

KPP Opatów 27.05.2013 r. – Wybrane ujęcia z nagrań policyjnego wideorejestratora

Zdjęcie nr 28

DK nr 9, m. Okalina. Dopuszczalna prędkość 70 km/h, przekroczenie o 25 km/h (4 pkt)



Zdjęcie nr 29

DK nr 9, m. Włostów. Dopuszczalna prędkość 90 km/h, przekroczenie – o 30 km/h, wyprzedzanie na zakręcie oznaczonym znakiem ostrzegawczym, na linii podwójnej ciągłej (łącznie 14 pkt)



Zdjęcie nr 30

DK nr 9, m. Lipnik. Wjazd w teren zabudowany (50 km/h), przekroczenie o 40 km/h (6 pkt)



Zdjęcie nr 31

DK nr 9, m. Lipnik. Teren zabudowany (50 km/h), przekroczenie o 110 km/h (10 pkt)



5.8. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

(aktualizacja na dzień 30 listopada 2013 r.)

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)⁹⁶.
2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069)⁹⁷.
6. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)⁹⁸.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie rozkładu czasu służby policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1471).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 września 2002 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. Nr 151, poz. 1261),
z dniem 20 czerwca 2013 r. zastąpione przez:
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz. U. z 2013 r., poz. 644).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie wykształcenia, kwalifikacji zawodowych i stażu służby, jakim powinni odpowiadać policjanci na stanowiskach komendantów Policji i innych stanowiskach służbowych oraz warunków ich mianowania na wyższe stanowiska służbowe (Dz. U. Nr 123, poz. 857 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji (Dz. U. Nr 126, poz. 877 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 132 poz. 841 ze zm.).
13. Decyzja Nr 22 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne (Dz. Urz. MSW z 2012 r., poz. 2 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 488).
15. 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. Nr 177, poz. 1729).

⁹⁶ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

⁹⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm.

⁹⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

16. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 225, poz. 1663).
17. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 6 maja 1983 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie (Dz. U. Nr 25, poz. 117).
18. Zarządzenie Nr 13 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia norm wyposażenia jednostek, komórek organizacyjnych Policji i policjantów oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 11, poz. 70 ze zm.).
19. Zarządzenie Nr 496 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie badań na zawartość w organizmie alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 40 ze zm.).
20. Zarządzenie Nr 497 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie pełnienia służby przez policjantów wykorzystujących przyrządy kontrolno-pomiarowe służące do rejestracji zachowań uczestników ruchu drogowego (Dz. Urz. KGP Nr 9, poz. 41 ze zm.).
21. Zarządzenie Nr 118 Komendanta Głównego Policji z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 42 ze zm.).
22. Zarządzenie Nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 75)⁹⁹.
23. Zarządzenie Nr 609 Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2007 r. w sprawie sposobu pełnienia służby na drogach przez policjantów (Dz. Urz. KGP Nr 13, poz. 100 ze zm.).
24. Zarządzenie Nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50 ze zm.).
25. Zarządzenie Nr 749 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP Nr 6, poz. 20 ze zm.),
z dniem 17 kwietnia 2013 r. zastąpione przez
Zarządzenie Nr 8 Komendanta Głównego Policji z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 25).
26. Zarządzenie Nr 453 Komendanta Głównego Policji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie form i metod przetwarzania informacji wspomagających kierowanie niektórymi działaniami Policji podejmowanymi w celu wykonania zadań ustawowych (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 74).
27. Zarządzenia nr 1305 Komendanta Głównego Policji z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt teleinformatyczny, telekomunikacyjny oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i użytkowania (Dz. Urz. KGP Nr 10, poz. 74).
28. Zarządzenie Nr 1147 Komendanta Głównego Policji z dnia 22 września 2011 r. w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji (Dz. Urz. KGP Nr 8, poz. 57 ze zm.).
29. Wytyczne Nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie postępowania policjantów na miejscu zdarzenia drogowego (Dz. Urz. KGP Nr 17, poz. 133).

⁹⁹ W okresie objętym kontrolą obowiązywało ono w wersji opublikowanej w Dz. Urz. KGP z 2006 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.

30. Porozumienie między Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej a Komendantem Głównym Policji z dnia 12 czerwca 2001 r. o współdziałaniu Państwowej Straży Pożarnej i Policji (niepublikowane).
31. Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21 listopada 2003 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (Dz. Urz. KGP Nr 21, poz. 124).

5.9. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
6. Minister Spraw Wewnętrznych
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Komendant Główny Policji



Warszawa, dnia 13 marca 2014 r.

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

ER- 8061745/14

Pan Krzysztof KWIATKOWSKI

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

W nawiązaniu do *Informacji o wynikach kontroli działań Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym* przesłanej w dniu 27 lutego 2014 roku (sygnatura KPB-4101-01-00/2013 P/13/100) uprzejmie informuję, że w wybranych obszarach stwierdzonych nieprawidłowości zostały podjęte stosowne działania, których przykłady prezentuję poniżej.

Nawiązując do mojego polecenia z 24 kwietnia 2013 r., we wszystkich komendach wojewódzkich Policji oraz w KSP do końca 2013r. zwiększono etaty policyjne w komórkach ruchu drogowego do wartości minimum 10% w stosunku do całego stanu etatowego tych jednostek.

W konsekwencji podjętych działań, liczba etatów - policjantów ruchu drogowego wzrosła do poziomu 9230 (tj. więcej o 1226 etatów w porównaniu ze stanem na koniec 2012r.). Kontynuując politykę zwiększenia liczebności policjantów ruchu drogowego, w dniu 29 stycznia 2014 roku, poleciłem wszystkim komendantom wojewódzkim/ Stołecznemu Policji aby na koniec 2014 r. wartość wakatów policyjnych w komórkach ruchu drogowego została zmniejszona i osiągnęła maksymalnie 5% w stosunku do ogólnej liczby wakatów danego garnizonu.

Odnosząc się do systemu szkolenia policjantów ruchu drogowego, podjęte zostały działania mające na celu zwiększenie liczby szkoleń policjantów ruchu drogowego, m.in. poprzez zmianę podejścia w realizacji dotychczasowych kursów specjalistycznych ruchu drogowego. Dotychczasowy program szkolenia został podzielony na dwa etapy tj. część ogólną oraz część szczególną. Część ogólna będzie realizowana również przez Szkołę Policji w Katowicach i Słupsku, natomiast część szczególną będzie realizowało CSP w Legionowie. Zmiany te umożliwią z jednej strony przeszkolenie większej liczby osób z części ogólnej, a z drugiej, poprzez odciążenie CSP w Legionowie zwiększone zostaną możliwości prowadzenia szkoleń policjantów w zakresie części szczególnej. Wśród dodatkowych rozwiązań rozważane jest m.in. utworzenie nowego ośrodka szkoleniowego Policji (w Sieradzu) dedykowanego policjantom ruchu drogowego. Powodzenie tego przedsięwzięcia jest jednak uzależnione od kwestii finansowych oraz logistyczno-technicznych.

W obszarze funkcjonowania Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK) podjęto i przeprowadzono szereg działań zmierzających do eliminacji występujących błędów oraz wzmocnienia nadzoru w tym zakresie, poprzez m.in:

- powołanie koordynatorów we wszystkich KWP/KSP i nadanie im uprawnień do Systemu Analitycznego,
- zorganizowanie warsztatów szkoleniowych dla koordynatorów KWP/KSP (w październiku 2013 r.),
- opracowanie wykazów rekordów zawierających błędy,
- „wizyty studyjne” w każdej KWP/KSP mające na celu dokonanie indywidualnego rozpoznania w zakresie przyjętych rozwiązań organizacyjnych, sposobu sprawowania nadzoru, diagnozy błędów oraz pomocy w ich rozwiązaniu,

Trwają również prace związane z optymalizacją wykorzystania Systemu Wspomagania Dowodzenia (SWD), w ramach których planowane jest m.in. podjęcie działań zmierzających do wypracowania rozwiązań w zakresie wykorzystania wybranych funkcjonalności dostępnych w SWD (m.in. wizualizacja danych na mapie) w bazie SEWiK.

Niezależnie od powyższych działań, w najbliższym czasie planowane jest przygotowanie Studium Wykonalności mające na celu wprowadzenie w systemie SEWiK nowych funkcjonalności, m.in. pozwalających na generowanie map zdarzeń drogowych oraz wizualizację wybranych danych w oparciu o dane geolokalizacyjne (GPS).

Jeśli chodzi o wypracowanie koncepcji w zakresie taktyki pełnienia służby na autostradach i drogach ekspresowych, zostały poczynione szczegółowe ustalenia w zakresie efektywności funkcjonujących obecnie Komisariatów Autostradowych Policji. W kwietniu b.r. odbędzie się odprawa kierownictwa Biura Prewencji i Ruchu Drogowego KGP z Naczelnikami WRD KWP/KSP poświęcona wypracowaniu rozwiązań funkcjonalno-organizacyjnych w tym zakresie.

Realizując zalecenie NIK, Komenda Główna Policji podczas opiniowania projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie warunków i sposobu dokonywania badań na zawartość alkoholu w organizmie zaproponowała zmianę przepisów, tak aby w przypadku, kiedy protokół z badania stanu trzeźwości będzie sporządzany wyłącznie na żądanie osoby badanej, był on przekazywany tej osobie.

Jednocześnie informuję, że w zakresie pozostałych obszarów zasygnalizowane wnioski pokontrolne NIK są i będą sukcesywnie realizowane.


nadinsp. Marek Działoszyński

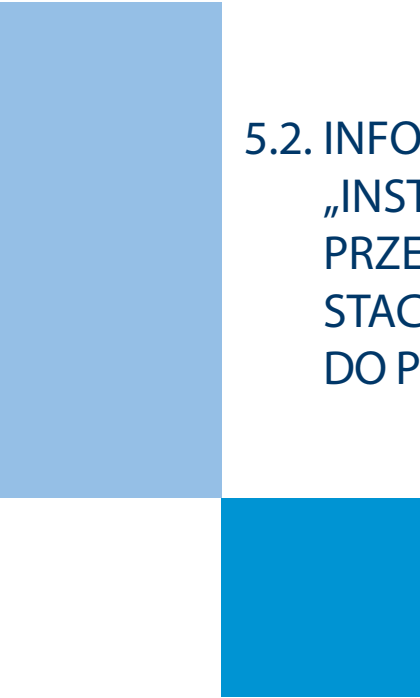
do wiadomości:

Biuro Kontroli KGP

wyk. w 2 egz.

- egz. nr 1 – adresat

- egz. nr 2 – a/a



5.2. INFORMACJA O WYNIKACH KONTROLI
„INSTALOWANIE I WYKORZYSTANIE
PRZEZ INSPEKCJĘ TRANSPORTU DROGOWEGO
STACJONARNYCH I MOBILNYCH URZĄDZEŃ
DO POMIARU I REJESTRACJI WYKROCZEŃ DROGOWYCH”



KPB-4110-01-01/2013
Nr ewid. 6/2014/R/13/001/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**INSTALOWANIE I WYKORZYSTANIE
PRZEZ INSPEKCJĘ TRANSPORTU DROGOWEGO
STACJONARNYCH I MOBILNYCH URZĄDZEŃ
DO POMIARU I REJESTRACJI WYKROCZEŃ DROGOWYCH**

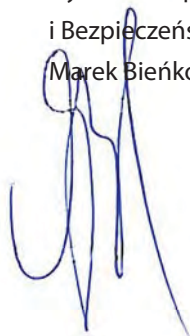
MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski

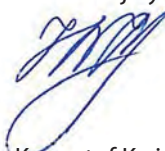


Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 11.03.2014r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym	7
2.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym.....	10
2.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających.....	11
2.2.4. Inne ustalenia	11
2.3. Propozycje zmian.....	13
2.4. Uwagi końcowe i wnioski	16
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	21
3.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym	21
3.2.1.1. Wykorzystanie infrastruktury przejętej od GDDKiA oraz Policji do budowy systemu	22
3.2.1.2. Instalowanie nowych urządzeń rejestrujących	23
3.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym.....	34
3.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających.....	42
3.2.4. Inne ustalenia	43
3.3. Propozycje zmian.....	47
4. INFORMACJE DODATKOWE	58
4.1. Przygotowanie kontroli	58
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	58
5. ZAŁĄCZNIKI	59

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

GITD	Główny Inspektor Transportu Drogowego
GI	Główny Inspektorat Transportu Drogowego
CANARD	Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
BRD	Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
KE	Komisja Europejska
Stacjonarne urządzenie	urządzenie rejestrujące, którego obudowa lub konstrukcja wsporcza rejestrujące jest na stałe związana z podłożem lub gruntem.
Delegatura terenowa	komórka organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolidzji
ANPR	automatyczna identyfikacja numerów rejestracyjnych pojazdów (ang. Automatic Number Plate Recognition)
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia
ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym	Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1466 ze zm.)

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w ramach projektu obejmującego kompleksowe sprawdzenie działań Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

Przyczyną podjęcia przedmiotowej kontroli były liczne doniesienia mediów i organizacji społecznych wskazujące na zapotrzebowanie dokonania wiarygodnej analizy, przez zewnętrzną i niezależną instytucję obowiązujących przepisów i procedur stosowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie instalacji i wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości. Analiza przedkontrolna przeprowadzona przez NIK wskazywała, iż budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce może nieść za sobą szereg znaczących ryzyk. Z kolei doniesienia medialne sugerowały, że głównym celem tworzonego systemu jest przede wszystkim osiągnięcie przez państwo korzyści finansowych z nakładanych na kierowców mandatów za przekroczenie dozwolonej prędkości.

