decyzji obciążałyby ukaranego,
- informacje o cudzoziemcy, który nie uiścił w terminie kary pieniężnej za naruszenie przepisów prawa drogowego lub grzywny nałożonej mandatem karnym, organ przekazywałby do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, który wpisywałby tę osobę na listę cudzoziemców, których pobyt na terytorium Polski jest niepożądany, a skreślenie z tej listy następowałoby po uiszczeniu kary wraz z odsetkami (o ile nie byłoby innych podstaw do pozostawania na tej liście),
- w przypadku ujawnienia w trakcie kontroli drogowej pojazdu, co do którego w ciągu ostatnich pięciu lat nastąpiło dwukrotne nieopłacenie kary za naruszenie przepisów ruchu drogowego, pojazd ten – na koszt właściciela lub posiadacza – byłby usuwany z drogi na parking strzeżony (chyba że przed usunięciem zostanie wpłacona kaucja w wysokości sumy kar oraz pozostałych kosztów), a jego zwrot następowałby po rozliczeniu ujawnionych naruszeń,
- potrzebne jest stosowanie trybu przyspieszonego w sprawie o wykroczenia w przypadku cudzoziemca, jeśli zostanie on ujęty po dłuższym czasie od popełnienia wykroczenia, a nie tylko przy ujęciu na gorącym uczynku,
- potrzebne jest wydłużenie okresu karalności za wykroczenia z roku do trzech lat, jeśli sprawca nie ma na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu. (akta kontroli str. 1308)

4.3. Urządzenia automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w latach 2015 – 2018 zarejestrowały 6.611.298 potencjalnych wykroczeń (najwięcej w 2018 roku – 1.911.091, co oznaczało wzrost o 28,1% w stosunku do roku poprzedniego i o 23,6% w stosunku do roku 2015, w tym zarejestrowanych przez urządzenia stacyjne – o 40,3% r/r.) W tym samym czasie zmniejszyła się liczba potencjalnych wykroczeń zarejestrowanych przez urządzenia opp (o 4,4%) i przejazdów na czerwonym świetle (o 31,8%). Wzrosła zaś ich liczba na urządzeniach mobilnych (o 24,1%).

W latach 2015 – 2018:

- fotoradary zarejestrowały 5.489.577 potencjalnych wykroczeń (1.484.407, 1.298.713, 1.126.491 i 1.579.966 w kolejnych latach), z których po weryfikacji do procedowania przekazano 3.309.379 (kolejno 814.865, 848.860, 675.601 i 970.053), w tym w 2.692.025 z nich wystawiono wezwania do właścicieli pojazdów o wskazanie kierującego (odpowiednio 630.641, 696.875, 536.696 i 827.813),
- urządzenia do opp zarejestrowały 560.746 potencjalnych wykroczeń (odpowiednio 3.836, 146.792, 209.659 i 200.459), z których 310.850 przekazano do procedowania (1.113, 72.314, 130.629 i 106.794 w kolejnych latach), w tym w 277.267 z nich wystawiono wezwania do właścicieli pojazdów o wskazanie kierującego (odpowiednio 854, 68.299, 115.671 i 92.443),
- urządzenia rejestrujące przejazd na czerwonym świetle zarejestrowały 365.399 potencjalnych wykroczeń (odpowiednio 26.460, 149.504, 112.622 i 76.813), spośród których 207.287 przekazano do procedowania (kolejno 9.440, 94.849, 66.728 i 36.270), w tym w 197.569 z nich wystawiono wezwania do właścicieli pojazdów o wskazanie kierującego (odpowiednio 7.951, 92.473, 62.750 i 34.395),
- mobilne urządzenia rejestrujące zarejestrowały 195.576 potencjalnych wykroczeń (kolejno 31.753, 66.560, 43.410 i 53.853), z których 106.065 przekazano do procedowania (odpowiednio 15.992, 34.108, 22.926 i 28.039),

w tym w 85.524 z nich wystawiono wezwania do właścicieli pojazdów o wskazanie kierującego (odpowiednio 11.959, 29.912, 18.100 i 25.553).

