



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.411.001.01.2018

R/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/18/001 – Funkcjonowanie odcinkowego pomiaru prędkości w ruchu drogowym w województwach małopolskim i świętokrzyskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Wojciech Olszewski – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI.411.001.01.2018 z 23 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Delegatura Południowa Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, ul. Bratysławska 5, 31-201 Kraków (zwana dalej: „Delegaturą”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Marzec – Naczelnik Delegatury Południowej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Instalacja przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego (dalej „GITD”) urządzeń odcinkowego pomiaru prędkości (dalej „opp”) na DK 74 Radlin przyczyniła się do zmniejszenia liczby zdarzeń drogowych na tym odcinku drogi z 51 w latach 2013 – 2014 do 42 w latach 2016 – 2017, w tym z ośmiu do dwóch z powodu niedostosowania prędkości przez osoby kierujące pojazdami do warunków ruchu drogowego. Znacznie niższy efekt uzyskano w wyniku instalacji opp na DK 94 Tamów – Ładna. W okresie tym liczba zdarzeń zmniejszyła się bowiem z 12 do 11, a liczba zdarzeń spowodowanych niedostosowaniem prędkości pozostała na niezmiennym poziomie (po jednym w każdym z porównywanych okresów).

Na obu odcinkach nastąpiło natomiast spowolnienie ruchu pojazdów. Od 80,6% do 91,3% kierowców poruszało się bowiem na nich z dopuszczalną prędkością, podczas gdy bezpośrednio przed wjazdem na te odcinki i po ich opuszczeniu tylko od 9,6% do 66,7% kierowców przestrzegano ustalone ograniczenia³.

Delegatura zapewniła sprawny nadzór nad funkcjonowaniem urządzeń do obsługi opp. Z częstotliwością wyższą od wynikającej z zaleceń określonych przez Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym⁴ (dalej „CANARD”) wykonywano bowiem kontrole poprawności ich działania, co pozwalało na szybkie wykrycie usterek i zmniejszenie czasu niesprawności. Delegatura sprawnie prowadziła również otrzymane do realizacji postępowania wyjaśniające, dążąc do ustalenia sprawców zarejestrowanych naruszeń, co niewątpliwie wpływało na dyscyplinowanie uczestników ruchu drogowego.

¹ Naczelnik od 7 lutego 2012 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Co ustalono na podstawie tych samych strumieni pojazdów pokonujących te odcinki w jednakowym czasie badania.

⁴ Komórka organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego równorzędna pozostałym biurom Głównego Inspektoratu i wykonująca zadania związane z ujawnianiem za pomocą urządzeń rejestrujących naruszeń przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych, prowadzeniem postępowań w sprawach o naruszenia związane z niedostosowaniem się do limitów prędkości oraz sygnalizacji świetlnej ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, współdziałanie z zarządcami dróg w zakresie instalacji i usuwania urządzeń rejestrujących, instalacją i utrzymaniem urządzeń rejestrujących położonych w pasie drogowym wybranych rodzajów dróg, współdziałanie w jednostkami samorządowymi w zakresie funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, współpraca z instytucjami krajowymi oraz zagranicznymi w celu monitorowania najnowszych rozwiązań służących automatycznemu nadzorowi nad ruchem drogowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Lokalizacja miejsc odcinkowego pomiaru prędkości i ich funkcjonowanie

Opis stanu
faktycznego

1.1. Delegatura w ograniczonym zakresie brała udział w typowaniu miejsc lokalizacji opp na terenie swojego działania. Przetworzyła jedynie propozycje lokalizacji oraz weryfikowała lokalizacje wskazane przez CANARD.

Celem realizacji przez GITD projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Jednym z trzech celów szczegółowych było zaś zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych skutkujących zmianą postaw i zachowań uczestników ruchu drogowego. W ramach projektu założono m.in. działania w zakresie automatyzacji wykrywania naruszeń drogowych poprzez wykorzystanie nowoczesnej struktury rejestrującej wykroczenia drogowe, w tym stacjonarnych urządzeń rejestrujących punktowy pomiar prędkości, stacjonarnych urządzeń do wykrywania naruszeń na określonym odcinku drogi, stacjonarnych urządzeń ujawniających naruszenia dotyczące niedostosowania się do sygnałów świetlnych oraz mobilnych urządzeń rejestrujących przekroczenia prędkości instalowane w pojazdach. W ramach projektu zakupiono i uruchomiono następujące urządzenia rejestrujące: 29 urządzeń do pomiaru średniej prędkości odcinkowej, 400 fotoradarów, 20 urządzeń do monitorowania przejazdu na czerwonym świetle oraz 29 rejestrujących urządzeń mobilnych⁵. (dowód: akta kontroli str. 5-162, 163-243)

Założeniem lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących było ich umieszczenie w miejscach niebezpiecznych. W przypadku opp Delegatury GITD miały opracować listy odcinków dróg krajowych, na których występują znaczne zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i gdzie dochodzi do licznych zdarzeń spowodowanych niedostosowaniem prędkości do warunków ruchu drogowego. Przyjęto, że na terenie każdej z 10 delegatur zostaną zainstalowane pod dwa opp, a pozostałe urządzenia zostaną zainstalowane w miejscach zaproponowanych przez delegatury, charakteryzujących się najwyższym stopniem zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednak z uwagi na podnoszone przez media wątpliwości co do poprawności wyznaczania lokalizacji urządzeń rejestrujących (zarzuty fiskalizmu), GITD zlecił Politechnice Gdańskiej opracowanie „Analizy wieloczynnikowej prowadzącej do wytypowania listy miejsc szczególnie niebezpiecznych, w których wskazana jest instalacja stacjonarnych urządzeń rejestrujących, urządzeń służących do kontroli wjazdu na czerwonym świetle oraz urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości”, będącej zasadniczym materiałem wskazującym miejsca lokalizacji dla wymienionych rodzajów urządzeń.

W przypadku opp było to 40 odcinków na terenie kraju, a lokalizacje te powinny m.in.:

- znajdować się w miejscach charakteryzujących się szczególnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego (lokalizacje wg listy rankingowej, dzięki której możliwe będzie ich uszeregowanie wg poziomu niebezpieczeństwa),
- posiadać jednolity limit prędkości na całej długości opp,
- być umiejscowione w ciągach dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA,
- być rozmieszczonych na terenie całego kraju⁶.

W omawianej Analizie (z kwietnia 2013 roku) zawarto m.in.: metodykę wyboru niebezpiecznych obiektów drogowych do objęcia automatycznym nadzorem, ze względu na niebezpieczne zachowania uczestników ruchu drogowego; metodykę wstępnego wyboru odcinka do objęcia automatycznym nadzorem, uwzględniającego ryzyko poważnych wypadków; metodykę szczegółowego wyboru obiektu drogowego do objęcia automatycznym nadzorem, uwzględniającego niebezpieczne zachowania uczestników ruchu drogowego; listy rekomendowanych obiektów drogowych do objęcia automatycznym nadzorem, ustalonych na podstawie wstępnej oceny.

⁵ <https://www.canard.gitd.gov.pl/cms/web/portall/o-kampanii/o-projekcie>.

⁶ Liczba lokalizacji w każdej delegaturze nie mogła się różnić o więcej niż 50% od wyznaczonej przez wykonawcę średniej liczby lokalizacji danego typu, jaka przypada na jedną delegaturę.

