



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Marian Cichosz

KPB – 4110-01-01/2013
R/13/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/13/001 - Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Mariusz Mijewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96910 z dnia 28 maja 2013 r.2. Paweł Gibuła, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 86906 z dnia 28 maja 2013 r.3. Katarzyna Kędzior-Rejner, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86911 z dnia 28 maja 2013 r.4. Zdzisław Lipiński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86913 z dnia 28 maja 2013 r.5. Wojciech Bartoń, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86939 z dnia 26 czerwca 2013 r.6. Wiesław Filipowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 86909 z dnia 28 maja 2013 r.7. Janusz Nowaczyk, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 86908 z dnia 28 maja 2013 r.8. Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86912 z dnia 28 maja 2013 r.9. Robert Mecha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86914 z dnia 28 maja 2013 r.10. Katarzyna Kuzioła, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84550 z dnia 28 maja 2013 r.11. Maciej Lenarcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87617 z dnia 3 października 2013 r. <p>(dowód: akta kontroli tom I str. 1-10, tom II str. 1-4, tom III str. 1, tom IV str. 1-4, tom VIII str. 50-51)</p>
Jednostka kontrolowana	Główny Inspektorat Transportu Drogowego (zwany dalej GITD), ul. Postępu 21, 02-676 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Poleć, Główny Inspektor Transportu Drogowego <p>(dowód: akta kontroli tom I str. 11-16)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Kontrola wykazała¹, że Główny Inspektor Transportu Drogowego² podjął efektywne działania mające na celu: wykorzystanie infrastruktury przejętej od Policji i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, budowę nowego – automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym oraz wdrożenie procedur prowadzenia postępowań wyjaśniających i ochrony danych osobowych ich uczestników. GITD działał rzetelnie oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami w zakresie instalowania stacjonarnych i mobilnych urządzeń rejestrujących (tzw. fotoradarów). 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 (np. szkół), które powinny być objęte szczególnym działaniem prewencyjnym. Ponadto, zbadane urządzenia rejestrujące spełniały wymogi obowiązujących w okresie objętym kontrolą aktów prawnych, określających sposób umiejscowienia, oznakowania oraz zasady prawnej kontroli metrologicznej urządzeń pomiarowych.

Kontrola NIK wykazała natomiast, że budowany od 2011 r. system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie jest w pełni wydajny i występują sytuacje niepodjęcia przez GITD wymaganych przepisami prawa działań w stosunku do osób naruszających przepisy ruchu drogowego. W szczególności, w związku z podniesieniem progów wyzolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary, nie rejestrowano wszystkich popełnionych wykroczeń. Stwierdzono liczne przypadki, nienakładania mandatów karnych oraz opóźnień w windykowaniu należności budżetu państwa powstałych z tytułu niezapłaconych grzywien. Nieprawidłowości dotyczyły również nieprzekazywania, lub przesyłania ze znacznym opóźnieniem do Policji kart informacyjnych, dotyczących nałożonych punktów karnych. W ocenie NIK nieprawidłowości w ww. zakresie wynikały jednak zasadniczo z czynników niezależnych od GITD, tj. niewystarczających zasobów kadrowych oraz konieczności budowy nowego systemu teleinformatycznego. Ustalono ponadto, że Kierownictwo GITD podejmowało systematyczne działania naprawcze oraz informowało o występujących problemach organy nadrzędne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym

Opis stanu faktycznego

Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym została rozpoczęta w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października

¹ 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.

² Kontrolą objęto okres od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. Czynności kontrolne prowadzono w GITD oraz w trzech delegaturach terenowych: Północnej, Południowej i Wschodniej. Ponadto przeprowadzono oględziny urządzeń rejestrujących zlokalizowanych w Delegaturach: Śląskiej, Wielkopolskiej, Centralnej, Południowo-Wschodniej i Północno-Zachodniej.

2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw³, na mocy której Inspekcji Transportu Drogowego (ITD) przekazano do realizacji zadania w zakresie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym, naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnalizacji świetlnej. Ponadto ITD otrzymała uprawnienia do przeprowadzania kontroli ruchu drogowego, 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.

W związku z przejęciem ww. zadań przez GITD, podmioty realizujące w okresie wcześniejszym obowiązki związane z ujawnianiem za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości, tj. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) oraz Policja, przekazały GITD infrastrukturę i urządzenia wykorzystywane do ujawniania przedmiotowych wykroczeń. W przypadku GDDKiA, przekazanie obudów i urządzeń rejestrujących nastąpiło w terminie określonym w art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, 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 przejęcia 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 rotacyjnego⁴ (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).

W związku z obowiązkiem określonym w art. 10 pkt 3 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, GITD podjął również działania (m.in. w formie monitów kierowanych do zarządców dróg i komendantów straży miejskich/gminnych) w celu uzyskania wiedzy na temat liczby i rodzaju stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia eksploatowanych przez te podmioty. Na podstawie otrzymanych informacji sporządzono zbiorcze zestawienia sprzętu wykorzystywanego przez ww. podmioty do rejestrowania wykroczeń związanych z naruszeniami limitów prędkości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 136-140, 144-157)

Podstawowe założenia dotyczące budowy systemu fotoradarów 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*⁵. Zgodnie z ww. dokumentami głównym celem realizowanego projektu jest zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar

³ Dz. U. Nr 225, poz. 1466 ze zm. Ustawa weszła w życie w dniu 31 grudnia 2010 r., natomiast przepisy dotyczące zadań GITD w zakresie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym, naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości obowiązują od dnia 1 lipca 2011 r.

⁴ 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.

⁵ 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.

śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego, efektywnego i centralnie zarządzanego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Wartość projektu (wynikająca z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 188 871,9 tys. zł⁶, 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 (CANARD⁷) oraz instalację 478 różnego typu urzędzeń kontrolno-pomiarowych. W założeniach projektu zapisano, że podstawowym elementem systemu będą fotorejestratory stacjonarne (pracujące 24 godziny na dobę i przekazujące automatycznie dane do centrali systemu). Zaplanowano uruchomienie 400 takich urzędzeń. W pierwszej kolejności 240 w lokalizacjach/masztach przejętych od GDDKiA i Policji oraz w kolejnych etapach odpowiednio 60 i 100 urzędzeń w nowych lokalizacjach, wybranych samodzielnie przez GITD. Uzupełnienie budowanego systemu miało stanowić:

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

W założeniach projektu nie przewidziano wykorzystywania fotorejestratorów rotacyjnych otrzymanych w 2011 r. od GDDKiA i Policji. Dyrektor CANARD – Pan Marcin Flieger wyjaśnił, że ze względu na znaczne wyeksploatowanie tych urzędzeń (wyprodukowanych w większości w latach 2003-2006) oraz brak kompatybilności z systemem centralnym CANARD planowane jest ich wycofanie z użytkowania.

(dowód: akta kontroli tom I str. 19-135, tom VI str. 167-177, tom VIII str. 43-49)

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 2 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 3 maszty otrzymane od innych podmiotów⁸). 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.