Z drugiej strony pojawiały się argumenty, biorące pod uwagę doświadczenia państw europejskich, iż wykorzystanie automatycznego nadzoru w ruchu drogowym jest jednym z najważniejszych sposobów poprawy bezpieczeństwa na drogach. Kontrola miała dostarczyć niezbędnych materiałów do przeprowadzenia analizy w ww. zakresie oraz ewentualnego sformułowania wniosków w przedmiocie zmian obowiązujących przepisów bądź utrwalonej praktyki.

Kontrola ta była jednym z elementów kontroli projektowej pt. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”. W ramach projektu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole w obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce:

- R/13/001 – Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych,
- P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym,
- P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym,
- P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”,
- P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego,
- D/13/504 – Instalowanie i wykorzystanie przez straże miejskie stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych,
- D/13/508 – Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o NIK, zleciła wszystkim wojewodom przeprowadzenie kontroli doraźnych w zakresie organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich.

Realizacja powyższych kontroli pozwala NIK na sformułowanie kompleksowych propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym opracowaniu.

Temat kontroli

Kontrola nr R/13/001 – „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych” przeprowadzona została jako kontrola doraźna w ramach projektu pn. „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”.

Cel główny

Celem głównym niniejszej kontroli była ocena realizacji zadań GITD dotyczących sposobu i zasadności instalowania oraz wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych. W kontroli zrealizowano również następujące cele szczegółowe:

1. Ocena prawidłowości lokalizacji, oznakowania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych instalowanych przez ITD oraz sposobu korzystania z urządzeń pomiarowych.
2. Ocena prawidłowości wyboru miejsca lokalizacji urządzeń, na podstawie analizy porównawczej lokalnego stanu bezpieczeństwa przed i po zainstalowaniu stacjonarnych urządzeń rejestrujących.
3. Ocena działań GITD w odniesieniu do sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych oraz ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem.
4. Ocena przekazywania jednostkom Policji informacji o nałożeniu mandatu za wykroczenie bądź naruszenie przepisów Prawa o ruchu drogowym.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 czerwca 2011 r. do 30 września 2013 r. Uwzględniono w niej ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

W ramach czynności kontrolnych, trwających od 3 czerwca do 31 października 2013 r., zbadano stan organizacyjny, wyposażenie, procedury działania Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GI) oraz jego delegatur terenowych, a także instalowanie, sposób oznakowania oraz przeprowadzanie i wykorzystanie pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została zrealizowana w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego w następujących komórkach organizacyjnych: Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) i delegaturach terenowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego¹.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

¹ Czynności kontrolne prowadzono w trzech delegaturach terenowych: Północnej, Południowej i Wschodniej. Ponadto przeprowadzono oględziny urządzeń rejestrujących zlokalizowanych w Delegaturach: Śląskiej, Wielkopolskiej, Centralnej, Południowo-Wschodniej i Północno-Zachodniej.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Działania Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, w okresie objętym kontrolą, były prawidłowe. Ocena powyższa oparta jest o pozytywne oceny:

- wykorzystania infrastruktury przejętej od GDDKiA oraz Policji do budowy systemu;
- instalowania nowych urządzeń rejestrujących;
- opracowania i wdrożenia procedur prowadzenia postępowań wyjaśniających;
- ochrony danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających.

Ustalone przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- braku mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców, którzy czasowo przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie mają stałego miejsca zamieszkania albo pobytu, w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE (zagraniczne numery rejestracyjne stanowiły 41% zarejestrowanych a odrzuconych przekroczeń prędkości);
- nieujawnianiu wszystkich wykroczeń dotyczących przekraczania limitów prędkości, co wynikało z ustawienia progów wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości przekraczającej o 15 km/h maksymalny dopuszczalny błąd kierujących pojazdami (wynoszący 10 km/h);
- nieprzekazaniu (w 32 330 sprawach) oraz przekazywaniu do Policji z dużym opóźnieniem kart rejestracyjnych, na podstawie których Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i podejmuje działania w stosunku do kierowców, którzy przekroczyli liczbę 24 lub 20 punktów;
- dopuszczeniu do przedawnienia karalności (po upływie 1 roku) 11 115 ujawnionych przez GITD wykroczeń, które to postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji, w związku z czym nie wykonano dochodów budżetu państwa na szacowaną kwotę 2 555,9 tys. zł;
- opóźnieniach w windykacji należności budżetu państwa powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów karnych nałożonych przez GITD.

Wystąpienie tych nieprawidłowości było bezpośrednią przyczyną niskiej skuteczności systemu, rozumianej jako brak osiągnięcia efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania, co mogło mieć istotny wpływ na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W ocenie NIK, opisane powyżej nieprawidłowości wynikały jednakże z czynników obiektywnych, zasadniczo niezależnych od jednostki objętej kontrolą tj. przede wszystkim z braku wystarczającej liczby pracowników merytorycznych oraz przyjętych rozwiązań prawnych.

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W ocenie NIK działania GITD w zakresie wykorzystania przejętej od GDDKiA oraz Policji infrastruktury oraz budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym były prawidłowe.

Podstawowe założenia dotyczące budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce zostały określone w Studium Wykonalności oraz we wniosku i w umowie o dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) projektu *Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*³. Zgodnie z ww. dokumentami głównym celem realizowanego projektu jest zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i centralnie zarządzanego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Wartość projektu (wynikająca z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 188 871,9 tys. zł⁴, a okres realizacji na lata 2011–2015.

W ramach projektu przewidziano: budowę systemu teleinformatycznego umożliwiającego automatyczne przetwarzanie danych z urzędzeń rejestrujących, utworzenie jednostki odpowiadającej za zarządzanie systemem – Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) oraz instalację 478 różnego typu rejestrujących urzędzeń kontrolno-pomiarowych.

W dniu 23 listopada 2012 r. została podpisana umowa na wytworzenie i wdrożenie docelowej wersji Centralnego Systemu Przetwarzania Danych CANARD. Osiągnięcie pełnej funkcjonalności tego systemu planowane jest w terminie do dnia 23 maja 2014 r.

Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) zostało utworzone, w strukturze Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, na mocy zarządzenia nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego⁵.

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r. GITD dysponował:

- 287 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi, zakupionymi przez GITD w latach 2012–2013, pracującymi w systemie CANARD (240 urzędzeń zostało zamontowane na masztach otrzymanych od GDDKiA i Policji, a 47 urzędzeń w nowych lokalizacjach wybranych samodzielnie przez GITD);
- 87 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi wykorzystywanymi rotacyjnie (z tego 85 urzędzeń przejętych od GDDKiA i Policji oraz dwa otrzymane w 2012 r. od *Fundacji Lepszy Wilanów*). W latach 2012–2013 z powodu zużycia i uszkodzeń wycofano z użytkowania 22 fotorejestratory rotacyjne;
- 29 samochodami z zainstalowanymi mobilnymi urządzeniami rejestrującymi;
- 914 konstrukcjami wsporczymi wraz z obudowami na urządzenia rejestrujące (z tego: 836 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, 75 masztów zakupionych przez GITD oraz trzy maszty otrzymane od innych podmiotów⁶). W latach 2012–2013, z powodu m.in. niezasadności utrzymywania lokalizacji i złego stanu technicznego, zdemontowano 58 masztów. Ponadto 210 konstrukcji wsporczych poddano modernizacji polegającej na wymianie obudów, m.in. w celu dostosowania do nowo instalowanych urzędzeń rejestrujących.

(szerzej w rozdziale 3.2.1. na str. 21 Informacji)

³ Umowa o dofinansowanie nr POIS.08.01.00-00-030/12-00 z dnia 31 grudnia 2012 r. zawarta między Centrum Unijnych Projektów Transportowych a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, zmieniona aneksem nr POIS.08.01.00-00-030/12-01 z dnia 27 czerwca 2013 r.

⁴ Z tego: 28 330,8 tys. zł środków krajowych oraz 160 541,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

⁵ M.P. z 2010 r. Nr 101, poz. 1184.

⁶ Dwa maszty otrzymano od *Fundacji Lepszy Wilanów*, a jeden od Gminy Firlej.

Objęte badaniem lokalizacje urządzeń rejestrujących były wybierane w oparciu o obiektywne kryteria, wynikające z przeprowadzanych analiz dotyczących stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, uwarunkowań technicznych infrastruktury drogowej oraz obiektów użyteczności publicznej. Zbadane urządzenia rejestrujące spełniały wymogi określone w obowiązujących w okresie objętym kontrolą aktach prawnych, w zakresie sposobu umiejscowienia, oznakowania oraz zasad prawnej kontroli metrologicznej urządzeń pomiarowych.

W pierwszym etapie, z 905 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, wyselekcjonowano 240 lokalizacji przewidzianych do wykorzystania w celu rejestrowania wykroczeń związanych z przekraczaniem ograniczeń prędkości. Z ustaleń kontroli wynika, iż kluczowym kryterium doboru ww. lokalizacji była możliwość ich włączenia do automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym.

Dodatkowymi kryteriami doboru pierwszych 240 lokalizacji systemowych były wymagania wynikające z umowy o dofinansowanie projektu w ramach POIiŚ, tj. umiejscowienie fotoradarów na drogach kategorii krajowej oraz przyjęte założenie równomiernego usytuowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących na terenie całego kraju. W odniesieniu do wszystkich lokalizacji w GI przeprowadzono analizy (dotyczące w szczególności stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego) potwierdzające zasadność instalacji w tych miejscach urządzeń rejestrujących.

W drugim etapie rozbudowy systemu CANARD, wyselekcjonowano 60 nowych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących (głównie w oparciu o propozycje zgłaszane przez pracowników delegatur terenowych), dla których przeprowadzono analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz uzyskano opinie właściwych komendantów Policji potwierdzające zasadność planowanych lokalizacji.

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r., w GI kończono prace związane z wyborem ostatnich 100 planowanych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Przedmiotowe lokalizacje były dobierane w oparciu o nową metodologię sporządzoną w kwietniu 2013 r. na potrzeby GI przez Politechnikę Gdańską. Odnośnie planowanych lokalizacji uzyskano wymagane prawem opinie właściwych komendantów wojewódzkich Policji oraz wystąpiono o wyrażenie opinii przez jednostki samorządu terytorialnego. GITD zwrócił się również do GDDKiA z prośbą o informację, czy w miejscu proponowanych instalacji urządzeń rejestrujących (w okresie do 2020 r.) nie są planowane prace (przebudowy, remonty) powodujące niezasadność wykorzystania tych lokalizacji.

NIK zwraca uwagę na konieczność pilnego wdrożenia, we współpracy z organem nadrzędnym, tj. ministrem właściwym do spraw transportu oraz Ministrem Finansów, skutecznych rozwiązań technicznych i organizacyjnych mających na celu zapewnienie pełnej realizacji obowiązku wynikającego z art. 129g ust. 1 lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym⁷ dotyczącego ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości.

W trakcie kontroli ustalono, iż w stacjonarnych urządzeniach rejestrujących będących w dyspozycji GITD (zarówno funkcjonujących w systemie, jak i wykorzystywanych rotacyjnie) zaprogramowano progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości 25/26 km /h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości. Tak ustawione progi wyzwolenia były wyższe o 15/16 km /h od wartości dopuszczalnego błędu kierowcy określonego w obowiązującym prawie.

⁷ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).

GITD miał prawny obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 i więcej km/h. Niemniej jednak przyjęta przez GITD strategia, w okresie budowy systemu CANARD, koncentrowania się na najpoważniejszych przekroczeniach dopuszczalnej prędkości oraz dążenia do nieuchronności kary dla najbardziej niebezpiecznych uczestników ruchu drogowego, w stosunku do alternatywy braku wymaganej przepisami prawa reakcji organu państwowego na stwierdzone wykroczenia – wydaje się uzasadniona w kontekście istniejących obecnie uwarunkowań technicznych i kadrowych.

(szerzej w rozdziale 3.2.1.2. na str. 32 Informacji)

2.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W ocenie NIK, system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym jest nieskuteczny i nie zapewnia, w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń, podjęcia wymaganych na podstawie przepisów prawa działań (polegających na nałożeniu mandatu oraz punktów i niezwłocznym poinformowaniu o tym fakcie Policji). W związku z opóźnieniami w windykacji istnieje również ryzyko utraty dochodów budżetu państwa z tytułu niezapłaconych grzywn. W ocenie NIK, stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości wynikały jednak z czynników obiektywnych, w dużej mierze niezależnych od jednostki objętej kontrolą. GITD informował organ nadrzędny oraz Ministra Finansów o problemach związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz o zaległościach powstających w ramach procedowania w sprawach dotyczących ujawnionych wykroczeń i windykowania należności budżetu państwa.

Począwszy od 1 lipca 2011 r., wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., łączna liczba naruszeń przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD (wykonanych zdjęć) wyniosła 2 473 716. Do dalszego procedowania zakwalifikowano 1 172 950 zdjęć (47%) i wysłano 739 796⁸ wezwań do kierujących pojazdami z prośbą o wypełnienie i odesłanie wybranego wariantu oświadczenia.

NIK nie zbadała, w ramach niniejszej kontroli, wpływu zainstalowanych fotoradarów na poziom bezpieczeństwa na drodze w rejonie ich lokalizacji, gdyż zdaniem NIK, wg stanu na dzień zakończenia kontroli nie była jeszcze możliwa rzetelna ocena tej kwestii (większość fotoradarów funkcjonujących w systemie CANARD była uruchamiana w okresie od września 2012 r. do października 2013 r.). Tym niemniej NIK wskazuje, iż z bazy danych prowadzonej w CANARD wynika, że w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne urządzenia rejestrujące, w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Informacje o nałożonych punktach powinny być niezwłocznie przekazywane przez GITD do Policji w formie kart rejestracyjnych (tzw. kart MRD-5). Wg stanu na dzień 13 sierpnia 2013 r. GITD przesłał do Policji 118 863 karty MRD-5, natomiast w ogóle nie zostało wygenerowanych i przekazanych do Policji 32 330 kart rejestracyjnych.

