LBI.430.003.2019
Nr ewid. 138/2019/P/18/061/LBI

Informacja o wynikach kontroli

Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym

MISJĄ

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

WIZJĄ

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

p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku

Agata Ciupa

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 19.08.2019 r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć 4

1. Wprowadzenie 6

2. Ocena ogólna 8

3. Synteza 11

4. Wnioski 18

5. Ważniejsze wyniki kontroli 19

5.1. OPP W SYSTEMIE AUTOMATYCZNEGO NADZORU NAD RUCHEM DROGOWYCH I NADZÓR MINISTRA INFRASTRUKTURY NAD TWORZENIEM I REALIZACJĄ SYSTEMU 19

5.1.1 TWORZENIE ZAŁOŻEŃ SYSTEMU AUTOMATYCZNEGO NADZORU NAD RUCHEM DROGOWYM 19

5.1.2 PRAWIDŁOWOŚĆ LOKALIZACJI OPP 22

5.1.3 NADZÓR MINISTRA INFRASTRUKTURY NAD TWORZENIEM I REALIZACJĄ SYSTEMU 27

5.2. PRAWIDŁOWOŚĆ FUNKCJONOWANIA OPP W SYSTEMIE AUTOMATYCZNEGO NADZORU NAD RUCHEM DROGOWYM 29

5.3. WPŁYW OPP NA POPRAWĘ BEZPIECZEŃSTWA ORAZ SKUTECZNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ICH FUNKCJONOWANIA 34

5.3.1 WPŁYW OPP NA POPRAWĘ BEZPIECZEŃSTWA 34

5.3.2 SKUTECZNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ICH FUNKCJONOWANIA 37

5.4. DZIAŁANIA ZMIERZAJACE DO UKARANIA SPRAWCÓW ZAREJESTROWANYCH WYKROCZEŃ 40

6. Załączniki 48

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE 48

6.1.1 WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK 49

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH 51

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI 53

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI 54

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

Analiza lokalizacji opp	analiza wieloczynnikowa prowadząca 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, Gdańsk, kwiecień 2013 r., opracowana przez ekspertów z Politechniki Gdańskiej Wydziału Inżynierii Lądowej i Środowiskowej, na zlecenie Głównego Inspektora Transportu Drogowego
Biała księga transportu	Biała Księga pn. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu", opublikowana przez Komisję Europejską 28 marca 2011 r. (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PL:PDF)
CANARD	Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym – komórka organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, utworzona w celu prowadzenia nadzoru nad ruchem drogowym za pomocą systemów automatycznej rejestracji wykroczeń, związanych z naruszaniem przepisów dotyczących przekraczania przez kierowców ustalonych limitów prędkości oraz niestosowania się do sygnalizacji świetlnej
CAN-WIU	Wydział Instalacji i Utrzymania Urządzeń CANARD
CPD CANARD	Centrum Przetwarzania Danych, centralny system informatyczny zakupiony i wdrożony w ramach Projektu
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych w Warszawie, państwowa jednostka budżetowa, podlegająca Ministrowi Infrastruktury
delegatura lub delegatura terenowa	komórka organizacyjna GITD
DK	droga krajowa
Dopuszczalna prędkość lub dozwolona prędkość	maksymalna prędkość, z jaką mogą poruszać się pojazdy, określona w art. 20 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym
GAMBIT 2005	Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2005–2007–2013, przyjęty przez Radę Ministrów 19 kwietnia 2005 r.
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Główny Inspektor	Główny Inspektor Transportu Drogowego
GITD lub Inspektorat	Główny Inspektorat Transportu Drogowego
Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia	ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475)
Kodeks wykroczeń	ustawa z dnia 20 maja 1971 Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821)
kolizja drogowa	zdarzenie drogowe, w którym powstały wyłącznie straty materialne
KRBRD	Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego – międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego

Minister Infrastruktury	minister właściwy do spraw dwóch działów administracji rządowej: łączność i transport, obsługiwany przez Ministerstwo Infrastruktury, a wcześniej Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (do listopada 2013 roku), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (do grudnia 2015 roku) oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (do grudnia 2017 roku)
NPBRD	Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020, przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 20 czerwca 2013 r.
opp	odcinkowy pomiar prędkości – jego funkcjonowanie oparte jest na monitorowaniu – za pomocą kamer (na początku i końcu odcinka) – przejazdu pojazdów na danym odcinku i rejestrowaniu (w formie dwóch zdjęć przy wjeździe i na zjeździe z opp) czynu o znamionach wykroczenia, polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości
osoba ranna w wypadku drogowym	osoba, u której stwierdzono uszczerbek na zdrowiu w wyniku wypadku drogowego lub inne obrażenia stwierdzone przez lekarza
Prawo o ruchu drogowym	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990)
Projekt	projekt „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym", realizowany przez GITD w latach 2011–2015, w ramach którego uruchomiono m.in. 29 opp
próg wyzwolenia	parametr ustawiany dla każdego urządzenia rejestrującego, inaczej – wartość prędkości, od której urządzenie rejestruje dane o wykroczeniu
rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji urządzeń rejestrujących	rozporządzenie 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), uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r.
sekretariat KRBRD	jednostka organizacyjna Ministerstwa Infrastruktury, prowadząca m.in. działania promujące bezpieczeństwo na polskich drogach wśród wszystkich użytkowników dróg
statystyki ruchu pojazdów	statystyki obrazujące natężenie ruchu na danym odcinku drogi objętej nadzorem oraz zdyscyplinowanie kierowców, tj. dane o pojazdach z ich rozróżnieniem na kategorie (samochody osobowe, samochody ciężarowe) i osiągane przez nie prędkości
śmiertelna ofiara wypadku	osoba zmarła na miejscu wypadku drogowego lub w ciągu 30 dni od dnia wypadku drogowego na skutek obrażeń ciała doznanych w jego wyniku
UE	Unia Europejska
urządzenia do opp	wszystkie urządzenia zainstalowane na odcinku drogi objętej nadzorem opp, w tym słupy, wysięgniki, kamery do wideodetekcji i skrzynki teletechniczne wraz z m.in. prędkościomierzami odcinkowymi
urządzenia rejestrujące	urządzenia służące do rejestrowania wykroczeń polegających na nieprzestrzeganiu dopuszczalnej prędkości
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489)
wideodetekcja	wykrywanie zdarzeń za pomocą zainstalowanych kamer
wypadek drogowy	zdarzenie mające miejsce w ruchu lądowym, spowodowane poprzez nieumyślne naruszenie zasad bezpieczeństwa obowiązujących w tym ruchu, którego skutkiem jest śmierć jednego z uczestników lub obrażenia ciała, powodujące naruszenie czynności narządu ciała lub rozstrój zdrowia trwające dłużej niż siedem dni
zdarzenie drogowe	wypadek drogowy lub kolizja drogowa

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system odcinkowego pomiaru prędkości wpłynął na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy właściwie wybrano lokalizację miejsc na odcinkowy pomiar prędkości pod względem zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym?

Czy system odcinkowego pomiaru prędkości działa prawidłowo?

Czy analizowano wpływ odcinkowego pomiaru prędkości na zmniejszenie liczby zdarzeń drogowych i czy wyciągano wnioski z tej analizy oraz jakie były efekty funkcjonowania odcinkowego pomiaru prędkości?

Czy zapewniono sprawne i skuteczne egzekwowanie kar za wykroczenia na opp?

Jednostki kontrolowane

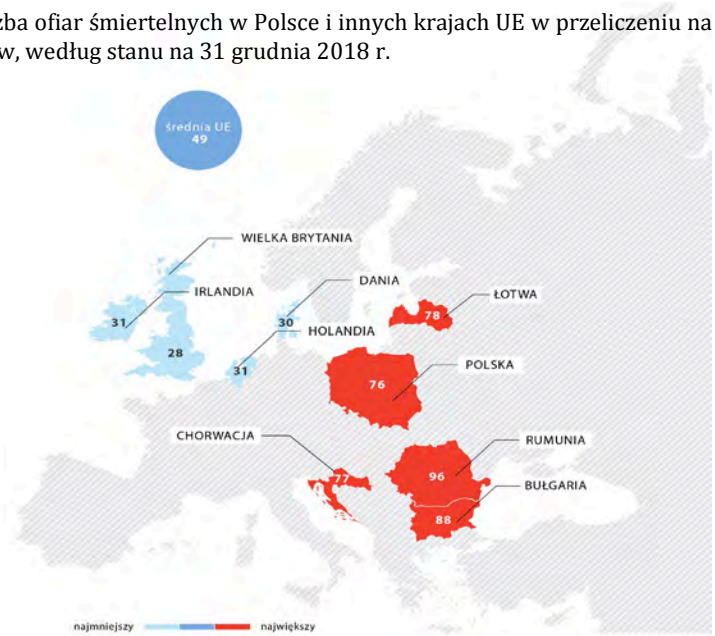
Ministerstwo Infrastruktury, Główny Inspektorat Transportu Drogowego oraz siedem Delegatur Terenowych GITD

Okres objęty kontrolą

2015–2018 oraz działania wcześniejsze związane z realizacją projektu

Polska od lat pozostaje krajem o bardzo wysokiej liczbie ofiar śmiertelnych wypadków spośród krajów UE. Według danych Komisji Europejskiej liczba ofiar śmiertelnych w przeliczeniu na milion mieszkańców w 2010 roku wynosiła w Polsce 102, wobec średniej w UE na poziomie 63. Spośród 28 krajów członkowskich, zajmowaliśmy odległe 24. miejsce. W następnych latach liczba ofiar śmiertelnych w Polsce zmniejszała się, tym niemniej traciliśmy kolejne miejsca w rankingu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na rzecz innych krajów. W 2016 roku zajmowaliśmy 25. miejsce (80 ofiar przy średniej w UE na poziomie 50), w 2017 roku już 26. miejsce (75 ofiar, przy średniej w UE na poziomie 49), a w 2018 roku ponownie 25. miejsce (przy wzroście ofiar do 76 i średniej w UE na poziomie 49). Większa liczba ofiar śmiertelnych była jedynie w Chorwacji, na Łotwie, w Bułgarii i Rumunii, gdzie wynosiła odpowiednio 77, 78, 88 i 96.

Rysunek nr 1. Liczba ofiar śmiertelnych w Polsce i innych krajach UE w przeliczeniu na milion mieszkańców, według stanu na 31 grudnia 2018 r.

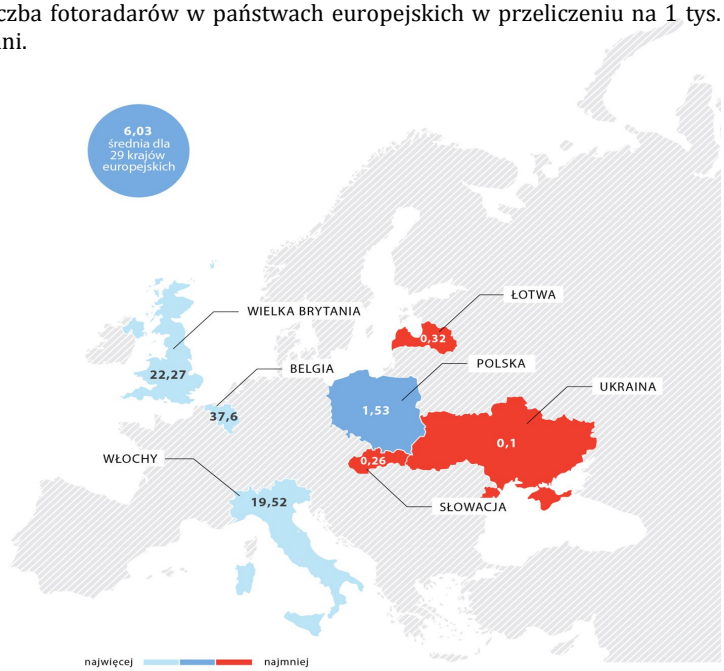


Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych ze strony internetowej Europejskiego Urzędu Statystycznego – https://ec.europa.eu/eurostat.

Projekt „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym" był realizowany przez GITD i współfinansowany przez UE ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007−2013. Umowę w tej sprawie zawarto 31 grudnia 2012 r. Ostateczna wartość Projektu wyniosła 183,3 mln zł, z tego 155,8 mln zł z budżetu UE. Jego celem głównym było zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Dotyczył on 9.590 km dróg krajowych (51% w owym czasie), na których umieszczono 29 urządzeń do opp, 400 fotoradarów stacjonarnych, 20 kompletów urządzeń rejestrujących przejazd na czerwonym świetle oraz patrolowano je za pomocą 29 mobilnych urządzeń rejestrujących. GITD jest obecnie jedyną instytucją zarządzającą stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi, których liczba daleko odbiega od liczby tych urządzeń w innych krajach. Wskaźnik liczby fotoradarów stacjonarnych w przeliczeniu na 1.000 km^2 powierzchni kraju, wynosi w Polsce 1,53, podczas gdy w 16 krajach europejskich wielkości te są wyższe – od 1,78 w Rumunii do 37,6 w Belgii[1].

[1] Dane na styczeń 2018 roku ze strony yanosik.pl.

Rysunek nr 2. Liczba fotoradarów w państwach europejskich w przeliczeniu na 1 tys. km² ich powierzchni.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych ze strony yanosik.pl.

W Studium wykonalności Projektu założono, że jego zrealizowanie doprowadzi do osiągnięcia korzyści społecznych m.in. takich, jak: zmniejszenie liczby wypadków drogowych, liczby ofiar śmiertelnych i rannych oraz strat materialnych wypadków, czy też zwiększenie efektywności wykrywania sprawców wykroczeń drogowych oraz skuteczności i efektywności ich karania. Przyjęto współczynniki redukcji co roku – przez kolejne 10 lat, poczynając od 2016 roku – liczby wypadków, ofiar i rannych na drogach objętych działaniem systemu odpowiednio o 19%, 36% i 18% w stosunku do wartości prognozowanych na dany rok w przypadku niezrealizowania Projektu.

Założenia Projektu wpisywały się w cel strategiczny postulowany w krajowym programie GAMBIT 2005 oraz w NPBRD, w których kładziono szczególny nacisk na redukcję ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, co było zbieżne z kierunkami przyjętymi 28 marca 2011 r. przez Komisję Europejską w „Białej Księdze transportu", zakładającej do 2050 roku osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar w transporcie drogowym, a do 2020 roku zmniejszenie liczby tych ofiar o połowę.

Aby system służący nadzorowi nad prędkością funkcjonował skutecznie, niezbędna jest odpowiednia lokalizacja urządzeń rejestrujących[2], w miejscach występowania najniebezpieczniejszych zachowań kierowców, w tym skutkujących wypadkami o najpoważniejszych skutkach. Główną zaletą opp jest możliwość wymuszania na kierowcach przestrzegania dopuszczalnej prędkości na dłuższym odcinku drogi, stąd też powinno się dążyć, aby odcinki te był jak najdłuższe. Kwestia lokalizacji opp (jako jednego z urządzeń elektronicznego nadzoru nad ruchem drogowym) została uregulowana w Prawie o ruchu drogowym. W jego art. 129h ust. 2 wskazano, że w przypadkach szczególnie uzasadnionych bezpieczeństwem ruchu drogowego Inspekcja Transportu Drogowego może ujawniać naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie, o jakim mowa w art. 129g ust. 1 lit. a tej ustawy, również za pomocą urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi.

[2] Urządzeń do kontroli przestrzegania prędkości – fotoradarów lub opp.

2. OCENA OGÓLNA

Odcinkowy pomiar prędkości w niewielkim zakresie miał możliwość wpływu na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Na etapie planowania i realizacji Projektu „Budowa sytemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym" nie stworzono odpowiednich warunków organizacyjnych i prawnych do skutecznego funkcjonowania odcinkowych pomiarów prędkości. W konsekwencji urządzenia te w niewielkim zakresie miały możliwość wpływu na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

Jedynie 18 z 29 odcinkowych pomiarów prędkości rozmieszono właściwie

Nadzorem 29 odcinkowych pomiarów prędkości objęto jedynie 77 km dróg krajowych z 290 km planowanych, co stanowiło niespełna 1% dróg nadzorowanych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego. Tym samym średnia długość odcinkowych pomiarów prędkości wynosiła zaledwie 2,7 km zamiast planowanych 10 km, czego głównym powodem był prawny wymóg lokalizowania urządzeń na odcinkach o niezmiennych ograniczeniach prędkości. Tylko 18 (62,1%) urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości usytuowano na odcinkach dróg charakteryzujących się wysoką wypadkowością i jej skutkami. Takich warunków nie spełniało osiem lokalizacji, a urządzenia do obsługi trzech kolejnych niecelowo zlokalizowano w bliskiej odległości.

Uruchomienie odcinkowych pomiarów prędkości wpłynęło dyscyplinująco, choć w różnym stopniu, na kierujących pojazdami. Ponad 70% z nich poruszało się na 27 (93,1%) odcinkach z dozwoloną prędkością. Na fragmentach dróg objętych nadzorem tych urządzeń zmniejszyła się też w stosunku do lat 2012–2014 ogólna liczba wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych. Rezultaty te uzyskano jednak głównie na 10 odcinkach dróg charakteryzujących się stosunkowo wysoką wypadkowością przed rozpoczęciem realizacji Projektu. Główny Inspektorat Transportu Drogowego nie analizował jednak stopnia osiągniecia korzyści społecznych założonych w Projekcie ani zasadności lokalizacji urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości.

Dopuszczono do przedawnienia karalności ponad połowy wykroczeń zarejestrowanych na opp

Inspektorat podejmował działania zmierzające do ukarania sprawców wykroczeń drogowych w oparciu o procedury wyznaczone przepisami prawa i stosownie do możliwości kadrowych. Dopuszczono jednak do przedawnienia karalności 115 tys. z 204 tys. wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015–2017 przez urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości, o wysokości kar wynoszącej 26,3 mln zł[3] głównie z uwagi na niewystarczającą liczbę pracowników.

Z tego samego powodu urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości programowano na rejestrację wykroczeń powyżej wartości określonej w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym (10 km/h powyżej prędkości dopuszczalnej)[4]. Szacunkowo piętnastokrotnie zmniejszało to liczbę procedowanych spraw i uniemożliwiło nałożenie 410,2 mln zł[5] kar. Zmniejszało to poczucie nieuchronności kary oraz negatywnie wpływało na zakładaną w Projekcie redukcję liczby naruszeń w ruchu drogowym.

GITD zapewnił prawidłowe działanie urządzeń do opp

Inspektorat prawidłowo realizował wymagane czynności kontrolne i sprawdzające funkcjonowanie urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości. Liczba awarii tych urządzeń od 2016 roku sukcesywnie zmniejszała się, a czas usuwania większości z nich nie przekraczał dwóch dni roboczych.

---

[3] Przedawniło się 1,6 mln z 2,8 mln (58,9%) wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015–2017 przez wszystkie urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, o wartości kar oszacowanej na 371,2 mln zł.

[4] Zwrócenia uwagi wymaga fakt, że art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym to upoważnienie dla ministra właściwego ds. transportu do wydania przepisów wykonawczych w których określony zostanie sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, uwzględniający błąd kierowcy do 10 km/h włącznie. Aktualnie rozporządzenie takie nie zostało wydane, a poprzednie obowiązywało do 31 grudnia 2015 r.

[5] W ten sposób W latach 2015–2018 ośmiokrotnie zmniejszono liczbę procedowanych spraw zarejestrowanych przez wszystkie urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, o szacunkowej wartości kar wynoszącej 2.783,4 mln zł.

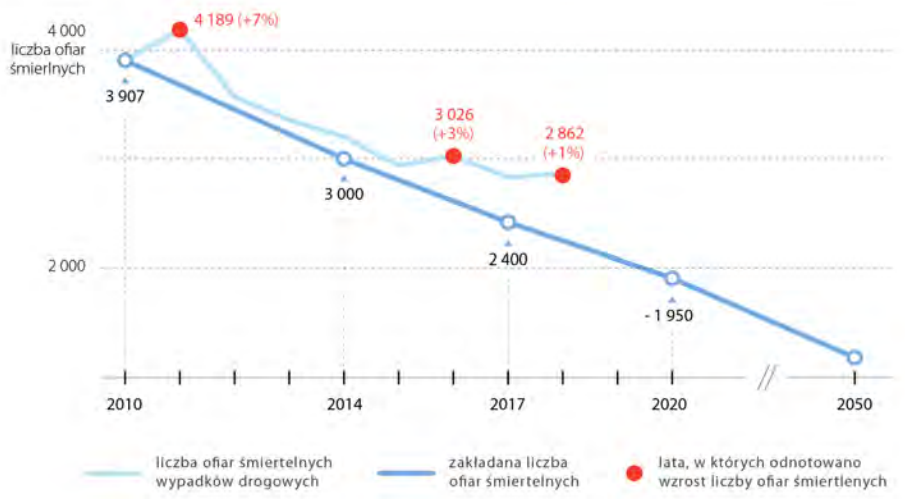
3. SYNTEZA

Działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego i ich rezultaty

Stan bezpieczeństwa na drogach, pożądane cele i kierunki działań administracji rządowej w tym zakresie oraz realizatorzy zadań zostali ujęci w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020, przyjętym 20 czerwca 2013 r. przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Program ten nie został przedłożony Radzie Ministrów do zatwierdzenia, co może niekorzystnie wpływać na realizację określonych w nim założeń i zakres jego oddziaływania. Główny Inspektor Transportu Drogowego nie został nawet członkiem organu[6], który NPBRD opracował, mimo że od 2011 roku realizował Projekt „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym", w efekcie którego powstał system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym[7].

Założenia NPBRD były zbieżne z „Białą księgą transportu", zakładającą do 2020 roku zmniejszenie o połowę liczby ofiar śmiertelnych wypadków w krajach Unii Europejskiej i osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym do 2050 roku. W przypadku Polski, celem na 2020 rok jest zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych poniżej 2 tys. rocznie, jednak jego osiągnięcie wydaje się mało prawdopodobne. W latach wcześniejszych nie osiągnięto bowiem określonych w NPBRD celów etapowych, tj. maksymalnie 3 tys. zabitych (redukcja w porównaniu z 2010 rokiem o 23%) w wypadkach drogowych na koniec 2014 roku i 2,4 tys. (redukcja o 39%) na koniec 2017 r.[8] W 2018 roku w porównaniu do roku 2010 nastąpiło znacznie niższe niż zakładano zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych – o 26,7%. Obniżeniu o 18,4% uległa również liczba wypadków drogowych i o 23,7% – rannych uczestniczących w tych wypadkach[9]. [str. 19-22]

Rysunek nr 3. Założenia NPBRD w zakresie zmniejszania się liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, jako cel główny Programu zbieżny z założeniami „Białej księgi transportu" w zestawieniu z rzeczywistą liczbą ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w latach 2010–2018.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych na temat strategii i długofalowych celów związanych z bezpieczeństwem w ruchu drogowym, określonych w NPBRD i „Białej księdze transportu".