W przypadku spraw, w których po wysłaniu wezwania nie otrzymano odpowiedzi od właściciela lub posiadacza pojazdu, w styczniu, lutym i kwietniu 2018 roku uruchomiono próbnie wysyłkę ponownych wezwań (łącznie 25.390), by zmniejszyć skalę przedawnień z powodu nieotrzymania odpowiedzi. Po ponownym wezwaniu CANARD otrzymał je od odpowiednio 28,4%, 23,3% i 20,2% właścicieli/posiadaczy pojazdów. O sprawach przedawnionych będzie szerzej mowa w pkt 4.4 wystąpienia.
(akta kontroli str. 1018-1020, 1043, 1291-1292)

Po zarejestrowaniu potencjalnego wykroczenia przez urządzenie, podlegała ono weryfikacji automatycznej, według sześciu reguł formalnych i 12 merytorycznych (m.in. rozpoznanie numeru rejestracyjnego, poprawność zapisu pliku, właściwa konfiguracja urządzenia rejestrującego, kompletność danych). Po weryfikacji automatycznej i następowało zapytanie do systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców¹⁸⁶. Po tych etapach liczba potencjalnych wykroczeń do procedowania, w latach 2015 – 2018 zmalała z 6.611.298 do 4.505.244 (tj. o 31,9%). Kolejnym etapem była weryfikacja sprawy przez pracownika CANARD, decydująca o dalszym jej procedowaniu lub odrzuceniu (badano m.in., czy nie chodziło w danej sprawie o pojazd uprzywilejowany – z tego powodu odrzucono 25,8% spraw, albo czy na zdjęciu był więcej niż jeden pojazd – 21,4% odrzuceń¹⁸⁷). W analizowanych latach odrzucono kolejnych 576.667 zarejestrowanych potencjalnych wykroczeń (8,7%), najczęściej (77,9%) z uwagi na „inny powód”. Jak wyjaśnił zastępca Dyrektora CANARD, w ten sposób oznaczano sytuacje, gdy wykonane zdjęcie nie pozwoliło na identyfikację marki pojazdu. Z kolei z naruszeń zarejestrowanych na urządzeniach stacjonarnych, najczęstszym powodem odrzucenia ich z dalszego procedowania był przejazd pojazdu uprzywilejowanego (34,7%) oraz więcej niż jeden pojazd na zdjęciu (29,1%), a dla urządzeń mobilnych – więcej niż jeden pojazd na zdjęciu (93,2%).
(akta kontroli str. 1018-1020, 1043, 1322)

W wyniku dalszych czynności, za wykroczenia popełnione w latach 2015 – 2018 na kierujących nałożono 1.536.074 mandatów karnych¹⁸⁸ (najwięcej za wykroczenia popełnione w 2016 roku – 453.229 oraz w 2018 roku – 402.491¹⁸⁹, co oznaczało wzrost o 10,1% w stosunku do roku poprzedniego i o 27,8% w porównaniu do 2015 roku). W latach 2015 – 2017¹⁹⁰ do sądu przekazano 18.982 spraw (najwięcej za wykroczenia z 2016 roku – 7.695). Większość spraw skierowanych do sądu skończyła się ukaraniem kierującego – 18.092 (95,3%) spraw.

Spośród 3.928.581 wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015 – 2018¹⁹¹ przez urządzenia (urządzenia: do opp, rejestrujące przejazd na czerwonym świetle i mobilne oraz fotoradary), ukaranych zostało 1.558.304 (39,7%) sprawców. Za wykroczenia zarejestrowane wyłącznie przez urządzenia do opp, mandaty nałożono w 117.558 (37,8%), kolejnych latach 392 (35,2%), 32.896 (45,5%), 54.472 (41,7%) i 29.798 (27,9%). Większość (65,7%) mandatów nałożono po skierowaniu jednego wezwania, a 34,2% w efekcie dwóch lub większej liczby wezwań. Do sądu

¹⁸⁶ Dalej: „CEPIK”.

