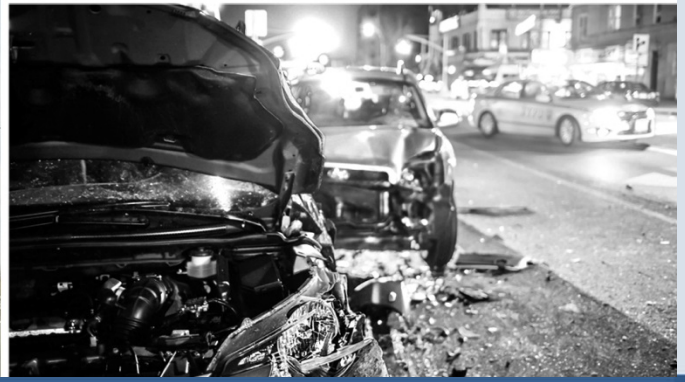
Źródło: Materiały kontrolne NIK; stock.adobe.com



Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym

Lata 2015–2018

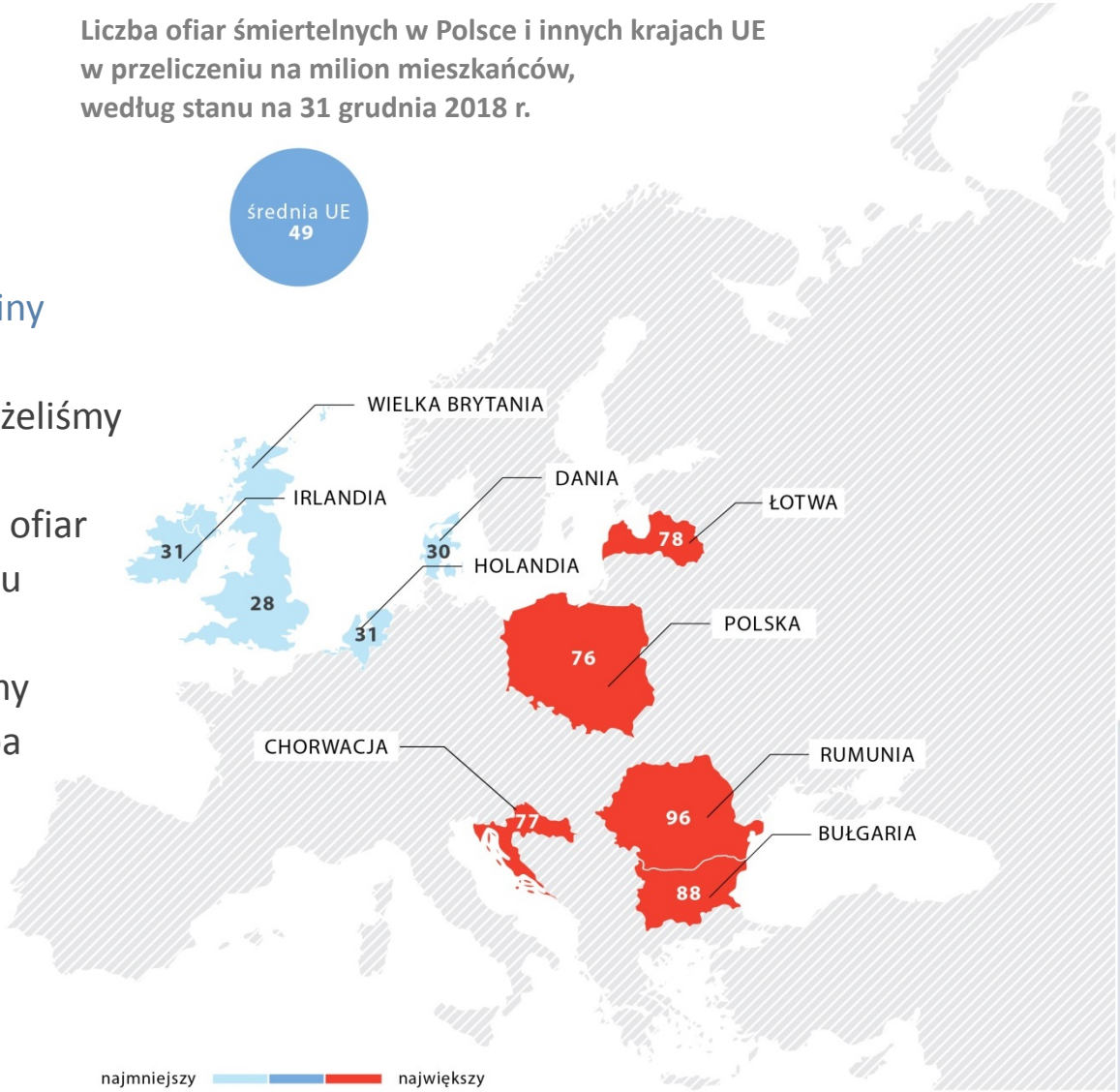
Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, wrzesień 2019 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- W latach 2010–2018 średnio co dwie i pół godziny na polskich drogach ginął człowiek, tym samym należeliśmy do krajów UE o jednym z najwyższych wskaźników ofiar śmiertelnych w przeliczeniu na milion mieszkańców. W 2018 roku zajmowaliśmy 25. miejsce – większa liczba ofiar śmiertelnych była jedynie w Chorwacji, na Łotwie, w Bułgarii i Rumunii.