W opracowaniu zalecono stosowanie opp w następujących przypadkach:

- występowania wysokiego poziomu zagrożenia wypadkami, spowodowanym jazdą z niebezpieczną prędkością na kilku sąsiednich obiektach (odcinkach drogi) lub na dłuższym odcinku (3 – 10 km),
- dróg dwujezdniowych lub jednojezdniowych z ograniczonym dostępem do drogi,
- długich wiaduktów, mostów lub tuneli,
- powyżej 50% pojazdów przekraczających dopuszczalną prędkość,
- możliwości rozwijania dużych prędkości (na drogach dwujezdniowych),
- możliwości wyprzedzania przy dużych prędkościach, skutkującej możliwością wystąpienia zderzeń czołowych.

W omawianej Analizie wzięto pod uwagę trzy opp zaproponowane przez Delegaturę w 2012 roku:

- DK 4 pikietaż km 512+700 – 518+100 (długość 5,4 km, na którym w latach 2009 – 2011 miały miejsce cztery wypadki, w tym dwa poważne)⁷ – obejmujący powstały później odcinek opp Tarnów – Ładna;
- S7b pikietaż km 6+000 – 9+500 (długość 3,5 km, na którym w latach 2009 – 2011 miały miejsce dwa wypadki, w tym żaden poważny),
- S7f pikietaż km 6+300 – 13+100 (długość 6,6 km, na którym w latach 2009 – 2011 nie odnotowano żadnego wypadku).

Wymienione propozycje Delegatury zostały uznane za nieuzasadnione. Ze wskazanych w opracowaniu 40 miejsc opp na terenie kraju o jednolitym ograniczeniu prędkości, jako wytypowanych zgodnie z ww. umową, osiem dotyczyło lokalizacji z terenu Delegatury, z tego pięć na odcinkach DK 7 (dwa w tej samej lokalizacji różniące się długością o ok. 400 – 500 m), dwa na DK 28 w tej samej lokalizacji (różniące się długością o ok. 600 m), jedno na DK 74. Długości tych odcinków wynosiły od 2,5 km do 5,4 km, a liczba wypadków odnotowanych w latach 2009 – 2011 na tych odcinkach wyniosła od ośmiu do 32 (od pięciu do 18 poważnych), w tym z powodu prędkości od czterech do 25. Ponadto autorzy Analizy zarekomendowali 42 miejsca opp na terenie kraju o jednolitym ograniczeniu prędkości, z których 11 dotyczyło terenu Delegatury, w tym osiem wymienionych wcześniej oraz dwóch na DK 7 (w tej samej lokalizacji, różniących się długością o 400 m) i jednej na DK 74. Długość tych odcinków wynosiła od 2,1 do 2,5 km, a liczba wypadków na nich odnotowanych w latach 2009 – 2011 – od sześciu do ośmiu (po jednym poważnym), w tym z powodu prędkości – po pięć wypadków.

(dowód: akta kontroli str. 5-162, 163-243, 244-250, 251-396, 399-510)

Dziewięć z wytypowanych w Analizie miejsc, na polecenie CANARD, zostało zweryfikowanych (w sierpniu 2013 roku) przez Delegaturę pod kątem możliwości lokalizacji opp. W wyniku weryfikacji ustalono, że sześć odcinków nie spełnia wymagań opp z powodu istniejących zmiennych dopuszczalnych prędkości występujących na wskazanych odcinkach. Do ewentualnej lokalizacji urządzeń wskazano trzy miejsca: dwa na DK 7 w lokalizacji Jabłonka (różniące się długością o 400 m, o długości 2,1 i 2,5 km) oraz na DK 74 w lokalizacji Radlin (długość 4,1 km). Odcinki te posiadał też pozytywne opinie Policji (właściwych terytorialnie Komend Wojewódzkich Policji – dalej „KWP”).

Lokalizacje te (jako rezerwowe) oraz trzy lokalizacje pierwotnie wskazane przez Delegaturę (jako podstawowe) zostały uwzględnione w pierwszym postępowaniu cząstkowym⁸ o udzielenie zamówienia publicznego, w którym kryterium podstawowym wyboru opp była możliwie maksymalna długość odcinków. Postępowanie to zostało unieważnione z powodu braku ofert.

Zastępca Głównego Inspektora Transportu Drogowego w dniu 23 kwietnia 2014 r. określił nowe kryteria wyboru miejsc lokalizacji opp do wskazania w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. Podstawowym kryterium wyboru odcinków do postępowania przetargowego było wskazanie w Analizie odcinków jako referencyjnych. Zmieniono również

⁷ Wg danych zawartych w Analizie.

⁸ Realizowanym w ramach umowy ramowej z czerwca 2012 roku.

kryteria co do długości odcinków (minimalną długość określono na 500 m), dopuszczono możliwość występowania skrzyżowań oraz możliwość podzielenia odcinków rekomendowanych w Analizie w przypadku występowania różnych prędkości na wskazanym opp. Wybór innych odcinków mógł nastąpić jedynie w przypadku możliwości wykorzystania lokalizacji referencyjnych. W kolejnych dwóch postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na terenie działania Delegatury, jako podstawowe, wskazano dwie lokalizacje wynikające z Analizy: na DK 74 Radlin (o długości 4,1 km) i na DK 28 Kanina – Wysokie (o długości 950 m) oraz jako rezerwową lokalizację na DK 94 Tarnów – Ładna (o długości 5,4 km – jedną z trzech wskazanych pierwotnie przez Delegaturę).

Wykonawca realizujący zamówienie (po dokonaniu oceny zaproponowanych odcinków) w grudniu 2014 roku wystąpił do GITD z wnioskiem o rezygnację m.in. z odcinka Kanina – Wysokie na DK 28 z powodu braku możliwości podłączenia energii. Po wizji lokalnej przeprowadzonej 26 listopada 2014 r. przez przedstawicieli Delegatury (z udziałem Policji i zarządcy drogi) wskazano zaś, że lokalizacja powinna zostać poddana ponownej weryfikacji z uwagi m.in. na: przebudowę drogi w 2012 roku i brak wypadków od zakończenia remontu (odcinek poza terenem zabudowanym, z obowiązującą dopuszczalną prędkością 70 km/h) i lokalizację na terenie górzystym, co skutkuje brakiem zasięgu telefonii komórkowej i może mieć wpływ na łączność z urządzeniem.

W miejsce tego odcinka wprowadzony został odcinek rezerwowi na DK 94 Tarnów – Ładna. Zamiana została zaakceptowana przez Zastępcę Głównego Inspektora Transportu Drogowego. Zaakceptowane zostały również zmiany długości odcinka o 1 km (z pierwotnych 5,4 km do 4,4 km, głównie z uwagi na brak możliwości doprowadzenia przyłączy energetycznych i istniejącą infrastrukturę drogową).

(dowód: akta kontroli str. 399-510, 517)