⁸ Pozostałe 433 164 stanowiły zdjęcia, które zostały zweryfikowane do dalszego procedowania i jednocześnie wg stanu na dzień 30.06.2013 r. nie skutkowały wysłaniem wezwania do właściciela pojazdu.

Ustalono w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły:

- **nieprzekazania (w 32 330 sprawach) oraz przekazywania przez GITD do Policji z dużym opóźnieniem kart rejestracyjnych**, na podstawie których Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i podejmuje działania w stosunku do kierowców, którzy przekroczyli liczbę 24 lub 20 punktów;
- **dopuszczenia do przedawnienia karalności** (po upływie 1 roku) **11 115 ujawnionych przez GITD wykroczeń**, które to postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji, w związku z czym **nie wykonano dochodów budżetu państwa na szacowaną kwotę 2 555,9 tys. zł**;
- **opóźnień w windykacji należności budżetu państwa powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów karnych nałożonych przez GITD.**

(szerzej na str. 34 Informacji)

NIK zwraca uwagę, że budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oparty jest o dane w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozyskiwane od Policji z systemu SEWIK, pomimo, że nie jest to kompletne i w pełni wiarygodne źródło informacji w tym zakresie⁹. W tej sytuacji istnieje niebezpieczeństwo, iż budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie będzie funkcjonował w miejscach najbardziej niebezpiecznych.

2.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających

NIK pozytywnie ocenia opracowanie i wdrożenie przez GITD procedur prowadzenia postępowań wyjaśniających i ochrony danych osobowych ich uczestników.

W GI opracowano i wdrożono do stosowania wzory dokumentów wykorzystywanych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

W GI wdrożono również wewnętrzne regulacje w zakresie warunków technicznych oraz zasad przetwarzania i zabezpieczania danych wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów.

Ponadto, w GI została wdrożona Instrukcja dotycząca usuwania obrazów i danych z centralnego systemu teleinformatycznego.

W wyniku kontroli prowadzonej w delegaturach terenowych GI ustalono, że zgrywanie danych ze stacjonarnych urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie było dokonywane zgodnie z opracowanymi w tym zakresie wytycznymi, tj. z wykorzystaniem szyfrowanych nośników danych.

(szerzej w rozdziale 3.2.3. na str. 42 Informacji)

2.2.4. Inne ustalenia

NIK zwraca uwagę na celowość zintensyfikowania działań mających na celu ujednoczenie struktur ITD występujących w poszczególnych województwach.

W strukturze GI zostały wyodrębnione delegatury terenowe, odpowiadające m.in. za realizację zadań związanych z ujawnianiem wykroczeń dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości. Ustalono,

⁹ Dane liczbowe dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego pochodzą z informacji przekazywanych przez funkcjonariuszy Policji i są agregowane w policyjnym Systemie Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). Rzetelność danych przetwarzanych w ww. systemie była badana w ramach kontroli NIK nr P/13/100 pt. *Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym*. Zastrzeżenia i uwagi NIK dotyczące wiarygodności oraz rzetelności tych danych zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Komendanta Głównego Policji oraz w odrębnej Informacji o wynikach tej kontroli.

że wg stanu na dzień zakończenia kontroli, struktura organizacyjna delegatur nie została dostosowana do wymogów regulaminu organizacyjnego GI, w związku z brakiem wyodrębnienia w ich strukturach wszystkich wymaganych komórek organizacyjnych. Ustalono, że przyczyną niedostosowania struktury delegatur było niezakończenie uzgodnień między Ministrami Administracji i Cyfryzacji oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie planowanego przejęcia przez delegatury terenowe GI zadań i kompetencji Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (WITD) oraz brak środków finansowych na ten cel w planie finansowym GITD na 2013 r.¹⁰

Należy podkreślić, iż równoległe funkcjonowanie WITD oraz delegatur terenowych GI jest niecelowe oraz ekonomicznie nieuzasadnione. Z szacunków GITD wynika, że ujednoczenie struktur terenowych ITD skutkowałoby oszczędnościami w kwocie 6–7 mln zł rocznie, m.in. z tytułu redukcji zatrudnienia na stanowiskach pomocniczych oraz kierowniczych. Przy tym ujednoczenie struktur ITD mogłoby pozytywnie wpłynąć na możliwość dyslokowania oraz zarządzania siłami i środkami ITD w poszczególnych rejonach kraju oraz na racjonalizację wydatków na utrzymanie tych struktur.

(szerzej w rozdziale 3.2.4. na str. 43 Informacji)

W ocenie NIK, niedostosowanie stanu zatrudnienia do potrzeb wynikających m.in. ze skali ujawnianych wykroczeń, stanowiło jedną z zasadniczych przyczyn stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. NIK pozytywnie ocenia podjęte przez GITD działania w celu osiągnięcia zakładanego stanu zatrudnienia pracowników realizujących zadania związane z ujawnianiem wykroczeń polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości.

W pierwszym półroczu 2013 r., przeciętne zatrudnienie pracowników GI odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosło 200 osób i było o 100 osób niższe od szacowanego w uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym¹¹. Środki na sfinansowanie m.in. wzrostu zatrudnienia w GI zostały zaplanowane w poz. 63 rezerw celowych budżetu państwa – *Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*¹².

Ustalono, iż od początku 2013 r. Kierownictwo CANARD systematycznie kierowało umotywowane wnioski do Dyrektora Generalnego GI, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Ministra TBiGM) oraz Ministra Finansów o zwiększenie do założonego poziomu (300) stanu etatowego CANARD z uwagi na rozwój systemu, zwiększającą się liczbę urządzeń rejestrujących, a tym samym rosnący wolumen spraw do załatwienia. Przedmiotowe wnioski były negatywnie rozpatrywane przez Ministra Finansów. Decyzja w sprawie przyznania środków finansowych na zwiększenie stanu zatrudnienia w CANARD (40 osób od 1 listopada 2013 r. i 10 osób od 1 grudnia 2013 r.) została podjęta przez MF dopiero w dniu 15 października 2013 r. i nie obejmowała pełnej liczby etatów wskazanej w uzasadnieniu do ww. projektu ustawy.

(szerzej na str. 44 Informacji)

NIK zwraca ponadto uwagę na fakt, iż przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów

¹⁰ Likwidacja WITD i przejęcie ich zadań przez delegatury terenowe GITD skutkowałaby koniecznością przeniesienia środków finansowych na utrzymanie tych podmiotów ujmowanych dotychczas w części 85 budżetu państwa Budżety Wojewodów, do części 39 Transport – Główny Inspektorat Transportu Drogowego.

¹¹ Druk sejmowy nr 3179 z dnia 8 czerwca 2010 r.

¹² Ustawa budżetowa na 2013 r. z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169).

służbowych Inspekcji Transportu Drogowego¹³ w zakresie w jakim regulują możliwość wykorzystywania przez ITD pojazdów nieoznakowanych (§ 9 ust. 4) przekraczają zakres upoważnienia zawartego w art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁴. W związku z powyższym niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania tej nieprawidłowości. Najprostszym sposobem jest uchylenie ww. przepisu rozporządzenia, jednak, w ocenie Izby, problem jest bardziej złożony i wymaga wnikliwego rozważenia. Istotą sprawy jest ocena konieczności używania pojazdów nieoznakowanych przez ITD. Uznanie tej potrzeby skutkować powinno uregulowaniem tego zagadnienia w ustawie (a przy okazji określenie także zasad używania pojazdów oznakowanych). W takim przypadku Izba proponuje wprowadzenie do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym zmian polegających na określeniu zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych.

(szerzej na str. 46 Informacji)

2.3 Propozycje zmian

Analizy prowadzone zarówno na poziomie krajowym¹⁵, jak i międzynarodowym¹⁶ wskazują na istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, skutkujące wysoką liczbą ofiar wypadków drogowych. Uwagę zwracają informacje wskazujące, że blisko połowa kierowców w Polsce nie przestrzega ograniczeń prędkości w ruchu drogowym. Przy tym prędkość postrzegana jest jako główny czynnik wpływający na ryzyko wystąpienia wypadków drogowych. W konsekwencji identyfikowanych wyzwań w ww. zakresie, wskazuje się na potrzebę usprawnienia istniejących rozwiązań w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad ruchem drogowym, w tym zapewnienia większej skuteczności egzekwowania przestrzegania limitów prędkości.

W ocenie NIK, przekraczanie dopuszczalnej prędkości jest jednym z istotnych czynników wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego¹⁷, dlatego też działania związane z budową systemu powinny być kontynuowane. Biorąc pod uwagę obecne uwarunkowania prawno-organizacyjne, a także wyniki przeprowadzonej kontroli, należy rozważyć podjęcie działań związanych z usprawnieniem funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w następujących obszarach:

- ♦ skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych;
- ♦ tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości;
- ♦ dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących;
- ♦ działania profilaktyczne (edukacyjne).

¹³ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 402), zwanej dalej „rozporządzeniem w sprawie oznakowania pojazdów ITD”.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.), zwana także „utd” lub” ustawą o transporcie drogowym”.

¹⁵ Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020.

¹⁶ Raport Banku Światowego pn. *Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce*.

¹⁷ Kompleksowa ocena w zakresie bezpieczeństwa na drogach, w tym czynników wpływających na liczbę wypadków, zostanie przedstawiona w Informacji o wynikach kontroli projektowej.

Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych

Jak wynika z ustaleń kontroli NIK, zagraniczne tablice rejestracyjne należały do najczęściej występujących powodów odrzucenia zapisów z urzędzeń rejestrujących (41% liczby wszystkich odrzuconych zapisów). Duża liczba rejestrowanych naruszeń popełnionych przy wykorzystaniu pojazdów z zagranicznymi tablicami rejestracyjnymi wskazuje na powszechne lekceważenie przepisów ruchu drogowego przez kierowców tych pojazdów. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być m.in. poczucie bezkarności sprawców wynikające ze świadomości nieskuteczności uprawnionych organów w egzekwowaniu odpowiedzialności w takich przypadkach.

Identyfikuje się także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za wykroczenia, w przypadkach, gdy osoba wskazana jako kierujący pojazdem jest cudzoziemcem¹⁸. Problemy w tym zakresie związane są zarówno z brakiem przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców mandatów karnych kredytowanych, jak i brakiem skutecznych mechanizmów transgranicznej wymiany informacji pozwalających na ustalenie właściciela bądź posiadacza pojazdu.

W obecnym stanie prawnym, podstawowy problem związany jest z brakiem skutecznych mechanizmów wymiany informacji w przypadkach dotyczących pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej i sprawcach naruszeń będących obywatelami tych państw. NIK wskazuje przy tym, że zwiększenie skuteczności w tym zakresie może być osiągnięte poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawdzenie w Systemie Centralnym CANARD, odprawianych na przejściach granicznych, pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej, i w przypadku pozytywnej weryfikacji nałożenie mandatu karnego (gotówkowego).

(szerzej na str. 49 Informacji)

Tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości

NIK wskazuje, że jednym z proponowanych kierunków działań mogącym rozwiązać problem rozdźwięku pomiędzy automatyzacją systemu a czasochłonnością i skomplikowaniem postępowania w sprawach o wykroczenia jest przeniesienie odpowiedzialności za ujawniane naruszenia przepisów ruchu drogowego na grunt procedury administracyjnej.

Tryb wykroczeniowy, mając niewątpliwy walor zapewnienia gwarancji proceduralnych, charakteryzuje się cechami, które w znacznym stopniu wpływają na ograniczenie skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za czyny mające charakter masowy. Doświadczenia GI, a także innych krajów, wskazują, że tryb ten nie przystaje do skali rejestrowanych naruszeń wykroczeń drogowych - ustalenie sprawcy jest procesem długotrwałym, a często także niewykonalnym w praktyce. Według szacunków CANARD – liczba spraw kierowanych do sądów, po osiągnięciu pełnej sprawności systemu, skutkować może paraliżem wymiaru sprawiedliwości. Warunki wiążące się z wykorzystaniem trybu postępowania w sprawach o wykroczenia, powodują także brak możliwości uzyskania pełnej automatyzacji procesu egzekucji odpowiedzialności za zarejestrowane naruszenia przepisów ruchu drogowego.

Problemy, jakie generuje zastosowanie trybu odpowiedzialności prawnokarnej dla egzekwowania odpowiedzialności sprawców masowych w swej skali naruszeń przepisów ruchu drogowego, były niewątpliwie czynnikiem, który wpłynął na podejście wielu państw członkowskich UE

¹⁸ Słowo „cudzoziemiec” jest rozumiane, na potrzeby tego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

w zakresie modyfikacji modelu odpowiedzialności sprawców tych naruszeń. W państwach takich jak np. Austria, Holandia, Niemcy, czy też Włochy stosowane są różne formy mieszanej odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów drogowych. W modelach tych zaobserwować można m.in. rozróżnienie trybu odpowiedzialności prawnokarnej i administracyjnoprawnej ze względu na wagę czynów stanowiących naruszenie przepisów ruchu drogowego i przyporządkowania trybu. Z kolei np. we Francji, przyjęty został model w którym odpowiedzialność sprawców za naruszenia przepisów ruchu drogowego realizowana jest wyłącznie w reżimie prawa administracyjnego.