⁶ Z tego: 28 330,8 tys. zł środków krajowych oraz 160 541,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

⁷ CANARD zostało utworzone z dniem 1 stycznia 2011 r.

⁸ Dwa maszty otrzymano od *Fundacji Lepszy Wilanów*, a jeden od Gminy Firtlej.

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

(dowód: akta kontroli tom I str. 136-140, 143, tom II str. 117, tom III str. 70-93, 116-118, tom IV str. 10-15)

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r. GITD nie dysponował urządzeniami rejestrującymi do pomiaru odcinkowego, ani urządzeniami rejestrującymi pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej. Dyrektor CANARD podał, że fotorejestratory do pomiaru odcinkowego nie zostały dotychczas zakupione ze względu na brak na polskim rynku tego rodzaju urządzeń posiadających zatwierdzenie typu⁹, natomiast w czerwcu 2012 r. podpisano umowę ramową z producentami, którzy złożyli w Głównym Urzędzie Miar stosowne wnioski o legalizację. W GITD 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 jednostkom samorządu terytorialnego. 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.

(dowód: akta kontroli tom I str. 136-143, 367, tom VI str. 167-185)

W okresie objętym kontrolą, w CANARD wdrożono dwa systemy informatyczne (tzw. *Gdź* 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.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 3-96, 428-438)

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. w związku z budową i utrzymaniem systemu 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.

(dowód: akta kontroli tom I str. 368-371)

W okresie objętym kontrolą wystąpiło łącznie 639 przypadków usterek, uszkodzeń lub niesprawności urządzeń rejestrujących (wraz z obudowami i masztami) skutkujących przerwą w pracy tych urządzeń, w tym 78 uszkodzeń spowodowanych aktami wandalizmu (m.in. podpalenia, kradzieże, włamania, zamalowanie obiektywu). Wynikające z ww. zdarzeń przerwy w pracy fotoradarów wynosiły od 1 dnia do kilku miesięcy, a w 13 przypadkach wystąpiła szkoda całkowita. Na naprawę uszkodzeń

⁹ Wymagane na podstawie ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069).

powstałych w wyniku aktów wandalizmu wydatkowano łącznie 465 tys. zł¹⁰. 9 przypadków uszkodzeń urządzeń rejestrujących (wraz z obudowami i masztami) nastąpiło w wyniku kolizji drogowych. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora CANARD lokalizacje masztów nie były przyczyną żadnej z zaistniałych kolizji.

Działania (procedury) związane z naprawą uszkodzonych urządzeń rejestrujących (oraz obudów), w tym dokonywania ponownych legalizacji, zostały uregulowane:

- w zakresie urządzeń pracujących w systemie CANARD – w pięciu umowach zawartych z wykonawcami na dostawy i instalacje urządzeń rejestrujących;
- w przypadku urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie – w czterech umowach zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych na naprawy i legalizacje¹¹.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 87-94, 116-129, 130-153)

Struktura organizacyjna i stan zatrudnienia pracowników GITD obsługujących system nadzoru nad ruchem drogowym

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, w strukturze GITD zostały wyodrębnione delegatury terenowe, odpowiadające m.in. za realizację zadań związanych z ujawnianiem wykroczeń dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości. Ustalono, że wg stanu na dzień zakończenia kontroli, struktura organizacyjna delegatur nie została dostosowana do wymogów regulaminu organizacyjnego GITD określonego w zarządzeniu nr 43/2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 listopada 2012 r.¹². W poszczególnych delegaturach funkcjonowały tylko Wydziały: Elektronicznego Poboru Oplat oraz Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, natomiast nie wyodrębniono pozostałych komórek organizacyjnych wymienionych w § 26 ust. 2 ww. zarządzenia¹³ oraz nie powołano naczelników delegatur, o których mowa w art. 52 ust. 1b ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym¹⁴. Z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego GITD wynika, że powodami niedostosowania struktury organizacyjnej delegatur było niezakończenie uzgodnień między Ministrami Administracji i Cyfryzacji oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie planowanego przejęcia przez delegatury terenowe GITD zadań i kompetencji Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (WITD) oraz brak środków finansowych na ten cel w planie finansowym GITD na 2013 r.¹⁵.

(dowód: akta kontroli tom I str. 17, tom II str. 9-43, 53-54, tom IV str. 66-70, 248, tom VII str. 20-22, 33-34)

W pierwszym półroczu 2013 r., przeciętne zatrudnienie pracowników GITD odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosło 200 osób¹⁶ (w tym 89 osób w CANARD i 111

¹⁰ Ponadto, w związku z licznymi aktami wandalizmu, wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. zawarto trzy umowy ubezpieczenia fotoradarów, w ramach których wydatkowano 400,9 tys. zł.

¹¹ W drugim półroczu 2011 r. oraz w pierwszym półroczu 2013 r. naprawy i legalizacje urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie były realizowane w trybie zamówień do 14 000 EUR, na podstawie zapytań ofertowych kierowanych do firm świadczących tego typu usługi na terenie kraju.

¹² Dz. Urz. MTBiGM poz. 83. Przedmiotowe zarządzenie obowiązuje od dnia 20 listopada 2012 r.

¹³ Wydział Kontroli Inspekcyjnej, Wydział Prawny, Wydział Administracyjny, Wydział Gospodarki Finansowej, Wielosobowe Samodzielne Stanowisko do spraw Informatyki, zespoły terenowe.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 ze zm.

¹⁵ 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.

¹⁶ Ponadto zawarto jedną umowę o dzieło.

w delegaturach)¹⁷ i było o 100 osób niższe od szacowanego, w uzasadnieniu do ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw¹⁸, wzrostu zatrudnienia w GITD w związku budową systemu fotoradarów w Polsce. Niewystarczające zasoby kadrowe GITD, w tym w szczególności Wydziału Postępowań CANARD, były jedną z głównych przyczyn braku wydajności systemu nadzoru nad ruchem drogowym oraz ustalonych w tym obszarze nieprawidłowości (opisanych szczegółowo w pkt III.2.2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

Środki na sfinansowanie m.in. wzrostu zatrudnienia w GITD zostały zaplanowane w poz. 63 rezerw celowych budżetu państwa – *Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*, wynoszącej łącznie 50 700 tys. zł¹⁹.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 112-116)

Ustalono, iż od początku 2013 r. Kierownictwo CANARD systematycznie kierowało umotywowane wnioski do Dyrektora Generalnego GITD, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Ministra TBiGM) oraz Ministra Finansów o zwiększenie do założonego poziomu (300) stanu etatowego GITD z uwagi na rozwój systemu, zwiększającą się liczbę urzędów rejestrujących, a tym samym rosnący wolumen spraw do procesowania. W uzasadnieniu przedstawiano dane dotyczące liczby ujawnianych wykroczeń, liczby zaległości oraz liczby roboczogodzin potrzebnych do nadania biegu wszystkim ujawnionym wykroczeniom. Przedmiotowe wnioski były negatywnie rozpatrywane przez Ministra Finansów. W odpowiedzi z dnia 24 kwietnia 2013 r. Podsekretarz Stanu w MF wskazała m.in. że: *Należy (...) z satysfakcją stwierdzić, że wejście w życie przepisów ustawy fotoradarowej, a w konsekwencji wdrożenie systemu automatycznej kontroli prędkości, spełniło swą zasadniczą rolę - wzrostu bezpieczeństwa na drogach oraz przeciwdziałania zjawisku naruszania przepisów ruchu drogowego. (...) stan osobowy Centrum tj. 210 osób – wydaje się na chwilę obecną wystarczający do prawidłowej realizacji nałożonych zadań i prowadzenia bieżących spraw przypisanych ww. komórce.(...).*