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

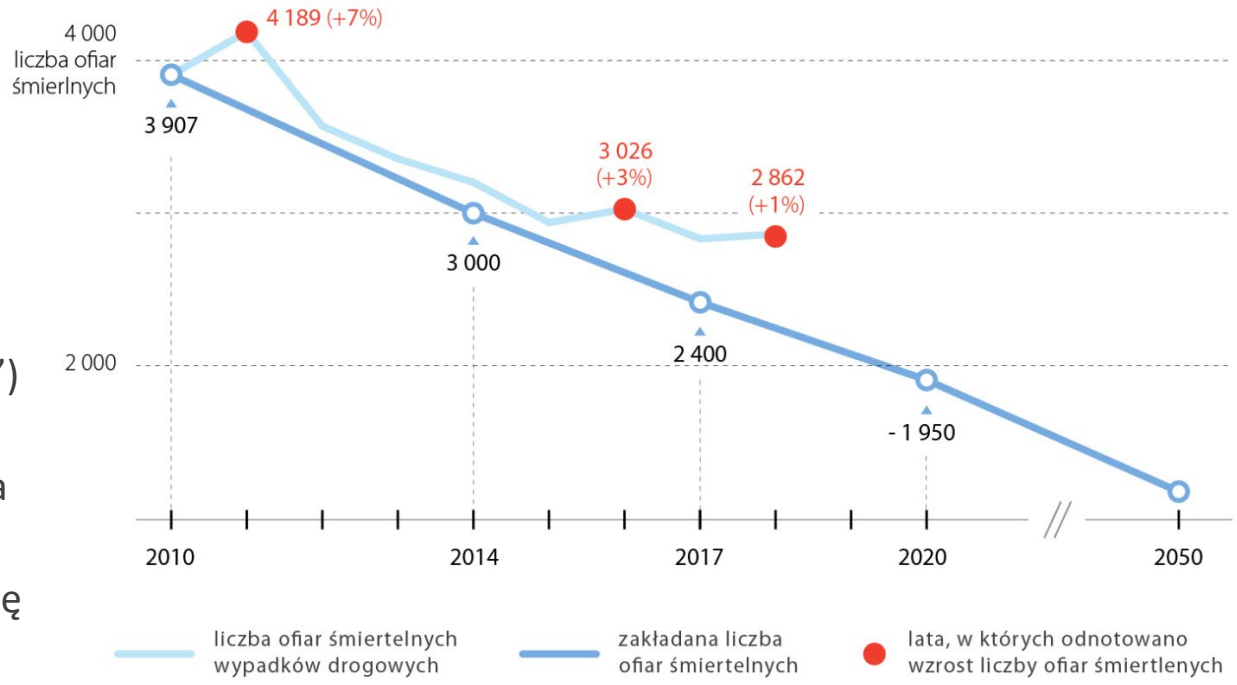


Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych ze strony internetowej Europejskiego Urzędu Statystycznego – https://ec.europa.eu/eurostat.

02 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Dane dotyczące ofiar śmiertelnych wypadków drogowych zdecydowanie odbiegały zatem od głównych założeń programów unijnych („Białej Księgi Transportu”) i krajowych (Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego) w zakresie zmniejszania się liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych.

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

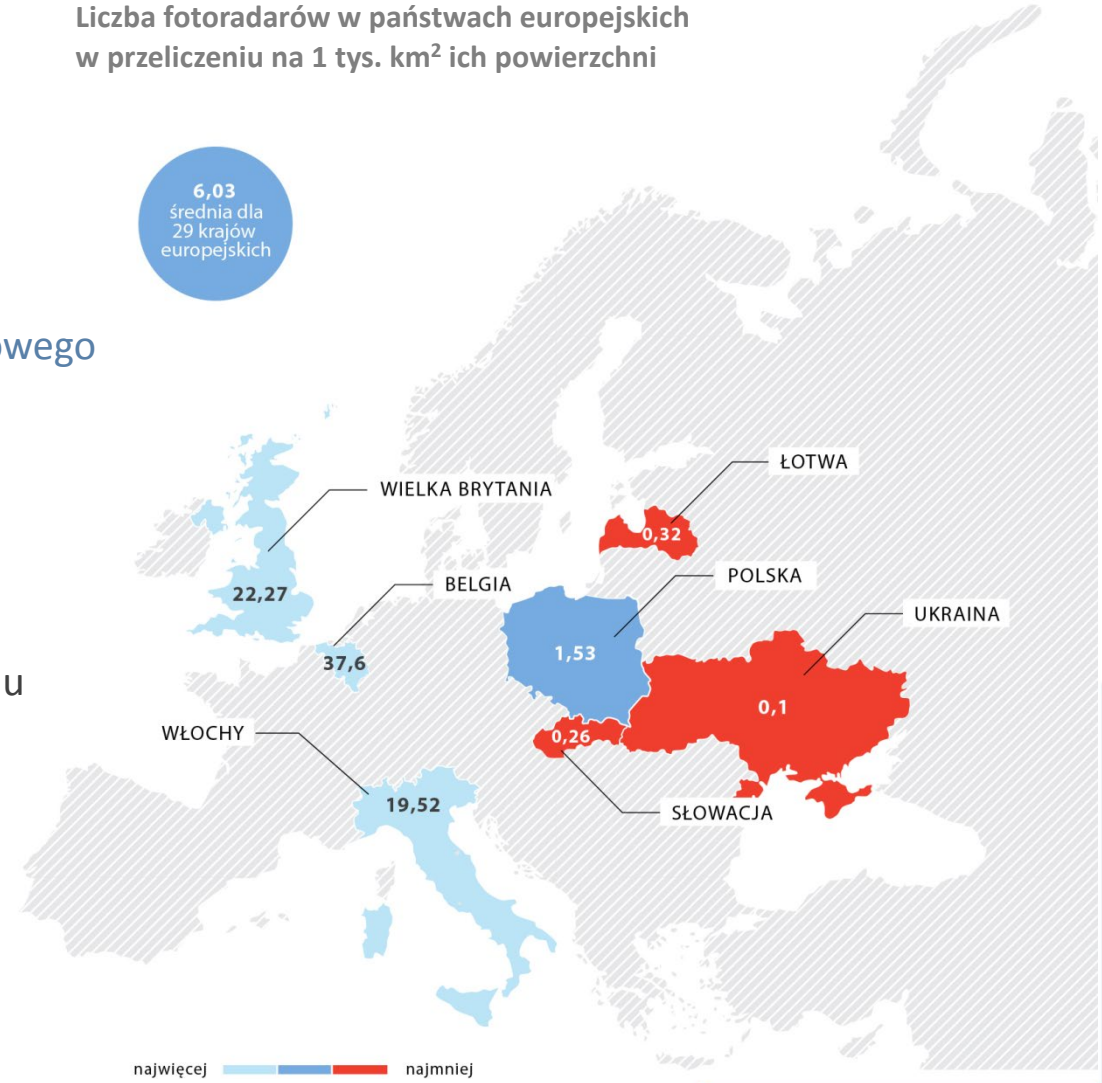


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych na temat strategii i długofalowych celów związanych z bezpieczeństwem w ruchu drogowym, określonych w NPBRD i „Białej księdze transportu”.

03 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Obecnie w Polsce jedyną instytucją zarządzającą stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi jest Główny Inspektorat Transportu Drogowego (GITD). Liczba tych urządzeń daleko odbiega jednak od liczby w innych krajach. Wskaźnik liczby fotoradarów stacjonarnych w przeliczeniu na 1000 km^2 powierzchni kraju jest blisko cztery razy niższy niż średnia dla 29 krajów europejskich.

Liczba fotoradarów w państwach europejskich w przeliczeniu na 1 tys. km^2 ich powierzchni



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

04 Co kontrolowaliśmy?

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

- Czy właściwie wybrano lokalizację miejsc na opp pod względem zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym?
- Czy system opp działa prawidłowo?
- Czy analizowano wpływ opp na zmniejszenie liczby zdarzeń drogowych i czy wyciągano wnioski z tej analizy oraz jakie były efekty funkcjonowania opp?
- Czy zapewniono sprawne i skuteczne nakładanie kar za wykroczenia na odcinkach dróg objętych nadzorem urządzeń do opp?