W ocenie NIK zmiana trybu odpowiedzialności może przyczynić się do zwiększenia skuteczności działania stworzonego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, jak i osiągnięcia efektu prewencyjnego w postaci nieuchronności kary. Jednakże w ocenie NIK problem ten wymaga kompleksowego rozważenia zarówno z perspektywy wzmocnienia skuteczności budowanego systemu, jak również zachowania zasady proporcjonalności w stosunku do gwarantowanych konstytucyjnie praw i wolności obywatelskich.

W konsekwencji, NIK wskazuje na zasadność podjęcia działań legislacyjnych, mających na celu modyfikację trybu odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego w kierunku zapewnienia większej skuteczności systemu, rozumianej jako osiągnięcie efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania. W ocenie NIK na szczególną uwagę zasługuje w tym zakresie przyjęcie podejścia mieszanego, różnicującego tryb odpowiedzialności sprawców w zależności od stopnia intensywności i poziomu zagrożenia generowanego przez dany rodzaj naruszenia przepisów ruchu drogowego. NIK podkreśla przy tym charakter tej materii, który wymaga uwzględnienia koniecznego elementu proporcjonalności rozwiązań w stosunku do praw jednostki. Wskazuje przy tym, że pewną wskazówkę stanowić może orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

(szerzej na str. 51 Informacji)

[Dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urzędzeń rejestrujących](#)

Problem udostępniania właścicielom pojazdów zdjęć na etapie czynności wyjaśniających wynika z braku recypowania do procedury w sprawach o wykroczenia przepisu art. 156 § 5 ustawy – Kodeks postępowania karnego¹⁹, określającego możliwość dostępu do akt w toku postępowania przygotowawczego. W konsekwencji to od arbitralnej decyzji uprawnionego organu (tj. GITD) uzależnione jest, czy właścicielowi pojazdu zostaną okazane, na etapie postępowania wyjaśniającego, zdjęcia z zarejestrowanym naruszeniem przepisów ruchu drogowego. NIK zwraca uwagę, że rozwiązanie to powoduje, że w przypadku odmowy udostępnienia właścicielowi pojazdu zdjęć, osoba ta ma znacznie utrudnione zadanie identyfikacji kierującego pojazdem, a niejednokrotnie zmuszona jest wręcz do „zgadywania”.

(szerzej na str. 55 Informacji)

NIK zwraca również uwagę na konieczność koordynacji i współdziałania podmiotów realizujących zadania związane z bezpieczeństwem w ruchu drogowym (GITD, Policja, Zarządcy dróg, Straże Miejskie i Straże Gminne). Problematyka związana z koordynacją i współdziałaniem służb i instytucji realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa w ruchu drogowym zostanie szczegółowo omówiona w Informacji o wynikach kontroli projektowej.

¹⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. nr 89, poz. 555 ze zm.).

Działania profilaktyczne (edukacyjne)

NIK zwraca uwagę, że jednym z czynników wpływających na skuteczność systemu nadzoru w zakresie przestrzegania ograniczeń prędkości jest poparcie opinii publicznej dla realizowanych działań. Istotne znaczenie elementu edukacyjnego, budującego świadomość uczestników ruchu drogowego wskazuje także Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020.

NIK podkreśla potrzebę intensywnego realizowania przez instytucje państwowe działań na rzecz budowania świadomości opinii publicznej, w tym uczestników ruchu drogowego o zagrożeniach wiążących się z naruszaniem ograniczeń prędkości oraz kreowania właściwych postaw na drodze.

NIK dostrzega działania podejmowane w tym zakresie przez GITD, zwraca przy tym uwagę, że skuteczność działań państwa w tym obszarze wymaga skoordynowania i wykorzystania możliwości wszystkich właściwych instytucji państwowych w celu dotarcia do jak najszerszego kręgu odbiorców i zapewnienia ogólnokrajowego zasięgu akcji profilaktycznych.

(szerzej na str. 56 Informacji)

2.4 Uwagi końcowe i wnioski

W związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli nieprawidłowościami, a także wynikami analizy systemowej w zakresie funkcjonowania obecnie przyjętych rozwiązań organizacyjno-prawnych, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:

Prezesa Rady Ministrów o:

1. Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców, którzy czasowo przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie mają stałego miejsca zamieszkania albo pobytu²⁰, w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE.
2. Podjęcie działań w celu koordynacji i współdziałania służb i instytucji realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
3. Wdrożenie działań mających na celu ujednoczenie struktur terenowych ITD.

Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie pełnej skuteczności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym rozważenie zmiany trybu odpowiedzialności z wykroczeniowego na administracyjny w odniesieniu do naruszeń niektórych przepisów ruchu drogowego, jak i wzmocnienia kadrowego GI w obszarze windykacji w stosunku do należności budżetu państwa z tytułu niezapłaconych mandatów karnych.
2. Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²¹ zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych²² lub uchylene § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie oznakowania pojazdów ITD.
3. Wypracowanie i wdrożenie strategii komunikacyjnej, związanej z budowaniem świadomości opinii publicznej, nt. problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności niebezpieczeństw związanych z przekraczaniem dozwolonej prędkości.

²⁰ W rozumieniu art. 98 § 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.).

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

²² Uzasadnienie wniosku przedstawiono na str. 12 Informacji.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Inspekcja Transportu Drogowego została powołana ustawą z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Utworzenie tej wyspecjalizowanej służby wynikało z konieczności zapewnienia uczciwej konkurencji w transporcie drogowym, poprawy bezpieczeństwa ruchu i ochrony środowiska. Powołanie Inspekcji Transportu Drogowego było także spełnieniem jednego z wymogów akcesyjnych Unii Europejskiej. Na mocy ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym z 31 grudnia 2010 r. Inspekcja Transportu Drogowego uzyskała uprawnienia do kontroli samochodów osobowych w przypadku uzasadnionego podejrzenia wobec kierującego, że kieruje pojazdem w stanie nietrzeźwości lub stanie po użyciu alkoholu lub środka działającego podobnie do alkoholu, w przypadku zarejestrowania naruszenia przepisów ruchu drogowego przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych lub urządzeń rejestrujących albo w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego lub spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa.

Organizacja Inspektoratu Transportu Drogowego

Główny Inspektor Transportu Drogowego jest centralnym organem administracji rządowej, podległym ministrowi właściwemu do spraw transportu (art. 53 ust. 1 utd).

Główny Inspektor Transportu Drogowego kieruje Inspekcją przy pomocy podległego mu Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego oraz delegatur terenowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (art. 52 ust.1 utd).

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 52 ust. 2 utd, Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 92 z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego²³, określił strukturę wewnętrzną GI. Zgodnie ze statutem w skład GI wchodzi następujące komórki organizacyjne: Biuro Dyrektora Generalnego, Biuro Elektronicznego Poboru Opłat, Biuro Finansowo-Gospodarcze, Biuro Informatyki i Łączności, Biuro Nadzoru Inspekcyjnego, Biuro do spraw Transportu Międzynarodowego, Biuro Prawne; Biuro Spraw Wewnętrznych, Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, Gabinet Głównego Inspektora oraz delegatury terenowe. Statut określa terytorialny zasięg działania delegatur oraz wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego będące ich siedzibami²⁴.

Główny Inspektor Transportu Drogowego, zarządzeniem nr 43/2012 z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego²⁵, nadał GI Regulamin Organizacyjny – stanowiący załącznik nr 1 do ww. zarządzenia. Regulamin określa szczegółową organizację oraz podział zadań w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego. Jednocześnie straciło moc zarządzenie nr 58/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego²⁶.

²³ M.P. z 2012 r., poz. 820.

²⁴ Poprzednio obowiązywało w tej sprawie zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M.P. Nr 101, poz. 1184).

²⁵ Dz. Urz. MTBiGM poz.83.

²⁶ Dz. Urz. MTBiGM Nr 1, poz. 4.

Drogi publiczne

Zgodnie z ustawą o drogach publicznych²⁷ drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne. Ulice leżące w ciągu ww. kategorii dróg należą do tej samej kategorii co drogi (art. 2 udp). Zarządcami dróg są: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art.19 ust. 2 udp).

Do zarządców dróg należy m.in. instalacja w pasie drogowym stacjonarnych urządzeń rejestrujących, obudów na te urządzenia, ich usuwanie oraz utrzymanie zewnętrznej infrastruktury dla zainstalowanych urządzeń. Instalacja lub usunięcie stacjonarnych urządzeń rejestrujących lub obudowy na te urządzenia zarządca drogi realizuje na wniosek Głównego Inspektora Transportu Drogowego lub z inicjatywy własnej, za zgodą Głównego Inspektora Transportu Drogowego. W pasie drogowym dróg publicznych zabrania się instalowania, usuwania, a także eksploataowania (bieżącej obsługi) urządzeń rejestrujących lub obudów na te urządzenia przez podmioty inne niż zarządcy tych dróg, Policja, Inspekcja Transportu Drogowego oraz straże gminne (miejskie). Ustawa dopuszcza, aby ww. podmioty mogły zlecać w swoim imieniu innym podmiotom: instalację, usunięcie a także obsługę techniczną obejmującą naprawę, remont i wymianę urządzeń oraz obudów na te urządzenia (art. 20 b udp).

Zapewnienie funkcjonowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, polegające w szczególności na: zakupie, utrzymaniu i naprawie oraz wynikające z ich bieżącej eksploatacji i obsługi w tym również import danych zarejestrowanych przez te urządzenia oraz montaż urządzeń w zainstalowanych obudowach należy do Inspekcji Transportu Drogowego – w przypadku urządzeń zainstalowanych przez ITD lub zarządcę drogi działającego na wniosek GITD oraz w przypadku obudów urządzeń rejestrujących należących do Policji w pozostałych przypadkach zadania te należą do jednostek samorządu terytorialnego lub straży gminnej (miejskiej) (art. 20 c udp).

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw w terminie 3 miesięcy od wejścia w życie ustawy, tj. od 31.12.2010 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad otrzymał zadanie przekazania znajdujących się w jego władaniu stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego. Ponadto zarządcy dróg zostali zobowiązani do usunięcia urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia zainstalowane w pasie dróg publicznych, eksploatowane przez podmioty inne niż Policja, zarządcy dróg, straże gminne (miejskie) oraz Inspekcja Transportu Drogowego (pkt 2). Główny Inspektor Transportu Drogowego powinien otrzymać od Komendanta Głównego Policji, zarządców dróg z wyłączeniem GDDKiA, oraz komendantów straży gminnych (miejskich) wykazy stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia zainstalowanych w pasie dróg publicznych odpowiednio przez Policję, zarządców dróg oraz straże gminne (miejskie) ze wskazaniem typu (modelu) zainstalowanego urządzenia rejestrującego lub obudowy na to urządzenie, szczegółowym określeniem miejsca ich instalacji oraz opisem infrastruktury technicznej towarzyszącej instalacji, a także wyszczególnieniem znajdującego się w ich posiadaniu wyposażenia technicznego niezbędnego do eksploatacji wyżej wymienionych urządzeń obejmujące klucze oraz hasła (kody) dostępu (pkt 3).

²⁷ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz.260), zwana dalej „udp”.

Kontrola ruchu drogowego – uprawnienia Inspekcji Transportu Drogowego

Art. 129 a ustawy Prawo o ruchu drogowym uprawnia Inspekcję Transportu Drogowego do wykonywania kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem.

Ujawnianie za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych naruszeń przepisów ruchu drogowego polegających na: przekroczeniu dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych – należy do Inspekcji Transportu Drogowego.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach ITD może ujawniać naruszenia przepisów ruchu drogowego dotyczące przekroczenia prędkości również za pomocą urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi.

Zakres czynności oraz zakres danych podlegających rejestracji, podczas realizacji ww. zadań ITD, określają art. 129g i 129h tej ustawy.

Zgodnie z delegacją ustawową art. 129 g ust. 4 minister właściwy do spraw transportu został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, z uwzględnieniem dokumentacji i zakresu czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawie o wykroczenia²⁸ oraz konieczności ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem. Powyższa dyspozycja została zrealizowana poprzez rozporządzenie MTBiGM z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez GITD za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych²⁹.

Warunki zatwierdzenia typu przyrządu oraz prawna kontrola metrologiczna urządzeń do pomiaru prędkości

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach³⁰, przyrządy pomiarowe, które mogą być stosowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, podlegają prawnej kontroli metrologicznej. Kontrola ta jest wykonywana przez: 1) zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu lub 2) legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową - przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu pomiarowego do obrotu lub użytkowania, a także 3) legalizację ponowną – w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 ustawy).

Na podstawie art. 9a tej ustawy Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych³¹.

Rozporządzenie określa: wymagania w zakresie konstrukcji, wykonania, materiałów, charakterystyk metrologicznych oraz warunków właściwego stosowania, szczegółowy zakres badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej przyrządów, sposoby i metody przeprowadzania badań i sprawdzeń, a także zakres informacji, jakie powinna zawierać instrukcja obsługi przyrządów.

²⁸ Przekroczenie dopuszczalnej prędkości, niestosowania się do sygnałów świetlnych.

²⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 565.

³⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm., zwana dalej „ustawą – Prawo o miarach”.

³¹ Dz. U. Nr 225, poz. 1663.

Warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, sposób ich oznakowania oraz sposób dokonywania pomiarów

Na podstawie delegacji art. 129 h ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym Minister Infrastruktury, rozporządzeniem z dnia 17 czerwca 2011 r.³², określił:

- 1) warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym;
- 2) sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem oddziaływania prewencyjnego poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności;
- 3) 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.

Rozporządzenie zawierało ograniczenia dotyczące urządzeń rejestrujących, które zostały zainstalowane w pasie drogowym przed wejściem w życie ww. rozporządzenia nie stosowano do nich wymagań określonych w § 3, a wymagania określone w § 6 miały zastosowanie po 36 miesiącach od wejścia w życie tego rozporządzenia.