Naczelnik Delegatury, wyjaśniając proponowanie przez Delegaturę lokalizacje opp na DK 94 Tarnów – Ładna, który nie charakteryzował się większą wypadkowością w latach 2009 – 2011, podał, że: „w 2012 r. na etapie przygotowań do realizacji zamówień publicznych Delegatury wskazywały wstępne propozycje lokalizacji do objęcia nadzorem za pomocą urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości jeszcze przed zleceniem tej czynności Politechnice Gdańskiej. Wstępne propozycje miały być przygotowane w oparciu o wytyczne przekazane przez kierownictwo CANARD (odpowiednie długości odcinków poddanych nadzorowi min. 2 km, brak skrzyżowań, stała prędkość na całym odcinku, kategoria drogi jako krajowa). W oparciu o te wytyczne Delegatura wskazała trzy lokalizacje: Stróża – Pcim S7, Gózd – Suchedniów S7 oraz Tarnów – Ładna DK 94, która jak się okazało po dalszej korespondencji z KWP WRD charakteryzowała się w latach 2009 – 2012 dużą ilością odnotowanych zdarzeń drogowych: liczba zdarzeń wypadki + kolizje – 72, z czego 13 z powodu niedostosowania prędkości do warunków ruchu. Dodać należy, że w Opinii KWP w Krakowie z dnia 26 września 2013 r. wskazano ewentualną możliwość przeniesienia odcinka do objęcia automatycznym nadzorem do lokalizacji Pogórska Wola – Ładna w ciągu DK 94. Wskazany odcinek nie spełniał jednak wymogów technicznych, tzn. zmiany obowiązującej prędkości (D-42 – 50 km/h, B-33 – 70 km/h). Zarządca drogi wprowadził zmiany organizacji ruchu, polegające na remoncie nawierzchni oraz budowie chodników. Dodatkowo na proponowanym odcinku Delegatura Południowa posiadała już dwie konstrukcje wsporcze masztów do pomiaru punktowego (Pogórska Wola 525+500 oraz Ładna 520+600), przejęte od KWP Kraków w 2011 r. w związku z nowelizacją ustawy Prawo o ruchu drogowym i następnie wykorzystane w ramach projektu „Budowa systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” do instalacji urządzeń do punktowego pomiaru prędkości zakupionych ze środków pozyskanych w ramach projektu. Właściwe lokalizacje do instalacji urządzeń OPP, zgodnie z poleceniem ówczesnego kierownictwa GITD, typowane były wyłącznie w oparciu o metodologię, a odstępstwa od tej zasady możliwe były w przypadku akceptacji innej propozycji lokalizacji przez Głównego Inspektora lub jego Zastępcę. Po otrzymaniu metodologii wskazane przez Delegaturę odcinki dróg zostały wpisane na listę rezerwową typowanych lokalizacji. Odcinek Kanina – Wysokie DK28 wskazany przez Politechnikę został negatywnie oceniony podczas wizji w terenie z udziałem: WRD KWP Kraków, GDDKiA O/ Kraków oraz DEL PLD.

Jednocześnie wskazuję, że podczas typowania przedmiotowego odcinka średni pomiar ruchu w 2010 r. wynosił 15.443 pojazdów na dobę, aktualnie średnie dobowe natężenie ruchu zmniejszyło się o 50%. Przyczyną było otwarcie drogi alternatywnej, czyli odcinka autostrady A4 Szarów – Tarnów. Dodać należy, iż z chwilą wprowadzenia opłaty za przejazd płatnym odcinkiem tej drogi natężenie ruchu znacznie się zwiększy – szczególnie przez ruch lokalny, co w dalszej perspektywie może skutkować pogorszeniem stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na przedmiotowym odcinku drogi DK 94. Na terenie Delegatury znajduje się więcej odcinków dróg charakteryzujących się występującym zagrożeniem BRD, jednak ówczesne kierownictwo Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego podjęło decyzję, że podstawą do instalacji urządzeń OPP będzie metodologia opracowana specjalnie na potrzeby wyboru miejsc objętych w przyszłości nadzorem. Zaznaczyć należy, że propozycje Delegatury miały być brane pod uwagę w drugiej kolejności i tylko po wyczerpaniu czynności względem lokalizacji referencyjnych wskazanych przez Politechnikę Gdańską w opracowanej metodologii oraz po zaakceptowaniu jej ostatecznie przez Głównego Inspektora lub jego Zastępcę.”

(dowód akta kontroli str. 511-514, 515-516)

1.2. Na terenie Delegatury Południowej zostały uruchomione dwa opp:

1. Na DK 74 ulokowano opp w miejscowości Radlin od km 89+925 do km 93+920 o długości 4 km (droga jednojezdniowa po jednym pasie ruchu w obu kierunkach). Na całym odcinku opp obowiązywała prędkości 50 km/h (teren zabudowany) w godzinach od 5.00 do 23.00 i 60 km/h w godzinach od 23.00 do 5.00. Roboty budowlane i instalacyjne zakończono 30 listopada 2015 r. (odbior urządzeń przez GITD nastąpił 8 grudnia 2015 r.) i uruchomiono 12 maja 2016 r. (włączenie zasilania).

Jak wyjaśnił dyrektor CANARD, opóźnienie w uruchomieniu tego opp wynikało z opóźnień związanych z ułożeniem kabla zasilającego, z uwagi na przebieg trasy kablowej przez nieruchomość lasów państwowych. Wymagało to zawarcia porozumienia pomiędzy GITD a nadleśnictwem na korzystanie z nieruchomości gruntowej, które ostatecznie podpisano 24 lutego 2016 r., a prace w terenie rozpoczęto na przełomie marca i kwietnia 2016 roku (z uwagi na okres zimy). Po odbiorze prac przez Zakład Energetyczny możliwe było zawarcie umowy sprzedaży energii elektrycznej.

2. Na DK 94 opp utworzono w pobliżu miejscowości Tarnów od km 74+510 do km 78+900 o długości 4,4 km (droga dwujezdniowa po dwa pasy ruchu w obu kierunkach). Na całym odcinku obowiązywała dopuszczalna prędkość 100 km/h dla samochodów osobowych i 80 km/h dla samochodów ciężarowych. Roboty budowlane i instalacyjne zakończono 16 grudnia 2015 r. (odbior urządzeń przez GITD nastąpił 17 grudnia 2015 r.) i 19 września 2016 r. odebrano wykonanie przyłącza energetycznego do jednego z punktów detekcji. Opp uruchomiono 27 października 2016 r. (włączenie zasilania), a rejestrację wykroczeń rozpoczęto 9 listopada 2016 r. (po aktualizacji oprogramowania).

Jak podał dyrektor CANARD, opóźnienie w uruchomieniu tego opp wynikało również z późnego wykonania przyłącza energetycznego. W ramach budowy wykonano zostało jedno przyłącze energetyczne (do jednej z dwóch bramownic). Wykonanie drugiego przyłącza na podstawie warunków otrzymanych z Zakładu Energetycznego (w 2015 roku) okazało się niemożliwe. GITD na podstawie odrębnego przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zlecił wykonanie m.in. tego przyłącza innemu podmiotowi (umowa z 6 czerwca 2016 r.), który wykonał je 19 września 2016 r. i po tym terminie możliwe było zawarcie umowy sprzedaży energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 399-510, 519-520, 521-522, 523-531, 532-533, 534-535, 536-538)

Ponadto na terenie działania Delegatury (wg stanu na 1 stycznia 2018 r.) zainstalowanych było 39 fotoradarów i dwa urządzenia do rejestracji przejazdu na czerwonym świetle.

(dowód: akta kontroli str. 518)

Delegatura prowadziła systematyczny nadzór nad pracą urządzeń opp oraz podejmowała stosowne działania w związku z ich nieprawidłowym funkcjonowaniem. Czynności kontrolne w tym zakresie były podejmowane z wyższą częstotliwością niż wynikające z procedur

i wytycznych CANARD⁹, które przewidywały kontrolę na miejscu raz w miesiącu oraz co dwa tygodnie sprawdzenie funkcjonowania urządzeń on-line.