[6] Główny Inspektor był jedynie organem doradczym.
[7] System funkcjonował w oparciu o 449 stacjonarnych i 29 mobilnych urządzeń rejestrujących.
[8] W latach 2014 i 2017 odnotowano odpowiednio 3,2 i 2,8 tys. ofiar śmiertelnych.
[9] W 2010 roku miały miejsce 38.832 wypadki drogowe, w których śmierć poniosło 3.907 osób, a 48.952 osoby zostały ranne, natomiast w 2018 roku liczby te wynosiły odpowiednio 31.674, 2.862 i 37.359.

Działania Ministra Infrastruktury w zakresie opracowywania i realizacji Projektu

Projekt realizowany przez GITD w latach 2011–2015, dzięki budowie skutecznego i efektywnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, zakładał zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków. Tym samym wpisywał się w założenia ogólne NPBRD i Białej Księgi transportu. Minister Infrastruktury nie zapewnił jednak odpowiednich instrumentów nadzoru nad przygotowaniem i realizacją tego Projektu, co nie sprzyjało osiągnięciu pożądanych efektów. [str. 19-22]

Minister nie wyznaczył komórki organizacyjnej Ministerstwa do sprawowania w jego imieniu nadzoru nad realizacją Projektu, ani nie podejmował żadnych decyzji nadzorczych, związanych z określeniem celu Projektu i wskaźników jego realizacji. Nie uczestniczył w opracowywaniu koncepcji budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz metod wyboru lokalizacji urządzeń rejestrujących, rodzajów tych urządzeń i ich liczby, pozostawiając podejmowanie działań w tym zakresie Głównemu Inspektorowi. Nie dokonano kompleksowej analizy potrzeb w zakresie liczby urządzeń rejestrujących i ich lokalizacji. W konsekwencji liczba i rodzaje urządzeń nabywanych w ramach Projektu zostały dopasowane do puli środków zaplanowanych w nim na ten cel. Zakupione stacjonarne urządzenia rejestrujące przekroczenia prędkości (opp i fotoradary), odnotowujące ponad 90% wykroczeń, oddziaływały tylko na 677,1 km dróg krajowych, co stanowiło ok. 3,6% ogółu długości tych dróg w Polsce. Taki zakres odziaływania kluczowych urządzeń Projektu nie mógł znacząco wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, zakładaną w strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego (NPBRD), której celem było znaczne zmniejszenie liczby wypadków drogowych i ich skutków, a w szczególności liczby ofiar śmiertelnych.

Niewystarczające były także działania Ministra w zakresie stanowienia przepisów wykonawczych, służących funkcjonowaniu centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Minister nie wydał dotychczas rozporządzenia wynikającego z delegacji art. 129g ust. 5 Prawa o ruchu drogowym, dotyczącego wzorów dokumentów stosowanych przez Głównego Inspektora w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych. Po uchyleniu[10] przepisów 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, po konsultacjach w 2016 roku nowego projektu, zaniechano nad nim dalszych prac, mimo że Główny Inspektor sygnalizował pilną potrzebę regulacji w tym zakresie.

Zdaniem NIK, zgodnie z delegacją art. 129 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym – Minister Infrastruktury ma obowiązek opracowania i przyjęcia aktu wykonawczego we wskazanym wyżej zakresie. [str. 28-29]

Wybór lokalizacji opp zrealizowanych w ramach Projektu

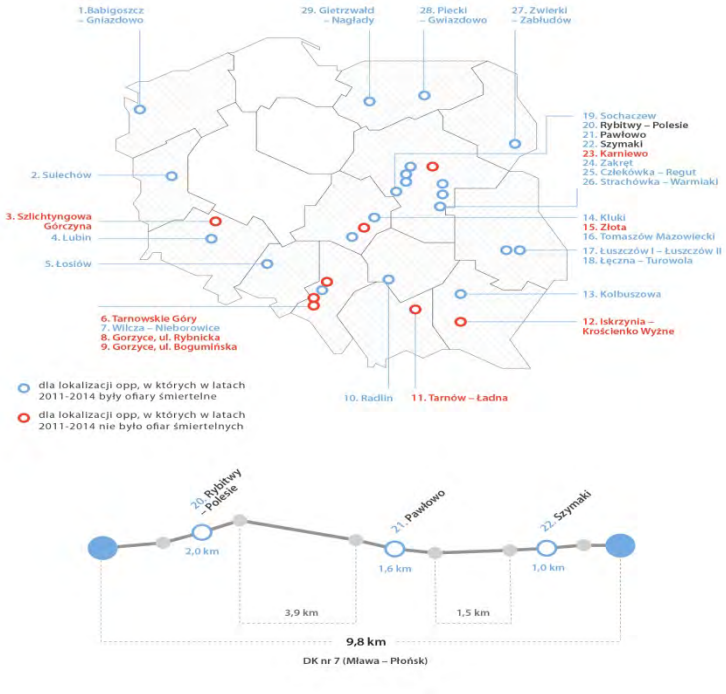
W ramach Projektu uruchomiono 29[11] opp, które stanowiły 6%[12] wszystkich urządzeń funkcjonujących w systemie automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, zakupionych ze środków Projektu. Najwięcej z nich rozmieszczono w województwach: mazowieckim, śląskim i łódzkim (odpowiednio osiem, cztery oraz trzy). Większość opp (18, tj. 62,1%) rozmieszczono właściwie, lokalizując urządzenia rejestrujące, na odcinkach dróg charakteryzujących się wysoką wypadkowością i jej skutkami (ofiarami). Takich warunków nie spełniało osiem lokalizacji, w których przed instalacją urządzeń rejestrujących (co najmniej w latach 2011–2014) nie było wypadków, skutkujących ofiarami śmiertelnymi[13]. Powodem wadliwych lokalizacji był wymóg umieszczania urządzeń na odcinkach o niezmiennych ograniczeniach prędkości oraz

[10] Z dniem 1 stycznia 2016 r.
[11] Cztery opp w 2015 roku i 25 – w 2016 roku.
[12] Pozostałe to: 400 fotoradarów (stanowiących blisko 84% wszystkich urządzeń), 29 urządzeń mobilnych zamontowanych w samochodach osobowych (6%) i 20 urządzeń rejestrujących przejazd na „czerwonym świetle" (4%).
[13] Tym samym urządzenia zainstalowane w tych lokalizacjach nie mogły wpłynąć na zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych, co było celem głównym Projektu.

problemy z wykonaniem przyłączy elektrycznych na niektórych z odcinków dróg wytypowanych do objęcia nadzorem. Urządzenia do obsługi trzech kolejnych opp zlokalizowano zaś na 10-kilometrowym fragmencie DK nr 7, w bliskiej odległości od siebie. Odcinki te utworzono w sposób niecelowy i niegospodarny, zastępując planowany jeden odcinek o długości 9,8 km, trzema krótszymi o łącznej długości 4,6 km, zwiększając jednocześnie koszty utworzenia opp na DK nr 7 o ok. 575 tys. zł.

W rezultacie średnia długość dróg objętych nadzorem urządzeń do opp wynosiła zaledwie 2,7 km[14], zamiast planowanych 10 km. [str. 24-26]

Rysunek nr 4. Lokalizacje opp i ich charakterystyka.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych otrzymanych z CANARD.

Zdaniem NIK, w związku z realizacją kolejnego Projektu „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”[15], w ramach którego do końca 2023 roku zaplanowano zakup i zainstalowanie 358 urządzeń rejestrujących, w tym 39 stacjonarnych urządzeń opp, GITD powinna ściśle współpracować z zarządcami dróg oraz Policją w celu ustalenia optymalnych lokalizacji urządzeń. Powinny być one zlokalizowane w miejscach mających największy wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w przypadku urządzeń do opp powinno się także dążyć do maksymalnego wydłużenia odcinków dróg będących pod nadzorem tych urządzeń. Pozwoli to na wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego i zmniejszenie liczby niezbędnych urządzeń, a tym samym na niższe koszty objęcia nadzorem sieci drogowej. Przyczynić się do tego może także wprowadzenie na przykład możliwości karania za przekroczenie średniej prędkości obowiązującej na danym odcinku drogi.

Współpraca z zarządcą dróg krajowych

Niedostateczna była współpraca GITD z GDDKiA, będącą zarządcą dróg krajowych[16]. Jednostki organizacyjne GDDKiA nie zawsze bowiem informowały

[14] Stosownie do § 3 ust 1 nieobowiązującego od 2016 roku rozporządzenia w sprawie warunków lokalizacji urządzeń rejestrujących długość odcinka mogła wynosić do 10 km w terenie zabudowanym i 20 km poza terenem zabudowanym

[15] Projekt dotyczy różnych kategorii dróg publicznych w kraju.

[16] GDDKiA i jej oddziałami.

Inspektorat o wprowadzeniu czasowych organizacji ruchu, skutkujących zmianami limitów prędkości w miejscach funkcjonowania odcinkowego pomiaru prędkości, mimo licznej i cyklicznej korespondencji kierowanej przez Inspektorat w tym zakresie. W konsekwencji rejestrowano w tym czasie i procedowano wykroczenia za przekroczenie prędkości ustawionej na urządzeniach do opp, które kończyły się wystawieniem mandatu lub skierowaniem sprawy do sądu. W momencie powzięcia przez CANARD informacji o zmianach w organizacji ruchu podejmowano działania aby sprawy te wyłączyć z dalszego procedowania, co wymagało dodatkowych czynności wykonywanych ręcznie przez nieliczną grupę operatorów systemu[17]. [str. 33]

Zdaniem NIK, procedura powiadamiania GITD o zmianie organizacji ruchu w lokalizacjach urządzeń stacjonarnych powinna zostać uregulowana systemowo, co będzie szczególnie istotne w przypadku realizowanego obecnie projektu, zakładającego uruchomienie kolejnych urządzeń na różnych kategoriach dróg, a tym samym zarządzanych przez różne organy.

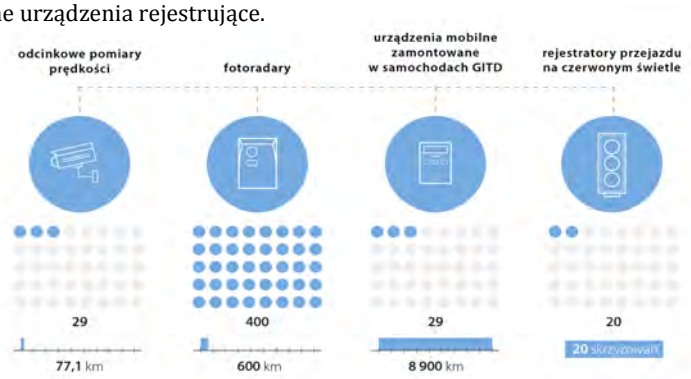
Zapewnienie prawidłowości funkcjonowania opp

Inspektorat zapewnił prawidłowe funkcjonowanie urządzeń do opp. Niezwłocznie podejmowano działania w przypadkach wykrycia awarii tych urządzeń, których liczba sukcesywnie zmniejszała się, a czas ich usunięcia na ogół nie przekraczał dwóch dni. Nie zapewniono jednak przez 156 dni legalizacji urządzeń na trzech (z 29) opp, co skutkowało wyłączeniem ich na ten okres z systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, a tym samym z oddziaływania na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym[18]. Wynikało to z opóźnień w zawieraniu kolejnych umów (w latach 2017–2018) na serwisowanie i legalizację urządzeń. [str. 32-33]

Wpływ opp na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Określony w Projekcie cel główny i korzyści społeczne, czyli zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie – od 2016 roku, corocznie – liczby wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych odpowiednio o 19%, 36% i 18% w stosunku do wartości prognozowanych na dany rok, odnosiły się do 9,6 tys. km dróg krajowych nadzorowanych przez GITD, w tym 290 km – zgodnie z założeniami Studium wykonalności Projektu – miało być nadzorowanych przez urządzenia do opp. Ostatecznie nadzorem tych urządzeń objęto jedynie 77,1 km, tj. 0,8% km dróg krajowych nadzorowanych przez Inspektorat. Tym samym funkcjonowanie urządzeń do opp miało ograniczoną możliwość wpływu na osiągniecie celu i korzyści określonych w Projekcie, mimo że – w przeliczeniu na jedno urządzenie – rejestrowały one najwięcej wykroczeń, spośród obsługiwanych przez GITD[19]. [str. 24, 37]

Rysunek nr 5. Założenia Projektu dotyczące nadzoru nad częścią dróg krajowych przez poszczególne urządzenia rejestrujące.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych otrzymanych z CANARD.

[17] To czy wykroczenie zostanie zarejestrowane i wystawiony zostanie mandat, uzależnione było od tego czy GITD zostanie poinformowany z wyprzedzeniem przez GDDKiA o wprowadzeniu czasowej organizacji ruchu w danej lokalizacji.

[18] CANARD na swojej stronie internetowej zamieszcza kopie świadectw legalizacji poszczególnych urządzeń.

[19] Przeciętnie jedno urządzenie (opp, fotoradar, mobilne, rejestrujące przejazd na czerwonym świetle) rejestrowało 12.221 wykroczenia, a urządzenia do opp – 18.692, tj. o 52,9% więcej.

Skuteczność i efektywność funkcjonowania opp

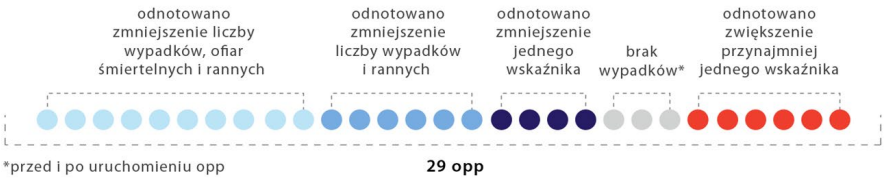
Inspektorat nie analizował osiągniecia wskaźników korzyści społecznych, założonych w Projekcie ani zasadności lokalizacji urządzeń do opp w kontekście poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym zmian poziomu wypadkowości i jej skutków. Badanie NIK wykazało, że liczba wypadków na odcinkach dróg, na których w latach 2015–2016 uruchomiono urządzenia do opp, w odniesieniu do lat 2012–2014, zmniejszyła się o 64 (ze 112 do 48), a ofiar śmiertelnych o 27 (z 38 do 11), co w przeliczeniu na oszacowane koszty jednego wypadku[20] (1.020 tys. zł) oraz koszty ofiar śmiertelnych (2.050 tys. zł), daje szacunkowy efekt korzyści społecznych w wysokości 120,6 mln zł, tj. ponad 12-krotnie przewyższającej koszty zakupu i utrzymania tych urządzeń (9,8 mln zł).

Ten pozytywny efekt zrealizowano głównie na 10 z 29 (34,5%) odcinków dróg, będących pod nadzorem urządzeń do opp. Średnioroczna liczba wypadków drogowych w tych miejscach w podanych latach, w odniesieniu do lat 2012–2014, zmniejszyła się bowiem od 25% do 100%, ofiar śmiertelnych od 50% do 100% i rannych od 9,1% do 100%. Nieco niższą skuteczność odnotowano na sześciu opp, na których zmniejszyła się liczba wypadków i rannych oraz kolejnych czterech, na których zmniejszył się tylko jeden z tych wskaźników[21]. Uruchomienie pozostałych dziewięciu opp (31%) nie wpłynęło na zmniejszenie liczby wypadków drogowych i ich skutków, a na sześciu z nich przynajmniej jeden z tych wskaźników (wypadki drogowe i ich skutki) uległ nawet zwiększeniu.

W 2018 roku, w stosunku do 2015 roku, liczba wypadków drogowych na drogach krajowych w Polsce spadła o 5,4%, liczba ofiar śmiertelnych o 1,8%, a rannych o 7,4%, tj. nawet poniżej wartości prognozowanych w Studium wykonalności Projektu w przypadku jego niezrealizowania (odpowiednio 13,4%, 18,2% i 13,1% w 2018 roku, w stosunku do 2015 roku). W 2018 roku i w I kwartale 2019 roku w porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego liczba osób zabitych w wypadkach na drogach w kraju wzrosła odpowiednio o 1,1% (z 2.831 do 2.862 osób)[22] i o 19,2% (z 527 do 628 osób).

Uruchomienie opp dyscyplinująco wpłynęło, choć w różnym stopniu, na kierujących pojazdami. Co najmniej 71%[23] z nich poruszało się na 27 (93,1%) 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 jedynie na dwóch[24] opp, na których odsetek kierujących, przestrzegających dopuszczalnej prędkości wynosił zaledwie 54% i 65%. [str. 35-39]

Rysunek nr 6. Skuteczność funkcjonowania opp w latach 2016–2018, w stosunku do danych o wypadkowości i jej skutkach w latach 2012–2014, z wyszczególnieniem 10 najbardziej efektywnych i sześciu najmniej efektywnych.



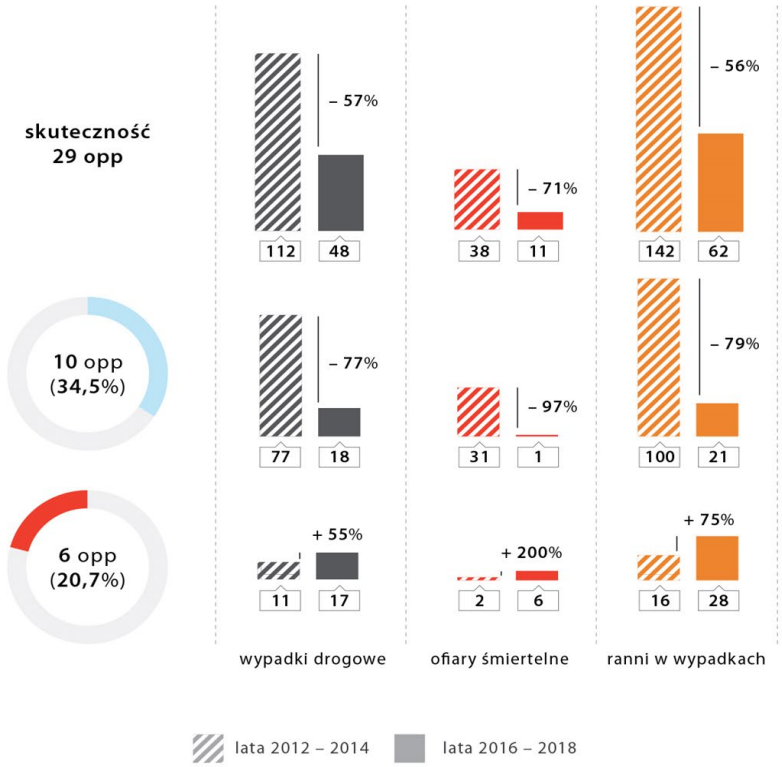
[20] Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce na koniec 2015 roku, z wyodrębnieniem średnich kosztów społeczno-ekonomicznych wypadków na transeuropejskiej sieci transportowej, wykonana w listopadzie 2016 roku przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie, na zlecenie KRBRD.

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

[22] W przypadku dróg krajowych był to wzrost o 2,5% (z 934 do 957 osób).

[23] Na dziewięciu opp odsetek kierowców przestrzegających dopuszczalnej prędkości wynosił od 71% do 80%, na kolejnych dziewięciu – od 81% do 90% i na kolejnych dziewięciu – od 91% do 99%.

[24] Opp Karniewo i Złota.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych otrzymanych z CANARD.

Porównanie skuteczności urządzeń do opp z fotoradarami

Urządzenia do opp były skuteczniejszym niż fotoradary narzędziem, zapewniającym dyscyplinowanie kierujących pojazdami. Analiza zachowania kierowców podczas jazdy wykazała, że na odcinkach dróg, będących pod nadzorem urządzeń do opp, 83,8% kierowców jechało z dozwoloną prędkością, podczas gdy w miejscach zainstalowania fotoradarów odsetek ten wynosił 76,9%. Opp skuteczniej wymuszały takie zachowania zwłaszcza wśród kierowców samochodów osobowych – z dozwoloną prędkością na analizowanych odcinkach dróg jechało 88,7% z nich, a w miejscu usytuowania fotoradarów 80,7%. W przypadku kierowców samochodów ciężarowych odsetek ten wynosił odpowiednio 55,7% i 62,7%. Urządzenia do opp były też narzędziami mniej awaryjnymi niż fotoradary[25].

Problemem w funkcjonowaniu urządzeń do opp była nieczytelność zdjęć w przypadku słabej widoczności (głównie w porze nocnej). Nie posiadały one bowiem dodatkowego doświetlenia obrazów rejestrowanych przez kamery. Było to głównym powodem odrzucenia z procedowania – w ramach weryfikacji manualnej – wykroczeń zarejestrowanych na opp (77.9%[26] ogółu odrzuceń), o szacunkowej wartości nienałożonych kar z tego tytułu wynoszącej 14,7 mln zł[27]. Niewyposażenie urządzeń w dodatkowe doświetlenie wynikało m.in. z braku w momencie zakupu na rynku urządzeń posiadających niezbędne dopuszczenie do użytkowania („zatwierdzenie typu”[28]) oraz z braku środków na ich zakup w okresie późniejszym (ok. 2,9 mln zł dla 29 urządzeń do opp, przy koszcie zakupu urządzeń wynoszącym 8,4 mln zł). [str. 30-31]

[25] W latach 2017–2018 (pełnego funkcjonowania opp) przeciętnie każde urządzenie do opp było wyłączone z powodu awarii przez 27 dni, podczas gdy fotoradar przez 37 dni.
[26] 67.029 z 85.990 wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015–2018.
[27] Przy założeniu średniej kwoty mandatu w wysokości 220 zł.
[28] Decyzja Zatwierdzenia Typu urządzenia pomiarowego wydawana jest przez Prezesa Głównego Urzędu Miar w Warszawie, na podstawie art. 8a ust. 1-2 ustawy z dnia 11 maja 2011 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2019 r., poz. 541).