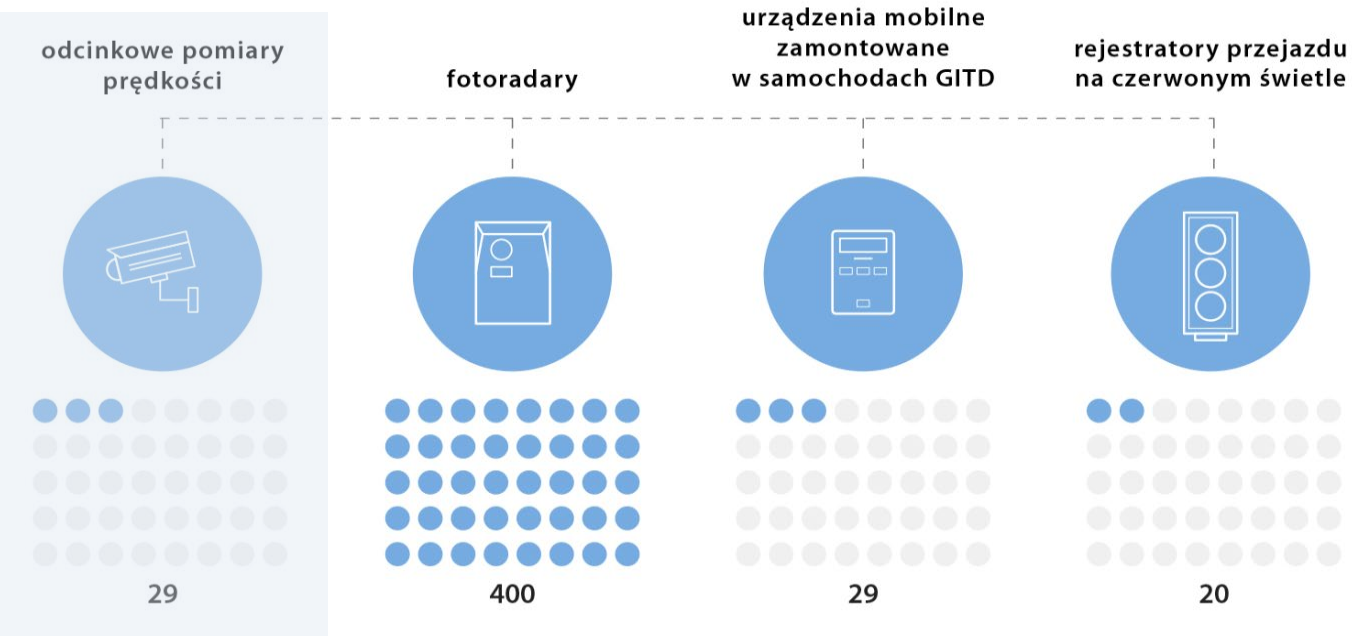
05 Kogo kontrolowaliśmy?

Kontrolą NIK objęto Ministerstwo Infrastruktury i osiem jednostek organizacyjnych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, w tym:

- Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) z siedzibą w Warszawie
- siedem delegatur terenowych
  - północno-wschodnią w Białymstoku
  - wschodnią w Lublinie
  - południowo-wschodnią w Rzeszowie
  - śląską w Katowicach
  - południowo-zachodnią we Wrocławiu
  - centralną w Łodzi
  - północno-zachodnią w Gorzowie Wlkp.

Źródło: Opracowanie własne NIK.

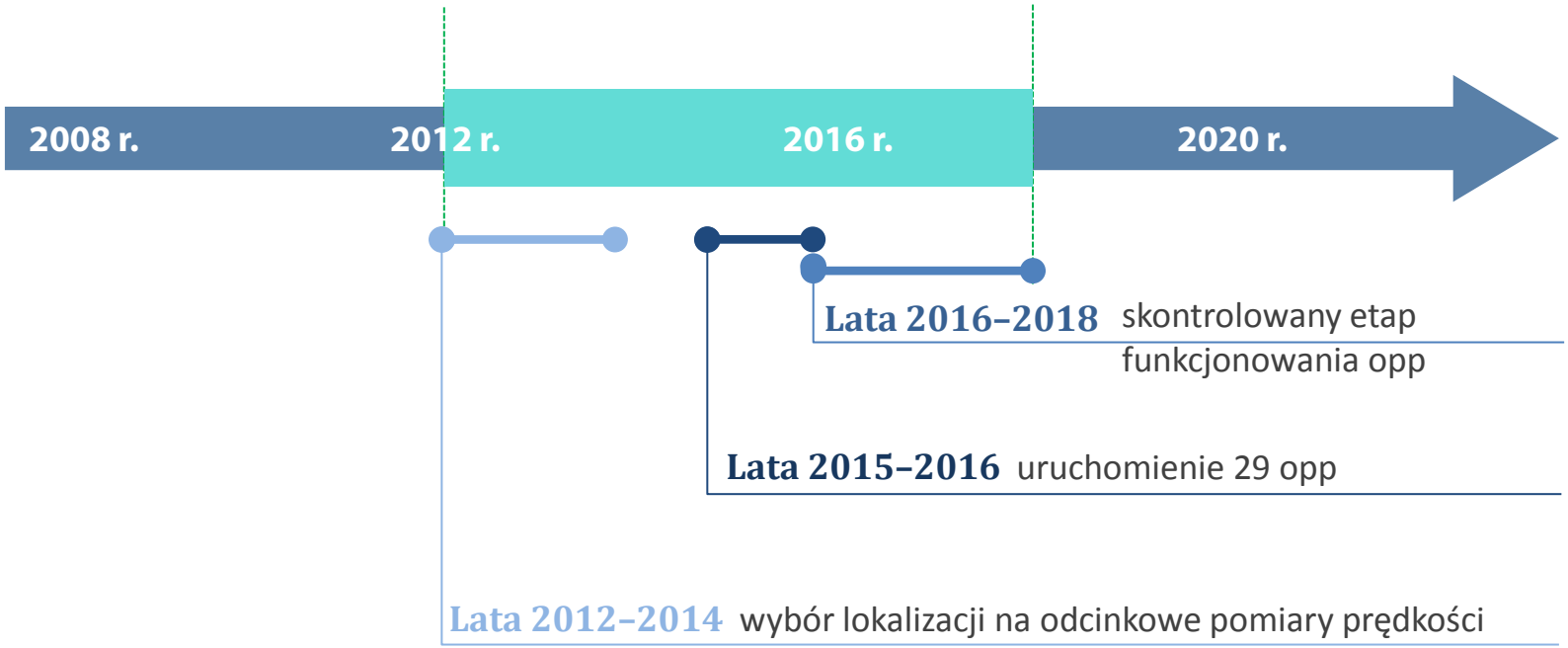
Stwierdzony stan – założenia Projektu dotyczące nadzoru nad częścią dróg krajowych przez poszczególne urządzenia rejestrujące



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

- System opp stanowił część systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, stworzonego w ramach Projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, którego etap realizacji trwał pięć lat i zakończył się w 2015 roku. W ramach Projektu zakupiono 478 urządzeń, w tym 29 do odcinkowego pomiaru prędkości.