Decyzja w sprawie przyznania środków finansowych na zwiększenie stanu zatrudnienia w GITD (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 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli tom I str. 389, 422, tom VI str. 337-383, 414-416, tom VIII str. 42)

Z uwagi na zwłokę w uruchomieniu środków z rezerwy celowej, Dyrektor Generalny GITD zdecydował o tymczasowym oddelegowaniu do CANARD, w okresie od 1 lipca do 30 września 2013 r., 38 pracowników zatrudnionych w innych komórkach organizacyjnych GITD. Dokonano również czasowego przeniesienia do Wydziału Postępowań 12 pracowników z innych Wydziałów CANARD. Opisane działania miały na celu ograniczenie zaległości i zapewnienie, w miarę posiadanych zasobów, bieżącego procedowania ujawnionych wykroczeń.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego GITD wynika, że obowiązki pracowników oddelegowanych czasowo do CANARD zostały rozdzielone pomiędzy pozostałych pracowników poszczególnych komórek organizacyjnych jako zadania

¹⁷ W latach 2011 i 2012 przeciętne zatrudnienie pracowników realizujących ww. zadania wynosiło odpowiednio 101 i 206 osób.

¹⁸ Druk sejmowy nr 3179 z dnia 8 czerwca 2010 r.

¹⁹ Ustawa budżetowa na 2013 r. z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U z 2013 r. poz. 169).

ponadwymiarowe, w związku z czym oddelegowanie nie wpłynęło negatywnie na realizację pozostałych zadań ustawowych GITD.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 213-215, 337-338, 345-350)

Jak wynika z danych wykazanych w rocznych informacjach dotyczących działalności ITD²⁰, utworzenie CANARD nie spowodowało zmniejszenia liczby pozostałych (zasadniczych) działań kontrolnych realizowanych przez ITD, określonych w art. 50 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym. Zgodnie z danymi wykazanymi w ww. informacjach liczba kontroli dotyczących np. przewozu drogowego osób wzrosła w 2012 r. w stosunku do 2011 r. o 28%; przewozu drogowego rzeczy wzrosła o 13%; liczba kontroli masy, nacisków na osie oraz wymiarów pojazdów wzrosła o 21% oraz liczba skontrolowanych pojazdów przy użyciu skanerów zainstalowanych w mobilnych jednostkach kontrolnych (w zakresie prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej) wzrosła o 113%. Wzrost liczby planowanych kontroli został również przewidziany w ramowym planie kontroli ITD na 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 1-65)

Wdrożenie procedur funkcjonowania CANARD

W GITD opracowano i wdrożono do stosowania wzory dokumentów wykorzystywanych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnionych za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, tj. w obszarze, w którym dotychczas nie zostało wydane rozporządzenie wykonawcze wymagane na podstawie art. 129g ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²¹. Przedmiotowe wzory oparto o przepisy regulujące kwestie postępowania w sprawach o wykroczenia, tj.: ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²², ustawę Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r.²³ i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r.²⁴ w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. Pierwotny wzór formularzy (przyjęty w lipcu 2011 r.) ulegał w toku bieżącej działalności CANARD modyfikacjom i zmianom, które wynikały m.in. z doświadczeń w zakresie korespondencji prowadzonej z obywatelami oraz z potrzeby dostosowania formularzy do budowanego systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli tom VI str.120-160)

W GITD wdrożono również wewnętrzne regulacje w obszarze wymienionym w art. 129g ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, tj. w zakresie warunków oraz zasad przetwarzania i zabezpieczania danych wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów. Ww. procedury zostały zawarte w obowiązujących w okresie objętym kontrolą zarządzeniach Kierownictwa GITD dotyczących:

- zasad przetwarzania danych osobowych oraz zasad dotyczących kont użytkowników sprzętu komputerowego i systemu teleinformatycznego;
- Polityki bezpieczeństwa informacji oraz Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych;
- instrukcji kancelaryjnej GITD;

²⁰ Tj. *Informacja dotycząca działalności Inspekcji Transportu Drogowego w 2011 roku z lutego 2012 r. oraz Informacja dotycząca działalności Inspekcji Transportu Drogowego w 2012 r. z marca 2013 r.*

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.

²³ Dz. U. 2002 r. Nr 236, poz. 1998 ze zm.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 488.

- Wytycznych w sprawie pobierania danych ze stacjonarnych urządzeń rejestrujących i przekazywania do Systemu Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym.

Ponadto, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Wodnej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych²⁵, w GITD została wdrożona Instrukcja dotycząca usuwania obrazów i danych z centralnego systemu teleinformatycznego.

W wyniku kontroli prowadzonej w delegaturach terenowych GITD 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.

(dowód: akta kontroli tom III str. 114, 119, 277-311, tom IV str. 55-59, tom V str. 4-5, 427-436, tom VI str. 249-311, 417-420)

Audyt i kontrola realizacji zadań GITD związanych z fotoradarami

W okresie objętym kontrolą, obszar poddany niniejszej kontroli NIK nie był w GITD objęty audytem, ani też działaniem kontroli wewnętrznej. W planie audytu na rok 2013 ujęte zostało zadanie audytowe z obszaru *Nadzór nad ruchem drogowym pt. Prowadzenie czynności wyjaśniających i przygotowywanie wniosków o ukaranie w sprawach o wykroczenia ujawniane za pomocą urządzeń rejestrujących*. Planowanym terminem realizacji ww. zadania był III/IV kwartał 2013 r. Jak wyjaśniła Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego, w związku z realizacją audytu zleconego, ww. zadanie audytowe nie zostanie uruchomione do 30 września 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom VII str. 66-86)

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., do GITD wpłynęło 77 skarg związanych z realizowanymi przez ten podmiot zadaniami dotyczącymi ujawniania za pomocą urządzeń rejestrujących wykroczeń w zakresie przekraczania limitów prędkości. W wyniku analizy dokumentacji wszystkich ww. spraw, nie stwierdzono przypadków rozpatrywania skarg w sposób niezgodny z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁶. Ustalono natomiast, że trzy skargi dotyczyły opieszalności działania GITD, tj. nienalożenia mandatów karnych, pomimo złożenia przez obywateli oświadczeń o przyjęciu grzywien za popełnione wykroczenia. Z dokumentacji ww. spraw wynika, że przyczyną nienalożenia mandatów był brak możliwości terminowego procedowania przez CANARD wszystkich ujawnionych wykroczeń (szczegółowo opisano w pkt III.2.2.2. wystąpienia pokontrolnego). Ze względu na zaistniałą sytuację, we wszystkich trzech ww. przypadkach, na podstawie art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁷, w stosunku do sprawców czynów ograniczono się do zastosowania pouczenia.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 216-241)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na konieczność zintensyfikowania działań mających na celu ujednoczenie struktur ITD występujących w poszczególnych województwach. W opinii NIK, równoległe funkcjonowanie WITD oraz delegatur terenowych GITD może

²⁵ Dz. U z 2013 r., poz. 565.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 482.

powodować wątpliwości dotyczące podziału zadań i kompetencji między ww. podmiotami oraz generuje dodatkowe, nieuzasadnione koszty. Ujednolicenie struktur ITD (np. poprzez przejęcie zadań WITD przez delegatury terenowe zgodnie z założeniami obowiązującego regulaminu organizacyjnego GITD) mogłoby pozytywnie wpłynąć na elastyczność prowadzonych działań oraz na racjonalizację wydatków na utrzymanie tych struktur²⁸.