Dla poszczególnych urządzeń elektronicznego nadzoru, w tym opp, prowadzono dzienniki pracy stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Poza danymi identyfikacyjnymi poszczególnych urządzeń¹⁰ odnotowywano w nich kontrolę każdego z urządzeń w zakresie: daty, godziny, osoby przeprowadzającej kontrolę, rodzaju kontroli (on-line lub w lokalizacji urządzenia, rodzaju czynności kontrolnych) oraz uwag (zawierających m.in. informacje o statusie pracy urządzenia, numerze ostatnio wykonanego zdjęcia, awariach, stanie urządzeń w trakcie sprawdzeń w lokalizacji). Z analizy zapisów dziennika obu wymienionych opp z lat 2016 – 2017 wynika, że:

- oba urządzenia na opp były poddawane corocznej legalizacji (ponownej), którą przeprowadzano w ciągu jednego dnia,
- sprawdzeń urządzeń on-line dokonywano dwa razy w tygodniu (najczęściej w poniedziałki i czwartki),
- sprawdzenia urządzeń w miejscu lokalizacji dokonywano co najmniej raz w miesiącu. (w ramach sprawdzeń sporządzano karty przeglądu urządzeń w danej lokalizacji),
- w przypadku opp na DK 74 Radlin od uruchomienia w maju 2016 roku do końca 2017 roku stwierdzono jedną awarię (brak poglądu z kamery – 1 grudnia 2017 r.), którą zgłoszoną do CANARD i która została usunięta następnego dnia (urządzenie nie pracowało dwa dni); sprawdzenia urządzeń w miejscu lokalizacji i ich oznakowania nie wykazało uszkodzeń lub dewastacji,
- w przypadku opp na DK 94 Tarnów – Ładna od uruchomienia w październiku 2016 roku do końca 2017 roku stwierdzono trzy awarie: negatywną weryfikacji dowodów i brak danych GPS na dowodach, co powodowało niesprawność urządzenia przez pięć dni (od 5 do 9 lutego 2017 r.), zwisającą antenę GPS na jednej z bramownic, co skutkowało niesprawnością urządzenia przez trzy dni (od 20 do 22 lutego 2017 r.) oraz brak rejestracji wykroczeń, co spowodowało niesprawność urządzenia przez osiem dni (od 28 września do 5 października 2017 r.). Awarie zgłoszono do CANARD niezwłocznie po stwierdzeniu. Łącznie opp było niesprawne przez 16 dni. Sprawdzenia urządzeń w miejscu lokalizacji i ich oznakowania nie wykazało (poza wymienioną już anteną GPS) innych uszkodzeń lub dewastacji. (dowód: akta kontroli str. 593-635, 642-675)

Przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli oględziny obu opp wykazały, że urządzenia nie nosiły śladów uszkodzeń lub dewastacji i funkcjonowały prawidłowo (bieżący podgląd obrazów ze wszystkich kamer obu punktów opp był czytelny, a łączności on-line z urządzeniami odbywała się bez zakłóceń). Lokalizacja i oznakowanie opp było zgodne z projektami organizacji ruchu. (dowód: akta kontroli str. 676-681, 682-687)

Z analiz dzienników pracy dwóch wybranych fotoradarów (na DK 94 Zgłobice i DK 74 Łagów) wynika, że w latach 2016 – 2017 urządzenia te pracowały bezawaryjnie. Wyłączenia ich z pracy wynikały wyłącznie z procedury legalizacji, która w tym okresie wyniosła 41 dni w przypadku urządzenia na DK 94 w Zgłobicach i 17 dni w przypadku urządzenia na DK 74 w Łagowie. Ponadto w przypadku fotoradarów pracownicy Delegatury w ramach sprawdzenia urządzeń na miejscu dokonywali czyszczenia szyb i obudowy, które w okresie zimowym wykonywano dwukrotnie w ciągu miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 688-719)

⁹ Procedura dotycząca zadań realizowanych przez pracowników delegatur terenowych GITD i pracowników zespołu monitorującego CAN-WIU w przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości w działaniu stacjonarnych urządzeń rejestrujących – z 11 maja 2016 r., zmieniona 12 października 2017 r. oraz wytyczne określające zasady wyznaczania lokalizacji i użytkowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad urządzeniami i ich zewnętrzną infrastrukturą w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym GITD z 13 marca 2016 r., zmieniona 12 października 2017 r.

¹⁰ Dane identyfikacyjne: delegatura, nr fabryczny urządzenia, adres sieciowy (IP), nr masztu, rodzaj urządzenia, data pierwszej instalacji, data legalizacji ponownej, kod lokalizacji i dane lokalizacyjne (miejscowość, nr drogi, pikietaż).

GITD systematycznie zwracał się do zarządcy dróg krajowych (GDDKiA i jej oddziałów terenowych) o informowanie delegatur na temat zmian organizacji ruchu, robót drogowych w miejscach lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących (korespondencja z lat: 2014, 2015, 2016 i 2017). (dowód: akta kontroli str. 720-727)

Delegatura we własnym zakresie zwracała się do kierownictwa oddziałów GDDKiA o informowanie na temat zmian w czasowej i stałej organizacji ruchu oraz prac utrzymaniowych i inwestycyjnych w miejscach lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Korespondencję w tym zakresie skierowano w 2015 roku oraz w 2017 roku. Efektem tych działań było zobowiązanie się zarządzających drogami krajowymi do informowania o takich zmianach lub działaniach z co najmniej dwudniowym wyprzedzeniem.

W Delegaturze prowadzono rejestr zgłaszanych przez zarządców dróg krajowych zmian czasowych lub stałych organizacji ruchu albo innych prac wykonywanych w miejscach lokalizacji urządzeń. Z danych rejestru oraz informacji uzyskanych w trakcie kontroli z oddziałów GDDKiA wynika, że w latach 2016 – 2017 nie wystąpiły przypadki zmian organizacji ruchu w miejscach lokalizacji opp.

(dowód: akta kontroli str. 728-730, 731, 732-735)

1.3. W latach 2016 – 2017 do Delegatury lub CANARD wpłynęło 10 wniosków dotyczących utworzenia opp w nowych lokalizacjach na terenie działania Delegatury (siedem wniosków wpłynęło bezpośrednio do Delegatury, a trzy do CANARD). Wnioskodawcami były jednostki Policji, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie, jednostki samorządowe i osoby fizyczne. Wnioski dotyczyły dróg wojewódzkich (sześć), krajowych (trzy) oraz gminnych (jeden).

Z analizy dokumentacji trzech wniosków wynika, że w sprawach tych Delegatura, zgodnie z wytycznymi dyrektora CANARD¹¹, realizowała czynności dotyczące typowania lokalizacji, polegające na:

- przeprowadzeniu wizji lokalnej miejsca proponowanej lokalizacji instalacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego,
- pozyskaniu danych o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego dla proponowanego miejsca pomiarowego,
- sporządzeniu karty oceny zasadności lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, w której m.in. określano punktowo takie kryteria, jak: stan bezpieczeństwa ruchu drogowego (za ostatnie trzy lata), warunki widoczności na drodze, parametry drogi w rejonie lokalizacji, obiekty użyteczności publicznej położone na drodze w odległości do 500 m i ponad 500 m od lokalizacji, inne urządzenia rejestracyjne (w odległości do 1.000 m),

a w uzasadnionych przypadkach Delegatura prowadziła również pomiary ruchu i zachowań kierujących pojazdami w proponowanych lokalizacjach.

W każdym przypadku sporządzano również notatkę służbową, zawierającą m.in. opis lokalizacji, analizę zdarzeń drogowych i propozycje Delegatury w zakresie lokalizacji urządzeń oraz ewentualnie innych działań bieżących związanych z poprawą bezpieczeństwa w danej lokalizacji.

Wymienione wyżej materiały były przekazywane do CANARD oraz wprowadzane do sytemu. Odpowiedzi wnioskodawcom udzielał dyrektor CANARD. Informowano w nich wnioskodawców m.in. o rejestracji wniosku w wykazie prowadzonym w CANARD i o możliwości ponownej weryfikacji wniosków (wystąpień) w przypadku powstania okoliczności umożliwiających dalszą rozbudowę systemu, pozwalającej na wskazanie lokalizacji, w których w pierwszej kolejności należy zainstalować urządzenia rejestrujące z uwagi na największe zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Spśród 10 wniosków o lokalizację opp, jeden dotyczył przedłużenia istniejącego odcinka opp na DK 74 w lokalizacji Radlin o sąsiadującą z nią miejscowość Gómo, tj. o ok. 4 km (wniosek z sierpnia 2017 roku). Wnioskodawca¹² wskazał, że przedłużenie opp jest

¹¹ Określającymi zasady wyznaczania lokalizacji i użytkowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad urządzeniami i ich zewnętrzną infrastrukturą w CANARD.