Rysunek nr 7. Analiza statystyk ruchu pojazdów, z uwzględnieniem podziału na kierujących pojazdami osobowymi i ciężarowymi.

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych otrzymanych z CANARD.

Nieuzasadnione było ustalanie przez GITD progu tolerancji

Od początku 2016 roku nie obowiązuje już rozporządzenie Ministra Infrastruktury regulujące sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km/h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości[29]. Tym samym nie ma przepisów wykonawczych pozwalających GITD na programowanie urządzeń rejestrujących z uwzględnieniem błędu kierowcy.

NIK zwraca również uwagę, że od 1998 roku na terenie Unii Europejskiej[30], a w Polsce od 2000 roku[31], istnieje już obowiązek stosowania w pojazdach silnikowych (dopuszczanych do ruchu po raz pierwszy) prędkościomierzy, zawyżających wskazanie prędkości w stosunku do prędkości rzeczywistej, jeśli przekracza ona 40 km/h, nie więcej niż 0,1 tej prędkości + 4 km/h[32] (np. przy 41 km/h prędkościomierze mogą zawyżać wskazanie maksymalnie o 8,1 km/h, a przy 90 km/h – o 13 km/h). Próg tolerancji obowiązujący przy rejestrowaniu wykroczeń za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących dubluje się zatem z wymaganiami w zakresie zawyżania wskazań prędkościomierzy i nie służy poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Znaczna część kierujących pojazdami, w szczególności ciężarowymi, wykorzystuje tę tolerancję i porusza się z prędkościami do 10 km/h przekraczającymi prędkość dopuszczalną na danym odcinku drogi (35,7% kierowców samochodów ciężarowych i 9,8% kierowców samochodów osobowych poruszających się po opp[33]). [str. 41-42]

[29] Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

[30] Decyzją Rady 97/836/WE z dnia 27 listopada 1997 r. (Dz.U. L. 346 z 17.12.1997, s. 78), wchodzącą w życie 24 marca 1998 r., Wspólnota Europejska stała się stroną zrewidowanego Porozumienia z 1958 roku Komisji Ekonomicznej ONZ ds. Europy (EKG ONZ), dotyczącego przyjęcia jednolitych wymagań technicznych dla pojazdów kołowych, wyposażenia i części, które mogą być stosowane w tych pojazdach oraz wzajemnego uznawania homologacji, udzielanego na podstawie tych wymagań oraz wybranych regulaminów EKG ONZ, w tym Regulaminu EKG ONZ Nr 39 – Jednolite przepisy dotyczące homologacji pojazdów w zakresie prędkościomierza oraz jego montażu.

[31] Polska 18 października 2000 r. przystąpiła do zrewidowanego Porozumienia z 1958 roku Komisji Ekonomicznej ONZ ds. Europy (Dz. U. z 2001 r. Nr 104, poz. 1335).

[32] Ust. 5.4 w zm. Z ust. 5.3.5. Regulaminu EKG ONZ Nr 39 (Dz. U. UE L 302 z 27.11.2018, s. 106), a do 31 października 2014 r. także ust. 4.4 w zw. z ust. 4.3.5. załącznika Nr II do Dyrektywy 75/443/EWG.

[33] Na 29 odcinkach dróg, będących pod nadzorem urządzeń do opp (od ich uruchomienia do końca października lub grudnia 2018 roku) przejechało 179,8 mln pojazdów.

Działania zmierzające od ukarania sprawców zarejestrowanych wykroczeń

Inspektorat podejmował działania zmierzające do ukarania sprawców zarejestrowanych wykroczeń drogowych w oparciu o procedury wyznaczone przepisami prawa, stosownie do możliwości kadrowych. W latach 2015–2017 wszystkie urządzenia automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym zarejestrowały 4,7 mln wykroczeń, z których 1,9 mln zostało odrzuconych z dalszego procedowania na skutek automatycznej weryfikacji w systemie oraz w wyniku weryfikacji operatorów[34].

Do dalszego procedowania zakwalifikowano niespełna 2,8 mln zarejestrowanych wykroczeń, z których nieco ponad 1,1 mln zakończyło się nałożeniem grzywny w postaci mandatu karnego, a kolejnych 18 tys. – skierowaniem sprawy do sądu. Pozostałe 1,6 mln wykroczeń uległo przedawnieniu. Szacunkowa wartość przedawnionych wykroczeń wyniosła 371,2 mln zł, w tym 26,3 mln zł w przypadku wykroczeń zarejestrowanych przez urządzenia do opp[35]. Zasadniczymi przyczynami przedawnień była niewystarczająca obsada kadrowa CANARD i delegatur oraz regulacje prawne w zakresie możliwości ustalania i karania sprawców wykroczeń. Liczba pracowników CANARD na koniec lat 2015–2018 kolejno o 100, 93, 101 i 77 osób odbiegała od założeń przyjętych w projekcie (320 osób), przy jednocześnie wysokiej rotacji kadry, sięgającej w 2018 roku aż 90%.

[str. 40-47]

Rysunek nr 8. Liczba wykroczeń przedawnionych w latach 2015–2017.

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych otrzymanych z CANARD.

Inspektorat zdiagnozował problemy związane z niską skutecznością ustalania sprawców wykroczeń i ich karania. Systematycznie kierował korespondencję w tej sprawie do Ministra Infrastruktury lub Ministra Finansów za pośrednictwem Ministra Infrastruktury, w której sygnalizował konieczność zatrudnienia dodatkowych pracowników oraz proponował wprowadzenie regulacji prawnych, w tym dotyczących ścigania sprawców wykroczeń popełnionych przez cudzoziemców z krajów nienależących do UE. GITD proponował również wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej poprzez karę pieniężną nakładaną na właściciela pojazdu, przy użyciu którego popełniono wykroczenie drogowe, w przypadku nieustalenia jego kierowcy. Minister nie podjął jednak wystarczających działań, zmierzających do usunięcia problemów zgłaszanych przez Głównego Inspektora, nie przyczyniając się tym samym do stworzenia prawidłowych warunków do skutecznego działania automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. Nie rozwiązano

[34] W latach 2015–2017 urządzenia do opp zarejestrowały 360 tys. potencjalnych wykroczeń, z których 156 tys. zostało odrzuconych na etapie weryfikacji automatycznej. Z pozostałych 204 tys. wykroczeń, karalność 115 tys. uległa przedawnieniu.

[35] Przy założeniu średniej wysokości mandatu karnego w 2015 roku – 220,20 zł, w 2016 roku – 231,40 zł a w 2017 roku – 226,20 zł).

problemu braków kadrowych w GITD, które są kluczowymi przyczynami, uniemożliwiającymi podjęcie skutecznych czynności zmierzających do ustalenia sprawców przedmiotowych wykroczeń. Nie procedowano też zaproponowanych rozwiązań prawnych w tym zakresie.

W związku z tymi problemami, Inspektorat ograniczał rejestrację wykroczeń, poprzez programowanie urządzeń rejestrujących znacznie powyżej wartości określonej w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym[36], będącym w istocie delegacją dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania przepisów wykonawczych. Tym samym GITD kreował nowe ograniczenia prędkości na odcinkach dróg objętych automatycznym nadzorem, co nie znajdowało podstawy prawnej i szacunkowo ośmiokrotnie zmniejszyło liczbę procedowanych spraw oraz uniemożliwiło nałożenie kar za przekroczenie prędkości, wynoszących w latach 2015–2018 co najmniej 2,8 mld zł, w tym 410 mln zł na opp[37]. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dostosowanie zatrudnienia w CANARD do liczby założonej w Studium wykonalności Projektu wiązałoby się z kosztem ok. 5,5 mln zł rocznie, odpowiadającym jedynie 0,7% kar nienałożonych przeciętnie w roku na sprawców wykroczeń drogowych (788,7 mln zł). Brak odpowiedniej liczby pracowników ma zaś niekorzystny wpływ na realizację celu szczegółowego i założeń Projektu, które przewidywały zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych, czego efektem miała być zmiana postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego oraz poprawa bezpieczeństwa na drogach. Tymczasem dopuszczenie do przedawniania ok. 60% wykroczeń zarejestrowanych przez urządzenia zainstalowane w ramach Projektu zmniejszało poczucie nieuchronności kary wśród kierowców, a zatem negatywnie wpływało na zakładaną w Projekcie zmianę ich zachowań i redukcję liczby naruszeń w ruchu drogowym. [str. 40-47]

Rysunek nr 9. Skutki programowania progu wyzwolenia urządzeń rejestrujących powyżej 11 km/h.

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych otrzymanych z CANARD.

[36] Powyżej 11 km/h.
[37] Szacunków dokonano przy założeniu mandatu w wysokości 100 zł.

4. WNIOSKI

Minister Infrastruktury

1) Wydanie przepisów wykonawczych wynikających z delegacji art. 129h ust. 5 Prawa o ruchu drogowym, tj. warunków lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących, sposobu ich oznakowania oraz dokonywania pomiarów.
2) Zmiana rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczególnych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym ruchem[38] poprzez uwzględnienie obowiązku uprzedniego zawiadamiania GITD przez jednostki wprowadzające organizację ruchu, gdy zmiana obejmuje odcinki dróg nadzorowane przez stacjonarne urządzenia rejestrujące.
3) Podjęcie działań umożliwiających objęcie nadzorem urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości dłuższych odcinków dróg, w tym celu wprowadzając na przykład możliwość karania za przekroczenie średniej prędkości obowiązującej na danym odcinku drogi.
4) Wypracowanie rozwiązań prawnych umożliwiających sprawne dochodzenia kar za wykroczenia zarejestrowane w automatycznym systemie nadzoru nad ruchem drogowym, w tym w zakresie skutecznego karania cudzoziemców z krajów nienależących do Unii Europejskiej.
5) Podjęcie działań w celu uzupełnienia zasobów kadrowych GITD do poziomu ustalonego w Projekcie.
6) Zapewnienie współpracy pomiędzy GITD i Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących, mającej na celu możliwość maksymalnego wydłużenia takich odcinków poprzez ujednolicenie dopuszczalnych prędkości.

Główny Inspektor Transportu Drogowego

1) Bieżące monitorowanie i wykorzystywanie wyników analiz skuteczności urządzeń rejestrujących uruchomionych w ramach Projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym" i ich wpływu na realizację założonych w Projekcie korzyści społecznych.
2) Współpraca z zarządcami dróg oraz Policją w celu usytuowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących, w miejscach mających możliwość największego wpływu na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz wydłużenia odcinków dróg objętych nadzorem urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości.
3) Wyeliminowanie przedawnień w sprawach dotyczących wykroczeń ujawnionych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.
4) Zaniechanie ustalania progów wyzwolenia urządzeń rejestrujących ponad dopuszczalną prędkość, w tym zaniechanie uwzględniania błędu kierowcy (do 10 km/h) przy utrzymaniu dopuszczalnej prędkości do czasu wydania przez Ministra Infrastruktury przepisów wykonawczych do art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym, w których określony zostanie sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące z uwzględnieniem błędu kierowcy.
5) Zapewnienie ciągłości legalizacji urządzeń rejestrujących do odcinkowego pomiaru prędkości.

[38] Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. TWORZENIE SYSTEMU AUTOMATYCZNEGO NADZORU NAD RUCHEM DROGOWYM I SPRAWOWANIE PRZEZ MINISTRA INFRASTRUKTURY NADZORU NAD TYM PROCESEM

Stworzenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym było zgodne z ogólnymi założeniami strategii europejskich i krajowych, zakładających poprawę bezpieczeństwa na drogach. Jednak jego zakres, lokalizacja urządzeń do opp, a w konsekwencji oddziaływanie na bezpieczeństwo ruchu drogowego było ograniczone środkami finansowymi przeznaczonymi na ten cel.

Odpowiedzialny za planowanie i realizację Projektu GITD właściwie rozmieścił 18 z 29 (62%) urządzeń do opp, instalując je na odcinkach dróg krajowych charakteryzujących się wysoką wypadkowością i jej skutkami (ofiarami). Takich warunków nie spełniało osiem (28%) lokalizacji. Urządzenia do obsługi trzech kolejnych opp zlokalizowano natomiast na 10-kilometrowym fragmencie DK nr 7, co było niecelowe i niegospodarne, gdyż m.in. uniemożliwiło objęcie dwóch innych odcinków dróg krajowych nadzorem urządzeń zakupionych w ramach Projektu.

Nadzorem urządzeń do opp objęto jedynie 77,1 km dróg z 290 km planowanych, co stanowiło 0,8% dróg krajowych (z 9,6 tys. km) nadzorowanych przez GITD. W konsekwencji 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.

Minister Infrastruktury, posiadający odpowiednie zaplecze organizacyjne i kompetencje nadzorcze, nie ustanowił odpowiednich instrumentów nadzoru nad przygotowaniem i realizacją założeń Projektu. Tym samym nie stworzył prawidłowych warunków do skutecznego jego działania oraz ograniczenia liczby wypadków drogowych i ofiar śmiertelnych, poprzez prewencyjne oddziaływanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

5.1.1. TWORZENIE ZAŁOŻEŃ SYSTEMU AUTOMATYCZNEGO NADZORU NAD RUCHEM DROGOWYM

Tworzenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym rozpoczęło się w 2008 roku, a jego wdrażanie trwało od 2011 roku do 2015 roku

Początkiem działań nad budową systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym było zaplanowanie w lipcu 2008 roku[39] realizacji tego zadania za 204,8 mln zł. Jego wykonanie miało w znacznym stopniu wpłynąć na osiągnięcie wskaźników Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013 w zakresie bezpieczeństwa, poprzez zmniejszenie liczby wypadków i ich ofiar. W konsekwencji, 30 września 2008 r. GITD zawarł z CUPT umowę określającą zasady postępowania stron przy przygotowaniu do realizacji Projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym". Tym samym opracowywane w latach późniejszych założenia Projektu, określające m.in. liczbę i rodzaj poszczególnych urządzeń rejestrujących, były dostosowywane do przeznaczonych na ten cel środków finansowych.

[39] W obwieszczeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013.

W ramach przygotowań do budowy tego systemu, w latach 2010–2011 w strukturze organizacyjnej GITD wyodrębniono CANARD i 10 delegatur terenowych[40]. Początkowo zajmowały się one egzekwowaniem od kierowców pojazdów odpowiedzialności za – zarejestrowane przez ponad 100 urządzeń przejętych od Policji i GDDKiA – przekraczanie ustalonych limitów prędkości. W tym samym czasie przejęto też od Policji i jednostek samorządu terytorialnego konstrukcje pod fotoradary w ponad 1.000 lokalizacji na terenie kraju.

Realizowanie Projektu rozpoczęło się po nadaniu w 2011 roku odpowiednich uprawnień GITD i trwało pięć lat

Prace merytoryczne związane z realizacją Projektu rozpoczęto w 2011 roku, po zmianie Prawa o ruchu drogowym. Główny Inspektor uzyskał wówczas odpowiednie uprawnienia do kontroli samochodów osobowych, w tym do rejestrowania naruszeń przepisów ruchu drogowego przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych, przenośnych urządzeń rejestrujących i urządzeń zainstalowanych w pojeździe. Po zmianie ustawy, GITD zyskał też prawo do ujawniania wykroczeń w ruchu drogowym za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz prowadzenia czynności wyjaśniających w postępowaniach w sprawach dotyczących wykroczeń w ruchu drogowym.

W 2011 roku, przygotowując się do realizacji Projektu, GITD opracował koncepcję funkcjonalno-użytkową systemu teleinformatycznego i Studium wykonalności Projektu oraz zakupił nieruchomość przeznaczoną na użytek CANARD[41]. Natomiast w 2012 roku zakupiono stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące, samochody, komputery wraz z urządzeniami oraz zorganizowano pracownikom szkolenia przygotowujące do wdrożenia systemu[42].

Celem Projektu było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków, poprzez wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym

W ostatecznym kształcie wniosku o dofinansowanie Projektu, złożonym przez GITD 19 grudnia 2012 r., jako jego cel główny wskazano „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 było zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych, skutkujących zmianą postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego. Założono zatem, że to właśnie większa liczba zarejestrowanych wykroczeń i nałożonych kar wpłynie na zdyscyplinowanie kierowców, spowodowane zmniejszeniem poczucia bezkarności i większym poszanowaniem prawa przez osoby popełniające naruszenia drogowe, co docelowo zwiększy bezpieczeństwo w ruchu drogowym i spowoduje cykliczne zmniejszanie się liczby wypadków, ofiar śmiertelnych i rannych na drogach krajowych nadzorowanych przez GITD.

Jako korzyści społeczne przedsięwzięcia, w Studium wykonalności Projektu wskazano przede wszystkim coroczne zmniejszenie się[43], począwszy od 2016 roku, liczby wypadków drogowych o 19%, ofiar śmiertelnych o 36% i rannych o 18% na 51,3% dróg krajowych objętych nadzorem systemu utworzonego w wyniku realizacji Projektu. Według tych założeń realizacja Projektu powinna była doprowadzić do uniknięcia do 2026 roku co najmniej 1.406 ofiar śmiertelnych, 6.894 rannych i 5.177 wypadków, w tym w latach 2016–2017 odpowiednio 175 i 163 ofiar śmiertelnych, 784 i 748 rannych oraz 591 i 564 wypadków. Szacowane efekty uniknięcia wypadków i ich skutków w latach 2016–2026 miały wynieść w przypadku ofiar – 4.588 mln zł, rannych – 3.447 mln zł, a w przypadku wypadków – 206 mln zł. Projekt przynieść miał również poprawę skuteczności i efektywności karania oraz egzekwowania nałożonych kar od sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego, a także racjonalizację wydatków administracji ponoszonych w trakcie procesu wykrywania i karania za naruszenia drogowe.

---

[40] Delegatury: Centralna w Łodzi, Północna w Bydgoszczy, Północno-Wschodnia w Białymstoku, Północno-Zachodnia w Gorzowie Wielkopolskim, Południowa w Krakowie, Południowo-Wschodnia w Rzeszowie, Południowo-Zachodnia we Wrocławiu, Śląska w Katowicach, Wielkopolska w Poznaniu i Wschodnia w Lublinie.

[41] Realizacja tych zadań kosztowała 18,4 mln zł.

[42] Realizacja tych zadań kosztowała 51,8 mln zł.

[43] W stosunku do wartości prognozowanych na dany rok w przypadku niezrealizowania Projektu.

Osiągnięcie powyższego miało być możliwe dzięki utworzeniu odpowiedniej infrastruktury informatyczno-telekomunikacyjnej[44] oraz zakupieniu i zainstalowaniu 449 stacjonarnych[45] (w tym: 29 opp) i 29 mobilnych urządzeń rejestrujących na drogach krajowych. Umowę z CUPT na dofinansowanie Projektu podpisano 31 grudnia 2012 r. W fazie realizacji i trwałości Projektu do zadań CANARD i delegatur należało m.in.: instalowanie i utrzymanie urządzeń rejestrujących, ujawnianie za ich pomocą przekroczeń dopuszczalnej prędkości i niestosowania się kierowców do sygnałów świetlnych oraz prowadzenie postępowań w tych sprawach. Etap realizacji Projektu trwał pięć lat i zakończył się w 2015 roku[46].

Rysunek nr 10. Projekt „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym" – założenia, cele i korzyści społeczne.

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie wniosku o dofinansowanie i Studium wykonalności Projektu.

Założenia Projektu były zgodne z założeniami strategii unijnych i krajowych w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym

Projekt wpisywał się w ogólne założenia „Białej Księgi transportu"[47], opracowanej przez Komisję Europejską, które znalazły swoje odzwierciedlenie również w NPBRD. W programie tym[48] zapisano, że jest on opracowaną kompleksowo strategią poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach w latach 2013–2020, opartą na pięciu filarach[49] oraz skierowaną do wszystkich instytucji i organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w ruchu drogowym w Polsce[50]. W NPBRD ustalono, że jego celem będzie zredukowanie do 2020 roku skutków wypadków drogowych, w tym ofiar śmiertelnych – do 2 tys. i ciężko rannych – do 6,9 tys., co oznaczało ich ograniczenie w okresie 10 lat odpowiednio o 50% i 40%.

NPBRD nie został przedłożony do zatwierdzenia Radzie Ministrów

Program nie został jednak przedłożony Radzie Ministrów do zatwierdzenia, pozostając tym samym programem KRBRD, która go opracowała, a Główny Inspektor nie został nawet członkiem tego organu (był jedynie organem doradczym). Mogło to niekorzystnie wpływać na realizację założeń określonych w NPBRD i zakres jego oddziaływania. Zdaniem NIK, Główny Inspektor powinien być członkiem KRBRD, ponieważ realizował od 2011 roku Projekt, w

[44] Projekt zakładał m.in. utworzenie i wyposażenie budynku CANARD oraz stworzenie centralnego system informatycznego.

[45] Przewidziane w Projekcie stacjonarne urządzenia rejestrujące, oprócz opp, to: 400 urządzeń punktowych (fotoradarów) oraz 20 urządzeń do rejestrowania pojazdów przejeżdżających na czerwonym świetle.

[46] Po podpisaniu umowy na dofinansowanie Projektu, w latach 2013–2015 dokonano odbioru robót dotyczących stacjonarnych urządzeń rejestrujących, linii do wysokonakładowego drukowania i kopertowania oraz centralnego systemu przetwarzania danych.

[47] W dokumencie tym założono zmniejszenie o połowę liczby ofiar śmiertelnych wypadów w krajach UE do 2020 roku i ich wyeliminowanie do 2050 roku.

[48] Program opracowano w czerwcu 2013 roku na lata 2013–2020. W części transportowej Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 wskazano na strategiczny charakter tego programu.

[49] Pięć filarów: bezpieczny człowiek, bezpieczna droga, bezpieczna prędkość, bezpieczny pojazd oraz ratownictwo medyczne i opieka powypadkowa.

[50] Projekt skierowany m.in. do parlamentu, rządu, samorządów, zarządców dróg, projektantów dróg, służb nadzoru, a także wszystkich uczestników ruchu drogowego.

efekcie którego powstał system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, a obecnie realizuje w tym zakresie kolejny, pod nazwą „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym".