W dniu 14 marca 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące³³. Rozporządzenie określa warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 2 i 3), sposób ich oznakowania (§ 4 i 5), a także sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (§ 6 i 7). Ponadto zgodnie z przepisami przejściowymi i końcowymi (§ 9, 10, 11) wymagania określone w rozporządzeniu dotyczące urządzeń stacjonarnych, które zostały zainstalowane w pasie dróg publicznych przed dniem 28 czerwca 2011 r. – dotyczące oznakowania obudów stacjonarnych na te urządzenia – stosuje się od dnia 28 czerwca 2014 r. Dla ww. urządzeń sporządza się pierwszą analizę i informacje oraz uzyskuje pierwszą opinię, o której mowa w § 2 ust. 1, w terminie do 31 maja 2013 r. W przypadku gdy powyższe wymagania potwierdzają zasadność lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, uznaje się, iż urządzenie jest zlokalizowane zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu przez okres 40 miesięcy (§ 10). W przypadku stacjonarnych urządzeń rejestrujących, które zostały zainstalowane w pasie drogowym dróg publicznych po dniu 28 czerwca 2011 r., a przed wejściem w życie rozporządzenia, analizę, informacje i opinię, o których mowa w § 2 ust. 1, sporządza się i uzyskuje nie później niż 2 miesiące przed upływem 40 miesięcy od dnia uzyskania zgody, o której mowa w art. 20b ust. 2 udp (§ 11).

³² Dz. U. Nr 133, poz. 770.

³³ Dz. U. z 2013 r., poz. 366.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

Działania związane z budową systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym zostały podjęte w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, na mocy której Inspekcji Transportu Drogowego (ITD) przekazano do realizacji zadania w zakresie ujawniania, za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym (fotoradarów), naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych. Ponadto ITD otrzymała uprawnienia do przeprowadzania kontroli m.in. w stosunku do kierowców, którzy naruszyli przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania takich naruszeń przy użyciu przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących.

Podstawowe założenia dotyczące budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce zostały określone w Studium Wykonalności oraz we wniosku i w umowie o dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) projektu *Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*. Zgodnie z ww dokumentami głównym celem realizowanego projektu jest zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i centralnie zarządzanego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Wartość projektu (wynikająca z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 188 871,9 tys. zł³⁴, a okres realizacji – na lata 2011–2015.

W ramach projektu przewidziano: budowę systemu teleinformatycznego umożliwiającego automatyczne przetwarzanie danych z urządzeń rejestrujących, utworzenie jednostki odpowiadającej za zarządzanie systemem – Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) oraz instalację 478 różnego typu rejestrujących urządzeń kontrolno-pomiarowych. W założeniach projektu zapisano, że podstawowym elementem systemu będą fotorajstratory stacjonarne (pracujące 24 godziny na dobę i przekazujące automatycznie dane do centrali systemu). Zaplanowano uruchomienie 400 takich urządzeń (w pierwszej kolejności 240 w lokalizacjach/masztach przejętych od GDDKiA i Policji oraz w kolejnych etapach odpowiednio 60 i 100 urządzeń w nowych lokalizacjach, wybranych samodzielnie przez GITD. Uzupełnienie budowanego systemu miało stanowić:

- 29 stacjonarnych urządzeń rejestrujących, które ujawniają naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi (tzw. pomiar odcinkowy);
- 20 urządzeń rejestrujących pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej;
- 29 mobilnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w samochodach.

W okresie objętym kontrolą, w CANARD wdrożono dwa kolejne systemy informatyczne (tzw. Gdż – od lipca 2011 r. oraz FET Traffic – od trzeciego kwartału 2012 r.) zapewniające częściową automatyzację procesu realizacji spraw związanych z ujawnionymi przez GITD naruszeniami przepisów ruchu drogowego. W dniu 23 listopada 2012 r. została podpisana umowa na wytworzenie i wdrożenie docelowej wersji Centralnego Systemu Przetwarzania Danych CANARD, której uruchomienie jest planowane w terminie do 23 maja 2014 r.

³⁴ Z tego: 28 330,8 tys. zł środków krajowych oraz 160 541,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. w związku z budową i utrzymaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wydatkowano łączną kwotę 122 294,2 tys. zł (w tym 79 110,5 tys. zł ze środków UE). Największe wydatki dotyczyły:

- zakupu stacjonarnych (33 374,6 tys. zł) oraz mobilnych urządzeń rejestrujących (3 934,5 tys. zł);
- budowy i utrzymania systemu teleinformatycznego CANARD – 28 642 tys. zł;
- zakupu i dostosowania nieruchomości na siedzibę CANARD – 20 855,5 tys. zł;
- dostawy i wdrożenia infrastruktury serwerowej i sieciowej – 10 634,8 tys. zł;
- zakupu samochodów na wyposażenie CANARD – 5 684,5 tys. zł;
- wydatki pracownicze – 8 790 tys. zł.

3.2.1.1. Wykorzystanie infrastruktury przejętej od GDDKiA oraz Policji do budowy systemu

W związku z przejściem przez GITD zadań w zakresie ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego, podmioty realizujące w okresie wcześniejszym ww. obowiązki, tj. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz Policja, przekazały GITD infrastrukturę i urządzenia wykorzystywane do ujawniania wykroczeń w ruchu drogowym. W przypadku GDDKiA, przekazanie obudów i urządzeń rejestrujących nastąpiło w terminie określonym w art. 10 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, tj. do dnia 31 marca 2011 r. W przypadku infrastruktury eksploatowanej przez Policję (odnośnie której powołana ustawa nie określała bezpośredniego obowiązku przekazania sprzętu) zakres i termin przejścia urządzeń zostały określone w wyniku uzgodnień między ww. podmiotem a GITD. Wg stanu na dzień 27 czerwca 2011 r. GITD przejął:

- 105 stacjonarnych urządzeń rejestrujących pojazdy i ich prędkość chwilową przeznaczonych do wykorzystania rotacyjnego³⁵ (z tego cztery od GDDKiA oraz 101 od Policji);
- 905 konstrukcji wsporczych (masztów) wraz z obudowami na stacjonarne urządzenia rejestrujące (z tego 445 od GDDKiA oraz 460 od Policji).

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r. GITD dysponował:

- 287 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi, zakupionymi przez GITD w latach 2012–2013, pracującymi w systemie CANARD (240 urządzeń zostało zamontowane na masztach otrzymanych od GDDKiA i Policji, a 47 urządzeń w nowych lokalizacjach wybranych samodzielnie przez GITD);
- 87 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi wykorzystywanymi rotacyjnie (z tego 85 urządzeń przejętych od GDDKiA i Policji oraz dwa otrzymane w 2012 r. od *Fundacji Lepszy Wilanów*). W latach 2012–2013 z powodu zużycia i uszkodzeń wycofano z użytkowania 22 fotorejestraty rotacyjne;
- 29 samochodami z zainstalowanymi mobilnymi urządzeniami rejestrującymi;
- 914 konstrukcjami wsporczymi wraz z obudowami na urządzenia rejestrujące (z tego: 836 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, 75 masztów zakupionych przez GITD oraz trzy maszty otrzymane od innych podmiotów³⁶). W latach 2012–2013 z powodu m.in. niezasadności utrzymywania lokalizacji i złego stanu technicznego zdemontowano 58 masztów. Ponadto 210 konstrukcji wsporczych poddano modernizacji polegającej na wymianie obudów m.in. w celu dostosowania do nowo instalowanych urządzeń rejestrujących.

W wyniku kontroli prowadzonej w delegaturach terenowych GI nie stwierdzono przypadków niegospodarnego zarządzania otrzymanym sprzętem, polegającym w szczególności na ich długotrwałym składowaniu i nieprzekazaniu do użytkowania przejętych urządzeń.

³⁵ Tj. urządzenia rejestrujące, które mogą być przenoszone między różnymi lokalizacjami/masztami i nie są dostosowane do pracy w systemie teleinformatycznym. Zgrywanie zapisów ww. urządzeń następuje poprzez wykorzystanie zewnętrznych nośników danych.

³⁶ Dwa maszty otrzymano od Fundacji Lepszy Wilanów, a jeden od Gminy Firlej.

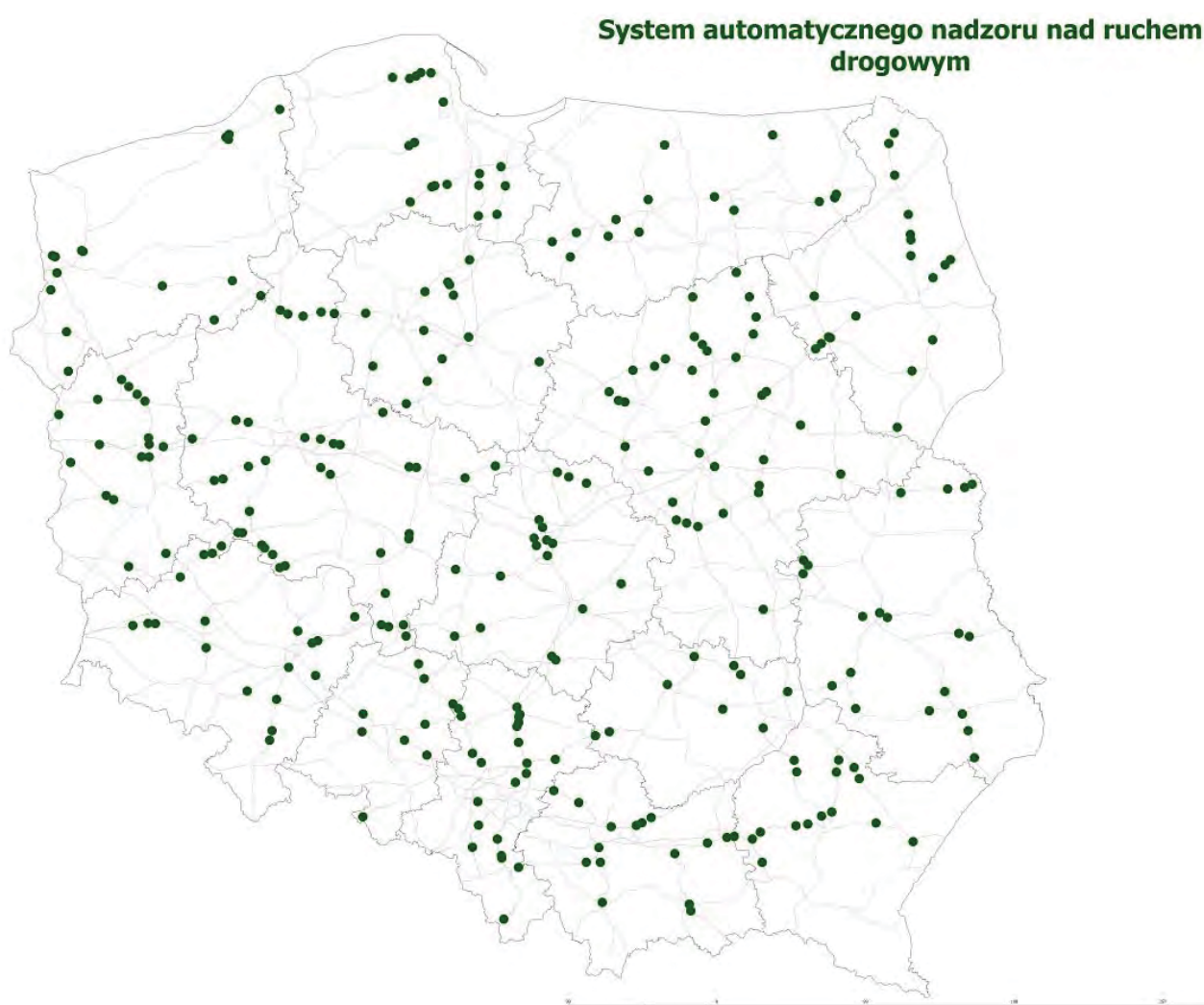
3.2.1.2. Instalowanie nowych urządzeń rejestrujących

Lokalizacja, oznakowanie i sposób dokonywania pomiarów wykonywanych za pomocą stacjonarnych i mobilnych urządzeń rejestrujących

Wybór lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących instalowanych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym został przeprowadzony w oparciu o założenia zawarte w Studium Wykonalności tego projektu, tj. w trzech etapach obejmujących wybór lokalizacji i instalację kolejnych 240, 60 i 100 urządzeń.

Schemat nr 1

System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym – mapa lokalizacji fotoradarów.



Źródło: GITD

W pierwszym etapie, z 905 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, wyselekcjonowano 240 lokalizacji przewidzianych do wykorzystania w celu rejestrowania wykroczeń związanych z przekraczaniem ograniczeń prędkości. Z ustaleń kontroli wynika, iż kluczowym kryterium doboru ww. lokalizacji była możliwość ich włączenia do automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, tj. w szczególności odrzucono lokalizacje:

- dla których warunki infrastruktury drogowej w miejscu usytuowania masztu (np. ekrany dźwiękochłonne) mogłyby powodować nieprawidłowe odczyty urządzeń rejestrujących;
- które nie były wyposażone w zasilanie 230 V;
- niespełniające wymogów pkt 14.6 załącznika nr 4 do 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 drogach³⁷ w zakresie wymogów dotyczących odległości obudowy od krawędzi jezdni i wysokości zamontowania obudowy nad podłożem;
- usytuowane na łuku pasa drogowego, co mogłoby wpływać na nieprawidłowe odczyty urządzenia rejestrującego;
- w których planowane były przebudowy dróg.

Dodatkowymi kryteriami doboru pierwszych 240 lokalizacji systemowych były wymagania wynikające z umowy o dofinansowanie projektu w ramach POIiŚ, tj. umiejscowienie fotoradarów na drogach kategorii krajowej oraz przyjęte założenie równomiernego usytuowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących na terenie całego kraju.