¹² Radnego Powiatu Kieleckiego.

uzasadnione wypadkami śmiertelnymi, jakie miały miejsce na drodze krajowej nr 74 w miejscowości Górnó. Wnioskodawca podał, że: „(...) Z moich obserwacji wynika, że dochodzi do częstych sytuacji niebezpiecznych, ponieważ kierowcy chcąc prawdopodobnie nadrobić w ich mniemaniu stracony czas po przejechaniu odcinka pomiarowego „wciskają gaz do dechy” i niestety dochodzi do częstych wypadków, w tym śmiertelnych na terenie zabudowanym w miejscowości Górnó. Wcześniej takich zdarzeń nie było i usytuowanie odcinka pomiarowego jedynie w Radlinie, bez uwzględnienia gęstej zabudowy w miejscowości Górnó może przyczyniać się do niebezpiecznych wypadków, za które oczywiście odpowiedzialni są kierowcy niedostosowujący prędkości do warunków jazdy i obowiązujących ograniczeń na terenie zabudowanym.”

Delegatura po przeprowadzonych czynnościach zaproponowała ujęcie tej lokalizacji w wykazie wniosków – z uwagi na zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego – jako lokalizacja ze statusem podwyższonego ryzyka. Ponadto Delegatura zadeklarowała, że w ciągu tej drogi (DK 74) będą dyslokowane pojazdy nieoznakowane z fotorejestratorem.

(dowód: akta kontroli str. 736, 737-790)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie prowadzenie przez Delegaturę bieżącego nadzoru nad funkcjonowaniem urządzeń opp i miejsc ich lokalizacji. Kontrole w tym zakresie prowadzono z częstotliwością większą niż wynikało to z wytycznych i procedur określonych przez CANARD, co przyczyniło się do szybkiej identyfikacji awarii w funkcjonowaniu urządzeń. Delegatura realizowała zadania wyznaczone jej przez GITD w zakresie typowania miejsc do lokalizacji opp, dotyczące głównie weryfikacji wskazanych lokalizacji.

2. Wpływ opp na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym i skuteczność ich funkcjonowania

Opis stanu
faktycznego

2.1. Delegatura dotychczas nie oceniała skuteczności funkcjonowania opp. Takie analizy były przeprowadzane dla poszczególnych lokalizacji fotoradarów, uwzględniając okres 40 miesięcy, wynikający z nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące¹³ (dalej „rozporządzenie z 14 marca 2013 r.”). W przypadku obu lokalizacji opp nie upłynął jeszcze ten okres (urządzenia zostały zainstalowane odpowiednio w listopadzie i grudniu 2015 roku). Dane na temat zdarzeń drogowych z policyjnego systemu SEWIK systematycznie (corocznie) otrzymuje CANARD (ostatnio otrzymano 12 lutego 2018 roku). Miejsca lokalizacji opp na terenie Delegatury nie były objęte analizą skuteczności oraz efektywności wdrażania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym (przeprowadzoną w 2015 roku przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie), z uwagi na przedłużający się proces ich uruchomienia, co omówiono w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (dowód: akta kontroli str. 399-510, 791-802)

Z danych na temat zdarzeń drogowych uzyskanych z KWP z miejsc lokalizacji opp wynika, że liczba zdarzeń drogowych na odcinkach opp uległa zmniejszeniu.

- W przypadku opp na DK 74 Radlin w latach 2013 – 2014 (bezpośrednio przed instalacją opp) miało miejsce 51 zdarzeń drogowych, z których osiem wynikało z niedostosowania prędkości przez kierujących. Dotyczyło to 12 wypadków drogowych, w których zginęły trzy osoby, a 11 było rannych oraz 39 kolizji. Po instalacji opp (w latach 2016 – 2017) na odcinku tym odnotowano 42 zdarzenia drogowe, z których dwa spowodowane były niedostosowaniem prędkości. Dotyczyło to dziewięciu wypadków, w których zginęła jedna osoba, a 10 było rannych oraz 33 kolizji.
- W przypadku opp na DK 94 Tarnów – Ładna w latach 2013 – 2014 (bezpośrednio przed instalacją opp) miało miejsce 12 zdarzeń drogowych, z tego jedno wynikało z niedostosowania prędkości przez kierujących (były to kolizje). Po instalacji opp

¹³ Dz. U. poz. 366 – uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r.

(w latach 2016 – 2017) na odcinku tym miało miejsce 11 zdarzeń drogowych, z których jedno z powodu niedostosowania prędkości przez kierującego.

(dowód: akta kontroli str. 803-823)

Przeprowadzone podczas kontroli badania zachowań kierowców po opuszczeniu opp oraz przed wjazdem na opp (na odcinkach dróg bezpośrednio następujących lub poprzedzających opp o tym samym limicie prędkości dopuszczalnej) oraz porównanie tych danych ze statystykami z samych opp¹⁴ wskazuje, że opp wpływają na uspokojenie ruchu.

- W przypadku opp na DK 74 Radlin w kierunku Opatowa 80,6% pojazdów (z 1.035 w ciągu badania trwającego trzy godziny) opuściło ten odcinek z zachowaniem dopuszczalnej prędkości (50 km/h), podczas gdy ok. 2 km dalej – za opp (w miejscowości Górnio) już tylko 18,2% pojazdów przejechało z zachowaniem dopuszczalnej prędkości (z 980 pojazdów w ciągu tych samych trzech godzin). W kierunku Kielc 81,8% pojazdów (z 1.124) przejechało ten odcinek z zachowaniem dopuszczalnej prędkości (50 km/h), podczas gdy ok. 2 km przed początkiem opp (w miejscowości Górnio) odsetek takich pojazdów wynosił tylko 9,6% (z 1.050).
- W przypadku opp na DK 94 Tarnów – Ładna w kierunku Krakowa 81% pojazdów (z 1.166 w ciągu czterech godzin badania) wjechało na ten odcinek z zachowaniem dopuszczalnej prędkości (100 km/h dla samochodów osobowych i 80 km/h dla samochodów ciężarowych), podczas gdy ok. 3 km za końcem opp 66,7% pojazdów przejechało z zachowaniem dopuszczalnej prędkości (z 1.156 pojazdów). W kierunku Rzeszowa 91,3% pojazdów (z 1.153 w ciągu czterech godzin badania) opuściło ten odcinek z zachowaniem dopuszczalnej prędkości (100 km/h dla samochodów osobowych i 80 km/h dla samochodów ciężarowych), podczas gdy ok. 3 km przed początkiem opp odsetek pojazdów nieprzekraczających dopuszczalnej prędkości wynosił 50% (z 1.159). (dowód: akta kontroli str. 399-510, 824-835, 836, 837)

Z porównania statystyk wypadków na odcinkach dróg bezpośrednio sąsiadujących z opp przed i po instalacji opp wynika, że:

- Na odcinku DK 74 w miejscowości Górnio (o długości 2.900 m), bezpośrednio sąsiadującym z opp i o takim samym charakterze (teren zabudowany o takich samych limitach prędkości, jak na opp oraz skrzyżowaniem z drogą wojewódzką i drogami gminnymi) liczba zdarzeń drogowych wzrosła, a szczególnie wypadków i ich skutków. W latach 2013 – 2014 na tym odcinku odnotowano 26 zdarzeń drogowych, w tym trzy z powodu niedostosowania prędkości. Wśród tych zdarzeń miały miejsce dwa wypadki z siedmioma rannymi oraz 24 kolizje. W latach 2016 – 2017 na tym odcinku odnotowano 27 zdarzeń drogowych, w tym jedno spowodowane niedostosowaniem prędkości. Wśród nich było 10 wypadków, w tym jeden wynikający z niedostosowania prędkości, w których zginęły dwie osoby (w tym jedna w wyniku niedostosowania prędkości), a 12 zostało rannych oraz miało miejsce 17 kolizji. W sprawie objęcia tej miejscowości opp (przedłużenia jej z lokalizacji DK 74 Radlin) wpłynął wniosek radego Powiatu Kieleckiego, co omówiono w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Z uzyskanej w trakcie niniejszej kontroli oceny Wydziału Ruchu Drogowego KWP w Kielcach (w oparciu o analizę stanu zagrożeń na tym odcinku DK 74 oraz obserwację zachowań kierujących pojazdami po opuszczeniu strefy objętej opp) zasadne jest rozważenie przedłużenia opp o odcinek przebiegający przez obszar zabudowany w miejscowości Górnio.
- Na odcinku DK 94 w miejscowości Tarnów (o dł. 5.200 m), bezpośrednio sąsiadującym z opp i o podobnym charakterze (droga dwujezdniowa o dwóch pasach ruchu w każdym kierunku, taki sam limit prędkości, skrzyżowania bezkolizyjne) liczba zdarzeń drogowych zmniejszyła się. W latach 2013 – 2014 na tym odcinku odnotowano 32 zdarzenia, w tym osiem wynikało z niedostosowania prędkości. Wśród nich miał miejsce jeden wypadek z dwoma rannymi oraz 31 kolizji. W latach 2016 – 2017 na tym odcinku odnotowano 30 zdarzeń drogowych, w tym osiem będących skutkiem niedostosowania prędkości

¹⁴ Oba badania poza odcinkami opp przeprowadziła Delegatura, za pomocą urządzeń Viacount. Wyniki badania porównano z danymi z systemów CANARD, rejestrujących statystyki ruchu na opp w tym samym dniu i czasie.

i 12 dotyczących wtargnięcia dzięki zwierzyny (były to kolizje). Z oceny Wydziału Ruchu Drogowego KWP w Krakowie (w oparciu o analizę stanu zagrożeń na tym odcinku) wynika, że przedłużenie istniejącego odcinka opp w wymienionym wyżej biegu drogi jest nieuzasadnione. (dowód: akta kontroli str. 803-823)

2.2. Delegatura (wg stanu na 1 stycznia 2018 r.) ma na swoim terenie działania 43 stacjonarne urządzenia elektronicznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym 39 fotoradarów, dwa urządzenia do rejestracji przejazdu na czerwonym świetle oraz wymienione wyżej dwa opp. (dowód: akta kontroli str. 518)

Jak wspomniano w pkt 2.1., Delegatura prowadziła analizy zasadności lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących przed upływem 40 miesięcy od ich lokalizacji (zgodnie z wymogami wynikającymi z nieobowiązującego już rozporządzenia z 14 marca 2013 r.). Z materiałów dotyczących lokalizacji fotoradaru na DK 94 w miejscowości Zgłobice (ograniczenie prędkości do 70 km/h; analiza z 17 listopada 2015 r.) oraz na DK 74 w miejscowości Łagów (ograniczenie prędkości 50/60 km/h; analiza z 20 lipca 2016 r.) wynika, że wykonano ją w oparciu o: wizje lokalne, dane z Policji na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego, stanowiska właściwych KWP, informacje od zarządcy drogi, projekty organizacji ruchu oraz dane CANARD na temat zarejestrowanych wykroczeń. W ramach analizy wykonano kartę oceny lokalizacji, ankietę miejsca lokalizacji, weryfikację obowiązującego ograniczenia prędkości. Z obu analizy wynika konieczność dalszego utrzymania urządzeń oraz, że wpłynęły one na istotne zmniejszenie zdarzeń drogowych w tych lokalizacjach. W przypadku Zgłobice liczba zdarzeń drogowych zmniejszyła się z 52 do 23, w tym wypadków z pięciu do zera, a zdarzeń wynikających z niedostosowania prędkości – z 15 do czterech. W przypadku Łagowa było to odpowiednio zmniejszenie zdarzeń z 52 do 16, w tym wypadków z dziewięciu do jednego, a zdarzeń wynikających z niedostosowania prędkości – z sześciu do jednego. (dowód: akta kontroli str. 791-802)

Z danych CANARD na temat zarejestrowanych naruszeń przepisów ruchu drogowego wynika, że w 2017 roku¹⁵ odsetek zarejestrowanych naruszeń w odniesieniu do natężenia ruchu był wyższy w przypadku opp w porównaniu do fotoradarów zlokalizowanych w miejscach o zbliżonym rodzaju drogi:

- Na opp DK 74 Radlin zarejestrowano 2.788 naruszeń przy ruchu 4.343.352 pojazdów (co stanowiło 0,064% ruchu pojazdów), podczas gdy fotoradar na DK 74 Łagów o zbliżonych warunkach do opp (teren zabudowany, droga jednojezdniowa, dwukierunkowa i te same dopuszczalne prędkości) zarejestrował 798 naruszeń przy ruchu 1.301.049 pojazdów (co stanowiło 0,061% ruchu pojazdów).
- Na opp DK 94 Tarnów – Ładna zarejestrowano 7.814 naruszeń przy ruchu 3.014.403 pojazdów (co stanowiło 0,259% ruchu pojazdów na tym odcinku), podczas gdy fotoradar na DK 94 Zgłobice (podobnie jak na opp dwa pasy ruchu w jednym kierunku, natomiast inne dopuszczalne prędkości i rodzaj terenu – zabudowany w przypadku Zgłobice) zarejestrował 594 naruszenia przy ruchu 1.796.637 pojazdów w tym czasie (stanowiło to 0,033% ruchu pojazdów na tym odcinku). (dowód: akta kontroli str. 399-510, 838-839)

Na wyniki te może mieć wpływ dłuższe funkcjonowanie fotoradarów w tych lokalizacjach (zamontowano je w 2012 roku), a w przypadku fotoradaru w Zgłobicach również fakt lokalizacji w terenie zabudowanym.

Dane statystyczne na temat ruchu oraz zachowań kierujących pojazdami w miejscach lokalizacji poszczególnych urządzeń były gromadzone w systemach informatycznych CANARD. Nie były one przedmiotem analiz Delegatury.

Z danych statystycznych rejestrowanych przez poszczególne urządzenia (dwa opp oraz dwa wymienione wyżej fotoradary) wynika, że większe uspokojenie ruchu osiągnięto w przypadku opp na DK 74 Radlin (teren zabudowany o dopuszczalnej prędkości 50/60 km/h)¹⁶. Odsetek pojazdów, które jechały powyżej 60 km/h wyniósł tam 0,7% (49.995

¹⁵ Porównano 2017 rok z uwagi na pełny rok funkcjonowania opp oraz jednakowe limity progu wyzwolenia trzech urządzeń do rejestracji wykroczeń przez cały analizowany rok.