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

Wybór lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących funkcjonujących w systemie CANARD

Opis stanu faktycznego

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.

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. Jak wyjaśnił Dyrektor CANARD, 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 maszty (np. ekrany dźwiękochłonne) mogłoby 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 drogach²⁹ 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.

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

(dowód: akta kontroli tom VI str. 161-177, 201-209)

W odniesieniu do wyselekcjonowanych w oparciu o ww. kryteria 240 lokalizacji w GITD przeprowadzono analizy (dotyczące w szczególności stanu bezpieczeństwa

²⁸ Z szacunków GITD wynika, że ujednolicenie struktur terenowych ITD skutkowałoby oszczędnościami w kwocie 6-7 mln zł rocznie, m.in. z tytułu redukcji zatrudnienia na stanowiskach pomocniczych oraz kierowniczych.

²⁹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

ruchu drogowego³⁰) potwierdzające zasadność instalacji w tych miejscach urządzeń rejestrujących. W toku ww. analiz GITD wykorzystywała metodologie 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. metodologie, wprowadzono do stosowania wzory dokumentów sporządzanych przez pracowników GITD 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*.

(dowód: akta kontroli tom I str. 344-345, tom VI str. 161-177)

W drugim etapie rozbudowy systemu CANARD, GITD samodzielnie wyselekcjonowała (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.

(dowód: akta kontroli str. tom VI str. 161-185, 201-209)

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r., w GITD 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 GITD przez Politechnikę Gdańską pt. *Analiza wieloczynnikowa prowadząca do wytypowania listy miejsc*

³⁰ 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 zostaną opisane w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Komendanta Głównego Policji.

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 rejestrujące³¹ oraz wystąpiono o wyrażenie opinii przez jednostki samorządu terytorialnego. GITD zwróciła 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.

(dowód: akta kontroli tom I str. 346, tom VI str. 161-185)

Badanie próby urządzeń rejestrujących

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 126 stacjonarnych urządzeń rejestrujących³² (tj. 33,7% wszystkich urządzeń będących w dyspozycji GITD wg stanu na dzień 15 września 2013 r.), z tego 70 urządzeń wybranych losowo³³ oraz 56 dobranych celowo³⁴ ze wszystkich delegatur terenowych GITD oraz z grupy urządzeń zarządzanych bezpośrednio przez CANARD. Analiza dokumentacji została uzupełniona oględzinami 57 urządzeń przeprowadzonymi w delegaturach terenowych GITD. Ustalono, że:

1. Objęte badaniem fotoradary spełniały wymogi określone w obowiązujących w okresie objętym kontrolą aktach prawnych dotyczących lokalizacji oraz oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących, tj.:
- w przypadku 122 ze 126 objętych badaniem urządzeń 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

³¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 366.

³² 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 fotoradatorów 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 urządzeń zainstalowane w nowych lokalizacjach, wybranych samodzielnie przez GITD.

³³ Losowanie proste przeprowadzone z wykorzystaniem programu Pomocnik Kontrolera, wersja 5.3.

³⁴ 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 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 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, ustawione na drogach publicznych maszty wraz obudowami, powinny być dostosowane do wymogów tego rozporządzenia w terminie do dnia 28 czerwca 2014 r.

i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące³⁵ zawierające dane za okres ostatnich trzech lat oraz uwzględniające przyczyny zdarzeń drogowych. Analizy stanu BRD były ujmowane w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących* i stanowiły jedno z podstawowych kryteriów wpływających na potwierdzenie zasadności danej lokalizacji. W przypadku dwóch lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie³⁶, w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących* nie uwzględniono analiz stanu BRD. Dyrektor CANARD wyjaśnił, że 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. Wskazał, że obie lokalizacje były wykorzystywane tylko rotacyjnie i nie były planowane do włączenia do systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Analizy stanu BRD nie zostały również sporządzone przez GITD w przypadku dwóch lokalizacji urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie na ulicy Rosochata w Warszawie. Instalacja fotoradarów w ww. lokalizacjach została dokonana i sfinansowana przez *Fundację Lepszy Wilanów*, która w związku z nowelizacją ustawy Prawo o ruchu drogowym przekazała przedmiotowe urządzenia do GITD. Przejęcie masztów i fotorejestratorów nastąpiło na podstawie porozumienia trójstronnego między Miastem Stołecznym Warszawa, *Fundacją Lepszy Wilanów* oraz GITD z dnia 17 lutego 2012 r.³⁷, na podstawie którego GITD został zobowiązany do wykorzystywania ww. urządzeń w celu poprawy stanu BRD na ulicy Rosochata³⁸.

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-343, 345, tom II str. 201-351, tom III str. 147-276, 373-374, tom IV str. 23-25, 29-38, 139-146, 160, tom VI str. 161-200, tom VIII str. 1-35, 39-41, 52-177)

- w przypadku 124 ze 126 objętych badaniem urządzeń 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 zarządzaniem³⁹, 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 urządzenia rejestrujące, obejmujące: techniczną charakterystykę drogi i ruchu na drodze, dopuszczalną prędkość na drodze⁴⁰, kategorię drogi, warunki widoczności na drodze⁴¹, informację o usytuowaniu w sąsiedztwie planowanego urządzenia rejestrującego obiektów użyteczności publicznej wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz

³⁵ 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 urządzenia rejestrujące.

³⁶ Krzemieniewo, droga krajowa nr 12, pikietaż 186+975 - Delegatura Wielkopolska GITD oraz Warszawa, ul. Pileckiego – CANARD.

³⁷ Akt notarialny REPERTORIUM A NR 2247/2012.

³⁸ Zgodnie z § 2 ust. 1 oraz § 11 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 ww. fotoradarów będą musiały zostać sporządzone najpóźniej po upływie 40 miesięcy od ich przejęcia przez GITD.

³⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

⁴⁰ W miejscu projektowanej lokalizacji urządzenia rejestrującego oraz na odcinku 500 m przed i za projektowaną lokalizacją, a w obszarze zabudowanym na odcinku 200 m.

⁴¹ W odległości do 100 m od planowanej lokalizacji.

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 GITD 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 Rosochata w Warszawie, które zostały zamontowane przez *Fundację Lepszy Wilanów* i następnie przekazane do GITD.