5.1.2. PRAWIDŁOWOŚĆ LOKALIZACJI URZĄDZEŃ DO OPP

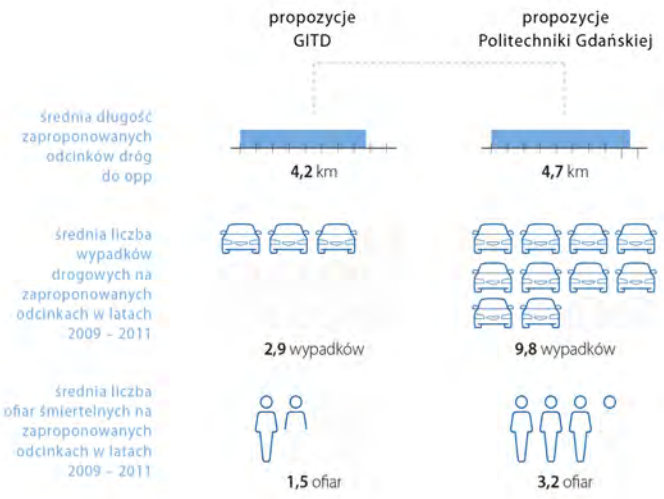
Proces typowania i wyboru lokalizacji opp trwał od marca 2012 roku do października 2014 roku

W marcu 2012 roku w GITD rozpoczął się proces typowania miejsc, które miały zostać objęte opp. Proponowane przez GITD lokalizacje wynikały z wytycznych Dyrektora CANARD, określających m.in. oczekiwaną długość odcinka (powyżej dwóch km) i status drogi (krajowe, zarządzane przez GDDKiA). Wytypowane fragmenty miały charakteryzować się też wysoką liczbą zdarzeń drogowych, których przyczyną była nadmierna prędkość. Przy określeniu tych lokalizacji należało uwzględnić możliwość wykonania przyłącza elektrycznego oraz unikać miejsc ze skrzyżowaniami niosącymi znaczne potoki ruchu lub węzłami powodującymi znaczny jego odpływ (np. stacjami benzynowymi). W pierwszym etapie GITD przedstawił 50 własnych propozycji lokalizacji.

Z uwagi na podnoszone przez media wątpliwości co do poprawności wyznaczania lokalizacji urządzeń rejestrujących[51], proces ten zaczął się wydłużać. GITD zlecił opracowanie Analizy lokalizacji opp niezależnym ekspertom z Politechniki Gdańskiej. Dokument ten sporządzono w kwietniu 2013 roku. Zalecono w nim stosowanie urządzeń do opp w miejscach wysokiego poziomu zagrożenia wypadkami, spowodowanymi jazdą z niebezpieczną prędkością na dłuższym odcinku drogi (od trzech do 10 km) oraz na odcinkach z ograniczonym do nich dostępem (małą liczbą zjazdów). W analizie tej określono też, że opp powinny powstać w miejscach, w których ponad połowa kierujących przekracza dopuszczalną prędkość, a rozwijanie dużych prędkości i wyprzedzanie może skutkować wystąpieniem zderzeń czołowych.

Eksperci z Politechniki Gdańskiej wskazali w opracowaniu 58 własnych propozycji odcinków dróg do objęcia opp. W porównaniu z lokalizacjami (50) wytypowanymi przez GITD, były one na ogół dłuższe oraz charakteryzowały się znacząco większą liczbą wypadków i ofiar śmiertelnych.

Rysunek nr 11. Porównanie propozycji lokalizacji opp złożonych przez pracowników GITD oraz ekspertów z Politechniki Gdańskiej.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych z Analizy lokalizacji opp opracowanej przez niezależnych ekspertów z Politechniki Gdańskiej.

[51] Wątpliwości mediów dotyczyły typowania miejsc do objęcia nadzorem urządzeń do opp jedynie przez pryzmat mandatów karnych (zarzuty fiskalizmu).

Od sierpnia do listopada 2013 roku weryfikowano miejsca wskazane w Analizie lokalizacji opp i sporządzano karty oceny lokalizacji

W sierpniu 2013 roku delegatury terenowe GITD przystąpiły do weryfikowania miejsc wskazanych w Analizie lokalizacji opp, m.in. pod względem możliwości zapewnienia w nich jednolitego ograniczenia prędkości i przyłącza elektrycznego oraz występowały do komend Policji o opinię dotyczącą zaproponowanych lokalizacji opp. Większość z nich zaopiniowano negatywnie m.in. z powodu występowania na tych odcinkach różnych ograniczeń prędkości, sygnalizacji świetlnej i przejazdów kolejowych lub w związku z parametrami dróg i zainstalowaniem na nich urządzeń w sposób samoistny wymuszających ograniczenie prędkości[52].

Proces weryfikacji propozycji zamieszczonych w Analizie lokalizacji opp zakończył się wyborem zaledwie siedmiu (12%) z nich[53]. Dla miejsc wskazanych natomiast przez delegatury, do listopada 2013 roku opracowywano 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 bardzo zróżnicowana[54] i uzależniona przede wszystkim od liczby wypadków drogowych oraz ich skutków. Ostatecznie punktacja ta nie miała znaczącego wpływu na wybór lokalizacji. Był on wielokrotnie determinowany przez inne czynniki, np.: możliwości techniczne lokalizacji, warunki formalno-prawne związane z prawem własności terenów wzdłuż pasa drogowego w miejscach planowanych instalacji, planowane rozlokowanie odcinków pomiarowych na obszarze całego kraju, a nawet szacowaną długość przyłączy instalacji elektrycznej.

Procedura przetargowa trwała 10 miesięcy; w międzyczasie dokonano powtórnej oceny lokalizacji zaproponowanych przez ekspertów z Politechniki Gdańskiej

Od stycznia do października 2014 roku trwała procedura przetargowa[55] wyboru wykonawcy na budowę 29 opp. Pierwotnie na liście lokalizacji urządzeń do opp znalazły się 34 miejsca[56], z których 26 (76%) było propozycjami delegatur, siedem wynikało z Analizy lokalizacji opp, a jedna zgłoszona została przez Policję. 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 przewidzianym do objęcia nadzorem opp mogą znajdować się skrzyżowania, o ile nie przenoszą one ruchu tranzytowego. Głównym tego celem było zlokalizowanie opp w jak największej liczbie miejsc wskazanych przez Politechnikę Gdańską.

Zastępca Dyrektora CANARD wyjaśnił, że: (...) *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 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 (propozycja 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*.

---

[52] Policja zwracała uwagę na zastosowanie urządzeń (wygrodzeń typu u-12, wysp, aktywnych znaków D-6) oraz parametrów drogi (łuki, zakręty) wpływających samoistnie na ograniczenia prędkości, co nie było uwzględniane w Analizie lokalizacji opp z kwietnia 2013 roku.

[53] Propozycje te znalazły się na liście lokalizacji opp do pierwszego postępowania przetargowego.

[54] Najmniej punktów przyznano dla lokalizacji Sulechów (13 pkt), Łosiów (22 pkt) i Kluki (26 pkt), natomiast najwyżej oceniono lokalizacje Rybitwy – Szymaki (163 pkt), Gietrzwałd – Nagłady (160 pkt) i Radlin (142,5 pkt).

[55] W tym czasie rozpisano trzy postępowania przetargowe w styczniu, kwietniu i lipcu 2014 roku.

[56] 29 na liście podstawowej i pięć na liście rezerwowej.

W konsekwencji dodatkowej weryfikacji miejsc zaproponowanych pod instalację urządzeń do opp, ustalono zmienioną listę 33 lokalizacji, z których 17 (59%) zgłosiły delegatury GITD, 14 wynikało z Analizy lokalizacji opp, a dwie zgłosiła Policja. W stosunku do pierwszego etapu weryfikacji, o siedem zwiększyła się liczba propozycji ekspertów z Politechniki Gdańskiej. Umowę z wykonawcą na realizację 29 opp na terenie kraju podpisano 22 października 2014 r. Tym samym proces wyboru miejsc rozmieszczenia urządzeń do opp trwał dwa i pół roku.

Ostatnich zmian lokalizacji dokonywano na etapie prowadzenia robót budowlanych lub doprowadzenia przyłączy elektrycznych

Na etapie prowadzenia robót budowlanych 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. Zmiana lokalizacji na etapie wykonywania prac budowlanych nie wpłynęła negatywnie na możliwość osiągniecia celu głównego Projektu. Zarówno lokalizacja zastępowana (Stawiski – Kisielnica w województwie podlaskim), jak i nowa (Łęczna – Turowola w województwie lubelskim) cechowały się bowiem, przed zainstalowaniem opp, wysoką wypadkowością, w tym ofiarami śmiertelnymi wypadków drogowych[57].

Na etapie weryfikacji przez delegatury GITD usytuowania urządzeń do opp lub realizacji inwestycji przez wykonawcę, dla większości wybranych lokalizacji zmieniono długość zaproponowanych odcinków[58]. Ostatecznie nadzorem urządzeń do opp objęto 77,1 km dróg krajowych, tj. 26,6% z 290 km planowanych w Projekcie. Stanowiło to 0,8% dróg krajowych, z 9,6 tys. km objętych nadzorem GITD. Spośród 29 utworzonych opp, dwa najkrótsze miały długość 0,86 km i 0,98 km. 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 km i 5,63 km[59]. W przypadku żadnego z 29 opp nie osiągnięto, założonej w Studium wykonalności Projektu, średniej długości drogi zabezpieczonej przez jedno urządzenie – 10 km, a przeciętna długość uruchomionych ostatecznie opp wyniosła zaledwie 2,7 km. Najwięcej opp uruchomiono w województwach: mazowieckim, śląskim i łódzkim (odpowiednio osiem, cztery oraz trzy[60]).

[57] W latach 2010–2012 pomiędzy miejscowościami Kisielnica i Stawiski było sześć wypadków drogowych, w których śmierć poniosły dwie osoby, natomiast pomiędzy miejscowościami Łęczna i Turowola w latach 2014–2015 było 12 wypadków i pięć ofiar śmiertelnych.

[58] Np. długość odcinka objętego nadzorem urządzeń do opp pomiędzy miejscowościami: Gietrzwałd i Nagłady zmniejszyła się z planowanych 12,7 km do 5 km, Regut i Człekówka z 4,8 km do 2,8 km, a w miejscowości Sulechów z 3,4 km do 3 km.

[59] Dwa najkrótsze opp zlokalizowano w Gorzycach przy ul. Bogumińskiej i ul. Rybnickiej, natomiast dwa najdłuższe – pomiędzy miejscowościami Gietrzwałd i Nagłady oraz Gwiazdowo i Piecki (oba w województwie warmińsko-mazurskim).

[60] W województwach lubelskim, lubuskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim funkcjonowały po dwa opp, a w województwach dolnośląskim, małopolskim, opolskim, podlaskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim – po jednym.

Fotografie wykonane podczas oględzin opp pomiędzy miejscowościami Zwierki i Zabłudów w województwie podlaskim

Zdjęcia nr 1-2. Słup z wysięgnikiem wraz z widocznymi umieszczonymi kamerami oraz oznakowanie na opp pomiędzy miejscowościami Zwierki i Zabłudów w województwie podlaskim (po lewej kamera rejestrująca i skrzynka teletechniczna).

Źródło: Materiały z kontroli NIK – fotografie wykonane podczas oględzin opp pomiędzy miejscowościami Zwierki i Zabłudów w województwie podlaskim.

Zlokalizowanie ośmiu opp było niezgodne z celem głównym Projektu, a trzech kolejnych – niecelowe i niegospodarne

Większość opp zlokalizowano z zachowaniem zasady celowości i gospodarności. Rozmieszczenie ośmiu[61] (z 29, tj. 38%) było natomiast nieprawidłowe, gdyż przy wyborze ich lokalizacji 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, nielicznie występowały w tych miejscach wypadki drogowe i nie skutkowały one ofiarami śmiertelnymi.

Powodem tego – wg GITD – była niemożliwość zainstalowania urządzenia rejestrującego na odcinkach dróg wytypowanych pierwotnie, jako najbardziej niebezpieczne, z uwagi m.in. na: zmienne ograniczenia prędkości na danym odcinku drogi, ograniczenia w dostępności zasilania (długość przyłączy instalacji zasilającej lub brak instalacji), planowane przebudowy dróg, negatywne opinie Policji, warunki formalno-prawne związane z prawem własności terenów wzdłuż pasa drogowego w miejscach planowanych instalacji. Oddziaływanie opp na poprawę bezpieczeństwa na drogach krajowych oraz zmniejszenie liczby ofiar wypadków możliwe byłoby jednak jedynie wówczas, gdyby miejsca, w których je zlokalizowano, cechowały się wysoką wypadkowością i jej skutkami, w tym ofiarami śmiertelnymi. Umieszczanie urządzeń do opp w miejscach, w których nie dochodziło do tego typu wypadków nie może wpływać na osiągnięcie celu głównego Projektu i nie jest zbieżne z celem NPBRD[62].

[61] Lokalizacje: Szlichtyngowa – Górczyna, Iskrzynia – Krościenko Górne, Tarnów – Ładna oraz w Gorzycach przy ul. Bogumińskiej i przy ul. Rybnickiej, w Tarnowskich Górach, Karniewie i Złotej.

[62] Zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych do poniżej 2 tys. do 2020 roku.

Przykład:

Na etapie weryfikowania miejsc wytypowanych przez ekspertów z Politechniki Gdańskiej negatywnie oceniono możliwość rozmieszczenia w większości z nich urządzeń do opp. Głównym powodem były zmienne ograniczenia prędkości na odcinkach lub duża liczba występujących na nich skrzyżowań. Zrezygnowano m.in. z lokalizacji: [1] na DK nr 1 w Czechowicach Dziedzicach, gdzie w latach 2009–2011 zginęło pięć osób, [2] na DK nr 9 w Boguchwale (pięć ofiar śmiertelnych), na DK nr 73 w Kamienicy Dolnej (cztery ofiary) i [4] DK nr 9 w miejscowości Lutoryż (cztery ofiary). Ponadto, z uwagi na ograniczoną dostępność do zasilania elektrycznego, zrezygnowano m.in. z propozycji na DK nr 3 przy miejscowości Nowe Miasteczko, gdzie w latach 2009–2011 zginęły trzy osoby.

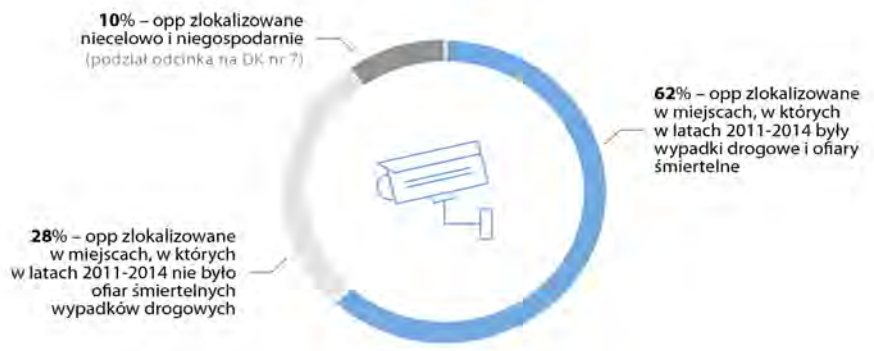
Zamiast lokalizacji cechujących się wysoką wypadkowością i jej skutkami wybrano i rozmieszczono urządzenia do opp w ośmiu (z 29) miejscach, w których co najmniej w latach 2011–2014 nie odnotowano wypadków śmiertelnych, skutkujących ofiarami śmiertelnymi.

Niecelowe i niegospodarne z kolei było zlokalizowanie na DK nr 7 (relacji Mława – Płońsk) w bliskiej odległości od siebie trzech opp, które utworzono w wyniku podziału planowanego pierwotnie jednego odcinka o długości 9,8 km, zaproponowanego w Analizie lokalizacji opp. W konsekwencji utworzenie tych opp uniemożliwiło objęcie dwóch innych odcinków dróg krajowych nadzorem urządzeń zakupionych w ramach Projektu.

Przykład:

Przy lokalizowaniu opp na DK nr 7 utworzono trzy odcinki (Rybitwy – Polesie, Pawłowo i Szymaki) o średniej długości 1,5 km, w wyniku podziału planowanego pierwotnie jednego odcinka o długości 9,8 km. Dokonano tego, mimo że opinia Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego Policji z 27 września 2013 r. i lustracja tego odcinka przez pracowników CANARD z 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 dopuszczalnej, co dawało możliwość nawet jego wydłużenia. Podział odcinka skutkował zwiększeniem nakładów na nadzór fragmentu DK nr 7 o ok. 575 tys. zł, nie przynosząc jednocześnie żadnych dodatkowych efektów, a wręcz je znacząco (o 53%) obniżając. Planowano bowiem nadzór nad 9,8 km odcinkiem, a ostatecznie objęto nim trzy odcinki o łącznej długości 4,6 km. Podział ten tłumaczono w CANARD występowaniem na pierwotnym odcinku skrzyżowań z dziewięcioma drogami podporządkowanymi. Faktycznie jednak nie powodowały one znaczącego odpływu pojazdów na tym odcinku. Znalazło to potwierdzenie w statystykach ruchu na dwóch opp, utworzonych na początku i końcu odcinka wytypowanego w Analizie lokalizacji opp. Liczba pojazdów zarejestrowanych na opp Rybitwy – Polesie od 12 maja 2016 r. do 30 września 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. jedynie o 135,9 tys. (1,6%) mniej.

Rysunek nr 12. Lokalizowanie opp w kontekście celu głównego Projektu oraz z uwzględnieniem kryterium celowości i gospodarności.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych o lokalizacjach opp oraz informacji o liczbie wypadków i ich skutkach przed wyborem lokalizacji.

GITD planuje rozbudowę systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym

W latach 2016–2018 do GITD wpłynęły 92 wnioski o instalację opp na drogach publicznych różnych kategorii, zgłoszone głównie przez przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego (41%), mieszkańców (29%) i komendantów Policji (15%). Z uwagi na niedysponowanie wolnymi urządzeniami pomiarowymi, wnioski rozpatrywane były odmownie, do czasu planowanego rozszerzenia działań w zakresie automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. W grudniu 2018 roku, w trakcie kontroli NIK, 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 drogach krajowych i wojewódzkich, a jednym z celów szczegółowych – zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków w obszarze oddziaływania projektu.

5.1.3. NADZÓR MINISTRA INFRASTRUKTURY NAD TWORZENIEM I REALIZACJĄ SYSTEMU AUTOMATYCZNEGO NADZORU NAD RUCHEM DROGOWYM

Minister Infrastruktury posiadał odpowiednie zaplecze organizacyjne i narzędzia nadzoru do zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym

Minister Infrastruktury kierował wchodzącymi w skład ministerstwa jednostkami organizacyjnymi[63], zajmującymi się wykonywaniem zadań w zakresie transportu drogowego i prowadzeniem spraw dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz sprawował nadzór nad działalnością Głównego Inspektora, który kierował GITD[64]. Ministrowi podlegało również CUPT, będące państwową jednostką budżetową, a w międzyresortowym organie pomocniczym KRBRD, który opracował NPBRD, Minister pełnił funkcję przewodniczącego[65]. Organ ten, wykonujący swoje zadania przy pomocy Sekretariatu KRBRD, prowadził m.in. działania promujące bezpieczeństwo na polskich drogach, których celem było zmniejszenie liczby wypadków drogowych i ich skutków, wzrost świadomości społecznej w zakresie bezpiecznych zachowań na drodze, zmniejszenie kosztów społecznych zdarzeń drogowych oraz rozwój współpracy w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, pomiędzy organami administracji rządowej, administracji samorządowej i organizacjami pozarządowymi. Do zadań Sekretariatu KRBRD należało też programowanie i realizacja celów polityki poprawy stanu BRD w Polsce, w tym tworzenie oraz aktualizacja programów dotyczących poprawy stanu BRD w Polsce i ich dokumentów wykonawczych, a także monitorowanie ich realizacji i sprawozdawczość w tym zakresie. Tym samym Minister posiadał odpowiednie zaplecze organizacyjne i instrumenty nadzorcze do zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, utworzonego w ramach Projektu.

Minister Infrastruktury nie brał udziału w tworzeniu założeń Projektu

Minister Infrastruktury nie uczestniczył w określeniu celu Projektu, jego założeń co do rodzajów urządzeń rejestrujących, ich liczby i rozmieszenia na terenie kraju oraz akceptowania lub zatwierdzenia ostatecznej wersji Projektu. Uznał bowiem, że cel Projektu został określony jasno i precyzyjnie w Studium wykonalności, którego przygotowanie zlecono zewnętrznym, niezależnym ekspertom, żeby ocenić możliwości realizacji Projektu, jego potencjał i korzyści społeczne oraz systemowe. Lokalizacje urządzeń rejestrujących zostały zaś wytypowane w oparciu o zespół ekspertów z Politechniki Gdańskiej, którzy opracowując metodologię typowania lokalizacji wzięli pod uwagę szereg czynników, w tym stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym w danym miejscu.

---

[63] Sekretariat KRBRD i Departament Transportu Drogowego.

[64] W strukturze GITD funkcjonowały m.in. CANARD i delegatury terenowe, tj. komórki bezpośrednio realizujące Projekt, w tym uruchomienie 29 opp.

[65] Członkami KRBRD byli przedstawiciele Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości oraz ministrów właściwych do spraw: administracji publicznej, budżetu, finansów publicznych, gospodarki, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, oświaty i wychowania, środowiska, transportu, wewnętrznych, pracy oraz Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Pożarnej, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz wskazani przez Premiera wojewodowie.

Minister Infrastruktury nie wyznaczył jednostki odpowiedzialnej za nadzór nad utworzeniem i funkcjonowaniem automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa Infrastruktury nie wskazano jednoznacznie jednostki właściwej do sprawowania w imieniu Ministra Infrastruktury merytorycznego nadzoru nad tworzeniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Dyrektorzy Departamentu Transportu Drogowego i Sekretariatu KRBRD nie uczestniczyli w opiniowaniu dokumentów związanych z przygotowaniem Projektu. Nie wskazano również jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za monitorowanie efektów tego Projektu.

Nieustanowienie przez Ministra Infrastruktury, który posiadał odpowiednie zaplecze organizacyjne i kompetencje nadzorcze, odpowiednich instrumentów nadzoru nad przygotowaniem i realizacją Projektu nie sprzyjało osiągnięciu pożądanego celu systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, polegającego na ograniczeniu liczby wypadków drogowych, a szczególnie liczby ofiar śmiertelnych.