¹⁸⁷ Pozostałe przyczyny odrzuceń ręcznych przez operatora to np. błąd pomiaru, przejazd motocykla, przejazd cudzoziemca, niewłaściwe dane w CEPIK.

¹⁸⁸ Dane na 31 grudnia 2018 r. Średnia kwota mandatu karnego nałożonego w 2015 roku to 220 zł, w 2016 roku – 231 zł, w 2017 roku – 226 zł, a w 2018 roku – 204 zł.

¹⁸⁹ Stan na 31 grudnia 2018 r., przy czym do 15 listopada 2018 r. mandaty można było nakładać do 180 dni od zarejestrowania wykroczenia, a po 15 listopada 2018 r. – do 60 od ustalenia sprawcy wykroczenia (art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia).

¹⁹⁰ Wykroczenia popełnione w 2018 roku to sprawy bieżące, które mogą być jeszcze przekazane do sądu, stąd tego roku nie ujęto w analizie.

¹⁹¹ Sprawy z 2018 roku mogą być nadal procedowane i sprawcy mogą być jeszcze ukarani za wykroczenia w postępowaniu mandatowym lub sądowym.

skierowano kolejne 963 sprawy za wykroczenia z lat 2015 – 2017 (odpowiednio w 23, 347 i 593), a zostało ukaranych 883 kierujących (kolejno 21, 323 i 539).
(akta kontroli str. 1018-1020, 1043)

Wpływy z tytułu opłaconych mandatów wzrosły z 75.335,8 tys. zł w 2015 roku, 88.773,2 tys. zł w 2016 roku, 104.615,1 tys. zł w 2017 roku, a w 2018 roku zmalały do 89.403 tys. zł. Należności z tego tytułu na koniec 2018 roku wynosiły 10.449,7 tys. zł, znacznie mniej niż w latach poprzednich (30.237,3 tys. zł na koniec 2016 roku i 16.761,5 tys. zł na koniec 2017 roku).
(akta kontroli str. 478)

4.4. W okresie objętym kontrolą przedawniła się karalność 1.641.330 wykroczeń z lat 2015 – 2017¹⁹² (odpowiednio 524.822, 593.709 i 522.799), co stanowiło 58,9% zweryfikowanych naruszeń (kolejno 62,4%, 56,5% i 58,4%). Spośród tych spraw, 115.326 (56,5% pozytywnie zweryfikowanych) zarejestrowanych zostało przez urzędnika do opp (odpowiednio 894, 39.131 i 75.301). Ze 114.451 wykroczeń zarejestrowanych w latach 2016 – 2017 przez urzędnika do opp, których termin karalności upłynął, do 56.667 (49,5%) właścicieli pojazdów wysłano jedno pismo o wskazanie osoby kierującej, a do 38.787 (33,9%) więcej niż jedno.
(akta kontroli str. 1018-1020, 1044, 1322)

Przedawnione sprawy kończyły się na różnym etapie procedowania.

1. Najwięcej – 589.229 (35,9%) – wykroczeń przedawniło się po wysłaniu do właścicieli pojazdów wezwania o wskazanie kierującego – w sprawach tych nie uzyskano od nich odpowiedzi.
2. Kolejnych 531.008 spraw (32,4%) przedawniło się po otrzymaniu od właścicieli pojazdów odpowiedzi – nie wystawiono jednak mandatu karnego ani nie skierowano wniosku do sądu o ukaranie.
3. W przypadku 521.093 spraw (31,7%) do dnia przedawnienia do właściciela pojazdu nie zostało nawet wysłane wezwanie o wskazanie kierującego.
(akta kontroli str. 1018-1020, 1044, 1322)