W odniesieniu do wyselekcjonowanych w oparciu o ww. kryteria 240 lokalizacji w GI przeprowadzono analizy (dotyczące w szczególności stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego) potwierdzające zasadność instalacji w tych miejscach urządzeń rejestrujących. W toku ww. analiz wykorzystano metodologię oraz dane z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego zawarte w:

- opracowaniu Politechniki Krakowskiej i Politechniki Gdańskiej pt. *Lokalizacja fotoradarów na sieci dróg krajowych w celu uzyskania maksymalnej redukcji ofiar śmiertelnych*;
- opracowaniu pt. *Analiza stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w miejscach lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia*, zawierającym szczegółowe dane dotyczące liczby i przyczyn zdarzeń drogowych (wypadków, zabitych, rannych, kolizji) w miejscu poszczególnych lokalizacji przejętych od GDDKiA i Policji w okresie jednego roku przed datą umiejscowienia masztów oraz w latach 2008–2010.

Ponadto, m.in. w oparciu o ww. metodologię, wprowadzono do stosowania wzory dokumentów sporządzanych przez pracowników GI przeprowadzających wizje lokalne w miejscach potencjalnych instalacji urządzeń rejestrujących, tj.:

- *kartę oceny zasadności lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego* (zawierającą m.in. podstawowe dane na temat planowanej lokalizacji, tj. umiejscowienie, rodzaj drogi, obowiązujące ograniczenie prędkości, odległość od innych urządzeń rejestrujących oraz ocenę danej lokalizacji będącą sumą punktów przyznawanych za poszczególne kryteria takie jak: liczba i rodzaj zdarzeń drogowych za ostatnie trzy lata, warunki widoczności i parametry drogi, obiekty użyteczności publicznej generujące ruch drogowy w pobliżu planowanej lokalizacji (np. szkoły, przystanki komunikacji, itp.);
- *ankieta miejsca lokalizacji fotoradaru* (zawierająca m.in. informacje na temat warunków na drodze, widoczności oraz ograniczeń prędkości na odcinkach 500 m i około 3 km w obu kierunkach od planowanej lokalizacji urządzenia rejestrującego);
- *formularz – weryfikacja ograniczenia prędkości* (zawierający m.in. opis drogi);
- *notatka służbowa pracownika przeprowadzającego wizję lokalną*.

³⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm. Pkt 14.6. dodano rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 133, poz. 772).

W drugim etapie rozbudowy systemu CANARD, wyselekcjonowano (korzystając m.in. z opisanych powyżej metodologii) 60 nowych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących (głównie w oparciu o propozycje zgłaszane przez pracowników delegatur terenowych), dla których przeprowadzono analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz uzyskano opinie właściwych komendantów Policji potwierdzające zasadność planowanych lokalizacji.

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r., w GI kończono prace związane z wyborem ostatnich 100 planowanych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Przedmiotowe lokalizacje były dobierane w oparciu o nową metodologię sporządzoną w kwietniu 2013 r. na potrzeby GI przez Politechnikę Gdańską pt. *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*. Zgodnie z ww. dokumentem kryteriami doboru lokalizacji były przede wszystkim wyniki oceny ryzyka w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (bazujące na statystykach wypadków drogowych na danym odcinku w ostatnich trzech latach), uzupełniane analizą zagrożeń (dotyczących np. wzmożonego ruchu pieszych, niebezpiecznych zachowań kierowców, infrastruktury drogowej sprzyjającej wypadkom). Do metodologii załączono m.in. listy rankingowe proponowanych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Odnośnie planowanych lokalizacji uzyskano opinie właściwych komendantów wojewódzkich Policji, wymagane na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące³⁸ oraz wystąpiono o wyrażenie opinii przez jednostki samorządu terytorialnego. GITD zwrócił się również do GDDKiA z prośbą o informację, czy w miejscu proponowanych instalacji urządzeń rejestrujących (w okresie do 2020 r.) nie są planowane prace (przebudowy, remonty) powodujące niezasadność wykorzystania tych lokalizacji.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 126 stacjonarnych urządzeń rejestrujących³⁹ (tj. 33,7% wszystkich urządzeń będących w dyspozycji GITD wg stanu na dzień 15 września 2013 r.), z tego 70 urządzeń wybranych losowo⁴⁰ oraz 56 dobranych celowo⁴¹ ze wszystkich delegatur

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 366.

³⁹ Badaniem objęto 89 urządzeń pracujących w systemie CANARD oraz 37 urządzeń wykorzystywanych rotacyjnie. W przypadku fotoradarów rotacyjnych badana była dokumentacja oraz przeprowadzono oględziny pierwszej lokalizacji, w której dane urządzenie zostało uruchomione po przejściu przez GITD zadań dotyczących ujawniania wykroczeń związanych z naruszaniem ograniczeń prędkości. Dodatkowymi badaniami w przypadku fotorejestratorów rotacyjnych objęto również ich wykorzystanie we wszystkich kolejnych lokalizacjach pod kątem legalności urządzeń (opisano w pkt 1.2.3. niniejszego wystąpienia). Z łącznej liczby 89 zbadanych urządzeń, funkcjonujących w systemie CANARD, 80 stanowiły urządzenia z pierwszego etapu instalacji (w którym bazowano na infrastrukturze przejętej od GDDKiA i Policji), a dziewięć urządzenia zainstalowane w nowych lokalizacjach, wybranych samodzielnie przez GITD.

⁴⁰ Losowanie proste przeprowadzone z wykorzystaniem programu Pomocnik Kontrolera, wersja 5.3.

⁴¹ Z łącznej liczby 56 lokalizacji dobranych celowo – 19 stanowiły lokalizacje wskazane przez słuchaczy radia RMF FM i przekazane do NIK w ramach tzw. *Listy absurdów fotoradarowych*. Odnośnie ośmiu pozostałych lokalizacji wykazanych w przedmiotowym opracowaniu należących do GITD ustalono, że jedna (w miejscowości Suchań) została użyczona do eksploatacji straży miejskiej, a siedem nigdy nie było wykorzystywanych do rejestrowania wykroczeń. W siedmiu ww. lokalizacjach umiejscowione były same maszty z obudowami (bez zamontowanych urządzeń rejestrujących) przejęte od Policji lub GDDKiA, które nie były eksploatowane z powodu niespełniania warunków technicznych (np. brak przyłącza prądowego) lub nie zostały przez GITD zakwalifikowane jako miejsca niebezpieczne, zasadne do objęcia nadzorem. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, ustawione na drogach publicznych maszty wraz obudowami, powinny być dostosowane do wymogów tego rozporządzenia w terminie do dnia 28 czerwca 2014 r.

terenowych GITD oraz z grupy urzędzeń zarządzanych bezpośrednio przez CANARD. Analiza dokumentacji została uzupełniona oględzinami 57 urzędzeń przeprowadzonymi w delegaturach terenowych GI. Ustalono, że: objęte badaniem fotoradary zasadniczo spełniały wymogi określone w obowiązujących w okresie objętym kontrolą aktach prawnych dotyczących lokalizacji oraz oznakowania stacjonarnych urzędzeń rejestrujących, tj.:

- w przypadku 122 ze 126 objętych badaniem urzędzeń rejestrujących, w związku z wyborem lokalizacji fotoradarów, zostały sporządzone dla danego odcinka drogi analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (stanu BRD) wymagane na podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urzędzenia rejestrujące⁴² zawierające dane za okres ostatnich trzech lat oraz uwzględniające przyczyny zdarzeń drogowych. Analizy stanu BRD były ujmowane w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnych urzędzeń rejestrujących* i stanowiły jedno z podstawowych kryteriów wpływających na potwierdzenie zasadności danej lokalizacji. W przypadku dwóch lokalizacji stacjonarnych urzędzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie⁴³, w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnych urzędzeń rejestrujących* nie uwzględniono analiz stanu BRD. Dla jednej z ww. lokalizacji nie dysponowano takimi danymi, ponieważ nie zostały one uwzględnione w zamówionym przez GITD opracowaniu, natomiast w drugim przypadku niekompletnie wypełniono kartę oceny lokalizacji. Ustalono, iż obie lokalizacje były wykorzystywane tylko rotacyjnie i nie były planowane do włączenia do systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Analizy BRD nie zostały również sporządzone przez GITD w przypadku dwóch lokalizacji urzędzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie na ulicy Rosochatej w Warszawie. Instalacja fotoradarów w ww. lokalizacjach została dokonana i sfinansowana przez *Fundację Lepsiy Wilanów*, która w związku z nowelizacją ustawy Prawo o ruchu drogowym przekazała przedmiotowe urzędzenia do GITD. Przejęcie masztów i fotorejestratorów nastąpiło na podstawie porozumienia trójstronnego między Miastem Stołecznym Warszawa, *Fundacją Lepsiy Wilanów* oraz GITD z dnia 17 lutego 2012 r.⁴⁴, na podstawie którego GITD został zobowiązany do wykorzystywania ww. urzędzeń w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na ulicy Rosochatej;
- w przypadku 124 ze 126 objętych badaniem urzędzeń rejestrujących, w związku z wyborem lokalizacji fotoradarów, zostały sporządzone informacje dotyczące miejsca projektowanych lokalizacji wymagane dla projektu organizacji ruchu, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴⁵, rozszerzone o informacje wymienione w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a)–d) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urzędzenia rejestrujące. Obejmowały one: techniczną charakterystykę drogi i ruchu

⁴² Dz. U. Nr 133, poz. 770. Przedmiotowe rozporządzenie z dniem 27 marca 2013 r. zostało zastąpione rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urzędzenia rejestrujące.

⁴³ Krzemieniewo, droga krajowa nr 12, pikietaż 186+975 – Delegatura Wielkopolska GITD oraz Warszawa, ul. Pileckiego – CANARD.

⁴⁴ Akt notarialny REPERTORIUM A NR 2247/2012.

⁴⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

na drodze, dopuszczalną prędkość na drodze⁴⁶, kategorię drogi, warunki widoczności na drodze⁴⁷, informację o usytuowaniu w sąsiedztwie planowanego urządzenia rejestrującego obiektów użyteczności publicznej wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz informacje o zainstalowanych na danej drodze innych stacjonarnych urządzeniach rejestrujących (bądź o ich braku) wraz z informacją o kierunku pomiaru. Wymienione powyżej informacje były zawarte w dokumentach sporządzanych przez pracowników GI przeprowadzających wizje lokalne w miejscach potencjalnych instalacji urządzeń rejestrujących, tj. w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego*, *ankietach miejsca lokalizacji fotoradaru*, *formularzach weryfikacji ograniczenia prędkości* oraz w *notatkach służbowych*. Ponadto, w przypadku wszystkich dziewięciu objętych badaniem nowych lokalizacji urządzeń rejestrujących (z grupy 60 lokalizacji wybranych w drugim etapie samodzielnie przez GITD), zostały sporządzone, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, projekty organizacji ruchu informujące o planowanym umiejscowieniu fotoradarów oraz znaków informacyjnych D-51 (automatyczna kontrola prędkości). Informacje dotyczące miejsca projektowanych lokalizacji nie zostały opracowane przez GITD w przypadku dwóch urządzeń rejestrujących na ulicy Rosochatej w Warszawie, które zostały zamontowane przez *Fundację Lepszy Wilanów* i następnie przekazane do GITD;

- 121 ze 126 objętych badaniem urządzeń rejestrujących zostało zaprojektowanych⁴⁸ oraz zainstalowanych⁴⁹ z zachowaniem odległości wymaganych na podstawie § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, tj. w obszarze zabudowanym w odległości nie mniejszej, niż 500 m, a poza obszarem zabudowanym w odległości nie mniejszej, niż 2000 m, od innego stacjonarnego urządzenia rejestrującego wykonującego pomiary w tym samym kierunku. Stwierdzono, że trzy urządzenia rejestrujące⁵⁰ zostały zainstalowane w odległości mniejszej, niż wynikająca z ww. przepisów, natomiast zlokalizowane w ich pobliżu maszty z obudowami nie były wyposażone w urządzenia pomiarowe. Wymagana odległość nie została również zachowana w przypadku dwóch fotoradarów na ulicy Rosochatej w Warszawie, natomiast urządzenia te zostały zaprogramowane w taki sposób, że wykonują zdjęcia w przeciwnych kierunkach;
- w przypadku wszystkich 57 poddanych oględzinom stacjonarnych urządzeń rejestrujących stwierdzono, że zostały one zainstalowane z zachowaniem wymogów określonych w pkt 14.6 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, tj. w odległości nie mniejszej, niż 1 m od krawędzi jezdni, opaski, krawędzi utwardzonego pobocza albo zewnętrznej krawędzi pasa awaryjnego oraz na wysokości nie mniejszej, niż 2,5 m. Wszystkie poddane oględzinom urządzenia były poprzedzone znakiem informacyjnym D-51 (automatyczna kontrola prędkości);

⁴⁶ W miejscu projektowanej lokalizacji urządzenia rejestrującego oraz na odcinku 500 m przed i za projektowaną lokalizacją, a w obszarze zabudowanym na odcinku 200 m.

⁴⁷ W odległości do 100 m od planowanej lokalizacji.

⁴⁸ W przypadku 68 urządzeń, w przypadku których badaniu poddano tylko dokumentację dotyczącą planowanych lokalizacji.

⁴⁹ W przypadku 57 urządzeń poddanych oględzinom.

⁵⁰ Urządzenia rejestrujące nr 223 w miejscowości Korycin oraz nr 219 w miejscowości Sztabin w Delegaturze Północno-Wschodniej, urządzenie nr 245 w miejscowości Trzeciewnica w Delegaturze Północnej.