Dyrektor Departamentu Transportu Drogowego Ministerstwa w trakcie kontroli NIK stwierdził, że za realizację zadań w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego odpowiada Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Poinformował też, że nie posiada wiedzy w zakresie m.in. akceptowania lub zatwierdzania przez Ministra Infrastruktury – zgłaszanych przez Głównego Inspektora – propozycji określenia celu i wskaźników Projektu oraz daty i formy dokonania ostatecznej akceptacji Projektu i nadzorowania przez Ministra Infrastruktury prac nad jego założeniami i efektami.

Z kolei Dyrektor Sekretariatu KRBRD wyjaśnił, że Sekretariat KRBRD nie uczestniczył w opiniowaniu dokumentów związanych z przygotowaniem Projektu, ponieważ zadanie to pozostawało poza jego kompetencją, podobnie jak monitoring efektów funkcjonowania Projektu. Sekretariat nie otrzymywał żadnych informacji dotyczących monitoringu jego funkcjonowania, a tym samym nie posiada wiedzy na temat problemów, jakie mogły wystąpić w trakcie eksploatacji systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

W latach 2016–2018 nie wydano rozporządzenia, określającego warunki lokalizacji, oznakowania i dokonywania pomiarów przez opp

Minister Infrastruktury od 1 stycznia 2016 r. nie wydał rozporządzenia określającego warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących, sposobu ich oznakowania oraz dokonywania pomiarów, do czego został zobowiązany w grudniu 2010 roku przepisem art. 129h ust. 5 Prawa o ruchu drogowym. Poprzednie rozporządzenie[66] w tym zakresie obowiązywało do 31 grudnia 2015 r. W 2016 roku podjęto prace legislacyjne nad projektem nowego rozporządzenia, jednak do końca 2018 roku nie zostało ono przyjęte, mimo że na taką potrzebę wskazywał Główny Inspektor, m.in. w piśmie z 9 lipca 2018 r.

Przykład:

Pismem z 9 lipca 2018 r. Główny Inspektor zwrócił się do Ministra Infrastruktury z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące. W piśmie tym podkreślono, że rozporządzenie to stanowi wykonanie delegacji ustawowej, a prace nad przedmiotowym projektem toczyły się w 2016 roku, jednakże zostały wstrzymane. Główny Inspektor stwierdził, że wydanie rozporządzenia w oparciu o art. 129h ust. 5 Prawa o ruchu drogowym jest niezbędne i konieczne. Jego celem jest bowiem wprowadzenie przepisów, określających m.in.: warunki lokalizacji w pasie drogowym, sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz sposób dokonywania pomiarów przez te urządzenia. Uwzględniając powyższe, Główny Inspektor przygotował i przesłał Ministrowi dwa projekty rozporządzeń.

[66] Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące. Przed tym rozporządzeniem obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, które utraciło moc 27 marca 2013 r.

Zdaniem Dyrektora Departamentu Ruchu Drogowego Ministerstwa Infrastruktury urządzenia rejestrujące, jako urządzenia kontroli ruchu drogowego, są ujęte w katalogu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określanych przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (...). Nie ma zatem potrzeby dublowania aktów prawnych, a resort zaplanował nowelizację ustawy – Prawo o ruchu drogowym i uchylenie upoważnienia dla ministra właściwego do spraw transportu, zawartego w art. 129h ust. 5.

Zdaniem NIK, zgodnie z delegacją art. 129 ust. 5 Prawa o ruchu drogowym – który w dalszym ciągu obowiązuje – Minister Infrastruktury ma obowiązek opracowania i przyjęcia aktu wykonawczego w rzeczonym zakresie.

Minister Infrastruktury nie wydał rozporządzenia dotyczącego wzorów dokumentów stosowanych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia

Minister nie wydał dotychczas rozporządzenia wynikającego z delegacji art. 129g ust. 5 Prawa o ruchu drogowym, dotyczącego wzorów dokumentów stosowanych przez Głównego Inspektora w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych.

5.2. PRAWIDŁOWOŚĆ FUNKCJONOWANIA OPP W SYSTEMIE AUTOMATYCZNEGO NADZORU NAD RUCHEM DROGOWYM

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

Roboty budowlane na opp odebrano w 2015 roku, lecz z uwagi na problem z doprowadzeniem przyłączy elektrycznych większość uruchomiono w 2016 roku

Instalację urządzeń do opp na 28 (z 29) odcinkach dróg zakończono w 2015 roku, a na odcinku Łęczna – Turowola, po jego przeniesieniu z lokalizacji Kisielnica – Stawiski – 12 grudnia 2016 r. Wykonanie tych robót było na ogół terminowe. W przypadku trzech opp wykonawca nie dotrzymał terminów określonych w umowie, za co GITD naliczyła mu 526,2 tys. zł kar. Do końca 2015 roku uruchomiono jednak tylko cztery[67] opp, a użytkowanie pozostałych 25 rozpoczęto w 2016 roku[68]. Powodem tego były problemy z wykonaniem przyłączy elektrycznych, w związku z którymi uruchomienie urządzeń do opp następowało przeciętnie po kilku miesiącach, a na trzech – nawet po ponad roku od odbioru robót budowlanych.

Działanie systemu opp oparte jest na monitorowaniu przejazdu pojazdu na danym odcinku drogi i rejestrowaniu czynu o znamionach wykroczenia, polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości

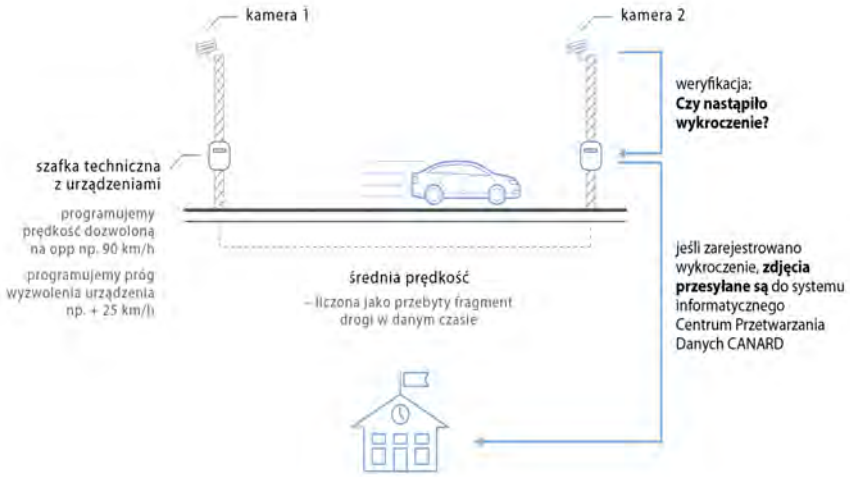
Każdy z 29 uruchomionych opp składał się z dwóch punktów detekcji na wjeździe i zjeździe z odcinka. Funkcjonowanie urządzeń do opp oparte było na monitorowaniu – za pomocą kamer – przejazdu pojazdów na danym odcinku i rejestrowaniu (w formie dwóch zdjęć przy wjeździe i na zjeździe z opp) czynu o znamionach wykroczenia, polegającego na przekroczeniu dozwolonej prędkości. Umożliwiało to w dalszej kolejności procedowanie wykroczenia i nałożenie kary.

[67] Opp: w Łosiowie w województwie opolskim, Karniewie w województwie mazowieckim oraz pomiędzy miejscowościami Zwierki i Zabłudów w województwie podlaskim oraz Łuszczowem Pierwszym i Łuszczowem Drugim w województwie lubelskim.

[68] Głównemu Inspektoratowi przekazano 1 grudnia 2016 r. do wyłącznego użytkowania urządzenie do opp, będące własnością Zarząd Dróg Wojewódzkich w Gdańsku, które 2 grudnia 2016 r. włączono do systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Ten opp nie został wzięty pod uwagę w analizie skuteczności i wpływu na bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Działanie urządzeń w dwóch punktach detekcji opierało się na definicji prędkości, a jego podstawą był pomiar czasu przejazdu na odcinku drogi o określonej długości. System komputerowy wyliczał średnią prędkość, z jaką poruszał się samochód i automatycznie weryfikował parametry ustawione na urządzeniu rejestrującym dotyczące prędkości dozwolonej na danym odcinku i wartości prędkości kwalifikowanej jako wykroczenie (tzw. „próg wyzwolenia"). Następnie zdjęcie wraz z danymi[69] dotyczącymi wykroczenia przekazywane było do procedowania. W przypadku zarejestrowania pojazdu bez znamion wykroczenia, zdjęcia były przechowywane przez urządzenia maksymalnie godzinę od momentu rejestracji i nie były przetwarzane.

Rysunek nr 13. Mechanizm funkcjonowania urządzeń zainstalowanych na opp i proces rejestrowania potencjalnych wykroczeń.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie dokumentów technicznych, określających metodę działania opp.

Po przesłaniu zdjęcia z zarejestrowanym potencjalnym wykroczeniem następował proces jego weryfikacji, a następnie etap procedowania wykroczenia

Automatyczne przesłanie do systemu informatycznego CANARD zdjęcia (wraz z danymi informacyjnymi) z potencjalnym wykroczeniem przekroczenia prędkości w ruchu drogowym było początkiem dwuczęściowego etapu weryfikacji. W weryfikacji automatycznej, system informatyczny sprawdzał przesłane z urządzeń pomiarowych dane według sześciu reguł formalnych i 12 merytorycznych[70]. Następnie pracownicy CANARD oraz delegatur GITD na podstawie zdjęcia dokonywali oceny, czy otrzymany materiał jest czytelny i pozbawiony wad oraz czy faktycznie ukazuje czyn przekroczenia prędkości w ruchu drogowym i zawiera wszystkie wymagane dane.

Niemal co ósme zarejestrowane potencjalne wykroczenie nie mogło być procedowane z uwagi na nieczytelność zdjęć

Głównym powodem wycofywania spraw na etapie weryfikacji manualnej dokonywanej przez pracowników CANARD i delegatur terenowych była nieczytelność zdjęć z urządzeń opp[71]. Dotyczyło to 67 tys.[72] z ponad 561 tys. spraw zarejestrowanych na opp w latach 2015–2018, o szacunkowej wartości nienałożonych kar z tego tytułu wynoszącej 14,7 mln zł[73]. Tym samym niemal 12% zarejestrowanych na opp potencjalnych wykroczeń zostało odrzuconych na etapie weryfikacji i nie mogło być z tego powodu procedowanych.

[69] Na zdjęciu znajdowały się m.in. dane informacyjne potwierdzające miejsce i dokładną godzinę popełnionego wykroczenia oraz średnią prędkość uzyskaną na danym odcinku drogi.

[70] Na tym etapie system informatyczny weryfikował m.in. rozpoznanie numeru rejestracyjnego, poprawność zapisu pliku, właściwą konfigurację urządzenia i kompletność danych.

[71] Zgodnie z wytycznymi Dyrektora CANARD, przy weryfikowaniu zdjęcia wskazującego na popełnienie wykroczenia w ruchu drogowym pracownicy mieli obowiązek zidentyfikowania numeru tablic rejestracyjnych i marki pojazdu. Sprawdzano też m.in., czy zarejestrowana sprawa nie dotyczyła pojazdu uprzywilejowanego lub czy na wykonanym zdjęciu nie było ujętego więcej niż jednego pojazdu.

[72] Powodem odrzucenia tych spraw była niemożliwość zidentyfikowania marki samochodu na zdjęciach wykonanych w porze nocnej. Niewidoczna była też osoba kierująca pojazdem. Stanowiło to 78% spraw zarejestrowanych i odrzuconych na etapie weryfikacji w latach 2015–2018.

[73] Przy założeniu średniej kwoty mandatu w wysokości 220 zł.

Podstawowym powodem nieczytelności zdjęć było niewyposażenie urządzeń w dodatkowe doświetlenie, co wynikało m.in. z braku w momencie zakupu na rynku urządzeń posiadających niezbędne dopuszczenie do użytkowania („zatwierdzenie typu”[74]). Urządzenia do opp nie były zatem skutecznym narzędziem do nadzoru nad ruchem drogowym w porze nocnej[75].

Zdjęcia nr 3-4. Przykładowe zdjęcia wykonane w porze nocnej na opp bez doświetlenia (po lewej) i z doświetleniem[76], umożliwiającym zidentyfikowanie kierującego pojazdem.

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

Wg wyjaśnień Zastępcy Dyrektora CANARD 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 zakupienia lamp doświetlających, w wyniku których wybrano optymalne rozwiązania o szacunkowym koszcie wynoszącym ok. 2,9 mln zł (średnio 100 tys. zł na opp). CANARD w swoim planie finansowym na lata 2019–2021 wnioskował o środki na ten cel.

Jeżeli zdjęcia (wraz z danymi informacyjnymi) przedstawiające zarejestrowane wykroczenie spełniały wszystkie wymogi, rozpoczynano etap procedowania wykroczenia, który polegał na wysyłaniu wezwań do właściciela pojazdu celem wskazania osoby kierującej, weryfikowaniu oświadczeń właścicieli lub posiadaczy pojazdów i ukaraniu sprawcy. W niektórych przypadkach – głównie gdy oświadczenie o wskazaniu osoby kierującej nie odpowiadało wizerunkowi kierującego widocznemu na zdjęciu wykonanym podczas popełnienia wykroczenia – wszczynane było postępowanie wyjaśniające, którego celem było doprowadzenie do wykrycia sprawcy wykroczenia.

Ostatnim etapem było nałożenie mandatu karnego: za przekroczenie dozwolonej prędkości, w wysokości od 100 do 500 zł lub za niewskazanie sprawcy wykroczenia na żądanie GITD – w wysokości 500 zł. Natomiast w przypadku upływu 180-dniowego terminu[77] na wystawienie mandatu, kierowano wnioski o ukaranie sprawców wykroczenia do właściwych miejscowo sądów rejonowych.

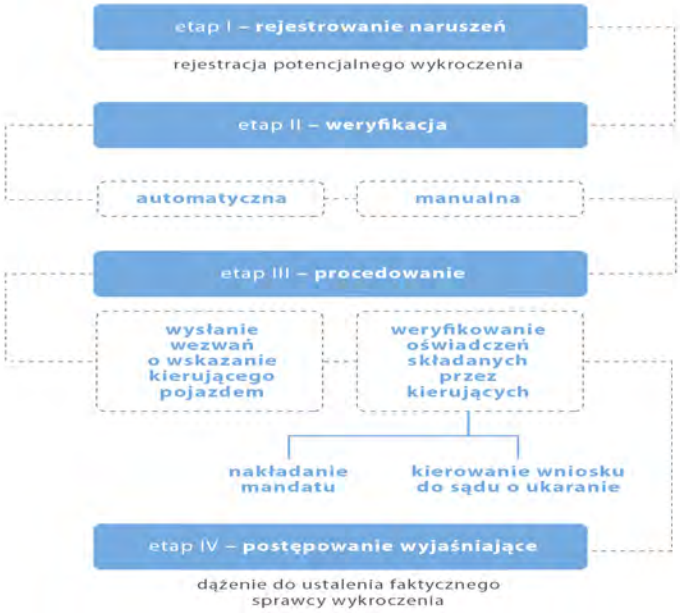
[74] Decyzja Zatwierdzenia Typu urządzenia pomiarowego wydawana jest przez Prezesa Głównego Urzędu Miar w Warszawie, na podstawie art. 8a ust. 1-2 ustawy Prawo o miarach.

[75] Np: na opp w miejscowości Zakręt od 17 października 2016 r. do 30 września 2018 r. odnotowano 14,7 mln pojazdów, w tym 13,4 mln (91%) w porze dziennej i 1,3 mln (9%) w nocy, na opp Iskrzynia – Krościenko Wyżne od 15 marca 2016 r. do 30 września 2018 r. przejechało 3,4 mln pojazdów, w tym 3,1 mln (90%) w porze dziennej i 0,3 mln (10%) w porze nocnej, a na opp Łosiów od 17 marca 2015 r. do 30 września 2018 r. przejechało 5,1 mln pojazdów, w tym 4,7 mln (93%) w dzień i 0,4 mln (7%) w nocy.

[76] Urządzenia opp zainstalowane w ramach Projektu nie posiadały możliwości dodatkowego doświetlenia zdjęć. Posiadał je opp Rekowo Górne – Reda.

[77] Termin ten, określony w art. 97 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, liczony był od momentu zarejestrowania wykroczenia przez urządzenie pomiarowe i obowiązywał do 14 listopada 2018 r.

Rysunek nr 14. Etapy funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie analizy spraw zarejestrowanych, zweryfikowanych, procedowanych i przekazywanych do wyjaśnienia.

W trakcie kontroli NIK, Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło projekty nowego oznakowania opp:

Oględziny opp wykazały, że wszystkie słupy, wysięgniki, skrzynki teletechniczne oraz urządzenia rejestrujące były w dobrym stanie technicznym. Łączność z urządzeniami za pomocą dedykowanej aplikacji przebiegała prawidłowo. Obraz przejeżdżających pojazdów zarejestrowanych przez kamery był czytelny, a system informatyczny nie sygnalizował błędów. Oznakowanie opp było zgodne z zatwierdzonymi projektami stałej organizacji ruchu dla tych odcinków. W lutym 2019 roku Ministerstwo Infrastruktury przedstawiło projekty zmian aktów wykonawczych, m.in. w zakresie oznakowania opp. Ma ono, zarówno przy wjeździe, jak i zjeździe z nadzorowanego odcinka, znacząco różnić się od oznakowania fotoradarów, a dodatkowo przy wjeździe na opp kierowca ma być informowany o ograniczeniu prędkości na odcinku poddanym nadzorowi.

Organizacja nadzoru nad urządzeniami opp i działania z tym związane były realizowane prawidłowo

Nadzór nad urządzeniami opp realizowany był bezpośrednio przez czterech pracowników zatrudnionych na wieloosobowym stanowisku ds. utrzymania urządzeń w CAN-WIU i pracowników delegatur terenowych odpowiedzialnych za nadzór nad tymi urządzeniami. Do ich głównych obowiązków należało sprawdzanie stanu technicznego urządzeń, dokonywanie niezbędnych prac konserwacyjnych, a także przekazywanie ich do naprawy i legalizacji. Pracownicy systematycznie, przynajmniej raz w miesiącu, przeprowadzali kontrole pracy urządzeń do opp w miejscu ich funkcjonowania. Bezzwłocznie zgłaszano również niesprawność urządzeń do wykonawcy, z którym GITD miał zawarte umowy serwisowe. Podczas ponownych legalizacji urządzeń wykonywano też okresowe badania eksploatacyjne przez serwis zewnętrzny.

Liczba awarii urządzeń opp systematycznie zmniejszała się, a legalizację – poza trzema opp – wykonywano terminowo

W latach 2016–2018 liczba awarii 29 urządzeń opp wyniosła kolejno: 85, 65 i 30. Ich niesprawność skutkowała 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. Większość ze stwierdzonych awarii usuwano w ciągu dwóch dni – 80% awarii w 2016 roku, 86% w 2017 roku oraz 71% w 2018 roku. W latach 2016–2018 urządzenia do opp ulegały też dewastacjom, co również skutkowało koniecznością wyłączania urządzeń z rejestracji (w kolejnych latach: trzy opp – od ośmiu do 59 dni, cztery opp – od 29 do 115 dni i jeden opp przez dwa dni). Coroczne legalizacje urządzeń opp na ogół – poza trzema przypadkami – wykonywane były terminowo.

Przykład:

GITD nierzetelnie realizował zadania z zakresu legalizacji urządzeń na trzech (z 29) opp, co skutkowało wyłączeniem ich z użytkowania łącznie przez 156 dni, w tym: 81 dni na opp w Łosiowie (legalizacja wygasła 30 czerwca 2017 r., a ponownej dokonano 19 września 2017 r.), 71 dni na opp Zwierki – Zabłudów (legalizacja wygasła 31 lipca 2017 r., ponownej dokonano 19 września 2017 r., a świadectwo legalizacyjne zostało 10 października 2017 r. wprowadzone do systemu informatycznego) i cztery dni w na opp Strachówka – Warmiaki (legalizacja ważna była do 31 sierpnia 2018 r.; ponownej dokonano 4 września 2018 r.). Przyczyną niezapewnienia ciągłości legalizacji było zakończenie obowiązywania umowy, na podstawie której dokonywano legalizacji. Kolejna zaś umowa została podpisana 7 września 2017 r. i dopiero od tego momentu CANARD występował o legalizację urządzeń opp.

Poprawy wymaga współpraca GITD z zarządcą dróg krajowych

Odcinkowe pomiary mogły być wykonywane jedynie przy jednakowym ograniczeniu prędkości na całym fragmencie drogi objętym nadzorem. Z tego powodu szczególnie istotne było przekazywanie przez zarządcę drogi, na której funkcjonowały opp, bieżącej informacji do GITD o wprowadzaniu czasowych ograniczeń prędkości. Inspektorat w latach 2014–2017 corocznie zwracał się do zarządcy dróg krajowych o informowanie jego delegatur o wprowadzonych zmianach w organizacji ruchu i o robotach drogowych skutkujących zmianą ograniczeń prędkości. Pomimo to GITD otrzymał z GDDKiA informację jedynie o 39% (27 z 69) prac drogowych skutkujących czasową zmianą organizacji ruchu na 20 poddanych analizie opp. W przypadku otrzymania z wyprzedzeniem takich informacji, urządzenia we wskazanych lokalizacjach były wyłączane z rejestracji. Gdy ich nie otrzymano, sprawy o naruszenia procedowano, nakładano mandat karny lub kierowano je do sądów, jednak za przekroczenie prędkości ustalonej w stałej, a nie czasowej organizacji ruchu.

Przykład

Według informacji uzyskanych z oddziału GDDKiA w Warszawie, w latach 2016–2018 na pięciu opp nadzorowanych bezpośrednio przez CANARD, przeprowadzano 28 prac drogowych, skutkujących czasową zmianą organizacji ruchu, w tym zmianami dopuszczalnej prędkości. O żadnej z tych zmian CANARD nie został poinformowany. Od uruchomienia tych opp, zmiany organizacji ruchu skutkujące zmianą dopuszczalnej prędkości obowiązywały przez 257 dni. W tym okresie za wykroczenia drogowe zarejestrowane na tych pięciu opp wystawiono 427 mandatów (wszystkie zostały opłacone), a 52 sprawy skierowano do sądu.