¹⁶ Dane statystyczne o ruchu pojazdów i ich prędkościach w przypadku opp były zbierane przez urządzenia radarowe na jednej z bramownic (będącej punktem początkowym lub końcowym odcinka w zależności od kierunku jazdy).

z 7.011.084 pojazdów, które przejechały ten odcinek od jego uruchomienia 20 maja 2016 r. do końca 2017 roku), a odsetek pojazdów, które jechały powyżej 70 km/h wyniósł 0,1% (9.620 z 7.011.084). W przypadku fotoradaru na DK 74 Łagów (również teren zabudowany o dopuszczalnej prędkości 50/60 km/h) odsetek pojazdów, które przejechały obok urządzenia powyżej 60 km/h wyniósł 1,4% (34.857 z 2.561.143 pojazdów, które jechały w tym miejscu w latach 2016 – 2017), a odsetek pojazdów, które jechały ponad 70 km/h wyniósł 0,2% (odpowiednio 6.399 z 2.561.143 pojazdów).

W przypadku opp na DK 94 Tarnów – Ładna (teren niezabudowany, droga dwujezdniowa, po dwa pasy ruchu w każdym kierunku o dopuszczalnej prędkości 80 km/h dla samochodów powyżej 3,5 tony i 100 km/h dla samochodów osobowych) oraz fotoradaru na DK 94 Zgłobice (obszar zabudowany, dwa pasy ruchu w jednym kierunku, o dopuszczalnej prędkości 50/60 km/h dla samochodów ciężarowych – powyżej 3,5 tony i 70 km/h dla samochodów osobowych) większe uspokojenie ruchu nastąpiło w przypadku pojazdów ciężarowych. Odsetek tych pojazdów, które jechały powyżej 80 km/h na opp wyniósł 24,3% (124.497 z 513.376 tego rodzaju pojazdów, które przejechały od uruchomienia opp 9 listopada 2016 r. do końca 2017 roku), a w przypadku fotoradaru odsetek tego rodzaju pojazdów, które jechały powyżej 60 km/h wyniósł 30,4% (69.597 z 229.128 takich pojazdów, które jechały w tym miejscu w latach 2016 – 2017). Natomiast odwrotna sytuacja wystąpiła w przypadku samochodów osobowych. Opp przejechało 6,1% tego typu pojazdów z prędkością ponad 100 km/h (174.185 z 2.839.829), natomiast w przypadku fotoradaru 3,2% jechało powyżej 70 km/h (103.535 z 3.196.348).

(dowód: akta kontroli str. 399-510, 840-853)

2.3. Delegatura nie dysponowała danymi na temat kosztów instalacji i bieżącej eksploatacji opp ani innych urządzeń elektronicznego nadzoru.

Z danych uzyskanych z CANARD wynika, że koszt instalacji opp były wyższe niż fotoradarów.

- Koszt urządzeń i ich instalacji w przypadku opp wyniósł: 286,1 tys. zł w lokalizacji Radlin DK 74 i 366,3 tys. zł w lokalizacji Tarnów – Ładna DK 94. Różnica wynikała głównie z konstrukcji nośnej oraz ilości urządzeń z uwagi na rodzaj drogi. W przypadku opp na DK 74 była to droga jednojezdniowa, po jednym pasie ruchu w obu kierunkach, a w przypadku opp na DK 94 była to droga dwujezdniowa, o dwóch pasach ruchu w każdym kierunku.
- Koszt urządzeń i instalacji fotoradarów wyniósł: 122,6 tys. zł w lokalizacji Zgłobice DK 94) i 222,7 tys. zł w lokalizacji Łagów DK 74. Różnica wynika z różnych typów urządzeń, odpowiednio FOTORAPID CM i MULTARADAR CD. Pozostałe fotoradary na terenie działa Delegatury należały do tych dwóch typów urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 399-510)

Do końca 2017 roku nie wystąpiły koszty związane z utrzymaniem opp, gdyż nie było uszkodzeń, a koszty serwisowania, napraw i legalizacji urządzeń były dokonywane w ramach gwarancji. W przypadku opisanych wyżej dwóch fotoradarów nie wystąpiły koszty serwisowania i napraw. W 2017 roku, w związku z upływem gwarancji, poniesiono po raz pierwszy koszty legalizacji urządzeń: 1.857,30 zł w przypadku urządzenia FOTORAPID CM (w lokalizacji Zgłobice DK 94) i 3.321,00 zł w przypadku urządzenia MULTARADAR CD (w lokalizacji Łagów DK 74). Różnica kosztów legalizacji wynikała z różnych typów urządzeń.

(dowód: akta kontroli str. 399-510)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W obu lokalizacjach opp wystąpiła mniejsza liczba zdarzeń drogowych i ich skutków oraz istotnie wyższy był odsetek pojazdów poruszających się z zachowaniem dopuszczalnej prędkości na tych odcinkach niż przed wjazdem na nie lub po ich opuszczeniu. Niepokojącym zjawiskiem był natomiast wzrost zdarzeń drogowych na jednym z odcinków drogi bezpośrednio sąsiadującym z opp (na DK 74 w miejscowości Górno). Pozytywnie w tej sytuacji Izba ocenie działania Delegatury w zakresie rekomendacji tego odcinka drogi

do objęcia opp w przyszłości oraz podjęte działania, mające na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu w tej miejscowości.

3. Sprawność egzekwowania kar za wykroczenia zarejestrowane na opp

Opis stanu faktycznego

3.1. Do prowadzenia postępowań zarejestrowanych przez system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyznaczono trzech pracowników (z 13 pracowników Delegatury wg stanu na 1 stycznia 2018 r.). Jeden z tych pracowników, oprócz niżej wymienionych zadań, wykonywał również zadania kontrolera ruchu drogowego (Inspektor GITD) i realizował inne zadania¹⁷. W zakresie prowadzenia przedmiotowych postępowań trzech pracownicy Delegatury byli zobowiązani do:

- obsługi interesantów związanej z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym w zakresie przyjmowania oświadczeń oraz wyjaśniania kwestii formalnych dotyczących prowadzonych postępowań,
- prowadzenia czynności wyjaśniających, przyjmowanie i analizowanie korespondencji w sprawie oraz określania dalszego trybu postępowania w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,
- weryfikacji, analizy oraz przygotowania dokumentacji umożliwiającej merytoryczne zakończenie spraw w związku z rejestrowanymi naruszeniami w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,
- współpracy z CANARD w sprawach związanych z: przygotowaniem dokumentacji procesowej, wnoszeniem środków odwoławczych, reprezentowaniem Głównego Inspektora w postępowaniach sądowych jako oskarżyciela publicznego,
- współpracy z innymi urzędami i instytucjami w celu uzupełnienia materiału dowodowego lub sprawdzenia faktów zawartych w konkluzji wniosku o ukaranie,
- wprowadzania danych do systemu teleinformatycznego GITD.

Ponadto pracownik będący kontrolerem ruchu drogowego miał w zakresie obowiązków nakładanie grzywien w drodze mandatów karnych, po ustaleniu sprawcy wykroczenia na podstawie zgromadzonego materiału w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. (dowód: akta kontroli str. 854-860)

3.2. W latach 2015 – 2017 do Delegatury (z CANARD) wpłynęło 1.088 spraw do przeprowadzenia postępowań wyjaśniających (347 w 2015 roku, 374 w 2016 roku i 367 w 2017 roku), z których 16 dotyczyło wykroczeń popełnionych na opp (1,5%), odpowiednio 0, 6 i 10 spraw. Większość tych spraw (60%) wpłynęła do Delegatury po 180 dniach od zarejestrowania wykroczenia, co w świetle art. 97 § 1 pkt. 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁸ uniemożliwiało wystawienie mandatu za popełnione wykroczenie i pozostawiała tylko możliwość wniesienia sprawy do sądu. W przypadku spraw z opp było to 62,5%.