Stwierdzony stan – odcinkowy pomiar prędkości w systemie automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym



Lata 2012–2018 okres poddany kontroli od wyboru lokalizacji do etapu funkcjonowania opp

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Stwierdzony stan – projekt „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” – założenia, cele i korzyści społeczne

cel główny

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

korzyści społeczne

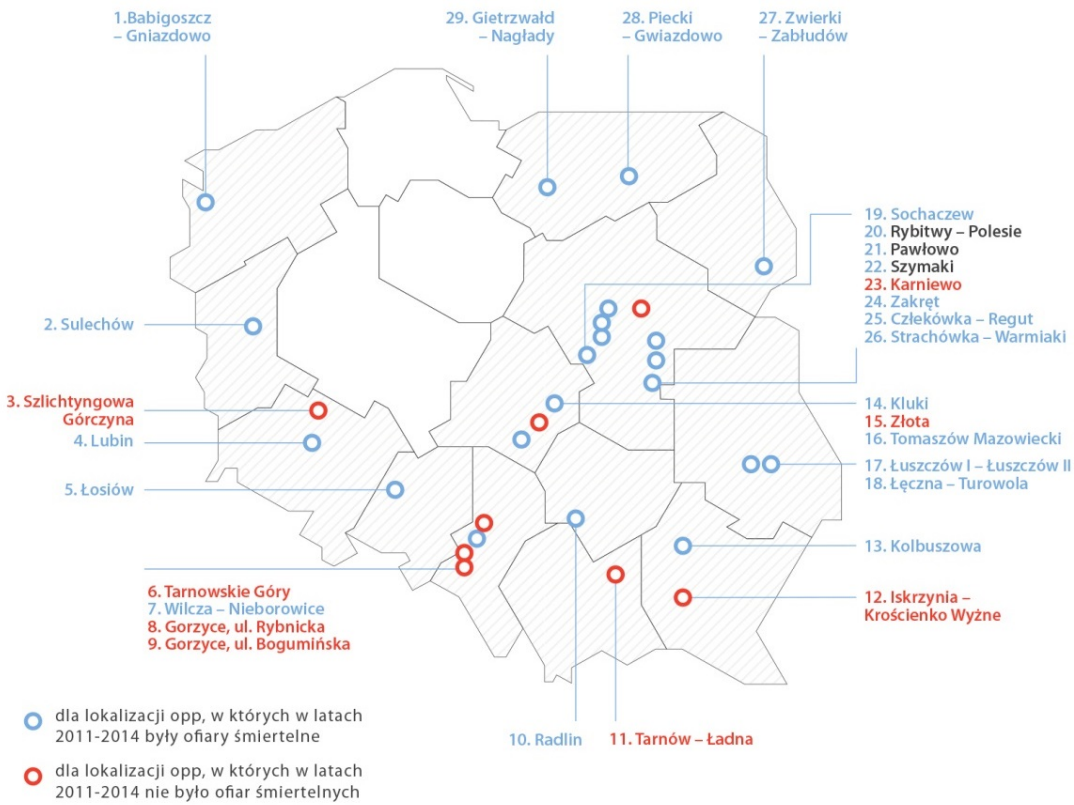
coroczne zmniejszanie się, począwszy od 2016 r., liczby wypadków drogowych o 19%, ofiar śmiertelnych o 36% i rannych o 18% – w stosunku do wartości prognozowanych na dany rok w przypadku niezrealizowania Projektu

cele szczegółowe

- zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych skutkujące zmianą postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego
- wzrost efektywności procesów administracji związanych z procedurą ustalania sprawcy naruszenia i wymierzania odpowiedniej kary poprzez zwiększenie automatyzacji procesu
- racjonalizacja wydatków administracji ponoszonych w trakcie wykrywania i karania za naruszenia drogowe

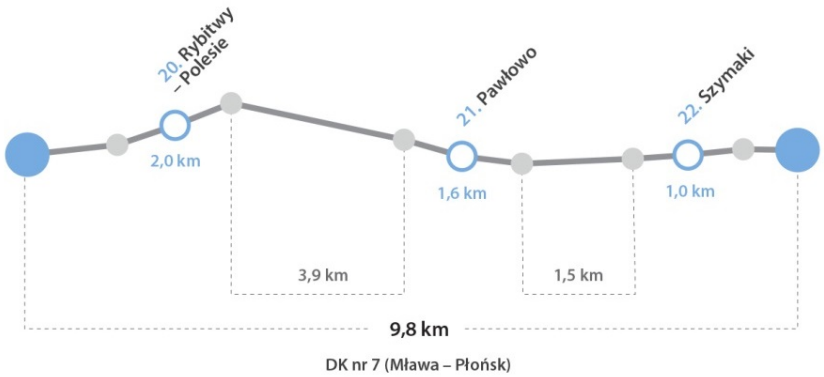
Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie wniosku o dofinansowanie i Studium wykonalności Projektu.

Stwierdzony stan – lokalizacje opp i ich charakterystyka



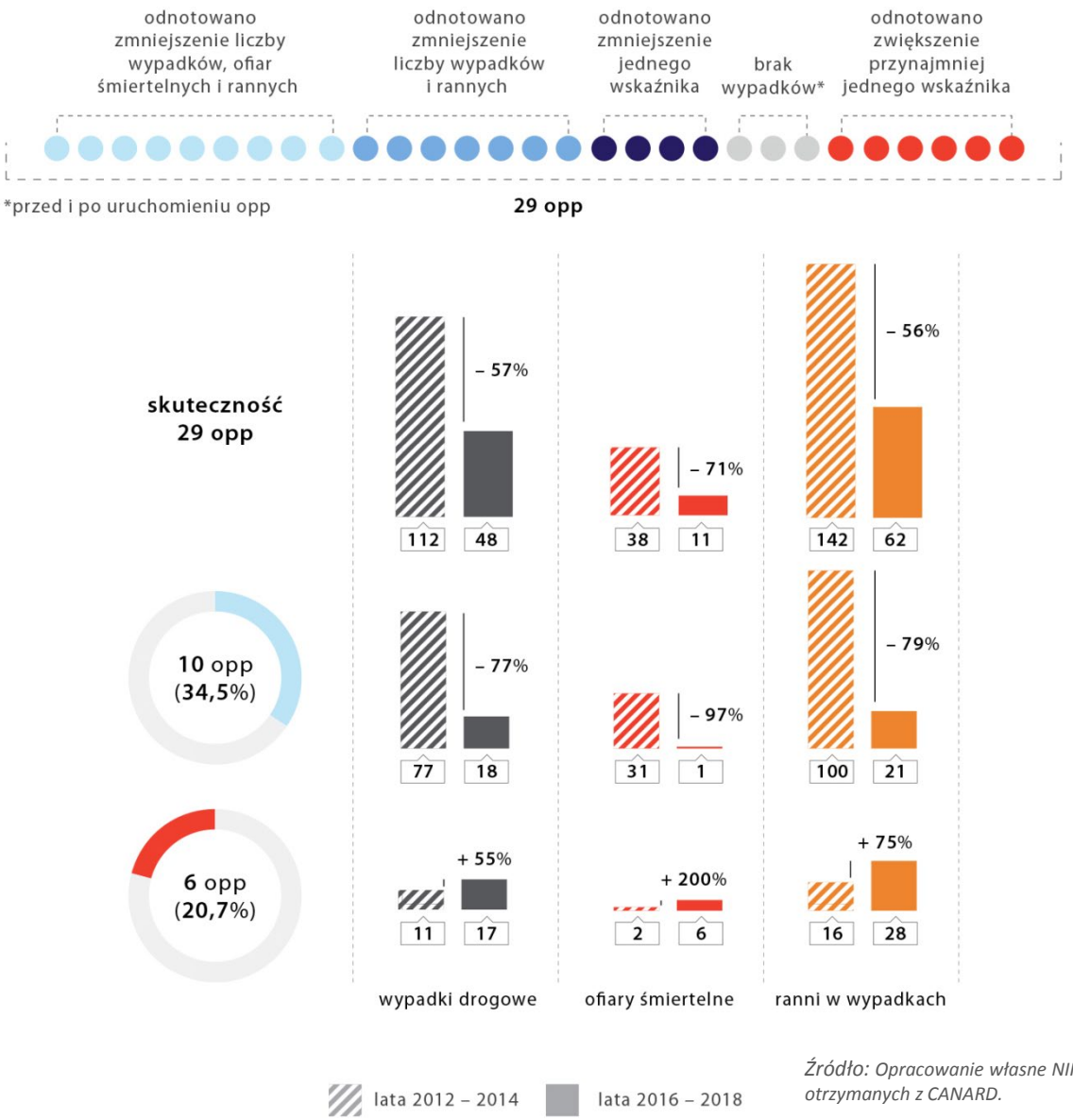
- Właściwie rozmieszczono 18 z 29 (62%) urządzeń do opp, instalując je na odcinkach dróg krajowych charakteryzujących się wysoką wypadkowością i jej skutkami (ofiarami).