W przypadku powzięcia informacji o czasowej zmianie organizacji ruchu (np. podczas kontroli urządzeń opp), zachodziła dodatkowo konieczność wycofania zarejestrowanych już wykroczeń lub zaprzestania dalszego ich procedowania, co zwiększało pracochłonność pracowników CANARD, którzy musieli czynności te wykonywać manualnie.

Przykład

Pracownik Delegatury Północno-Wschodniej w Białymstoku 25 lipca 2017 r., podczas kontroli opp, pomiędzy miejscowościami Gwiazdowo i Piecki stwierdził, że w obrębie odcinka wprowadzono ograniczenie prędkości do 50 km/h (wg stałej organizacji ruchu na odcinku obowiązuje 90 km/h). Po ustaleniu daty rozpoczęcia obowiązywania czasowej organizacji ruchu (17 lipca 2017 r.), poinformowano pracowników CANARD o konieczności usunięcia z dalszego procedowania wykroczeń zarejestrowanych w okresie obowiązywania czasowej organizacji ruchu. Dwa z 31 wykroczeń zarejestrowanych na tym opp od 18 do 24 lipca 2017 r. były procedowane i zakończone mandatem, natomiast pozostałe (29) zostały zweryfikowane jako sprawy nieprocedowane z uwagi na remont nawierzchni na opp i wprowadzenie czasowej organizacji ruchu.

5.3. WPŁYW OPP NA POPRAWĘ BEZPIECZEŃSTWA W RUCHU DROGOWYM ORAZ SKUTECZNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ ICH FUNKCJONOWANIA

Uruchomienie opp dyscyplinująco wpłynęło na kierujących pojazdami na odcinkach dróg, na których zainstalowano urządzenia do pomiaru średniej prędkości. Co najmniej siedmiu na dziesięciu kierujących pojazdami poruszało się na 27 (93,1%) odcinkach z dozwoloną prędkością, a średnio jedynie co pięćsetny kierowca przekraczał na nich dopuszczalną prędkość o ponad 20 km/h. Mniejszą skuteczność w tym zakresie odnotowano na pozostałych dwóch opp, na których odsetek kierowców przestrzegających dopuszczalnej prędkości wynosił 54% i 65%. Utworzenie opp nie miało istotnie pozytywnego wpływu na zachowania kierowców po opuszczeniu odcinka drogi, znajdującego się pod nadzorem urządzeń do opp. Przestrzegających ograniczeń prędkości na opp było bowiem od 11 do 64 punktów procentowych więcej niż na odcinkach bezpośrednio sąsiadujących z opp. Utworzenie 10 z 14 objętych analizą opp pozytywnie oddziaływało zaś na ograniczenie liczby wypadków drogowych i ich skutków w sąsiedztwie opp.

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 (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 wskaźników. 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.

5.3.1. WPŁYW OPP NA POPRAWĘ BEZPIECZEŃSTWA W RUCHU DROGOWYM

Określone dla Projektu wskaźniki rezultatu nie mierzyły stopnia osiągnięcia jego celu

Przyjęte w Projekcie wskaźniki rezultatu (liczba kilometrów dróg objętych ochroną systemu CANARD – 9.590 km oraz liczba wykrywanych rocznie przez CANARD naruszeń – 450 tys.) były dotychczas osiągane. Nie mierzyły one jednak stopnia osiągnięcia celu głównego Projektu, jakim było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków. GITD uznała bowiem, że nie jest w stanie zapewnić, że cele te zostaną zrealizowane bez współdziałania innych podmiotów, instytucji, a nawet uczestników ruchu drogowego. NIK zwraca jednak uwagę, że określenie dla Projektu wskaźników rezultatu niemierzących stopnia osiągniecia celu, utrudnia GITD ocenę stopnia realizacji własnych założeń. Nie zwalnia to jednak GITD od cyklicznej analizy skuteczności funkcjonowania opp i ich wpływu na cel główny Projektu.

Dotychczas nie przeprowadzono analizy zasadności lokalizacji urządzeń do opp

GITD nie przeprowadzał analizy zasadności lokalizacji urządzeń rejestrujących opp, w kontekście poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, z wykorzystaniem informacji o wypadkowości i statystyk ruchu pojazdów. Z dniem 1 stycznia 2016 r. utraciło moc rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji urządzeń rejestrujących, nakazujące wykonanie takich analiz po 40 miesiącach od lokalizacji urządzeń stacjonarnych. 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. dotyczących okresu umieszczania urządzeń i ich usuwania (w przypadku negatywnej oceny ich lokalizacji) oraz doprecyzowania definicji urządzenia stacjonarnego i jego obudowy. W 2018 roku, z uwagi na wstrzymanie przez Ministerstwo Infrastruktury prac nad projektem tego rozporządzenia, GITD zwrócił się o ponowne ich podjęcie, wskazując na jego istotność dla funkcjonowania CANARD. Przedstawił także propozycję takiego rozporządzenia, jednak dotychczas nie zostało ono przyjęte.

Przykład

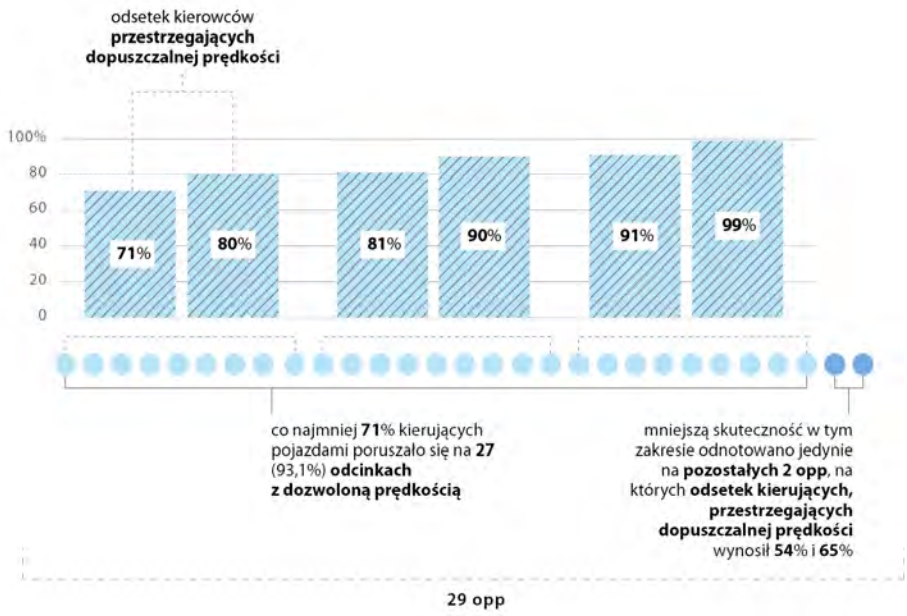
Jedyną oceną przeprowadzoną przez Inspektorat w zakresie skuteczności funkcjonowania części urządzeń była *Ocena skuteczności wdrażania i funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*. Objęto nią 40 lokalizacji fotoradarów (10% urządzeń tego typu objętych Projektem) i 12 lokalizacji opp (41% objętych Projektem). Porównano zachowania kierujących w danych lokalizacjach przed i po instalacji urządzeń (m.in. średnie i maksymalne prędkości oraz przestrzeganie ograniczeń), 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 uzyskało pięć (12,5%) lokalizacji takich urządzeń. Oceniono pozytywnie lokalizacje trzech opp, tj. 25% analizowanych, a zadowalająco dziewięć (75%). Najwyższą ocenę przyznano opp w miejscowości Szymaki, a najniższą – w miejscowości Tarnowskie Góry.

Nie analizowano również 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. Powodem tego – wg Zastępcy Dyrektora CANARD – były m.in. znaczne różnice między faktyczną liczbą urządzeń kontrolno-pomiarowych i liczbą pracowników CANARD w stosunku do założonych w Projekcie, co w istotny sposób mogłoby wpłynąć na uzyskanie zaplanowanych korzyści społecznych.

Utworzenie opp dyscyplinująco, choć w różnych stopniu, wpłynęło na kierujących pojazdami

Co najmniej 71%[78] kierujących pojazdami poruszało się na 27 (93,1%) 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 dwóch[79] opp, na których odsetek kierujących, przestrzegających dopuszczalnej prędkości wynosił 54% i 65%.

Rysunek nr 15. Dyscyplinowanie kierowców na poszczególnych opp.



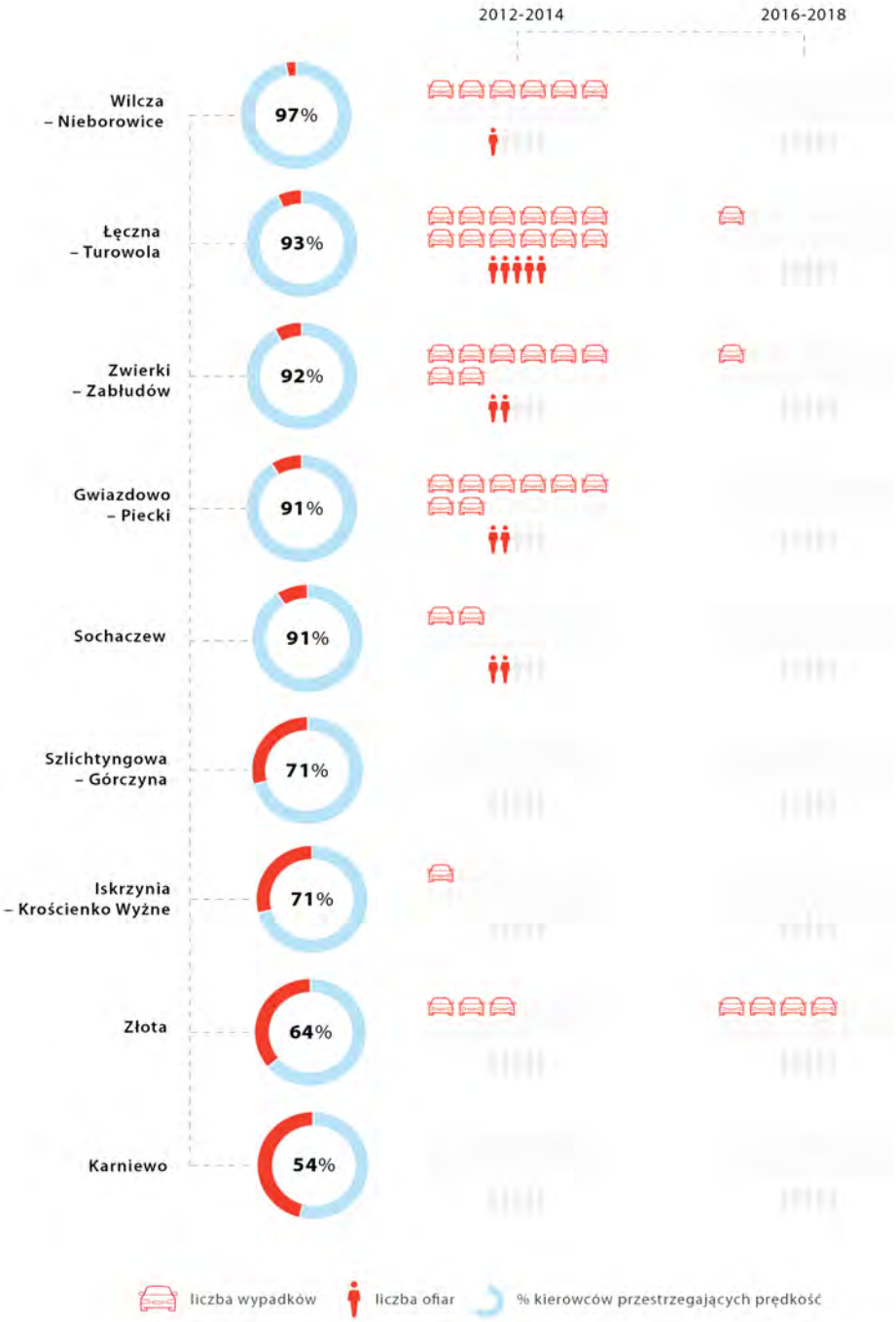
Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie uzyskanej z CANARD analizy statystyki ruchu pojazdów na opp od ich uruchomienia do 30 września lub 31 grudnia 2018 r.

[78] W przypadku dziewięciu opp odsetek kierowców przestrzegających dopuszczalnej prędkości wynosił od 71% do 80%, na kolejnych dziewięciu opp od 81% do 90% i na kolejnych dziewięciu opp od 91% do 99%.

[79] Opp Karniewo i Złota.

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%). Ponadto opp najsłabiej (od 54% do 71%) dyscyplinowało kierowców w czterech lokalizacjach, w których co najmniej od 2011 roku nie było wypadków drogowych skutkujących ofiarami śmiertelnymi, natomiast najlepiej (powyżej 90%) na tych opp, na których odnotowano najkorzystniejsze zmiany w wypadkowości i ich skutkach.

Rysunek nr 16. Zachowania kierowców na poszczególnych opp, ze szczególnym uwzględnieniem lokalizacji, które najmniej i najbardziej wpłynęły na zdyscyplinowanie kierowców.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie uzyskanej z CANARD analizy statystyki ruchu pojazdów na opp od ich uruchomienia do 30 września lub 31 grudnia 2018 r.

Utworzenie opp wpłynęło na zmniejszenie wypadkowości na 10 z 14 odcinków dróg sąsiadujących z opp

Uruchomienie opp pozytywnie oddziaływało na dziesięć[80] (z 14) poddanych badaniu odcinków bezpośrednio sąsiadujących z opp, na których w stosunku do lat 2012–2014 zmniejszyła się liczba wypadków drogowych z 56 do 28 (o 50%) i ofiar śmiertelnych z 20 do jednej (o 95%). Analiza wykazała również, że liczba kierowców przestrzegających ograniczeń prędkości na opp była od 11 do nawet 64 punktów procentowych wyższa niż na odcinkach bezpośrednio sąsiadujących z tymi opp, co świadczy o faktycznym oddziaływaniu tych urządzeń w głównej mierze na kierowców znajdujących się na odcinkach objętych nadzorem.

Przykład:

W trakcie kontroli NIK, 17 grudnia 2018 r. podczas wykonania pomiarów prędkości spośród blisko 4 tys. pojazdów przejeżdżających na opp Iskrzynia – Krościenko Wyżne, 71,5% kierujących przestrzegało ograniczenia prędkości, a 28,5% przekraczało ją, w tym blisko 26% – do 10 km/h, a 0,3% – powyżej 20 km/h. Natomiast przed tym opp, w miejscowości Pustyny odsetek przestrzegających obowiązującego ograniczenia prędkości był znacząco niższy (aż o 64,1 punktu procentowego) i wynosił zaledwie 7,4%. Tym samym prędkość przekraczana była przz 92,6% przejeżdżających przez tą miejscowość kierowców, w tym co piąty z nich przekraczał ją do 10 km/h, a niemal co trzeci kierowca – powyżej 20 km/h. Średnia prędkość osiągana przez kierowców w tym dniu na opp wyniosła 48,5 km/h, a poza opp – aż 66,5 km/h (o 18 km/h więcej), przy limicie wynoszącym 50 km/h.

5.3.2. SKUTECZNOŚĆ I EFEKTYWNOŚĆ FUNKCJONOWANIA OPP

Wpływ opp na liczbę wypadków drogowych i ich skutki był zróżnicowany

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 objęto 77,1 km, tj. 0,8% km dróg krajowych z 9,6 tys. km objętych nadzorem GITD. Tym samym funkcjonowanie opp miało ograniczoną możliwość wpływu na osiągniecie celu i korzyści określonych dla całego Projektu. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w 2018 roku[81], w stosunku do 2015 roku, na całej sieci dróg krajowych w Polsce liczba wypadków drogowych zmniejszyła się o 5,4%, a liczba ofiar śmiertelnych o 1,8% a rannych o 7,4%, tj. poniżej wartości prognozowanych w Studium wykonalności Projektu w przypadku jego niezrealizowania (odpowiednio 13,4%, 18,2% i 13,1%).

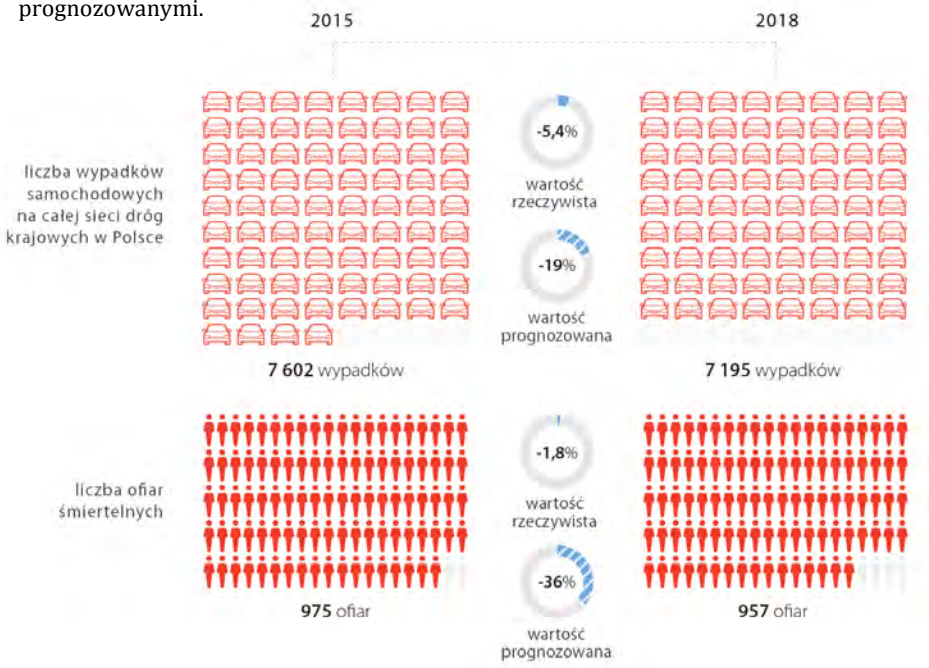
W latach 2016–2018 (w stosunku do lat 2012–2014) liczba wypadków w miejscach usytuowania opp zmniejszyła się ze 112 do 48 (o 57,1%), ofiar śmiertelnych z 38 do 11 (o 71,1%), a rannych ze 142 do 62 (o 56,3%). Analiza skuteczności oddziaływania poszczególnych opp wykazała, że po ich utworzeniu (w latach 2016–2018), na 10 opp (34,5%) liczba wypadków drogowych w stosunku do lat 2012–2014 zmniejszyła się 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%). Na kolejnych czterech opp zmniejszył się zaś tylko jeden z tych wskaźników. 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, skutki).

---

[80] Opp pozytywnie oddziaływało na liczbę wypadków odnotowanych po uruchomieniu opp, na odcinkach dróg sąsiadujących z opp w miejscowości Lubin (w kierunku Polkowic), Babigoszcz, Gniazdowo, Nagłady, Gorzyce, Nieborowice, Wilcza i Tarnowskie Góry.

[81] W latach 2015–2018 wzrost ofiar śmiertelnych wypadków drogowych rok do roku odnotowano w 2016 roku (w stosunku do 2015 roku, o 82 ofiary, tj. 9%) oraz w 2018 roku (w stosunku do 2017 roku, o 31 ofiar, tj. 1%).

Rysunek nr 17. Skuteczność funkcjonowania opp w zakresie zmniejszenia liczby wypadków drogowych i ofiar śmiertelnych w porównaniu z wartościami prognozowanymi.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie informacji o wypadkach i ich skutkach przed i po uruchomieniu opp oraz ogólnych danych o wypadkach na drogach krajowych w latach 2015–2018

Koszty zakupu i funkcjonowania urządzeń do opp wyniosły niespełna 10 mln zł i był znacznie niższe niż efekt ich funkcjonowania

Koszt zakupu 29 urządzeń do opp wyniósł 8,4 mln zł, natomiast na ich utrzymanie w latach 2016–2018 wydatkowano odpowiednio 92,7 tys. zł, 397,9 tys. zł i 951,5 tys. zł. Średni roczny koszt utrzymania urządzeń na jednym 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 ich znaczący wzrost w 2018 roku wynikał z koniecznością wykonania legalizacji 25 urządzeń.

Koszty zakupu urządzeń do opp i ich funkcjonowania w latach 2016–2018 wyniosły zatem 9,8 mln zł. Natomiast efekt ich funkcjonowania – w przeliczeniu na wycenione koszty jednego wypadku (1,02 mln zł) oraz koszty ofiar śmiertelnych (2,05 mln zł) – wyniósł ponad 120 mln zł i 12-krotnie przewyższył koszty zakupu i utrzymania tych urządzeń[82].

Rysunek nr 18. Efektywność działania urządzeń do opp – koszty funkcjonowania i efekty wynikające z uniknięty wypadków i ich skutków.

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych o kosztach funkcjonowania opp uzyskanych z CANARD.

[82] W latach 2016–2018 na fragmentach dróg krajowych objętych nadzorem urządzeń do opp w porównaniu z latami 2012–2014 odnotowano zmniejszenie liczby wypadków drogowych (o 64) i ofiar śmiertelnych tych wypadków (o 27).

W 2019 roku planowane jest przeniesienie kilkudziesięciu urządzeń rejestrujących, w tym czterech opp, którego koszty mogą wynieść ok. 1,7 mln zł

W latach 2015–2018 wydatki na funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosły 187,6 mln zł, z tego na wynagrodzenia pracowników CANARD i delegatur GITD – 58,2 mln zł. Zasadnicze pozycje pozostałych wydatków (129,4 mln zł), to koszty wydruku i wysyłki korespondencji – 48,2 mln zł, utrzymania systemu CPD CANARD i jego infrastruktury – 47,7 mln zł oraz energii, czynszów, mediów i eksploatacji pojazdów – 8,5 mln zł.

Ponadto, w związku z koniecznością zachowania trwałości Projektu do kwietnia 2021 roku, Inspektorat ponosił koszty (1,9 mln zł) przeniesienia 38 fotoradarów z pierwotnych ich lokalizacji, w związku ze zmianą statusu drogi z krajowej na inną. Nie było dotychczas konieczności przenoszenia urządzeń opp, ale w 2019 roku będzie to niezbędne w przypadku czterech z nich: trzech na DK nr 7[83] w kierunku Mława – Płońsk, w związku z rozpoczęciem budowy drogi ekspresowej S7 oraz jednego na DK nr 3[84], z powodu rozpoczęcia budowy drogi ekspresowej S3 na odcinku od Nowej Soli do Legnicy.