- w przypadku wszystkich dziewięciu objętych badaniem nowych lokalizacji urządzeń rejestrujących (z grupy 60 urządzeń uruchomionych w systemie CANARD w drugim etapie jego budowy) GITD uzyskał pozytywne opinie właściwych komendantów wojewódzkich Policji, potwierdzające zasadność wybranych lokalizacji⁵¹ ze względu na występujący w tych miejscach wysoki stopień zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wszystkie zbadane urządzenia rejestrujące zostały zaprogramowane zgodnie z wymogami wynikającymi z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, tj. zapisywały naruszenia dopuszczalnej prędkości o wartość postępującą co 1 km /h, a pomiar prędkości był dokonywany każdorazowo po minięciu przez pojazd znaku informacyjnego D-51.

W GI (zarówno w CANARD, jak i w delegaturach terenowych) nie opracowano jednolitych procedur dotyczących wykorzystywania lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących (przejętych od Policji i GDDKiA) eksploatowanych rotacyjnie. W szczególności nie określono formalnych kryteriów dotyczących kolejności i długości rejestrowania wykroczeń w poszczególnych lokalizacjach rotacyjnych, bazujących np. na ocenie stanu BRD. Ustalono, iż zasady wykorzystywania lokalizacji rotacyjnych wynikały z ogólnej wiedzy danej delegatury na temat stanu BRD na obszarze jej działania oraz z warunków technicznych (potrzeba dopasowania urządzenia rejestrującego do konkretnego masztu oraz częste usterki urządzeń przejętych od Policji i GDDKiA) i kadrowych (dwa etaty operatorów urządzeń rejestrujących w każdej delegaturze, wobec dużych odległości między poszczególnymi lokalizacjami rotacyjnymi wynoszących w skrajnych przypadkach 500 km).

W wyniku badania próby 37 lokalizacji wykorzystywanych rotacyjnie ustalono, że w stosunku do lokalizacji rotacyjnych, w których stwierdzono wysoki stan zagrożenia BRD, GITD podejmował systematyczne działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa w tych miejscach, poprzez ich włączenie do automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. Dziewięć z ww. lokalizacji, które w wyniku analiz przeprowadzonych przez GI uznano za szczególnie niebezpieczne zostało w 2012 r. wyposażonych w zamontowane na stałe urządzenia rejestrujące i włączonych do systemu CANARD, a kolejne dwie lokalizacje (m.in. po usunięciu problemów z zasilaniem) zostały uwzględnione na liście 100 fotoradarów przewidzianych od uruchomienia w ostatnim, trzecim etapie rozwoju tego systemu.

Mobilne urządzenia rejestrujące, zamontowane w samochodach będących w dyspozycji objętych kontrolą delegatur GI, były wykorzystywane do prowadzenia rejestracji wykroczeń w zdefiniowanych w tym celu punktach kontrolnych. W poszczególnych delegaturach wyznaczono od 79 do 166 takich punktów w miejscach niebezpiecznych (uzgadnianych z właściwymi jednostkami Policji), które nie zostały zakwalifikowane do instalacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Samochody z mobilnymi urządzeniami rejestrującymi były również wykorzystywane do prowadzenia wspólnych działań kontrolnych z Policją, w ramach patroli mieszanych w składzie policjant – inspektor ITD.

⁵¹ Konsultacje w ww. zakresie zostały przeprowadzone na etapie selekcji 60 nowych lokalizacji prowadzonej w marcu 2012 r., pomimo że obowiązek uzyskania opinii Policji został wprowadzony dopiero na podstawie 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.

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r. ITD nie dysponowała urządzeniami rejestrującymi do pomiaru odcinkowego, ani urządzeniami rejestrującymi pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej. Urządzenia rejestrujące do pomiaru odcinkowego nie zostały dotychczas zakupione ze względu na brak na polskim rynku tego rodzaju urządzeń posiadających zatwierdzenie typu⁵², natomiast w czerwcu 2012 r. podpisano umowę ramową z producentami, którzy złożyli w Głównym Urzędzie Miar stosowne wnioski o legalizację. W GI opracowano wstępne listy lokalizacji planowanych do objęcia pomiarem odcinkowym oraz skrzyżowań, na których przewidywana jest instalacja urządzeń rejestrujących pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej. Propozycje dotyczące lokalizacji przekazano do zaopiniowania właściwym komendantom wojewódzkim Policji i samorządom terytorialnym. Ponadto wystąpiono do GDDKiA o informację, czy w miejscu proponowanych instalacji nowych urządzeń rejestrujących (w okresie do 2020 r.) nie są planowane prace (przebudowy, remonty) powodujące niezasadność wykorzystania tych lokalizacji.

Zakupione przez GITD samochody z zainstalowanymi mobilnymi urządzeniami rejestrującymi zostały rozlokowane wg klucza określonego w *Studium Wykonalności projektu Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*, tj. po dwa pojazdy w każdej z 10 delegatur GI, w CANARD (22 pojazdy) oraz po jednym pojeździe wsparcia technicznego w sześciu delegaturach i w CANARD (siedem pojazdów).

W przypadku stacjonarnych urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD nie miał zastosowania przepis § 10 ust. 1 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, dotyczący obowiązku sporządzenia dla fotoradarów zainstalowanych przed dniem 28 czerwca 2011 r., w terminie do dnia 31 maja 2013 r. po raz pierwszy dokumentów wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 1–3 tego rozporządzenia, tj. analizy stanu BRD, informacji o miejscu lokalizacji i opinii właściwego komendanta Policji. Ustalono, że wg stanu na dzień 28 czerwca 2011 r. GI nie dysponowała urządzeniami rejestrującymi w rozumieniu § 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia, tj. kompletnymi urządzeniami złożonymi z obudów wraz z urządzeniami rejestrującymi. Prowadzony w pierwszej połowie 2011 r. proces przejmowania od Policji i GDDKiA infrastruktury fotoradarowej polegał na odrębnym odbieraniu przez GITD konstrukcji wsporczych wraz z obudowami oraz urządzeń rejestrujących, które były kompletowane i uruchamiane od dnia 1 lipca 2011 r.⁵³. Przedmiotowa dokumentacja, wymagana na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1–3 ww. rozporządzenia⁵⁴, jak opisano powyżej, była sporządzana w związku z wyborem lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących prowadzonym przez GITD w 2012 i 2013 r.

⁵² Wymagane na podstawie ustawy Prawo o miarach.

⁵³ Data wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw uprawniających GITD do ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących dopuszczalnej prędkości.

⁵⁴ Poprzednio w okresie objętym kontrolą – § 3 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770).

Zdjęcie nr 1
Fotoradar w miejscowości Strzelce Opolskie (woj. opolskie)



Źródło: materiały kontrolne NIK

Rozpatrywanie przez GITD wniosków o instalację lub usunięcie urządzeń rejestrujących

W okresie objętym kontrolą, w ramach realizacji obowiązków wynikających z art. 20b ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Główny Inspektor Transportu Drogowego rozpatrywał wnioski dotyczące instalacji lub usunięcia stacjonarnych urządzeń rejestrujących zgłaszane przez uprawnione podmioty, tj.:

- zarządców dróg – odpowiednio cztery wnioski o wyrażenie zgody na instalację urządzeń rejestrujących (albo obudów na urządzenia) oraz cztery wnioski o usunięcie takich urządzeń. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyraził zgodę na instalację jednego urządzenia, a dwa wnioski zostały rozpatrzone negatywnie⁵⁵. W przypadku wniosków o wyrażenie zgody na usunięcie urządzeń, trzy z nich zostały rozpatrzone pozytywnie, a jedna sprawa była w toku;
- straże gminne (miejskie) – odpowiednio 100 wniosków o wyrażenie zgody na instalację stacjonarnego urządzenia rejestrującego oraz cztery wnioski o usunięcie ww. urządzeń. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyraził zgodę na instalację 45 urządzeń, a 41 wniosków zostało rozpatrzonych negatywnie⁵⁶. W przypadku wniosków o wyrażenie zgody na usunięcie urządzeń, dwa z nich zostały rozpatrzone pozytywnie a dwa negatywnie⁵⁷.

⁵⁵ Jedna sprawa była w toku.

⁵⁶ 14 spraw było w toku.

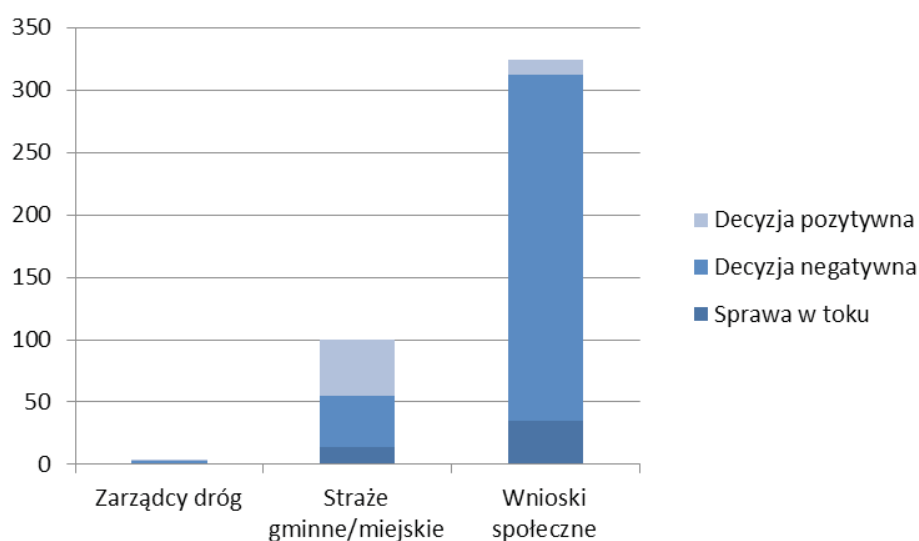
⁵⁷ Kwestie dotyczące instalacji i użytkowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących przez SM będą omówione w odrębnej informacji o wynikach kontroli.

Ponadto do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w okresie objętym kontrolą, wpłynęły 324 wnioski społeczne o instalację, dziewięć wniosków o usunięcie oraz pięć wniosków o przeniesienie stacjonarnych urządzeń rejestrujących lub obudów na te urządzenia. Spośród wniosków o:

- instalację – 12 zostało rozpatrzonych pozytywnie, a 277 negatywnie⁵⁸;
- usunięcie – cztery zostały rozpatrzone pozytywnie, a cztery negatywnie⁵⁹;
- przeniesienie – dwa zostały rozpatrzone pozytywnie, a w przypadku trzech nastąpiła odmowa.

Wykres nr 1

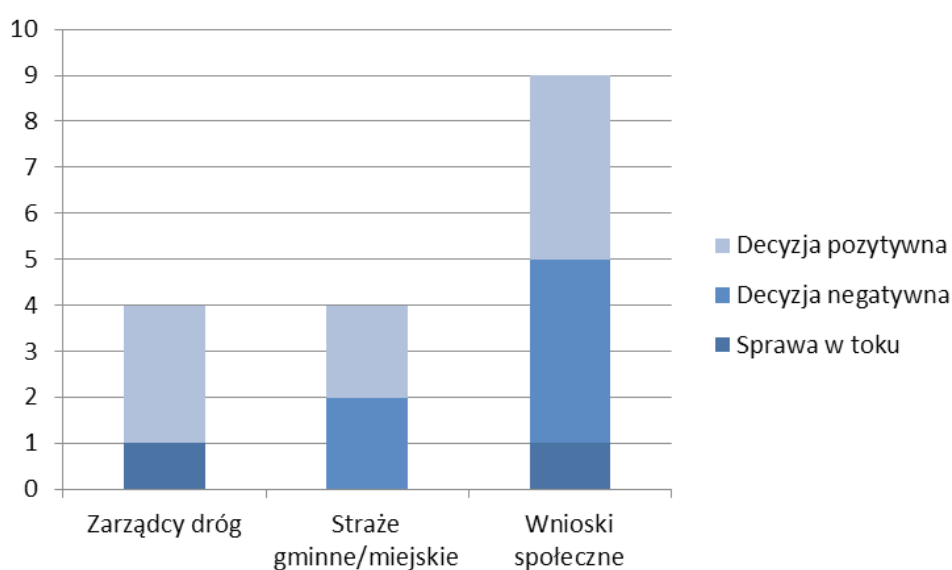
Rozpatrywanie przez GITD wniosków o instalację fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

Wykres nr 2

Rozpatrywanie przez GITD wniosków o usunięcie fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

⁵⁸ 35 spraw było w toku.

⁵⁹ Jedna sprawa była w toku.

W wyniku badania 28 wybranych losowo wniosków dotyczących instalacji urządzeń rejestrujących ustalono, że na etapie ich rozpatrywania w GI przeprowadzane były szczegółowe analizy dotyczące: liczby i przyczyn zdarzeń drogowych w okresie ostatnich trzech lat na danym odcinku drogi, umiejscowienia obiektów użyteczności publicznej oraz natężenia ruchu i stanu technicznego drogi. Podstawowymi, powodami negatywnego rozpatrywania wniosków były: stan BRD w proponowanej lokalizacji nieuzasadniający instalacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, brak możliwości technicznych instalacji, nieuzupełnienie przez podmiot proponujący lokalizację dokumentacji wniosku (pomimo wezwań i monitów).

Programowanie stacjonarnych urządzeń rejestrujących

W wyniku analizy dzienników pracy 126 stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz przeprowadzonych oględzin ustalono, iż żaden z objętych badaniem fotoradarów nie zapisywał naruszeń polegających na przekroczeniu przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości o 10 lub mniej km /h, która to wartość stanowi dopuszczalny błąd kierowcy wynikający z § 6 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.