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-343, 345, tom II str. 201-351, tom III str. 147-276, 373-374, tom IV str. 139-146, 162-183, 187-197, 249-256, tom VI str. 161-200, tom VIII str. 1-35, 39-41, 52-177)

- 121 ze 126 objętych badaniem urządzeń rejestrujących zostało zaprojektowanych⁴² oraz zainstalowanych⁴³ z zachowaniem odległości wymaganych na podstawie § 3 ust. 2 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 rejestrujące⁴⁴ 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 Rosochata w Warszawie, natomiast urządzenia te zostały zaprogramowane w taki sposób, że wykonują zdjęcia w przeciwnych kierunkach (zgodnie z § 3 ust. 3 powołanego rozporządzenia).

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-343, 345, tom II str. 201-351, tom III str. 147-276, 373-374, tom IV str. 158-183, tom VI str. 161-200, tom VIII str. 1-35, 39-41, 52-177)

- 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

⁴² W przypadku 68 urządzeń, w przypadku których badaniu poddano tylko dokumentację dotyczącą planowanych lokalizacji.

⁴³ W przypadku 53 urządzeń poddanych oględzinom.

⁴⁴ 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.

zewewnętrznej 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).

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-343, 345, tom II str. 201-351, tom III str. 147-276, 373-374, tom IV str. 158-183, tom VI str. 161-200, tom VIII str. 1-35, 39-41, 52-177)

- 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 lokalizacji⁴⁵ ze względu na występujący w tych miejscach wysoki stopień zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 185)

2. W wyniku analizy dzienników pracy 126 stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz przeprowadzonych oględzin ustalono, że wszystkie objęte badaniem fotoradary nie zapisywały 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. Od dnia 1 lipca 2013 r. ustawiona wartość progów wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez stacjonarne urządzenia rejestrujące będące w dyspozycji GITD wynosiła 25/26 km/h ponad określony dla danego miejsca limit ograniczenia prędkości, tj. 15/16 km/h ponad wartość określoną w § 6 ww. rozporządzenia. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, wartość progu wyzwolenia wynosiła m.in. 30/31 km/h ponad określony dla danego miejsca limit ograniczenia prędkości.

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.

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-343, 345, tom II str. 201-351, tom III str. 147-276, 373-374, tom IV str. 158-183, tom VI str. 161-200, tom VIII str. 1-35, 39-41, 52-177)

W GITD (zarówno w CANARD, jak i w delegaturach terenowych) nie opracowano jednolitych procedur dotyczących wykorzystywania lokalizacji i 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. Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora CANARD oraz Naczelników Wydziałów Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (WANARD) objętych kontrolą delegatur GITD wynika, że zasady wykorzystywania lokalizacji rotacyjnych wynikały z ogólnej wiedzy danej delegatury na temat stanu BRD na obszarze jej działania

⁴⁵ 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.

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, w GITD podejmowano 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 GITD uznano za szczególnie niebezpieczne zostało w 2012 r. wyposażone w zamontowane na stałe urządzenia rejestrujące i włączone do systemu CANARD, a kolejne dwie lokalizacje (m.in. po usunięciu problemów z zasilaniem) zostały uwzględnione na liście 100 fotoradarów przewidzianych od uruchomienia w trzecim etapie rozwoju tego systemu.

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-343, tom II str. 117-118, tom III str. 116-119, 391-394, tom IV str. 10-15, 274-277, tom VI str. 161-200, tom VIII str. 1-2, 52-177)

Mobilne urządzenia rejestrujące zamontowane w 29 samochodach będących w dyspozycji GITD⁴⁶ były wykorzystywane jako uzupełnienie podstawowego elementu systemu nadzoru nad ruchem drogowym, którym są fotor rejestratory stacjonarne (374 wg stanu na dzień 15 września 2013 r.). Rejestracja wykroczeń z wykorzystaniem ww. urządzeń była prowadzona w zdefiniowanych w tym celu punktach kontrolnych. W poszczególnych skontrolowanych 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 – kontroler GITD. W okresie jednego roku od wprowadzenia ww. pojazdów do służby⁴⁷, mobilne urządzenia rejestrujące zarejestrowały 246,1 tys. naruszeń przepisów ruchu drogowego, co stanowiło ok. 10% wszystkich wykroczeń ujawnionych przez urządzenia rejestrujące będące w dyspozycji GITD.

(dowód: akta kontroli tom II str. 11, 118, 137-138, 163-164, 350-351, tom III str. 3-4, 6-10, 59-69, tom IV str. 10-15, 39-53, 147-152, 274-277, 291-315, 318-326, tom VIII str. 191-192)

W przypadku stacjonarnych urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD nie miał zastosowania obowiązek określony w § 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 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. GITD nie dysponował 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

⁴⁶ Zagadnienie dotyczące braku oznakowania samochodów GITD z mobilnymi urządzeniami rejestrującymi wykracza poza zakres podmiotowy niniejszej kontroli i zostanie szczegółowo opisane w informacji o wynikach kontroli.

⁴⁷ Od października 2012 r. do października 2013 r.

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.⁴⁸. Przedmiotowa dokumentacja, wymagana na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 – 3 ww. rozporządzenia⁴⁹, jak opisano powyżej, była sporządzana w związku z wyborem lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących prowadzonym przez GITD w 2012 i 2013 r.

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-343, tom VI str. 161-177, tom VIII str. 1-35, 39-41, 52-177)

Rozpatrywanie 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 publicznych⁵⁰, Główny Inspektor Transportu Drogowego rozpatrywał wnioski dotyczące instalacji lub usunięcia stacjonarnych urządzeń rejestrujących zgłaszane przez uprawnione podmioty, tj.:

- zarządców dróg – odpowiednio 4 wnioski o wyrażenie zgody na instalację urządzeń rejestrujących (albo obudów na urządzenia) oraz 4 wnioski o usunięcie takich urządzeń. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyraził zgodę na instalację 1 urządzenia, a 2 wnioski zostały rozpatrzone negatywnie⁵¹. W przypadku wniosków o wyrażenie zgody na usunięcie urządzeń, 3 z nich zostały rozpatrzone pozytywnie, a 1 sprawa była w toku;
- straże gminne (miejskie) – odpowiednio 100 wniosków o wyrażenie zgody na instalację stacjonarnego urządzenia rejestrującego oraz 4 wnioski o usunięcie ww. urządzeń. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyraził zgodę na instalację 45 urządzeń, a 41 wniosków zostało rozpatrzone negatywnie⁵². W przypadku wniosków o wyrażenie zgody na usunięcie urządzeń, 2 z nich zostały rozpatrzone pozytywnie, a 2 negatywnie.

Ponadto, do Głównego Inspektora Transportu Drogowego, w okresie objętym kontrolą, wpłynęły 324 wnioski społeczne o instalację, 9 wniosków o usunięcie oraz 5 wniosków o przeniesienie stacjonarnych urządzeń rejestrujących lub obudów na te urządzenia. Spośród wniosków o:

- instalację – 12 zostało załatwionych pozytywnie, a 277 negatywnie⁵³;
- usunięcie – 4 zostały załatwione pozytywnie, a 4 negatywnie⁵⁴;
- przeniesienie – 2 zostały rozpatrzone pozytywnie, a 3 negatywnie.