Planowane jest też skrócenie opp Kolbuszowa – Kolbuszowa Górna na DK 9, z powodu konieczności przeniesienia jednej bramownicy, w związku z rozpoczętą budową obwodnicy Kolbuszowej i zamiarem budowy ronda, które znajdzie się w obrębie obecnej lokalizacji opp. Według szacunków Inspektoratu koszty przeniesienia urządzeń w 2019 roku mogą wynieść ok. 1,7 mln zł.

W porównaniu do fotoradarów opp lepiej dyscyplinowały kierujących pojazdami i charakteryzowały się mniejszą awaryjnością

W ramach Projektu rozlokowano na terenie kraju 400 fotoradarów i 29 urządzeń rejestrujących do opp. W porównaniu z punktowymi urządzeniami rejestrującymi, opp skuteczniej – o siedem punktów procentowych[85] – dyscyplinowały kierujących pojazdami, głównie osobowymi (o osiem punktów procentowych[86]). Na kierowców pojazdów ciężarowych z kolei, którzy stanowili niespełna 10% ogółu kierujących, skuteczniej oddziaływały fotoradary (o siedem punktów procentowych[87]).

Opp okazały się urządzeniami droższymi od fotoradarów, zarówno w zakupie (o blisko 50%[88]), jak i w późniejszym utrzymaniu (o prawie 70%[89]). Porównanie awaryjności opp i fotoradarów, funkcjonujących w CPD CANARD w latach 2017–2018, wykazało jednak mniejszą awaryjność urządzeń opp. Średnio były one bowiem wyłączone z tego powodu przez 14 dni w roku, podczas gdy fotoradary przez 19 dni. Również istotnie krócej urządzenia opp były wyłączane w związku z ich legalizacją: średnio przez pięć dni, natomiast fotoradary – przez 12 dni. Wynikało to głównie ze sposobu jej przeprowadzania[90].

Zmniejszeniu uległa liczba zarejestrowanych wykroczeń przez urządzenia do opp – wpływ na to miało ustalanie wysokich progów wyzwolenia urządzeń rejestrujących

W 2018 roku w porównaniu do lat 2016–2017 zmniejszeniu uległa liczba wykroczeń odnotowanych na poszczególnych opp. W latach 2016–2017 średnio w miesiącu na wszystkich opp rejestrowano 14.915 wykroczeń, natomiast od stycznia do października 2018 roku już tylko 7.809 wykroczeń. Istotny wpływ na to miało ustawianie progów wyzwolenia urządzeń rejestrujących znacznie powyżej prędkości dopuszczalnej na danym odcinku drogi.

---

83 Opp Rybitwy – Polesie, Pawłowo i Szymaki.
84 Opp Lubin.
85 Na opp 83,8% kierowców przestrzegało dozwolonej prędkości, natomiast w przypadku fotoradarów odsetek ten wynosił 76,9%.
86 Na opp 88,7%, a w przypadku fotoradarów – 80,7%.
87 Na opp 55,7%, natomiast w przypadku fotoradarów – 62,7%.
88 Średni koszt zakupu urządzeń rejestrujących na opp wyniósł 289 tys. zł, a średni koszt zakupu fotoradaru – 151 tys. zł.
89 Średnioroczny koszt utrzymania urządzeń rejestrujących na opp wyniósł 16,6 tys. zł, natomiast średni koszt utrzymania fotoradaru – 5,3 tys. zł.
90 Legalizacja urządzeń do opp wykonywana jest przez podmioty zewnętrzne w miejscu lokalizacji urządzeń, a fotoradary są wyjmowane z obudów i przekazywane tym podmiotom do legalizacji.

Rysunek nr 19. „Regulowanie" progów wyzwolenia w latach 2016-2017 i od stycznia do października 2018 roku na przykładzie trzech opp w miejscowościach Lubin, Zakręt i Tomaszów Mazowiecki.

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie informacji o liczbie wykroczeń zarejestrowanych przez poszczególne urządzenia do opp, uzyskanej z CANARD.

5.4. DZIAŁANIA ZMIERZAJĄCE DO UKARANIA SPRAWCÓW ZAREJESTROWANYCH WYKROCZEŃ

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 zarejestrowanych przez urządzenia do opp o wartości kar wynoszącej ok. 26,3 mln zł[91]. Programowano też urządzenia do opp znacznie powyżej wartości określonej w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym, co szacunkowo piętnastokrotnie zmniejszało liczbę procedowanych spraw i uniemożliwiło nałożenie kar za przekroczenie prędkości na opp, wynoszących co najmniej 410,2 mln zł[92]. Głównymi powodami takiej sytuacji była niewystarczająca liczba pracowników zatrudnionych w Wydziale Postępowań oraz obowiązujące uregulowania prawne. Nieskuteczne były zaś podejmowane przez GITD działania zmierzające do zmiany procedury karania sprawców wykroczeń oraz dostosowania zatrudnienia w CANARD do faktycznych potrzeb.

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% nienałożonych przeciętnie w roku kar na sprawców wykroczeń drogowych zarejestrowanych przez wszystkie urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (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 oraz poprawi bezpieczeństwo na drogach.

[91] Stanowiło to 7% wartości przedawnionych wykroczeń (371,2 mln zł) zarejestrowanych przez wszystkie urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

[92] Stanowiło to 15% wartości nienałożonych kar w wyniku podwyższania progów wyzwolenia wszystkich punktowych i odcinkowych urządzeń rejestrujących (2.783,4 mln zł).

Dopuszczono do przedawnienia blisko 60% wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015–2017, co skutkowało nienałożeniem 371,2 mln zł kar, w tym 26,3 mln w przypadku opp

Wszystkie urządzenia automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w latach 2015–2017 zarejestrowały 4,7 mln[93] potencjalnych wykroczeń, natomiast w 2018 roku – 1,9 mln, co oznaczało wzrost o 28,1% w stosunku do roku poprzedniego. Największy przyrost zarejestrowanych wykroczeń odnotowano w przypadku fotoradarów (o 28,7%) i urządzeń mobilnych (o 24,1%). W tym samym czasie zmniejszyła się liczba potencjalnych wykroczeń zarejestrowanych przez urządzenia opp (o 4,4%) i przejazdów na czerwonym świetle (o 31,8%).

Liczba przekazanych do procedowania wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015–2017[94] przez urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem wyniosła 2,8 mln[95]. Tylko jednak 41,1% z nich zakończyło się ukaraniem sprawców. W konsekwencji przedawniła się karalność aż 1.641.330 wykroczeń z lat 2015–2017, o szacunkowej wysokości kar, wynoszącej ok. 371,2 mln zł, w tym 26,3 mln zł w przypadku opp[96].

Przykład:

Wpływy z tytułu opłaconych mandatów wzrosły z 75,3 mln zł w 2015 roku i 88,8 mln zł w 2016 roku do 104,6 mln zł w 2017 roku, po czym w 2018 roku spadły do 89,4 mln zł. Jednakże spośród 2.774.913 zweryfikowanych wykroczeń, które zarejestrowano w latach 2015–2017 przez wszystkie urządzenia rejestrujące, ukaranych zostało jedynie 1.133.583 (41,1%) sprawców. Tym samym przedawniła się karalność aż 1.641.330 wykroczeń z lat 2015–2017, w tym 115.326 (56,5% pozytywnie zweryfikowanych) zarejestrowanych przez urządzenia do opp. Przedawnione sprawy kończyły się na różnym etapie procedowania. Najwięcej (589.229, tj. 35,9%) wykroczeń przedawniło się po wysłaniu do właścicieli pojazdów wezwania o wskazanie kierującego – w sprawach tych nie uzyskano od nich odpowiedzi. W przypadku kolejnych 531.008 spraw (32,4%) do przedawnienia doszło po otrzymaniu od właścicieli pojazdów odpowiedzi – nie wystawiono jednak mandatu karnego ani nie skierowano wniosku do sądu o ukaranie. W 521.093 sprawach (31,7%) do dnia przedawnienia do właściciela pojazdu nie zostało nawet wysłane wezwanie o wskazanie kierującego.

Urządzenia do opp rejestrowały najwięcej potencjalnych wykroczeń spośród wszystkich urządzeń zainstalowanych w ramach systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W latach 2015–2018 urządzenia do opp zarejestrowały 560.746, tj. 9% wszystkich potencjalnych wykroczeń[97]. Do procedowania przekazano 310.850 (55,4%) z nich, w tym w 277.267[98] przypadkach wystawiono wezwania do właścicieli pojazdów o wskazanie kierującego. Liczba zarejestrowanych potencjalnych wykroczeń przez urządzenia do opp była więc o 34,8% wyższa niż w przypadku urządzeń rejestrujących przejazd pojazdów na czerwonym świetle i o 65,1% niż w przypadku urządzeń mobilnych oraz niespełna 10-krotnie niższa niż na fotoradarach. W wartościach przypadających na jedno urządzenie, opp rejestrowały jednak średniorocznie najwięcej wykroczeń (4.673), o niespełna 50% więcej niż fotoradar i ponad dwukrotnie więcej niż urządzenie rejestrujące przejazd pojazdu na czerwonym świetle i urządzenie mobilne. W przypadku opp najczęstszą przyczyną nieprocedowania zarejestrowanego potencjalnego wykroczenia (77,9%) była nieczytelność zdjęcia i brak możliwości zidentyfikowania marki pojazdu[99]. Za wykroczenia

---

93 Do analizy (od momentu rejestracji do zakończenia lub przedawnienia sprawy) przyjęto potencjalne wykroczenia zarejestrowane w latach 2015–2017, które uległy przedawnieniu do 1 stycznia 2019 r. Potencjalne wykroczenia zarejestrowane w 2018 roku na dzień 1 stycznia 2019 r. mogły być w dalszym ciągu procedowane, dlatego odstąpiono od ich analizy w kontekście spraw przedawnionych.

94 W 2018 roku przekazano do procedowania 1,1 mln spraw.

95 O 40% mniej niż liczba zarejestrowanych w tym okresie potencjalnych wykroczeń. Przyczyną tego było poddanie ich weryfikacji automatycznej i manualnej, przedstawionej w pkt 5.2. niniejszej Informacji.

96 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 – 220,20 zł, w 2016 roku – 231,40 zł a w 2017 roku –226,20 zł).

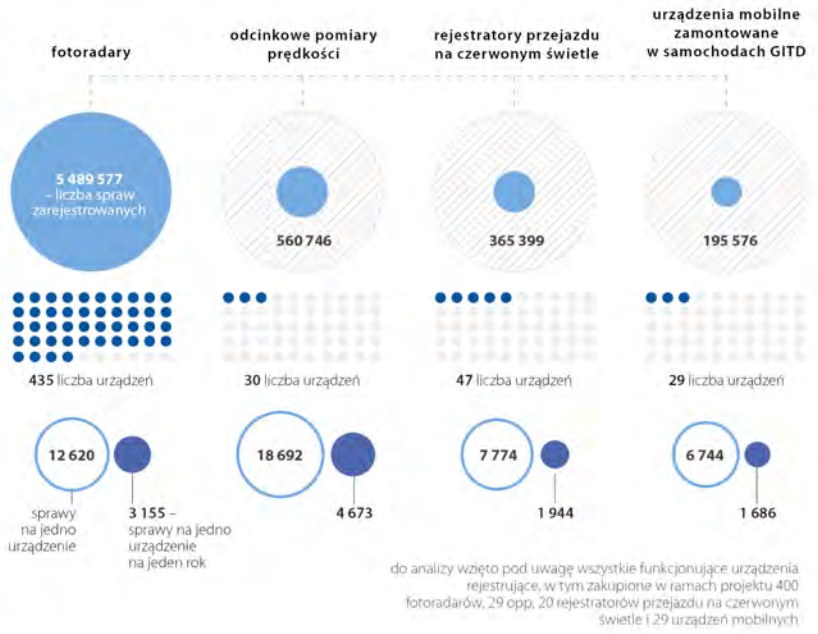
97 W latach 2015–2018 zarejestrowano 6.611.298 potencjalnych wykroczeń.

98 W latach 2015–2018 wystawiono odpowiednio 854, 68.299, 115.671 i 92.443 wezwań do właścicieli pojazdów o wskazanie kierującego.

99 Przyczyną było głównie niedostateczne doświetlenie pojazdów zarejestrowanych w porze nocnej.

zarejestrowane przez urządzenia do opp mandaty nałożono na 117.558 (37,8%) kierujących, 963 sprawy (0,3%) przekazano do sądu z wnioskiem o ukaranie[100], 115.326 (37,1%) uległo przedawnieniu, a 77.003 (24,8%) na dzień 1 stycznia 2019 r. było w toku.

Rysunek nr 20. Wykroczenia zarejestrowane w latach 2015–2018 na opp w porównaniu z innymi urządzeniami działającymi w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych o zarejestrowanych wykroczeniach uzyskanych w trakcie kontroli w CANARD.

Przyczyną dopuszczenia do przedawnienia wykroczeń były głównie ograniczone możliwości kadrowe CANARD

Według założeń Projektu, opisanych w Studium wykonalności, do obsługi 478 urządzeń rejestrujących zatrudnionych miało być 320 pracowników, w tym 90 w Wydziale Postępowań. Taka obsada kadrowa nie została jednak osiągnięta. W CANARD i w delegaturach GITD stan zatrudnienia na koniec lat 2015–2018 wynosił odpowiednio 220, 227, 219 i 243 osoby. Do liczby 320 pracowników, określonej w Studium, na 31 grudnia 2018 r. brakowało zatem 77 osób (w latach wcześniejszych odpowiednio 100, 93 i 101 osób), których szacunkowy koszt zatrudnienia wyniósłby ok. 5,5 mln zł rocznie.

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. Tym samym prowadzeniem postępowań w CANARD na koniec 2018 roku zajmowało się 85 osób. W latach 2015–2018 w Wydziale Postępowań odnotowano wysoką rotację kadr, która kształtowała się na poziomie wynoszącym odpowiednio 31%, 21%, 12% i aż 90%. W okresie tym ogłoszono 52 nabory na 92 stanowiska, ale nie obsadzono wszystkich – np. w 2018 roku w miejsce 51 zwolnionych zatrudniono tylko 45 pracowników. Powodem tej sytuacji – wg. GITD – były niskie wynagrodzenia pracowników, przy potrzebie wysokich ich kwalifikacji.

Niepełne zatrudnienie w CANARD, oprócz niekorzystnych skutków finansowych, niekorzystnie wpływało na osiągniecie celu głównego Projektu

Skutkiem niepełnego zatrudnienia w CANARD było też „regulowanie" liczby potencjalnych spraw do prowadzenia poprzez podwyższanie progu tolerancji, po którym urządzenie rejestrowało przekroczenie dopuszczalnej prędkości jako wykroczenie drogowe. Tylko w co dziewiątym dniu funkcjonowania

[100] W latach 2015–2017 95,3% postępowań sądowych skończyło się ukaraniem sprawców wykroczeń.

urządzeń do opp rejestrowały one przekroczenia dopuszczalnej prędkości od 11 km/h, a zatem z uwzględnieniem progu tolerancji określonego w delegacji dla ministra właściwego do spraw transportu do wydania przepisów wykonawczych, zawartej w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym. W aż 313 urządzeniach wykorzystywanych do automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym zmian progów wyzwolenia dokonywano ponad dziesięć razy, najczęściej ustalając go na wartość od 25 km/h do 40 km/h ponad prędkość dozwoloną. Szacunkowa wartość mandatów karnych za wykroczenia drogowe, w przypadku ustawienia urządzeń wg wartości ustalonych w powołanym przepisie, byłaby wyższa co najmniej o 2.783,4 mln zł, w tym w przypadku urządzeń do opp o 410,2 mln zł[101].

Przykład:

Analiza danych z trzech wybranych losowo opp[102] (Zakręt, Gietrzwałd – Nagłady i Wilcza – Nieborowice) wykazała, że ustawienie w urządzeniach progu wyzwolenia na poziomie 11 km/h spowodowałoby, że liczba zarejestrowanych wykroczeń byłaby średnio piętnastokrotnie większa (124.682) w porównaniu do 8.186 zarejestrowanych przy wyższym progu wyzwolenia (nawet około dwudziestoczterokrotnie większa dla samochodów ciężarowych i czternastokrotnie dla samochodów osobowych).

Spośród 26.956 dni funkcjonowania 29 urządzeń do opp, tylko w 3.117 (11,6%) rejestrowały one przekroczenia dopuszczalnej prędkości począwszy od 11 km/h. Podobnie w przypadku analizowanych 18 urządzeń punktowego pomiaru prędkości – w 24.132 dniach ich funkcjonowania, tylko przez 927 dni (3,8%) rejestrowały one przekroczenia dopuszczalnej prędkości o 11 km/h i więcej.

Rysunek nr 21. „Regulowanie" progów wyzwolenia na przykładzie opp w miejscowości Zakręt i pomiędzy miejscowościami Gietrzwałd i Nagłady oraz Wilcza i Nieborowice oraz jego wpływ na liczbę zarejestrowanych wykroczeń i w podziale na kierowców pojazdów osobowych i ciężarowych.

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie statystyk ruchu pojazdów na opp Zakręt, Gietrzwałd – Nagłady i Wilcza – Nieborowice i informacji na temat ustawień „progu wyzwolenia" urządzeń pomiarowych.

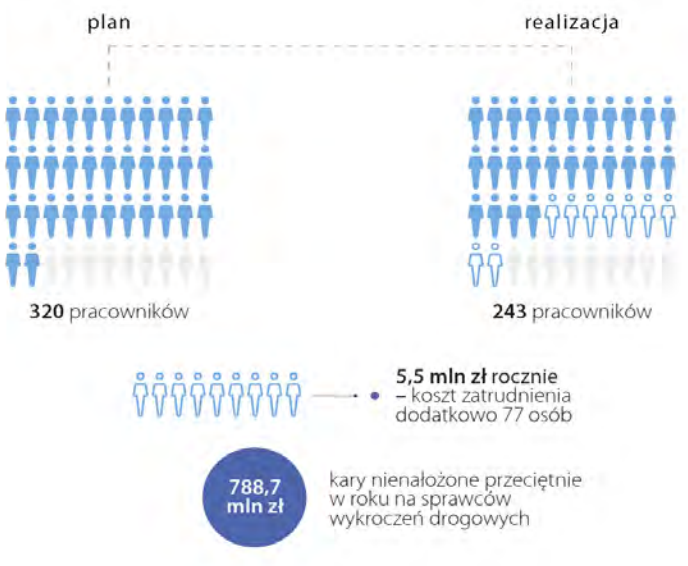
[101] Szacunków dokonano przy założeniu mandatu w najniższej wysokości możliwej za te wykroczenia (100 zł).

[102] Dla porównania analiza danych z trzech fotoradarów (Nowe Miasteczko, Załuzie, Jędrzychowice) wykazała, że ustawienie w urządzeniach progu wyzwolenia na poziomie 11 km/h spowodowałoby, że liczba zarejestrowanych wykroczeń byłaby średnio ośmiokrotnie większa (741.381) w porównaniu do 95.458 zarejestrowanych przy wyższym progu wyzwolenia.

Od początku 2016 roku nie obowiązuje już rozporządzenie Ministra Infrastruktury regulujące sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km/h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości[103]. Tym samym nie ma przepisów wykonawczych pozwalających GITD na programowanie urządzeń rejestrujących z uwzględnieniem błędu kierowcy.

Przedawnianie karalności więcej niż co drugiego zarejestrowanego wykroczenia drogowego i wprowadzenie, jako powszechnej reguły, „regulowania" liczby potencjalnych spraw do prowadzenia poprzez podwyższanie progu tolerancji, po którym urządzenie rejestrowało przekroczenie dopuszczalnej prędkości jako wykroczenie drogowe powodowało, że system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym miał ograniczone możliwości prewencyjnego oddziaływania na kierowców. Taka sytuacja niekorzystnie wpływała zatem na możliwość osiągnięcia celu szczegółowego Projektu, jakim było m.in. zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych, skutkujących zmianą postaw i zachowań użytkowników dróg. Wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu wykrywania i karania osób popełniających wykroczenia drogowe miało zaś doprowadzić do zmiany zachowania kierowców na drogach oraz wzrostu bezpieczeństwa drogowego i istotnego zmniejszenia liczby wypadków ze skutkiem śmiertelnym. Liczba ofiar śmiertelnych na przestrzeni lat 2015–2018 zmniejszyła się zaledwie o 1,8%, tj. znacznie poniżej poziomu prognozowanego w Studium wykonalności Projektu nawet w przypadku jego niezrealizowania (18,2%). Natomiast w pierwszym kwartale 2019 roku – w stosunku do analogicznego okresu w roku poprzednim – odnotowano wzrost wypadków śmiertelnych aż o 19,2% (z 527 do 628 osób).

Rysunek nr 22. Zatrudnienie w CANARD i delegaturach terenowych GITD w porównaniu do przewidywanego w Studium wykonalności oraz skutki niepełnego zatrudnienia.



Źródło: Opracowanie własne NIK, m.in. na podstawie danych o zatrudnieniu w CANARD i delegaturach terenowych GITD.

[103] Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

Problem niepełnego zatrudnienia był przedstawiany Ministrowi Finansów, lecz nie przyniosło to efektu

Problem niepełnego zatrudnienia i skutki tego były wielokrotnie przedstawiane Ministrowi Finansów za pośrednictwem Ministra Infrastruktury. Nie przyniosło to jednak pożądanego rezultatu. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że poprawa bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych (cel główny Projektu), realizowana ma być poprzez zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych, skutkujących zmianą postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego (cel szczegółowy Projektu). Istotna dla osiągniecia założeń Projektu jest zatem nieuchronność kary, a przez to zmniejszenie poczucia bezkarności i większe poszanowanie prawa przez osoby kierujące pojazdami. Dlatego też bez odpowiedniego zwiększenia zatrudnienia w CANARD, nie będzie możliwe osiągnięcie rzeczonego celu szczegółowego Projektu, a w konsekwencji jego celu głównego.

Przykład

Główny Inspektor w piśmie z 31 stycznia 2017 r. wskazywał, że skład kadrowy CANARD powinien liczyć 320 osób przy obsłudze 300 urządzeń rejestrujących. Tymczasem wynosi on 243 osoby, a na koniec 2018 roku dysponowano 512 urządzeniami rejestrującymi. Zwracano m.in. uwagę na konieczność dodatkowego zatrudnienia 160 pracowników i związane z tym przedawnienia spraw. Przedstawiano wyliczenia dotyczące procedowania jednego wkroczenia, 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 Postępowań. Zwracano również uwagę na przejmowanie kolejnych urządzeń od straży gminnych i miejskich.