Celem szczegółowym Projektu było m.in. zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych, skutkujących zmianą postaw i zachowań użytkowników dróg. W Studium wykonalności Projektu założono: „przeciwdziałanie problemowi przekraczania dopuszczalnej prędkości przez kierowców poprzez wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu wykrywania i karania osób popełniających wykroczenia drogowe, co w konsekwencji spowoduje zmianę zachowania kierowców na drogach i tym samym wzrost bezpieczeństwa drogowego i istotne zmniejszenie liczby wypadków ze skutkiem śmiertelnym”. (akta kontroli str. 1323)

W latach 2016 – 2018¹⁹³ pracownicy Wydziału Postępowań pozytywnie zweryfikowali¹⁹⁴ 309.737 naruszeń zarejestrowanych przez urzędnika do opp. W przypadku 136.556 z nich (44,1%) upłynął termin na nałożenie mandatu karnego, tj. 180 dni od zarejestrowania wykroczenia lub 60 dni od ustalenia sprawcy wykroczenia¹⁹⁵. W przypadku 19.073 (14%) spraw, w których upłynął termin nałożenia mandatu karnego, do właścicieli pojazdów nie zostało wysłane nawet jedno wezwanie o wskazanie kierującego, chociaż w zdecydowanej większości spraw – 105.142 (77%), wezwania wysyłane były do 14 dni od popełnienia wykroczenia, w kolejnych 9.414 (6,9%) – od 14 do 30 dni, a w 2.926 (2,1%) – po 30 dniach od popełnienia wykroczenia. W 67.808 (49,7%) sprawach przedawnionych,

¹⁹² Sprawy z 2018 roku przedawniają się od 1 stycznia 2019, stąd nie objęto ich analizą.

¹⁹³ Nie analizowano 2015 roku, gdyż większość urzędów do opp uruchomiono w 2016 roku.

¹⁹⁴ Po odrzuceniu automatycznym i ręcznym przez operatora.

¹⁹⁵ Zgodnie z art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w brzmieniu obowiązującym po 15 listopada 2018 r.

poza wysłaniem jednego wezwania do właściciela pojazdu, nie podjęto innych działań. (akta kontroli str. 1018-1020, 1041)

W 43.119 sprawach z lat 2015 – 2018¹⁹⁶ właściciele pojazdów zostali ukarani grzywną w postaci mandatu karnego w kwocie 500 zł za czyn z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, tj. w związku z odmową wskazania kierującego pojazdem. W 16.217 sprawach¹⁹⁷ (11,3%) dotyczyło to sytuacji, gdy zarejestrowane wykroczenie podlegało ukaraniu mandatem karnym w ww. wysokości i 10 punktami karnymi. (akta kontroli str. 450-492)

W latach 2016 – 2018¹⁹⁸ CANARD przekazał delegaturom 330 spraw zarejestrowanych przez urządzenia do opp, dla których nie upłynęła możliwość nałożenia grzywny w formie mandatu karnego, tj. nie upłynęło 180 dni od popełnienia wykroczenia lub 60 dni od ustalenia sprawcy. Najwięcej spraw przekazano Delegaturze Śląskiej (100), najmniej wielkopolskiej (dziewięć). Spośród przekazanych spraw, 221 (67%) zakończyło się nałożeniem mandatu karnego. Delegaturom przekazano też 262 sprawy po upływie 180 dni od popełnienia wykroczenia – najwięcej Delegaturze Północno-Wschodniej (55), najmniej – Delegaturze Wielkopolskiej (osiem). Sześć z tych spraw przedawniło się (cztery w Delegaturze Północno-Zachodniej i dwie w Południowo-Zachodniej). (akta kontroli str. 476-477, 1322)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W urządzeniach rejestrujących – w punktowych i odcinkowych pomiarach prędkości – w okresie objętym kontrolą próg wyzolenia rejestracji naruszeń był na ogół wyższy od 15 km/h do 40 km/h w stosunku do ograniczenia prędkości obowiązującego w miejscu rejestracji wykroczenia, a zatem przekraczał próg określony – z uwzględnieniem błędu kierowcy – na 10 km/h w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym. Spośród 26.956 dni funkcjonowania urządzeń do opp, tylko w 3.117 (11,6%) rejestrowały one przekroczenia dopuszczalnej prędkości o 11 km/h i więcej. Podobnie w przypadku analizowanych 18 urządzeń punktowego pomiaru prędkości¹⁹⁹ w 24.132 dniach ich funkcjonowania, tylko przez 927 (3,8%) rejestrowały one przekroczenia dopuszczalnej prędkości o 11 km/h i więcej. Szacunkowa wartość mandatów karnych za wykroczenia drogowe, w przypadku ustawienia urządzeń wg wartości ustalonych w powołanym przepisie, byłaby wyższa o ok. 2.783,4 mln zł²⁰⁰. (akta kontroli str. 26-32, 1018-1020, 1033-1034, 1045)

Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że: „(...) CANARD nieustannie podejmuje działania zmierzające do (...) rejestrowania naruszeń z progiem wyzolenia 11 km/h. W chwili obecnej, z uwagi na możliwości kadrowe, takie działania doprowadziłyby do kilkukrotnego zwiększenia liczby spraw przedawnionych”. (akta kontroli str. 515-529)

¹⁹⁶ Odpowiednio 38.869, 33.102, 35.794 i 35.354.

¹⁹⁷ Odpowiednio 4.745, 3.728, 3.985 i 3.759.

¹⁹⁸ Z uwagi na uruchamianie opp w 2016 roku, żadna ze spraw nie dotyczyła 2015 roku.

¹⁹⁹ Urządzenia w lokalizacjach: Kliniska Wielkie (dwa urządzenia), Jędrzychowice, Kamion, Kolbiel, Majdan Królewski, Nowe Miasteczko, Piecki, Rapaty, Rudzienko, Ryboły, Skorogoszcz, Tarnowskie Góry, Wilków, Wólka Czarnińska, Wyżne, Żaluzie, Zawiercie.

²⁰⁰ Do obliczenia tej kwoty przyjęto m.in. że: [1] liczba rejestrowanych wykroczeń wzrosła 7,7-krotnie w przypadku fotoradarów i 15,2-krotnie w przypadku urządzeń do opp (o czym wspomniano w punkcie 4.1. wystąpienia, opisując analizę trzech wybranych fotoradarów i trzech wybranych opp), [2] urządzenia pracowały w trybie rejestracji przekroczenia prędkości o 11 km/h i więcej przez odpowiednio 11,6% i 3,8% czasu, [3] kwota mandatu karnego dla przekroczenia prędkości w przedziale od 11 do 20 km/h wynosi od 50 zł do 100 zł, a w przedziale od 21 do 30 km/h – od 100 zł do 200 zł.

2. Dopuszczono do przedawnienia 1.641.330 spraw (w tym 115.326 zarejestrowanych przez urzędnika do opp) za wykroczenia drogowe popełnione w latach 2015 – 2017²⁰¹, co stanowiło 58,9% zweryfikowanych wykroczeń. Z tej liczby:

- 589.229 spraw przedawniło się po wysłaniu do właściciela pojazdu wezwania o wskazanie kierującego pojazdem – nie otrzymano odpowiedzi,
- 531.008 po wysłaniu zawiadomienia i otrzymaniu odpowiedzi nie wystawiono mandatu ani nie skierowano sprawy o ukaranie do sądu,
- 521.093 spraw przedawniło się, gdyż do właściciela pojazdu nie wysłano wezwania o wskazanie kierującego.

Szacunkowa wartość mandatów karnych, które można było wymierzyć za przedawnione wykroczenia drogowe to ok. 371,2 mln zł²⁰².