W wyniku badania 28 wybranych losowo wniosków dotyczących instalacji urządzeń rejestrujących ustalono, że na etapie ich rozpatrywania w GITD 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

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 260 ze zm..

⁵¹ 1 sprawa była w toku.

⁵² 14 spraw było w toku.

⁵³ 35 spraw było w toku.

⁵⁴ 1 sprawa była w toku.

możliwości technicznych instalacji, nieuzupełnienie przez podmiot proponujący lokalizację dokumentacji wniosku (pomimo wezwań i monitów).

(dowód: akta kontroli tom VII str. 87-88, 95-116, 128, 154-208)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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. 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 rejestrujące⁵⁵, która wynosi maksymalnie 10 km/h. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, wartość progów wyzwolenia wynosiła m.in. 30/31 km/h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości (odpowiednio 20/21 km/h więcej od wartości dopuszczalnego błędu kierowcy wynikającej z ww. rozporządzenia). W wyniku przyjętego ustawienia progów wyzwolenia urządzeń rejestrujących, GITD nie realizowała 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.

Dyrektor CANARD wskazał, że w jego opinii przepisy rozporządzenia w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, wyrażają jedynie zakaz konfigurowania fotoradarów w taki sposób, aby rejestrowały one przekroczenia prędkości o wartość mniejszą niż 11 km/h i nie można stąd wynosić obowiązku rejestracji wszystkich pojazdów, które poruszają się z prędkością przekraczającą prędkość dopuszczalną o 11 lub więcej km/h. Wyjaśnił również, że mając na uwadze faktyczne możliwości w zakresie liczby przetwarzanych naruszeń przez tymczasowy system teleinformatyczny oraz zasoby kadrowe CANARD (zagadnienie wydajności automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym opisano szczegółowo w pkt III.2.2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego) podniesiono progi wyzwolenia w celu ograniczenia liczby rejestrowanych naruszeń do poziomu, na którym mogą być one bieżąco procedowane przez CANARD. Podał, że z szacunków GITD wynika, iż rejestrowanie wszystkich wykroczeń od 11 km/h powyżej dopuszczalnego limitu prędkości spowodowałoby wzrost liczby procedowanych spraw o 200%, co przy obecnych zasobach i możliwościach technicznych doprowadziłoby do całkowitego paraliżu CANARD. W związku z powyższym, na obecnym etapie, przyjęto strategię koncentrowania się na najpoważniejszych przekroczeniach dozwolonej prędkości oraz dążenia do nieuchronności kary dla najbardziej niebezpiecznych uczestników ruchu drogowego. Zaznaczył, że osiągnięcie pełnej sprawności przez budowany obecnie system centralny CANARD umożliwi rejestrację wszystkich popełnianych wykroczeń, a następnie ich procedowanie i skuteczne egzekwowanie nałożonych grzywien bez ryzyka przedawniania się spraw.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 161-177)

NIK nie podziela opinii Dyrektora CANARD, iż przepisy prawa nie zawierają obowiązku rejestracji wszystkich pojazdów, które przekroczyły dopuszczalną

⁵⁵ 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.

prędkość o 11 i więcej km/h. Natomiast przyjęta przez GITD strategia koncentrowania się na najpoważniejszych przekroczeniach dopuszczalnej prędkości oraz dążenia do nieuchronności kary dla najbardziej niebezpiecznych uczestników ruchu drogowego, w okresie budowy systemu CANARD, w stosunku do alternatywy braku wymaganej przepisami prawa reakcji organu państwowego na stwierdzone wykroczenia – wydaje się uzasadniona – z punktu widzenia bezpieczeństwa na drodze. Brak zastosowania tego rozwiązania, w kontekście istniejących obecnie uwarunkowań technicznych i kadrowych, skutkowałby w skrajnym przypadku, uzyskaniem przez kierowców notorycznie naruszających przepisy ruchu drogowego przekonania, że ujawnienie wykroczenia (wykonanie zdjęcia) nie jest związane z żadnymi działaniami penalizującymi ze strony GITD.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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 drogowym dotyczącego ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości.

1.3. Legalność używanych przez GITD urządzeń rejestrujących

Opis stanu
faktycznego

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. 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 rejestrujących⁵⁶ oraz przeprowadzonych w delegaturach GITD oględzin ustalono, że wszystkie objęte badaniem fotoradary były poddawane legalizacjom pierwotnym oraz okresowym legalizacjom ponownym (wykonywanym co roku oraz po naprawach skutkujących koniecznością legalizacji), przeprowadzanym przez okręgowe urzędy miar, których zakres 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 pomiarowych⁵⁷. Na podstawie analizy dzienników pracy zbadanych fotoradarów ustalono również, że w przypadku przerw w legalizacji urządzeń nie były one wykorzystywane do rejestrowania wykroczeń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 168-343, tom III str. 33-56, 140-146, 375-376, tom IV str. 109-135, 260-270, tom V str. 65-137, 404-411, tom VII str. 209-246, tom VIII str. 1-35, 39-41, 52-177)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako rzetelne działania GITD dotyczące budowy automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym oraz wyboru miejsc lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Ustalono również, że zbadane fotoradary spełniały wymogi obowiązujących w okresie objętym kontrolą aktów prawnych, określających sposób umiejscowienia, oznakowania oraz zasady prawnej

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Dz. U. Nr 225, poz. 1663.

kontroli metrologicznej urządzeń pomiarowych. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła natomiast nierejestrowania przez GITD wykroczeń polegających na przekraczaniu dopuszczalnej prędkości w przedziale wynoszącym do 24/25 km/h. Przyczyną ww. nieprawidłowości były niewystarczające zasoby kadrowe i techniczne GITD (opisano w pkt III.1.1.1. oraz III.2.2.2. wystąpienia pokontrolnego), które nie zapewniały pełnej realizacji obowiązków tego podmiotu wynikających z art. 129g ust. 1 lit a) ustawy Prawo o ruchu drogowym.

2. Efektywność i wydajność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

2.1. Efektywność stacjonarnych urządzeń rejestrujących instalowanych i wykorzystywanych przez GITD

Opis stanu faktycznego

W GITD 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 (wymienionych na str. 12 niniejszego wystąpienia), natomiast dane za okres od 2011 r. są pobierane przez GITD z SEWiK. 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 fotorejestраторów funkcjonujących w systemie CANARD była uruchamiana w okresie od września 2012 r. do września 2013 r., w związku z czym wg stanu na dzień zakończenia kontroli nie było jeszcze możliwości przeprowadzenia rzetelnej oceny efektywności tych urządzeń i ich wpływu na bezpieczeństwo na drogach⁵⁸.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 1-2, tom VIII str. 36-39, 179-182, 314-323)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Wydajność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

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, a 1 304 696 (tj. 53% wszystkich zdjęć) zostało odrzucone 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

⁵⁸ 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.

dwóch pojazdów (10%), niepełne dane z Centralnej Ewidencji Pojazdów (5%), błąd pomiaru (4%)⁵⁹.