  Takich warunków nie spełniało osiem lokalizacji (28%), a trzy kolejne (10%) w sposób niecelowy i niegospodarny zlokalizowano na 10-kilometrowym odcinku DK nr 7.



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

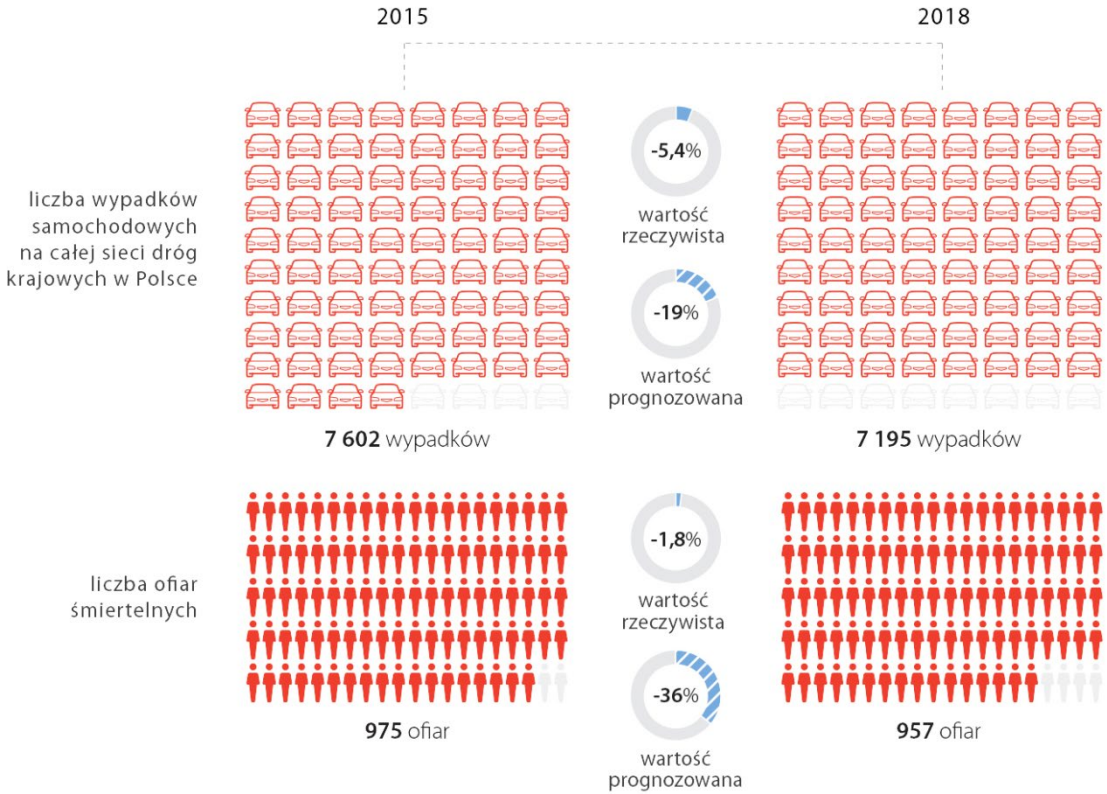
Stwierdzony stan – skuteczność funkcjonowania opp



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

- Skuteczność funkcjonowania opp była zróżnicowana. W stosunku do lat 2012–2014, po uruchomieniu opp na 10 (34%) z nich odnotowano zmniejszenie się liczby wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych. Na dziewięciu kolejnych wskaźniki te nie uległy zmniejszeniu, a na sześciu z nich przynajmniej jeden wzrósł.
- Na fragmentach dróg krajowych objętych nadzorem urządzeń do opp zmniejszyła się w stosunku do lat 2012–2014 liczba wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych. Rezultaty te uzyskano jednak głównie na 10 odcinkach dróg charakteryzujących się stosunkowo wysoką wypadkowością przed realizacją Projektu.

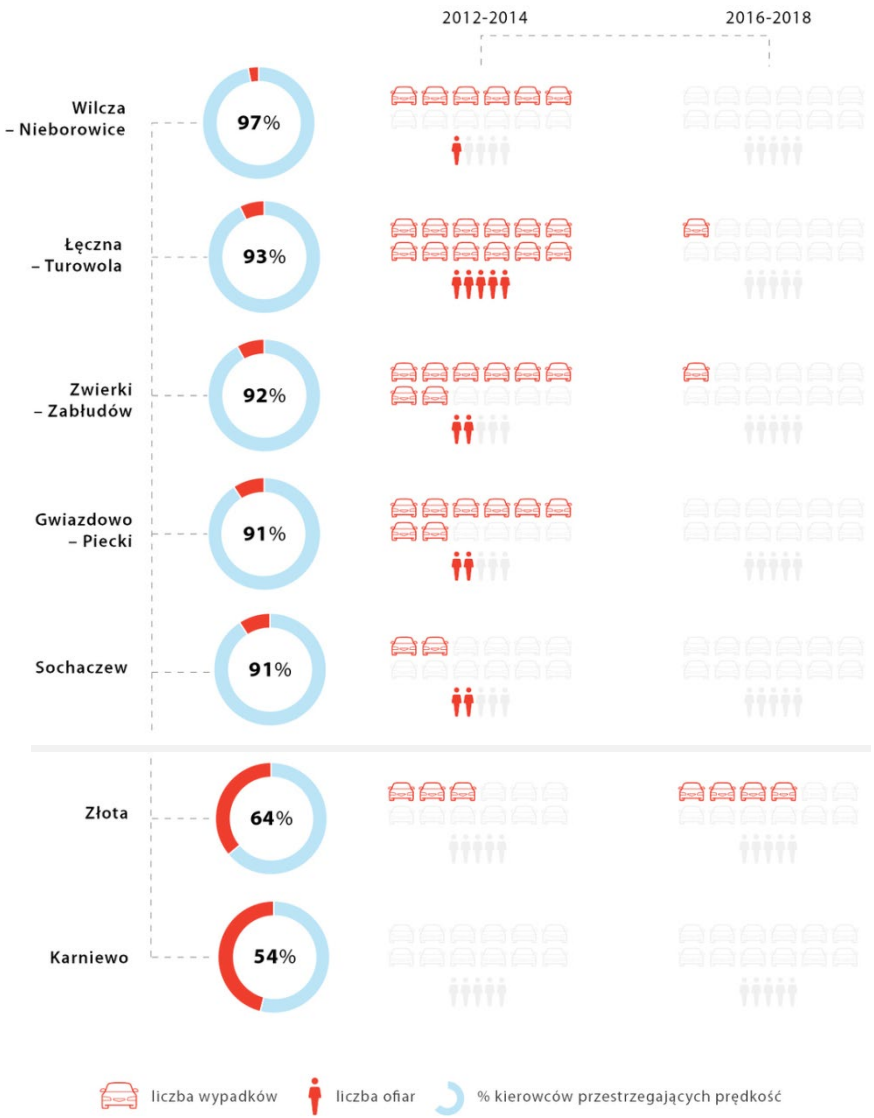
Stwierdzony stan – skuteczność funkcjonowania opp w zakresie zmniejszenia liczby wypadków drogowych i ofiar śmiertelnych w porównaniu z wartościami prognozowanymi