Zdjęcie nr 2

Urządzenie rejestrujące zamontowane na maszcie z obudową w miejscowości Paniówki (woj. śląskie)



Źródło: materiały kontrolne NIK

Od dnia 1 lipca 2013 r., na polecenie Kierownictwa CANARD, w stacjonarnych urządzeniach rejestrujących będących w dyspozycji GITD (zarówno funkcjonujących w systemie, jak i wykorzystywanych rotacyjnie) zaprogramowano progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości 25/26 km/h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości. Tak ustawione progi wyzwolenia były wyższe o 15/16 km/h od wartości dopuszczalnego błędu kierowcy wynikającej z § 6 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące⁶⁰, która wynosi maksymalnie 10 km/h. W wyniku przyjętego ustawienia progów wyzwolenia urządzeń rejestrujących, GITD nie realizował obowiązku, wynikającego z art. 129g ust. 1 lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym dotyczącego ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w stosunku do kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość w przedziale wynoszącym do 24/25 km/h.

W ocenie NIK, GITD miał prawny obowiązek rejestracji wszystkich pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną prędkość o 11 i więcej km/h. Niemniej jednak przyjęta przez GITD strategia, w okresie budowy systemu CANARD, koncentrowania się na najpoważniejszych przekroczeniach dopuszczalnej prędkości oraz dążeniu do nieuchronności kary dla najbardziej niebezpiecznych uczestników ruchu drogowego, w stosunku do alternatywy braku wymaganej przepisami prawa reakcji organu państwowego na stwierdzone wykroczenia – wydaje się uzasadniona w kontekście istniejących obecnie uwarunkowań technicznych i kadrowych.

Legalność używanych przez GITD urządzeń rejestrujących

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez GITD, w okresie objętym kontrolą, podlegały prawnej kontroli metrologicznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o miarach. W szczególności, poszczególne eksploatowane przez GITD urządzenia rejestrujące (Fotorapid, Fotorapid C, Fotorapid CM, MultaRadar CD, AD9 C) posiadały ważne decyzje zatwierdzenia typu, wymagane na podstawie art. 8a ust. 1 ww. ustawy, wydane przez Prezesa Głównego Urzędu Miar. Ponadto w wyniku analizy dokumentacji 126 stacjonarnych i 29 mobilnych urządzeń rejestrujących⁶¹ oraz przeprowadzonych w delegaturach GI oględzin ustalono, że wszystkie objęte badaniem fotoradary były poddawane legalizacjom pierwotnym oraz okresowym legalizacjom ponownym (wykonywanym co roku oraz w szczególności po uszkodzeniach i naprawach skutkujących koniecznością legalizacji), przeprowadzanym przez okręgowe urzędy miar. Zakres badań obejmował sprawdzenie zgodności tych urządzeń z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych. Na podstawie analizy dzienników pracy zbadanych fotoradarów ustalono również, że w przypadku przerw w legalizacji urządzeń nie były one wykorzystywane do rejestrowania wykroczeń.

⁶⁰ Poprzednio w okresie objętym kontrolą § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

⁶¹ Badaniem w zakresie legalności urządzeń rejestrujących objęto w szczególności świadectwa legalizacji pierwotnej i ponownej oraz dzienniki pracy fotoradarów i dokumentację dotyczącą przeprowadzonych napraw, które mogłyby skutkować koniecznością ponownej legalizacji urządzenia.

3.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W GI na bieżąco monitorowany jest stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w poszczególnych lokalizacjach stacjonarnych urządzeń rejestrujących, funkcjonujących w ramach automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. W Wydziale Analiz CANARD prowadzona jest w układzie rocznym baza danych zawierająca dane BRD (liczbę wypadków, zabitych, rannych i kolizji oraz przyczyny wypadków) za okres poprzedzający instalację fotoradarów oraz w kolejnych latach po uruchomieniu tych urządzeń. Dane BRD za lata 2008–2010 zostały uzyskane z opracowań sporządzonych przez podmioty zewnętrzne, natomiast dane za okres od 2011 r. są pobierane przez GITD z SEWiK⁶². Informacje za lata 2011–2012 zostały pobrane w postaci zbiorczych zrzutów z SEWiK, natomiast od początku 2013 r. dane z Policji są pobierane na bieżąco, co miesiąc.

Z bazy danych prowadzonej w CANARD wynika, że w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne urządzenia rejestrujące, w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy jednak podkreślić, że większość fotorejestratorów funkcjonujących w systemie CANARD była uruchamiana w okresie od września 2012 r. do października 2013 r., w związku z czym, zdaniem NIK, wg stanu na dzień zakończenia kontroli nie było jeszcze możliwości przeprowadzenia rzetelnej oceny ich wpływu na bezpieczeństwo na drogach⁶³.

Począwszy od 1 lipca 2011 r., wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., łączna liczba naruszeń przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD (wykonanych zdjęć) wyniosła 2 473 716. Do dalszego procedowania zakwalifikowano 1 172 950 zdjęć (47%), a 1 304 696 (tj. 53% wszystkich zdjęć) zostało odrzuconych z powodu braku możliwości ich wykorzystania. Najczęstszymi powodami odrzucania zapisów z urządzeń rejestrujących były: zagraniczne numery rejestracyjne (41%), nieczytelność zdjęć (25%), zarejestrowanie na jednym zdjęciu dwóch pojazdów (10%), niepełne dane z Centralnej Ewidencji Pojazdów (5%), błąd pomiaru (4%)⁶⁴.

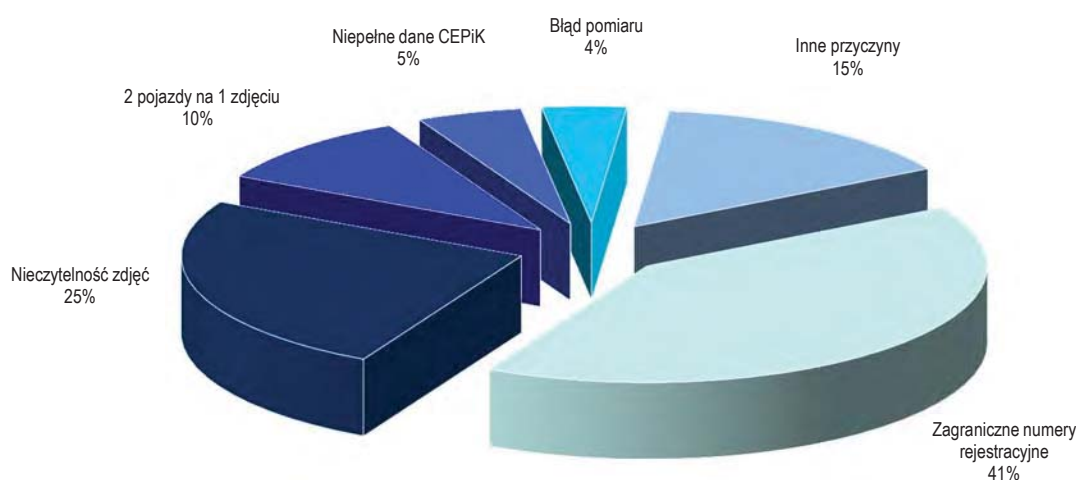
⁶² W opinii NIK, dane nt. stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przedstawiane przez Policję (SEWiK), ze względu na fakt, iż nie obejmują wszystkich zdarzeń drogowych, a także ze względu na błędy popełniane przy wprowadzaniu oraz przetwarzaniu danych, nie mogą stanowić kompletnego i w pełni wiarygodnego źródła informacji w tym zakresie

⁶³ Zgodnie z § 2 ust. 1 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, analizy mające na celu potwierdzenie zasadności lokalizacji fotoradaru muszą zostać powtórzone po upływie 40 miesięcy od wyboru danej lokalizacji.

⁶⁴ Przedstawione dane dotyczące powodów odrzuceń zdjęć odnoszą się do okresu lutego 2012 r. – marzec 2013 r.

Wykres nr 3

Struktura przyczyn niewykorzystania zdjęć z fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

Obecnie brak jest odpowiednich przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców⁶⁵ mandatów karnych kredytowanych i istnieje tylko możliwość nakładania grzywnien w formie mandatu gotówkowego. W związku z powyższym, prowadzenie postępowania drogą korespondencyjną jest nieuzasadnione. Ponadto zachodzi problem w postaci wymiany informacji pomiędzy CANARD a zagranicznymi podmiotami rejestrującymi pojazdy w celu ustalenia ich właścicieli bądź posiadaczy.

Procedury wymiany informacji w ww. zakresie (w ramach UE) zostały określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczącej przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego⁶⁶, na podstawie której w poszczególnych państwach członkowskich mają zostać zorganizowane tzw. punkty kontaktowe przekazujące dane na temat pojazdów i ich właścicieli. Pracownicy GI uczestniczyli w konsultacjach dotyczących transpozycji ww. dyrektywy do polskiego porządku prawnego oraz prowadzone były prace analityczne⁶⁷ mające na celu stworzenie wymagań technicznych i prawnych funkcjonalności pozwalających na przekazywanie danych między systemem centralnym CANARD a krajowym punktem kontaktowym.

W celu ograniczenia liczby zdjęć niewykorzystywanych ze względu na ich nieczytelność, montowane są sukcesywnie urządzenia rejestrujące nowej generacji, wykonujące zdjęcia lepszej jakości, niż urządzenia przejęte od Policji i GDDKiA.

Na podstawie 1 172 950 zdjęć wykonanych przez urządzenia rejestrujące będące w dyspozycji GITD, które zostały zakwalifikowane do dalszego procedowania, wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wysłano 739 796 wezwań do kierujących pojazdami z prośbą o wypełnienie i odesłanie wybranego wariantu oświadczenia. Wybierane przez kierujących warianty odpowiedzi dotyczyły:

⁶⁵ Słowo „cudzoziemiec” jest rozumiane, na potrzeby tego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

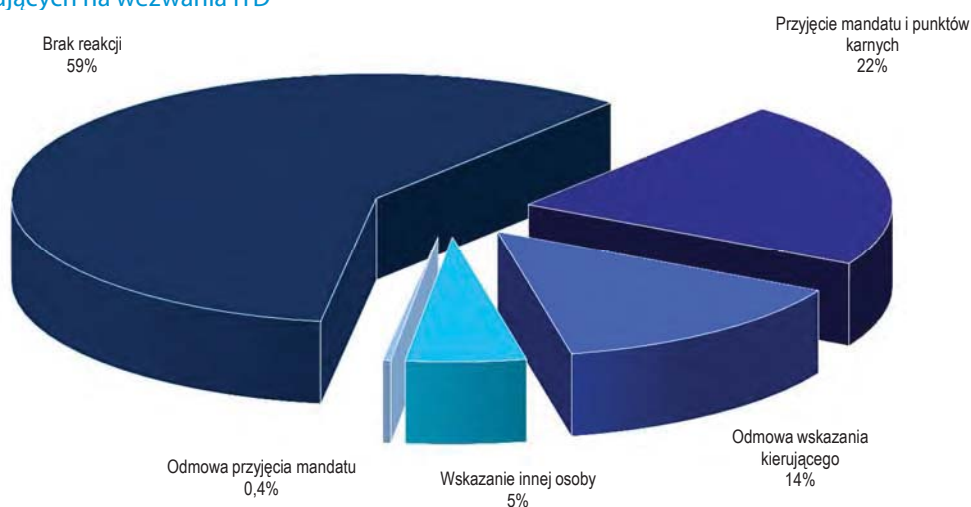
⁶⁶ Dz. U. L 288 z 5.11.2011, s.1. Termin wprowadzenia dyrektywy do krajowych systemów prawnych został określony na dzień 7 listopada 2013 r.

⁶⁷ W ramach umowy nr 417/2012 z dnia 23 listopada 2012 r. na wytworzenie i wdrożenie Centralnego Systemu Przetwarzania Danych CANARD.

- przyjęcia mandatu i punktów za niestosowanie się do ograniczenia prędkości (tj. za czyn wymieniony w art. 92a Kodeksu wykroczeń) – 161 109 odpowiedzi;
- odmowy wskazania kierującego pojazdem (tj. czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń) – 102 533 odpowiedzi;
- wskazania innej osoby kierującej pojazdem – 39 347 odpowiedzi;
- odmowy przyjęcia mandatu karnego za wykroczenia wymienione odpowiednio w art. 92a (1 753 odpowiedzi) i 96 § 3 Kodeksu wykroczeń (897 odpowiedzi)⁶⁸.

Wykres nr 4

Reakcja kierujących na wezwania ITD



Źródło: opracowanie własne NIK

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., w wyniku postępowań prowadzonych, w związku z ujawnionymi za pomocą urządzeń rejestrujących naruszeniami przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości GITD⁶⁹:

- nałożył 151 193 mandaty na kwotę 33 870,7 tys. zł za wykroczenie wymienione w art. 92a Kodeksu wykroczeń;
- nałożył 98 642 mandaty na kwotę 32 702,2 tys. zł za wykroczenie wymienione w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń;
- skierował do sądów 2 037 i 906 wniosków o ukaranie w sprawie wykroczeń wymienionych odpowiednio w art. 92a oraz w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń;
- w stosunku do 90 kierowców ograniczono się do zastosowania pouczenia.

⁶⁸ Przedstawione dane odnoszą się tylko do odpowiedzi udzielonych przez kierujących pojazdami zarejestrowanych w systemie FET Traffic i obecnie wdrażanym Centralnym Systemie Przetwarzania Danych CANARD. Pierwszy z eksploatowanych przez GITD systemów – GdŻ nie posiadał funkcjonalności raportowania w tym zakresie.

⁶⁹ Wg danych przekazanych przez CANARD.