(dowód: akta kontroli tom I str. 158-167)

Odnosnie niewykorzystywania zdjęć pojazdów zagranicznych, Dyrektor CANARD wyjaśnił, że na chwilę obecną brak jest odpowiednich przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców 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 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczącej przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego⁶⁰, na podstawie której w poszczególnych państwach członkowskich mają zostać zorganizowane tzw. punkty kontaktowe przekazujące dane na temat pojazdów i ich właścicieli. Pracownicy GITD uczestniczyli w konsultacjach dotyczących transpozycji ww. dyrektywy do polskiego porządku prawnego oraz prowadzone były prace analityczne⁶¹ mające na celu stworzenie wymagań technicznych i prawnych funkcjonalności pozwalających na przekazywanie danych między systemem centralnym CANARD a krajowym punktem kontaktowym.

Dyrektor CANARD wyjaśnił również, że 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.

(dowód: akta kontroli tom I str. 374-376, tom VI str. 384-392, tom VII str. 115-120, 128-129)

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:

- 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)⁶².

⁵⁹ Przedstawione dane dotyczące powodów odrzuceń zdjęć odnoszą się do okresu luty 2012 r. – marzec 2013 r.

⁶⁰ Dz. Urz. UE L Nr 288, str. 1. Termin wprowadzenia dyrektywy do krajowych systemów prawnych został określony na dzień 7 listopada 2013 r.

⁶¹ W ramach umowy nr 417/2012 z dnia 23 listopada 2012 r. na wytworzenie i wdrożenie Centralnego Systemu Przetwarzania Danych CANARD.

⁶² 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 – GdZ nie posiadał funkcjonalności raportowania w tym zakresie.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., w wyniku postępowań prowadzonych, w związku z ujawnionymi za pomocą urzędzeń rejestrujących naruszeniami przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości GITD⁶³:

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

(dowód: akta kontroli tom I str. 158-167, 347-348)

W wyniku analizy danych dotyczących ujawnionych przez GITD w okresie objętym kontrolą naruszeń przepisów ruchu drogowego ustalono, że na poszczególnych etapach realizacji ww. spraw występowały zaległości w postaci skumulowanej liczby czynności pozostałych do wykonania⁶⁴, co skutkowało m.in. stałym wzrostem liczby spraw niezakończonych. Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. liczba spraw otwartych wyniosła 433 842, podczas gdy na koniec wcześniejszych kwartałów wynosiła ona: 280 360 – 30 marca 2013 r., 166 887 – 31 grudnia 2012 r., 61 377 – 30 września 2012 r., 10 575 – 30 czerwca 2012 r. Z łącznej liczby spraw otwartych (wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.) najwięcej, tj. 271 317 znajdowało się na etapie korespondencji z obywatelami (wysyłanie wezwań, analiza odpowiedzi, przesyłanie monitów i ustalanie kierujących pojazdami w chwili wykroczenia).

W przypadku prowadzonych przez GITD spraw związanych z ujawnionymi naruszeniami przepisów ruchu drogowego stwierdzono również przypadki, w których poszczególne czynności nie zostały zrealizowane w terminach wynikających z przepisów art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz art. 45 § 1 Kodeksu Wykroczeń. Wg stanu na dzień 17 września 2013 r., z powodu przekroczenia terminów 180 i 90 dni od daty ujawnienia naruszeń (w przypadku wykroczeń określonych odpowiednio w art. 92a oraz 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń) GITD nie nałożył 72 337 mandatów karnych o szacunkowej wartości 19 433,6 tys. zł. Do sądów skierowano 222 z ww. spraw, a w 61 122 sprawach prowadzone były dalsze czynności mające na celu skierowanie do sądu wniosków o ukaranie⁶⁵. W przypadku 11 115 spraw o szacunkowej wartości grzywnien wynoszącej 2 555,9 tys. zł, stwierdzono natomiast, że z powodu przekroczenia jednego roku od daty popełnienia wykroczeń, upłynął termin ich karalności, w związku z czym przedmiotowe postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji karnej w postaci mandatu lub punktów⁶⁶.

(dowód: akta kontroli tom I str. 158-167, 347-348, tom VI str. 404-406, 422-427)

⁶³ Wg danych przekazanych przez CANARD za okres od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2013 r.

⁶⁴ Np. w okresach 1 kwietnia 2012 r. – 30 czerwca 2012 r. oraz 1 października 2012 r. – 31 grudnia 2012 r. liczba wykonanych zdjęć wyniosła odpowiednio 303 640 oraz 611 906, z czego tylko 129 263 i 463 036 zostało w podanych okresach wgrane do systemu informatycznego CANARD. Dowody stwierdzonych wykroczeń były wgrywane do systemu informatycznego dopiero w kolejnych kwartałach.

⁶⁵ W piśmie z dnia 9 września 2013 r. (znak: CAN.116.22.2013.0254) skierowanym do Dyrektora Generalnego GITD, Dyrektor CANARD wskazał, że aktualny stan kadrowy pozwala na przepracowanie tylko ok. 1% spraw, w przypadku których upłynął termin nałożenia mandatów i które powinny zostać skierowane do sądu.

⁶⁶ Przedstawione dane liczbowe dotyczą spraw procedowanych w systemie FET Traffic i w Centralnym Systemie Przetwarzania Danych CANARD. Pierwszy z wykorzystywanych przez GITD systemów - GdZ nie zapewniał możliwości raportowania w tym zakresie.

Z wyjaśnień Kierownictwa CANARD wynika, że powodami powstających zaległości w procedowaniu spraw związanych z ujawnionymi wykroczeniami były w szczególności:

- niewystarczające zasoby kadrowe CANARD, w tym w szczególności Wydziału Postępowań;
- wzrost liczby ujawnianych wykroczeń wynikający z rozbudowy systemu i uruchamiania nowych urządzeń rejestrujących⁶⁷ oraz lepszej jakości zdjęć wykonywanych przez instalowane od 2012 r. urządzenia nowej generacji;
- stosowana przez sprawców wkroczeń praktyka celowego wydłużania postępowań, polegająca np. na: udzielaniu odpowiedzi z opóźnieniem, ignorowaniu pism GITD, wskazywaniu kolejnych osób jako kierujących pojazdem, przesyłaniu korespondencji nietypowej, zawierającej różne pytania i żądania po adresem GITD;
- prowadzenie (w pierwszym okresie funkcjonowania CANARD) dokumentacji postępowań w formie papierowej bez zastosowania narzędzi informatycznych oraz brak powierzchni biurowej i wymaganej liczby sprzętu komputerowego;
- brak pełnego wdrożenia docelowego systemu teleinformatycznego CANARD (planowany na 23 maja 2014 r.) oraz tymczasowe wykorzystywanie dwóch innych aplikacji nie posiadających wszystkich wymaganych funkcjonalności;
- okresowe wahania liczby ujawnianych wykroczeń polegające np. na dużym wzroście liczby spraw do procedowania w okresie letnim, co wynika z lepszych warunków pogodowych i jakości zdjęć.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 384-392, 404-406, 428-438)