(akta kontroli str. 1018-1020, 1044-1045, 1322)

Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że przyczynami niepodjęcia czynności dla spraw przedawnionych, w przypadku których nie zostało wysłane wezwanie do właściciela oraz gdy wysłano wezwanie lecz nie otrzymano odpowiedzi – były głównie problemy kadrowe CANARD. W przypadku spraw, w których po wysłaniu wezwania otrzymano odpowiedź, lecz nastąpiło przedawnienie, dotyczyły sytuacji, w których na przykład nieprawidłowo zostały wypełnione oświadczenia kierujących, nastąpiła odmowa przyjęcia mandatu albo oświadczenia kierujących wpłynęły po terminie umożliwiającym nałożenie mandatu karnego. Czynności wykonywane przez pracowników cechuje w tych przypadkach znacznie większa pracowitość od pozostałych czynności i z uwagi na braki kadrowe oraz możliwości ograniczone obowiązującymi przepisami prawa – nie jest możliwa obsługa wszystkich spraw.

(akta kontroli str. 515-529, 1289-1290)

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat podejmował działania zmierzające do ukarania sprawców zarejestrowanych wykroczeń drogowych w oparciu o procedury wyznaczone przepisami prawa, stosownie do możliwości kadrowych. Dopuszczono jednak do przedawnienia ok. 60% wykroczeń o łącznej wartości kar wynoszącej ok. 371,2 mln zł. Programowano też urzędnika do punktowego i odcinkowego pomiaru prędkości znacznie powyżej wartości określonej w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym, co szacunkowo ośmiokrotnie zmniejszyło liczbę procedowanych spraw i uniemożliwiło nałożenie kar za przekroczenie prędkości wynoszących ok. 2.783,4 mln zł. Głównymi powodami takiej sytuacji była niewystarczająca liczba pracowników zatrudnionych w Wydziale Postępowań oraz obowiązujące uregulowania prawne. Nieskuteczne były podejmowane przez GITD działania zmierzające do zmiany procedury karania sprawców wykroczeń. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zatrudnienie kolejnych pracowników do CANARD, aby ich liczba była co najmniej taka, jaką wskazano w Studium wykonalności Projektu, wiązałoby się z kosztem ok. 5,5 mln zł rocznie, co odpowiada jedynie 0,7% nienalożonych przeciętnie w roku kar na sprawców wykroczeń drogowych (788,7 mln zł). Brak odpowiedniej liczby pracowników ma również niekorzystny wpływ na realizację celu szczegółowego i założeń Projektu, które przewidywały, że zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych, spowoduje zmianę postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego i poprawi bezpieczeństwo na drogach. Zdaniem NIK dopuszczenie do przedawnienia ok. 60% wykroczeń zarejestrowanych przez urzędnika

²⁰¹ Sprawy z 2018 roku przedawniają się od 1 stycznia 2019, stąd nie objęto ich analizą.

²⁰² Kwotę tę obliczono jako iloczyn liczby spraw przedawnionych za wykroczenia z poszczególnych lat oraz średniej kwoty mandatu karnego dla tych lat, obliczonej przez CANARD (w 2015 roku – 220,2 zł, w 2016 roku – 231,4 zł a w 2017 roku – 226,2 zł).

zainstalowane w ramach Projektu, w tym opp, zmniejszało poczucie nieuchronności kary wśród kierowców oraz negatywnie wpływało na zakładaną w Projekcie zmianę ich zachowań i redukcję liczby naruszeń w ruchu drogowym.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Uwzględnienie celu głównego i celów szczegółowych, określonych dla projektu „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, przy typowaniu lokalizacji odcinkowych pomiarów prędkości.
2. Zapewnienie ciągłości legalizacji urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości.
3. Programowanie urządzeń do pomiaru prędkości z uwzględnieniem progu tolerancji określonego w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym.
4. Ograniczenie przedawnień w sprawach dotyczących wykroczeń ujawnionych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

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 Prezesa NIK. 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 dni 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.

Warszawa, 19 marca 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Mieczysław Łuczak
/ - /

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Robert Skwarko

.....
podpis