- Nadzorem urządzeń do opp objęto jedynie 77,1 km dróg krajowych z 290 km planowanych, co stanowiło niespełna 1% dróg tej kategorii nadzorowanych przez GITD. Tym samym funkcjonowanie opp miało ograniczoną możliwość wpływu na osiągnięcie celu i korzyści określonych dla całego Projektu. W 2018 roku, w stosunku do roku 2015, osiągnięte rezultaty znacząco odbiegały od wartości prognozowanych.

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.

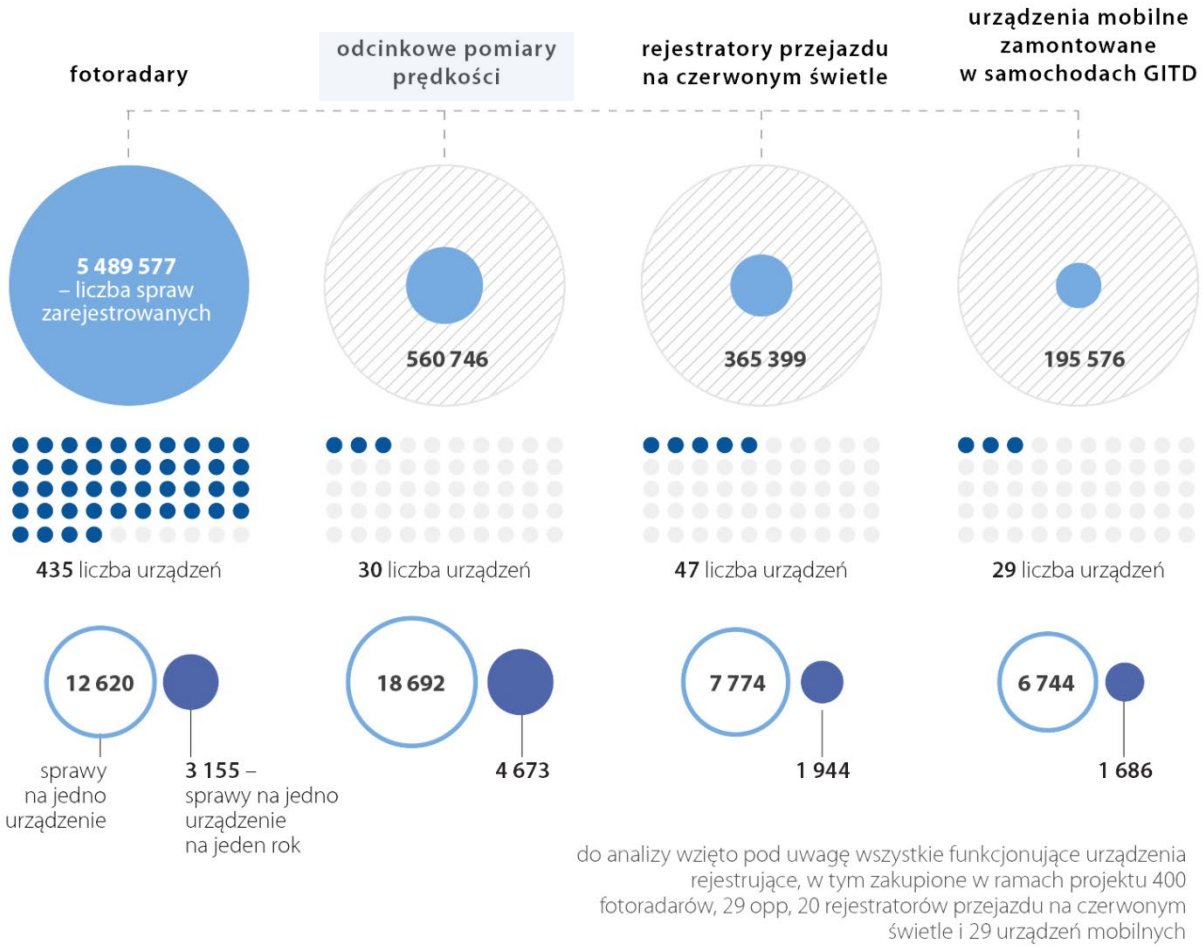
Stwierdzony stan – zachowania kierowców na poszczególnych opp, ze szczególnym uwzględnieniem lokalizacji, które najmniej i najbardziej wpłynęły na zdyscyplinowanie kierowców



- Uruchomienie odcinkowych pomiarów prędkości wpłynęło dyscyplinująco, choć w różnym stopniu, na kierujących pojazdami. Ponad 70% z nich poruszało się na 27 (93%) odcinkach z dozwoloną prędkością. Odsetek kierowców przestrzegających dopuszczalnej prędkości oraz liczba wypadków drogowych i ofiar była mniejsza na opp, utworzonych w miejscach z dużą liczbą wypadków i ofiar przed ich utworzeniem.

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

Stwierdzony stan – wykroczenia zarejestrowane w latach 2015–2018 na opp w porównaniu z innymi urządzeniami działającymi w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym



- W wartościach przypadających na jedno urządzenie, opp rejestrowało średniorocznie najwięcej wykroczeń – o niespełna 50% więcej niż fotoradar i ponad dwukrotnie więcej niż urządzenie rejestrujące przejazd pojazdu na czerwonym świetle i urządzenie mobilne.