Minister Finansów nie wyrażał zgody na dodatkowe zatrudnienie, argumentując, że wdrożenie systemu automatycznej kontroli prędkości spełniło swoją rolę, którą było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach. Podnosił też, że celem Projektu nie było generowanie dochodów dla budżetu państwa, lecz działanie prewencyjne w kontekście zachowania kierowców na drogach. W innym piśmie Minister Finansów wskazywał, 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 kierowców. Odnosząc się do argumentu Inspektoratu, dotyczącego przejmowania kolejnych urządzeń 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 urządzeń od straży gminnych i miejskich.

Problemem były również aspekty prawne dotyczące rejestrowania wykroczeń i procedowania spraw

GITD – oprócz niepełnego zatrudnienia – wskazywał[104], że problemem w funkcjonowaniu CANARD jest niedostosowanie przepisów prawnych. W analizach dotyczących diagnozy problemów z wykroczeniami ujawnianymi za pomocą urządzeń 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 wykroczeń, czyli za niewskazanie osoby, której właściciel pojazdu go powierzył. W rezultacie część sądów wydawała postanowienia o odmowie wszczęcia takich spraw, z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela oraz prezentowanie w orzecznictwie i literaturze stanowiska, że takie wykroczenie może być popełnione wyłącznie umyślnie, czego udowodnienie jest praktycznie niemożliwe. Zdaniem GITD problemem było również niedoprecyzowanie organów uprawnionych do żądania od właściciela pojazdu wskazania osoby, która w czasie popełnienia wykroczenia dysponowała pojazdem. W konsekwencji pojawiały się wątpliwości czy Inspektorat jest takim organem, a zatem nie miał on skutecznych narzędzi egzekwowania żądań od właścicieli, którzy nie odpowiedzieli na wezwania[105]. Ponadto nie uregulowano kwestii prawa do odmowy składania zeznań lub odpowiedzi na pytania w postępowaniu o wykroczenia popełnione przez osobę najbliższą lub sprawcę oraz kwestii niedoręczania bezpośrednio do rąk adresata przesyłek

[104] W pismach z 31 sierpnia 2017 r. i 23 maja 2018 r.
[105] Ponowna wysyłka 25,4 tys. wezwań uzyskała zwrotność na poziomie jedynie ok. 25%.

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 takie żądanie.

GITD zwracał też uwagę na brak skutecznego ścigania sprawców wykroczeń popełnianych przez cudzoziemców, szczególnie spoza UE, spowodowany niepodpisaniem umów międzynarodowych, głównie z Rosją, Białorusią i Ukrainą. Obecnie karanie cudzoziemców w praktyce odbywa się poprzez funkcjonowanie stałego patrolu Inspektoratu na przejściu granicznym w Budzisku[106]. W pismach kierowanych do pracowników Ministerstwa Infrastruktury GITD proponował również rozwiązanie w tym zakresie poprzez umożliwienie wpisania sprawcy wykroczenia, który nie uiścił kar do wykazu cudzoziemców, których pobyt na terenie Polski jest niepożądany, zastosowanie trybu przyśpieszonego o wykroczenia, jeśli sprawca – cudzoziemiec zostanie ujęty po dłuższym okresie od popełnienia wykroczenia i wydłużenie okresu karalności do trzech lat, gdy sprawca nie ma w Polsce stałego miejsca zamieszkania lub pobytu.

W związku z zidentyfikowaniem problemów prawnych, GITD kilkukrotnie sygnalizował Ministerstwu Infrastruktury potrzebę zamiany procedur dotyczących nakładania kar za wykroczenia zarejestrowane przez urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

Przykład:

W piśmie z 26 kwietnia 2016 r. wnioskowano o poprawkę w opiniowanym wówczas projekcie rozporządzenia Ministra Cyfryzacji w sprawie rodzaju i zakresu danych udostępnianych z centralnej ewidencji kierowców. Inspektorat wnosił o dostęp do danych umożliwiających identyfikację faktycznie kierującego pojazdem (wizerunek), argumentując, że przedawnianie 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 powołanego rozporządzenia, GITD nie ma dostępu do danych umożliwiających identyfikację osoby faktycznie kierującej pojazdem.

Natomiast w piśmie z 21 sierpnia 2017 r. 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).

W maju 2018 roku 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 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. Zapisy projektu ustawy zakładały szereg zmian, w tym w zakresie: odpowiedzialności za zarejestrowane naruszenie (odpowiadałby posiadacz pojazdu, a w razie jego braku właściciel) i trybu jej wymierzania (mandat karny nakładałby – w drodze decyzji administracyjnej – organ kontroli ruchu drogowego, uprawniony do tego zapisami

[106] Przy okazji kontroli na przejściu granicznym w Budzisku, weryfikowane są również wykroczenia zarejestrowane przez urządzenia funkcjonujące w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

innych ustaw).

Podobny projekt GITD przedstawił już w 2012 roku, lecz wówczas został on zaopiniowany negatywnie przez Rządowe Centrum Legislacji, które wskazało m.in. na zasadę domniemania niewinności, potrzebę karania sprawcy, a nie wykroczenia oraz niedopuszczalność przeniesienia 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 zarejestrowania wykroczenia przez odpowiednie urządzenie pomiarowe oraz w przypadku zatrzymania do kontroli drogowej bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia.

Minister Infrastruktury nie przyczynił się do stworzenia prawidłowych warunków do skutecznego funkcjonowania Projektu

Minister Infrastruktury nie podjął jednak bezpośrednich działań w celu wyeliminowania problemów zgłaszanych przez Inspekcję. Wstrzymanie się od takich działań uzasadniane było m.in. podjęciem poselskiej inicjatywy ustawodawczej, w przygotowaniu projektu ustawy[107], który przewidywał uporządkowanie przepisów w obszarze związanym z używaniem w kontroli ruchu drogowego urządzeń rejestrujących oraz wprowadzenia kar administracyjnych za określone naruszenia ujawnione przy użyciu urządzeń rejestrujących, a także miał na celu przekształcenie Inspekcji Transportu Drogowego w umundurowaną formację oraz powrót do realizacji przez nią zadań wyłącznie w zakresie kontroli przewozu drogowego.

Obowiązujące przepisy prawa nie dają możliwości karania za przekroczenie średniej prędkości obowiązującej na danym odcinku drogi obejmowanym nadzorem urządzeń do opp. Tym samym na całym odcinku obejmowanym tego rodzaju nadzorem wymagane jest funkcjonowanie stałego, niezmiennego ograniczenia prędkości, co znacząco ogranicza możliwości wydłużania odcinków objętych nadzorem tych urządzeń. Zdaniem NIK wprowadzenie – na przykład – możliwości karania za przekroczenie średniej prędkości obowiązującej na danym odcinku drogi, wpłynęłoby pozytywnie na długość nadzorowanych odcinków, a tym samym na wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego i zmniejszenie liczby niezbędnych urządzeń, czyli też na niższe koszty objęcia nadzorem sieci drogowej.

Zastosowane w 2018 roku zmiany organizacyjne korzystnie wpłynęły na skuteczność funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym

W 2018 roku przeszkolono 21 pracowników do obsługi spraw o wykroczenia w centralnym systemie informatycznym CPD CANARD, którzy – po pozytywnym zaliczeniu egzaminu kwalifikacyjnego pierwszego stopnia – uzyskali uprawnienia do nakładania mandatów karnych. Dodatkowo zwiększono o trzy, stan etatowy Delegatury Północno-Wschodniej do realizacji zadań na przejściu granicznym w Budzisku[108]. W wyniku tej zmiany zaplanowano odciążenie lub zmniejszenie do niezbędnego minimum udziału pracowników delegatur w realizacji czynności niezwiązanych z obsługą systemu CPD CANARD. Zadania dotyczące kontroli obcokrajowców spoza UE – po zmianie – realizowane były tylko przez pracowników Delegatury Północno-Wschodniej[109]. W rezultacie tych zmian, w drugiej połowie 2018 roku, w porównaniu do pierwszego półrocza, 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%).

Od 15 listopada 2018 r. weszła w życie zmiana art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, umożliwiająca wystawienie mandatu karnego w terminie 60 dni od daty ustalenia sprawcy wykroczenia, co powinno zwiększyć odsetek spraw kończonych wystawieniem mandatu karnego.

---

[107] O zmianie Prawa o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

[108] Wyjazdy do placówki zamiejscowej na przejście graniczne w Budzisku i wykonywanie kontroli baz transportowych.

[109] Wcześniej zadania te wykonywane były rotacyjnie przez pracowników wszystkich delegatur terenowych GITD.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy system odcinkowego pomiaru prędkości wpłynął na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym?
Cele szczegółowe	1. Czy właściwie wybrano lokalizację miejsc na odcinkowy pomiar prędkości pod względem zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym? 2. Czy system odcinkowego pomiaru prędkości działa prawidłowo? 3. Czy analizowano wpływ odcinkowego pomiaru prędkości na zmniejszenie liczby zdarzeń drogowych i czy wyciągano wnioski z tej analizy oraz jakie były efekty funkcjonowania odcinkowego pomiaru prędkości? 4. Czy zapewniono sprawne i skuteczne egzekwowanie kar za wykroczenia na opp?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Ministerstwo Infrastruktury, Główny Inspektorat Transportu Samochodowego oraz siedem Delegatur Terenowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Kontrola została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą R/18/001 „Funkcjonowanie odcinkowego pomiaru prędkości w ruchu drogowym w województwach małopolskim i świętokrzyskim", przeprowadzoną w Delegaturze Południowej GITD. Kontrolą koordynowaną i rozpoznawczą objęto zatem wszystkie delegatury GITD, na terenie których zlokalizowano opp utworzone w ramach Projektu.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono we wszystkich jednostkach na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2015–2018 oraz działania wcześniejsze związane z realizacją Projektu.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano z 13 komend wojewódzkich Policji informacje dotyczące wypadkowości w miejscach lokalizacji urządzeń do opp i sąsiadujących z nimi, z 12 jednostek GDDKiA informacje o zmianach organizacji ruchu na odcinkach dróg objętych nadzorem urządzeń do opp, skutkujących zmianami dopuszczalnych limitów prędkości, a z GDDKiA uzyskano informację na temat uzgodnień lokalizacji opp.
Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych	Czynności kontrolne rozpoczęto 5 listopada 2018 r. i zakończono 19 marca 2019 r.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Na 16 lipca 2019 r. pięć wniosków pokontrolnych zostało zrealizowanych, natomiast trzy – pozostawało niezrealizowane.
Liczba i sposób rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych do wystąpień pokontrolnych	Do trzech wystąpień zgłoszono 22 zastrzeżenia, z których jedno zostało uwzględnione w części, pozostałe zaś oddalone.
Finansowe rezultaty kontroli	Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 3.155.397.749 zł, w tym rezultaty stanowiące uszczuplenie środków finansowych 3.154.822.949 zł, a kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 574.800 zł.
Pozostałe informacje	Kontrola pt. „Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym" została przeprowadzona w związku z propozycją organu Sejmu RP.

Wykaz jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk
2.	Delegatura w Białymstoku	Główny Inspektorat Transportu Drogowego	Alvin Gajadhur
3.	Delegatura w Białymstoku	Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Północno-Wschodnia w Białymstoku	Alvin Gajadhur
4.	Delegatura w Łodzi	Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Centralna w Łodzi	Alvin Gajadhur
5.	Delegatura w Lublinie	Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Wschodnia w Lublinie	Alvin Gajadhur
6.	Delegatura w Katowicach	Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Śląska w Katowicach	Alvin Gajadhur
7.	Delegatura w Rzeszowie	Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Południowo-Wschodnia w Rzeszowie	Alvin Gajadhur
8.	Delegatura we Wrocławiu	Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Południowo-Zachodnia we Wrocławiu	Alvin Gajadhur
9.	Delegatura w Zielonej Górze	Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Północno-Zachodnia w Gorzowie Wielkopolskim	Alvin Gajadhur

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	**Nazwa jednostki kontrolowanej**	**Ocena kontrolowanej działalności**	**Stany mające wpływ na wydaną ocenę:**	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Infrastruktury	w formie opisowej		Brak ze strony Ministra Infrastruktury instrumentów nadzoru nad przygotowaniem i realizacją Projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”. Brak wystarczających działań w celu usunięcia zgłaszanych przez GITD problemów w funkcjonowaniu centralnego systemu nadzoru nad ruchem drogowym oraz ustalania i karania sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego.

<table>
<tr><th rowspan="2">Lp.</th><th rowspan="2">Nazwa jednostki kontrolowanej</th><th rowspan="2">Ocena kontrolowanej działalności</th><th colspan="2">Stany mające wpływ na wydaną ocenę:</th></tr>
<tr><th>prawidłowe</th><th>nieprawidłowe</th></tr>
<tr><td>2.</td><td>Główny Inspektorat Transportu Drogowego</td><td>w formie opisowej</td><td>GITD prawidło realizował wymagane czynności kontrolne i sprawdzające funkcjonowanie urządzeń do opp. Liczba awarii tych urządzeń systematycznie malała. Inspektorat podejmował działania zmierzające do ukarania sprawców zarejestrowanych wykroczeń drogowych w oparciu o procedury wyznaczone przepisami prawa oraz stosownie do możliwości kadrowych.</td><td>Osiem z 29 lokalizacji opp nie spełniało kryterium wysokiej wypadkowości i jej skutków (szczególnie ofiar śmiertelnych).
Kolejne trzy lokalizacje opp umieszczono na 10 kilometrowym odcinku drogi krajowej nr 7, co było niecelowe i niegospodarne, gdyż uniemożliwiło objęcie urządzeniami dwóch innych odcinków dróg.
Funkcjonowanie dziewięciu opp nie wpłynęło dotychczas na osiągnięcie zakładanych korzyści społecznych, w tym w sześciu z nich wypadki lub ich skutki się pogorszyły.
Nie zapewniono ciągłości legalizacji urządzeń na trzech opp, co pozbawiło Inspekcję możliwości rejestracji wykroczeń przez 156 dni.
Przedawnieniu uległo prawie 60% wykroczeń, na skutek niewystarczającej liczby pracowników i braku postulowanych zmian prawnych.
Programowano też urządzenia rejestrujące na progi wyższe niż określony w Prawie o ruchu drogowym dopuszczalny błąd kierowcy, co zmniejszało nawet 8-krotnie liczbę rejestrowanych wykroczeń.</td></tr>
<tr><td>3.</td><td>Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Północno-Wschodnia w Białymstoku</td><td>w formie opisowej</td><td colspan="2" rowspan="7">Prawidłowe i nieprawidłowe stany ustalone w Delegaturach Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego były podstawą do sformułowania oceny w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego.</td></tr>
<tr><td>4.</td><td>Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Centralna w Łodzi</td><td>w formie opisowej</td></tr>
<tr><td>5.</td><td>Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Wschodnia w Lublinie</td><td>w formie opisowej</td></tr>
<tr><td>6.</td><td>Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Śląska w Katowicach</td><td>w formie opisowej</td></tr>
<tr><td>7.</td><td>Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Południowo-Wschodnia w Rzeszowie</td><td>w formie opisowej</td></tr>
<tr><td>8.</td><td>Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Południowo-Zachodnia we Wrocławiu</td><td>w formie opisowej</td></tr>
<tr><td>9.</td><td>Główny Inspektorat Transportu Drogowego Delegatura Północno-Zachodnia w Gorzowie Wielkopolskim</td><td>w formie opisowej</td></tr>
</table>

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Regulacje dotyczące funkcjonowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących

Regulacje prawne związane z funkcjonowaniem opp oraz innych urządzeń elektronicznego nadzoru nad ruchem drogowym (fotoradarów, rejestratorów przejazdu na czerwonym świetle) zostały zawarte w Prawie o ruchu drogowym. I tak:

- art. 20 Prawa o ruchu drogowym określa limity dopuszczalnej prędkości pojazdów w zależności od rodzaju drogi i jej lokalizacji oraz w zależności od rodzaju pojazdu.
- art. 129 g ust. 1 Prawa o ruchu drogowym określa m.in., że do zadań Inspekcji Transportu Drogowego należy ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, naruszeń przepisów ruchu drogowego, dotyczących m.in. przekraczania dopuszczalnej prędkości.
- art. 129 g ust. 2 Prawa o ruchu drogowym określa zakres rejestrowanych przez Inspekcję Transportu Drogowego danych przy pomocy tych urządzeń, prowadzenie przez nią czynności wyjaśniających, w tym kierowanie wniosków do sądu o ukaranie sprawców wykroczeń oraz działania w zakresie obsługi urządzeń (ich bieżącą obsługę i eksploatację oraz import danych zarejestrowanych przez urządzenia).

W Prawie o ruchu drogowym zagadnienia dotyczące opp zostały uregulowane szczególnie w art. 129h ust. 2, w którym wskazano, że*:* „W szczególnie uzasadnionych bezpieczeństwem ruchu drogowego przypadkach Inspekcja Transportu Drogowego może ujawniać naruszenia przepisów ruchu drogowego w zakresie o jakim mowa w art. 129g ust. 1 lit. a, również za pomocą urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi. …" określono również – tytułem przykładu – dane rejestrowane przez urządzenia opp: obraz pojazdu, którym kierujący naruszył przepisy ruchu drogowego wraz z numerem rejestracyjnym pojazdu, datę, czas oraz określenie odcinka drogi, na której popełniono wykroczenie, średnią prędkość pojazdu, prędkość dopuszczalną na tym odcinku, numer identyfikacyjny urządzenia rejestrującego.

Obecnie nie ma regulacji wykonawczych dotyczących: warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące w tym opp, w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych. Rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji urządzeń rejestrujących z 14 marca 2013 r. (wydane na podstawie art. 129h ust. 5 pkt 1 i 3 Prawa o ruchu drogowym) obowiązywało do 1 stycznia 2016 r. W rozporządzeniu tym możliwość instalacji opp uzależniono od: miejsc o stałej dopuszczalnej prędkości; maksymalnej długości odcinków (10.000 m w obszarze zabudowanym i 20.000 m poza obszarem zabudowanym), wykonania analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego dla całego odcinka (obejmującej trzy ostanie lata), informację o lokalizacji wymaganą do projektu organizacji ruchu (z wyszczególnionymi informacjami o odcinku drogi, jej parametrach i otoczeniu – obiektach użyteczności publicznej), uzyskania opinii właściwego komendanta wojewódzkiego Policji w zakresie zasadności wybranej lokalizacji. Rozporządzenie to obowiązywało w okresie typowania miejsc lokalizacji opp przez Inspekcję.

Obecnie nie obowiązuje również rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (wydane na podstawie art. 129g ust. 4

Prawa o ruchu drogowym), które obowiązywało do 25 kwietnia 2016 r. Przewidziano w nim możliwość gromadzenia w centralnym systemie teleinformatycznym obrazów i danych rejestrowanych w postaci elektronicznej w momencie popełnienia naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierującego pojazdem. Określono również przekazywanie danych z urządzeń rejestrujących do centralnego systemu przewodowo, bezprzewodowo lub na informatycznych nośnikach danych w formie zaszyfrowanej, a na Głównego Inspektora Transportu Drogowego nałożono obowiązek zabezpieczenia transmisji poprzez zastosowanie odpowiednich technik kryptograficznych. Określone zostały również ramy czasowe przechowywania ww. danych – dwa lata od dnia zarejestrowania wykroczenia.

Dotychczas nie zostało wydane rozporządzenie określające wzory dokumentów stosowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, przewidziane w art. 129 g ust. 5 Prawa o ruchu drogowym (wszedł w życie 31 grudnia 2010 r.).

Funkcjonowanie opp, jako kilkukilometrowych odcinków, o stałej dopuszczalnej prędkości i zapewnienie ciągłej możliwość rejestracji wykroczeń na tych odcinkach (tym samym możliwości karania użytkowników ruchu drogowego przekraczających dopuszczalną prędkość), wymaga stabilnej sytuacji na takich odcinkach w zakresie organizacji ruchu. Wszelkie zmiany w organizacji ruchu na takich odcinkach mogą mieć wpływ na dalsze ich funkcjonowanie. Istniejące regulacje w tym zakresie – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem[110] – nie nakłada na zarządców dróg obowiązku informowania Inspekcji o zmianach w organizacji ruchu, w tym na odcinkach, na których są zainstalowane urządzenia opp.

Również istotnym elementem jest karanie za wykroczenia w ruchu drogowym zarejestrowane przez urządzenia i niestosowanie się do żądań uprawnionych organów, spenalizowane w Kodeksie wykroczeń:

- art. 92a „Kto prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, podlega karze grzywny”,
- art. 96 „Tej samej karze podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie”.

W przypadku wykroczeń zarejestrowanych za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących wydłużone zostały terminy karania sprawców. Od 15 listopada 2018 r. zgodnie z art. 97 § 1 pkt 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego w przypadku zarejestrowania popełnienia wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego upływa po 60 dniach od dnia ustalenia sprawcy wykroczenia[111]. Do 15 listopada 2018 r. możliwość nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego mogła nastąpić do 180 dni od ujawnienia czynu. Inspekcja Transportu Drogowego za dzień ujawnienia czynu traktowała dzień jego popełnienia (tj. zarejestrowanie przez urządzenia wykroczenia). Po tym czasie pozostaje jeszcze możliwość wniesienia wniosku o ukaranie do sądu, do czasu przedawnienia karalności wykroczenia, które następuje po upływie roku od popełnienia wykroczenia – art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń – karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu. Zgodnie z art. 57§ 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia podstawą do wszczęcia wykroczenia jest wniosek złożony do sądu.

[110] Dz. U. z 2017 r. poz. 784.
[111] Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCY KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1) ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.),
2) ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.),
3) ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 58, ze zm.),
4) ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r. poz. 821),
5) ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.),
6) rozporządzenie 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) – uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r.,
7) rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (Dz. U. poz. 565) – uchylone z dniem 25 kwietnia 2016 r.,
8) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784),
9) rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Transportu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1330),
10) rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr. 220 poz. 2181, ze zm.),
11) zarządzenie nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M. P. poz. 820, ze zm.).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczpospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Senacka Komisja Infrastruktury
10. Minister Infrastruktury
11. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
12. Minister Sprawiedliwości
13. Główny Inspektor Transportu Drogowego
14. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
15. Komendant Główny Policji