W latach 2015 – 2017 Delegatura zakończyła 321 (92,5%), 349 (93,3%) i 316 (86,1%) postępowań ukaraniem mandatem lub skierowaniem sprawy do sądu, a odpowiednio dwie (0,6%), dziewięć (2,4%) i 15 (4,1%) spraw przekazano do innych jednostek (Delegatur GITD lub CANDARD) bądź innych instytucji (Policja). W kolejno ośmiu (2,3%), ośmiu (2,1%) i pięciu (1,4%) sprawach upłynęła możliwość ukarania z powodu przedawnienia, a w dwóch przypadkach (po jednym w latach 2015 i 2017) sprawcy zmarli.

W przypadku 16 postępowań wyjaśniających dotyczących opp:

- sześć, które wpłynęły do Delegatury w 2016 roku zostało wyjaśnionych, w tym dwa zakończono nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego, a cztery – skierowaniem wniosku o ukaranie do sądu,
- z 10, które wpłynęły do Delegatury w 2017 roku, osiem zostało wyjaśnionych, w tym trzy zakończono nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego, a pięć – skierowaniem

¹⁷ Dotyczyły one głównie: kontroli ruchu drogowego, ujawniania naruszeń za pomocą urządzeń mobilnych zainstalowanych w środkach transportu, zgłaszania napraw i legalizacji mobilnych urządzeń rejestrujących i monitorowania stanu realizacji tych zadań, prowadzenia rejestrów pracy mobilnych urządzeń rejestrujących, kart statystycznych, współpracy z CANARD w przygotowaniu tras patrolowych, punktów kontrolnych oraz planów kontroli, prowadzenia monitoringu stanu technicznego stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz zainstalowanych w środkach transportu.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. (D. U. z 2018 r. poz. 475, ze zm.).

wniosku o ukaranie do sądu. Pozostałe dwie sprawy zostały przekazane – jedna do CANARD, a kolejna do Policji (w obu przypadkach sprawy zostały zakończone skierowaniem do sądów wniosków o ukaranie).

Analiza ww. 10 postępowań wyjaśniających, które wpłynęły do Delegatury w 2017 roku¹⁹ wykazała, że sprawnie podejmowano czynności, dążąc do ustalenia sprawców zarejestrowanych wykroczeń:

1. W sprawach tych podejmowano niezwłoczne działania (analizowano materiały, w tym zarejestrowany wizerunek, ustalano dane w ewidencji ludności), czego efektem było kierowanie zapytań do innych organów lub wyzwanie sprawców naruszeń ewentualnie właścicieli pojazdów w ciągu jednego do 10 dni od otrzymania spraw z CANARD.
2. W siedmiu sprawach wystąpiono do właściwych jednostek samorządowych o udostępnienie wizerunków osób (z praw jazdy i dowodów osobistych), które podejrzewano o prowadzenie pojazdu podczas popełnienia wykroczenia. W czterech z tych spraw złożone wcześniej oświadczenia o kierowaniu pojazdem w chwili wykroczenia dotyczyły osób o innej płci niż wynikało to z wizerunku zarejestrowanego podczas wykroczenia. W czterech przypadkach, po wnioskach Delegatury, sądy uznały winnymi wskazanych sprawców, w kolejnej (z uwagi na miejsce zamieszkania ustalonego przez Delegaturę sprawcy) sprawę do dalszych czynności przekazano do CANARD, co zakończyło się również uznaniem ustalonego przez Delegaturę sprawcy za winnego. W dwóch pozostałych sprawach wezwani właściciele pojazdów nie wskazali kierujących pojazdami w chwili zarejestrowania wykroczenia i zostali ukarani grzywną w drodze mandatu karnego (500 zł), za czyn z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń²⁰ (niewskazanie komu właściciel powierzył pojazd w oznaczonym czasie popełnienia wykroczenia).
3. W jednej ze spraw wezwany nowy nabywca pojazdu nie wskazał kierującego pojazdem w chwili zarejestrowania wykroczenia i został ukarany grzywną w drodze mandatu karnego (500 zł), za czyn z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń.
4. W jednej sprawie, w której kierujący złożył oświadczenie odmawiające wskazania kierującego pojazdem, a termin ukarania mandatem karnym upłynął przed otrzymaniem przez Delegaturę sprawy, przekazano ją do dalszego postępowania jednostce Policji w miejscu zamieszkania sprawcy. Policja w sprawie tej skierowała wniosek o ukaranie do sądu za czyn z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń w związku z odmową wskazania kierującego pojazdem.
5. Dokumentacja z CANARD dotycząca jednej sprawy została udostępniona na prośbę Delegatury, gdy sprawca zgłosił się na wezwanie w związku z innym wykroczeniem zarejestrowanym przez system automatycznego nadzoru. W sprawie tej po wniosku Delegatury sąd uznał winnym wskazanego sprawcę.

(dowód: akta kontroli str. 861, 862-881, 882-1344)

Z analizowanych 10 spraw wynika ponadto, że CANARD w jednej sprawie dokumentację o wykroczeniu skierował do sprawcy tylko jeden raz (właściciel pojazdu odmówił wskazania osoby kierującej pojazdem w chwili rejestracji wykroczenia). W ośmiu sprawach dokumentację taką skierowano dwukrotnie, gdyż właściciel pojazdu wskazał inny podmiot lub osobę używającą pojazdu w chwili wykroczenia, a w jednej sprawie dokumentację taką kierowano czterokrotnie (do kolejnych osób / podmiotów wskazywanych przez poprzednich adresatów), co miało wpływ na wydłużenie tych postępowań i upływ terminów na ukaranie sprawców wykroczeń.

(dowód: akta kontroli str. 862-881)

3.3. Pracownicy Delegatury prowadzili obsługę interesantów w związku z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. W 2017 roku w ramach tej obsługi nałożyli 918 mandatów karnych na łączną kwotę 213,1 tys. zł, przyjęli 490 oświadczeń, w tym 164 dostarczonych przez osoby trzecie. Udzieli informacji o funkcjonowaniu tego systemu 1.874 osobom.

(dowód: akta kontroli str. 1345)

¹⁹ Dziewięć z tych spraw wpłynęło do Delegatury po upływie 180 dni od dnia popełnienia wykroczenia, co w świetle art. 97 § 1 pkt. 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia uniemożliwiało nałożenie na sprawcę grzywny w drodze mandatu karnego. Jedna sprawa wpłynęła do Delegatury 132 dni od zarejestrowania wykroczenia, przy czym osoba, która złożyła oświadczenie była innej płci niż wynikało to z wizerunku zarejestrowanego podczas wykroczenia.

²⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.).

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK ocenia pozytywnie działania Delegatury, mające na celu egzekwowanie kar za wykroczenia zarejestrowane na opp. Podejmowano niezwłoczne działania w celu ustalenia sprawców wykroczeń, w tym występowano o wizerunki osób podejrzanych o popełnienie wykroczeń w celu skonfrontowania ich z wizerunkami zarejestrowanymi podczas wykroczeń oraz sporządzano niezbędną dokumentację. W efekcie wszystkie sprawy prowadzone przez Delegaturę dotyczące wykroczeń na opp zostały zakończone ukaraniem sprawców lub właścicieli pojazdów.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Białystok, dnia 27 kwietnia 2018 r.

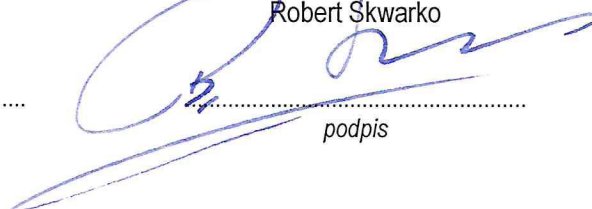
Kontroler:

Wojciech Olszewski
doradca ekonomiczny



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.