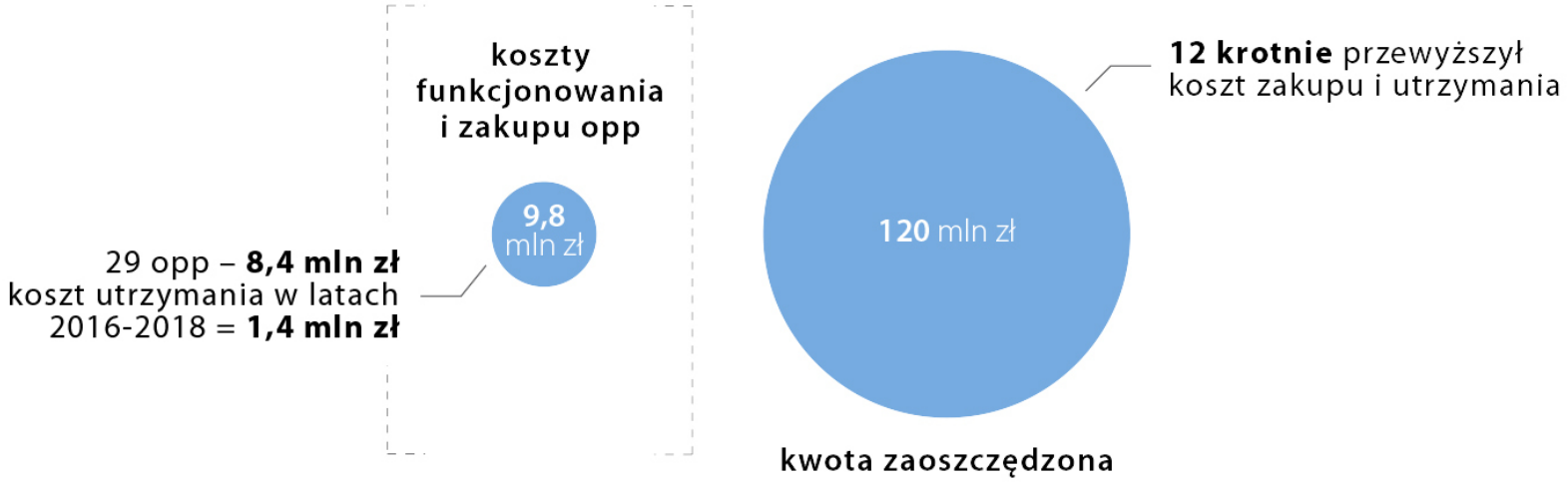
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych o zarejestrowanych wykroczeniach uzyskanych w trakcie kontroli w CANARD.

Stwierdzony stan – zdjęcia wykonane w porze nocnej na opp bez doświetlenia

- Ponad 67 tys. (12%) spraw zarejestrowanych na opp w latach 2015–2018 było odrzucanych z procedowania z powodu nieczytelności zdjęć, której przyczyną był brak na opp dodatkowego oświetlenia.
  Tym samym urządzenia te nie były skutecznym narzędziem do nadzoru nad ruchem drogowym w porze nocnej. Szacunkowa wartość nienałożonych kar z tego tytułu wyniosła 14,7 mln zł, a koszt nabycia dodatkowego doświetlenia to ok. 2,9 mln zł.

Źródło: Materiały z kontroli NIK.

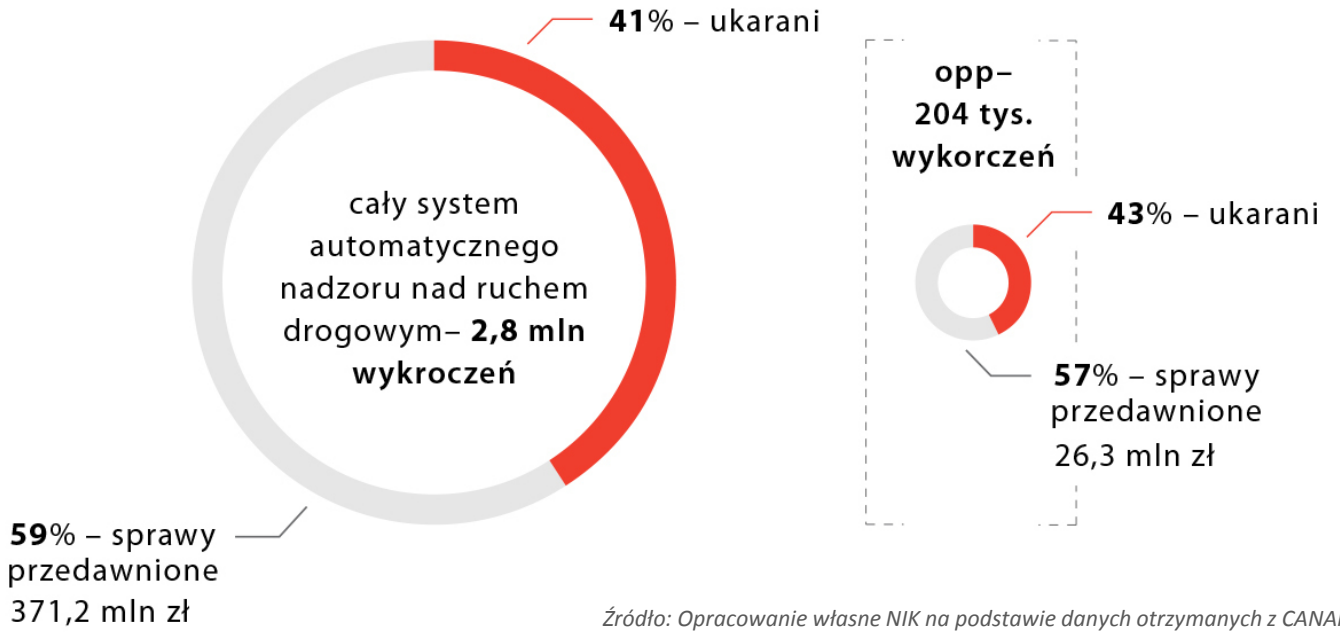
Stwierdzony stan – efektywność działania urządzeń do opp – koszty funkcjonowania i efekty wynikające z unikniętych wypadków i ich skutków



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

- Funkcjonowanie opp, w przeliczeniu na oszacowane koszty jednego wypadku oraz koszty ofiar śmiertelnych, przyniosło szacunkowy efekt korzyści społecznych w wysokości 120 mln zł, który ponad 12-krotnie przewyższył koszty zakupu i utrzymania tych urządzeń.

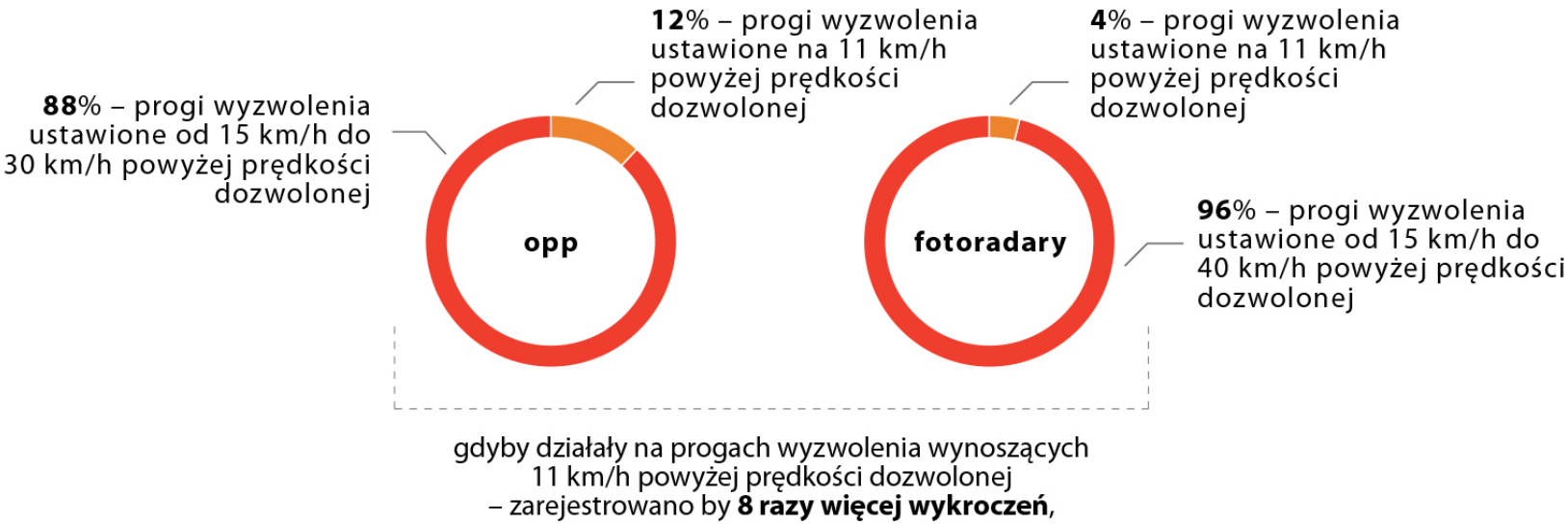
Stwierdzony stan – liczba wykroczeń przedawnionych w latach 2015–2017



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

- W latach 2015–2017 na opp zarejestrowano niespełna 204 tys. wykroczeń, z których nieco ponad 89 tys. zakończyło się nałożeniem grzywny w postaci mandatu karnego, a kolejny 1 tys. – skierowaniem sprawy do sądu. Pozostałe 115 tys. wykroczeń uległo przedawnieniu. Szacunkowa wartość przedawnionych wykroczeń zarejestrowanych na opp wyniosła 26,3 mln zł, co stanowiło 7% wartości wykroczeń zarejestrowanych przez wszystkie urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

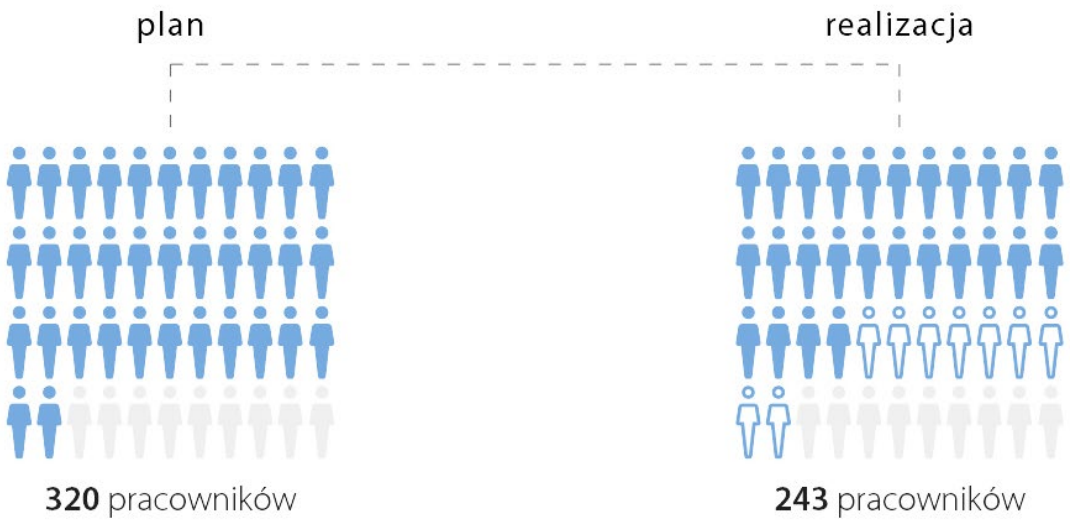
Stwierdzony stan – skutki programowania progu wyzwolenia urządzeń rejestrujących powyżej 11 km/h



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

- Programowano też urządzenia do opp znacznie powyżej wartości określonej w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym (10 km/h powyżej prędkość dopuszczalną), co szacunkowo piętnastokrotnie zmniejszało liczbę procedowanych spraw i uniemożliwiło nałożenie kar za przekroczenie prędkości na odcinkowych pomiarach prędkości, wynoszących co najmniej 410 mln zł. W przypadku wszystkich urządzeń systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wartość ta wynosiła aż 2,8 mld zł.

Stwierdzony stan – zatrudnienie w CANARD i delegaturach terenowych GITD w porównaniu do przewidywanego w Studium wykonalności oraz skutki niepełnego zatrudnienia



- Głównym powodem dopuszczenia do przedawnień i „programowania” progów wyzwolenia był brak wystarczającej liczby pracowników w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego.

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

Ocena ogólna (1)

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.

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.

Ocena ogólna (2)

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.

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 głównie z uwagi na niewystarczającą liczbę pracowników.

Ocena ogólna (3)

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). Szacunkowo piętnastokrotnie zmniejszało to liczbę procedowanych spraw i uniemożliwiło nałożenie 410,2 mln zł kar. Zmniejszało to poczucie nieuchronności kary oraz negatywnie wpływało na zakładaną w Projekcie redukcję liczby naruszeń w ruchu drogowym.

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.

Uwagi

NIK zwraca uwagę, że od 1998 roku na terenie Unii Europejskiej, a w Polsce od 2000 roku, 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 (np. przy 41 km/h prędkościomierze mogą zawyżać wskazanie maksymalnie o 8,1 km/h, a przy 90 km/h – o 13 km/h). Zatem próg tolerancji przy rejestrowaniu wykroczeń za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących wynikający z delegacji art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym dubluje się 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).

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.
- Zmiana rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczególnych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym ruchem poprzez uwzględnienie obowiązku uprzedniego zawiadamiania GITD przez jednostki wprowadzające organizację ruchu, gdy zmiana obejmuje odcinki dróg nadzorowane przez stacjonarne urządzenia rejestrujące.
- 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.

Wnioski – Minister Infrastruktury (2)

- 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.
- Podjęcie działań w celu uzupełnienia zasobów kadrowych GITD do poziomu ustalonego w Projekcie.
- 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.

Wnioski – 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 korzyści społecznych założonych w Projekcie.
- 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
- Wyeliminowanie przedawnień w sprawach dotyczących wykroczeń ujawnionych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

Wnioski – Główny Inspektor Transportu Drogowego (2)

- 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.
- Zapewnienie ciągłości legalizacji urządzeń rejestrujących do odcinkowego pomiaru prędkości.

Źródło: Materiały kontrolne NIK; stock.adobe.com

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Białymstoku