Ustalono, że Kierownictwo CANARD oraz GITD informowało organ nadrzędny (Ministra TBiGM) o problemach związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz o zaległościach powstających w ramach procesu procedowania ujawnionych wykroczeń. Informacje o powstających zaległościach oraz o konsekwencjach w postaci niewykonanych dochodów budżetu państwa były również przekazywane do Ministerstwa Finansów w związku z prowadzoną korespondencją dotyczącą uruchomienia środków z rezerwy celowej budżetu państwa na sfinansowanie zwiększenia zatrudnienia w CANARD (szczegółowo opisano w pkt III.1.1.1. wystąpienia pokontrolnego). Kierownictwo CANARD oraz GITD podejmowało również systematyczne działania (zarówno w formie docelowych rozwiązań, jak i działań tymczasowych) mające na celu zmniejszenie liczby zaległości oraz zapewnienie bieżącego i zgodnego z terminami właściwych ustaw procedowania spraw związanych z ujawnionymi wykroczeniami, w szczególności:

- podejmowano działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia CANARD;
- oddelegowano z innych komórek organizacyjnych GITD 38 pracowników na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2013 r. do Wydziału Postępowań CANARD oraz dokonano wewnętrznych przesunięć pracowników CANARD w celu zwiększenia liczby osób prowadzących postępowania w sprawach ujawnionych wykroczeń (szczegółowo opisano w pkt III.1.1.1 wystąpienia pokontrolnego);

⁶⁷ Obowiązek rozbudowy systemu do docelowej liczby 478 urządzeń rejestrujących wynika w szczególności z umowy o dofinansowanie projektu *Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*.

- podpisano umowę nr 396/2012 z dnia 23 października 2012 r. z Konsorcjum Wykonawców⁶⁸, na podstawie której zlecono podmiotowi zewnętrznemu usługi wydruku, konfekcjonowania, kopertowania i doręczania korespondencji związanej z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia⁶⁹;
- wdrożono do wykorzystania dwa kolejne, tymczasowe systemy informatyczne oraz prowadzono prace nad zdefiniowaniem funkcjonalności i wdrożeniem docelowego systemu teleinformatycznego CANARD zapewniającego maksymalną automatyzację procesu obsługi wykroczeń.

(dowód: akta kontroli tom I str. 389, tom VI str. 3-111, 210-212, 337-383, 422-425, 428-438)

W efekcie oddelegowania od dnia 1 lipca 2013 r. pracowników z innych komórek organizacyjnych GITD, wg stanu na dzień 6 września 2013 r., odnotowano wzrost czynności zrealizowanych na poszczególnych etapach procedowania spraw związanych z ujawnionymi naruszeniami przepisów ruchu drogowego⁷⁰. Jednocześnie, wzrost liczby spraw procedowanych przez Wydział Postępowań skutkowało zwiększeniem liczby zapytań ze strony obywateli kierowanych w formie e-mail (o ponad 500%), telefonicznej (o około 300%) oraz osobistych wizyt petentów (ponad 200%) obsługiwanych przez Wydział Ogólny CANARD. W związku z powyższym w CANARD opracowane zostały alternatywne scenariusze wzmocnienia Wydziału Ogólnego obejmujące m.in. zwiększenie liczby etatów/oddelegowanie 12 pracowników lub zlecenie zadań związanych z obsługą telefoniczną podmiotowi zewnętrznemu.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 384-392, 422-425)

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. łączna kwota dochodów wykonanych przez GITD z tytułu działalności CANARD⁷¹ wyniosła 62 287 tys. zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą wykonano dochody w wysokości:

- w 2011 r. – 78,9 tys. zł, stanowiącej 18,5% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD;
- w 2012 r. – 25 981,3 tys. zł, stanowiącej 66,8% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD;
- w pierwszej połowie 2013 r. – 36 305,7 tys. zł, tj. 81,1% łącznej kwoty mandatów nałożonych w danym okresie przez CANARD.

Zaległości pozostałe do zapłaty na koniec 2012 r. oraz wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. wyniosły odpowiednio 13 437,7 tys. zł oraz 19 725 tys. zł.

Wg stanu na dzień 4 września 2013 r. w ramach windykacji zaległości powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów nałożonych przez CANARD, w GITD wystawiono 17 401 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 4 827,2 tys. zł, co stanowiło 24,5% kwoty zaległości pozostałych na koniec okresu objętego kontrolą. Stwierdzono również, że w dalszym ciągu wystawiane są tytuły wykonawcze w stosunku do zaległości za lata 2011-2012 (wg stanu na dzień 4 września 2013 r. wystawiono

⁶⁸ W składzie: Poczta Polska S.A., Polska Telefonia Komórkowa – Centertel Sp. z o.o., Itella Information Sp. z o.o.

⁶⁹ W przedmiotowej umowie zawarto postanowienia dotyczące ochrony danych osobowych uczestników postępowań wykroczeniowych.

⁷⁰ 468 988 spraw niezakończonych wg stanu na dzień 6 września 2013 r.

⁷¹ Dane liczbowe dot. dochodów zostały przedstawione w oparciu o materiały przekazane przez Biuro Finansowo-Gospodarcze (BFG) GITD. W związku z faktem, że w BFG nie była prowadzona ewidencja analityczna w rozbiórce na poszczególne artykuły Kodeksu wykroczeń, przedstawiona kwota zawiera zarówno dochody wykonane przez CANARD i delegatury terenowe z tytułu mandatów nałożonych za przekroczenia dozwolonej prędkości, jak i mandaty nałożone w związku z prowadzonymi kontrolami ruchu drogowego (tj. za inne naruszenia przepisów ruchu drogowego).

tytuły wykonawcze na kwotę 4 384,4 tys. zł, co stanowi 32,6% łącznej kwoty zaległości na koniec 2012 r. – 13 437,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli tom VI str. 112-119)

Przekazywanie przez GITD do Policji informacji o nałożeniu mandatu karnego skutkującego nałożeniem na kierowców punktów za naruszenia przepisów ruchu drogowego

Wg stanu na dzień 13 sierpnia 2013 r. GITD nałożyła 151 193 mandaty karne za wykroczenie wymienione w art. 92a Kodeksu Wykroczeń, w przypadku których dodatkową sankcją było nałożenie na kierujących pojazdami punktów karnych za naruszenia przepisów ruchu drogowego. Informacje o nałożonych punktach powinny być niezwłocznie przekazywane przez GITD do Policji w formie kart rejestracyjnych (tzw. kart MRD-5⁷²) na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego⁷³.

Wg stanu na dzień 13 sierpnia 2013 r. GITD przesłała do Policji 118 863 karty MRD-5, natomiast w ogóle nie zostało wygenerowane i przekazane do Policji 32 330 kart rejestracyjnych. W wyniku badania próby 87 378⁷⁴ zawiadomień przekazanych przez GITD w okresie objętym kontrolą ustalono, iż:

- średni czas upływający od daty wystawienia mandatu do przekazania karty MRD-5 do Policji wynosił 54 dni robocze;
- 3 zawiadomienia przekazano w terminie do 7 dni roboczych od wystawienia mandatu;
- 29 610 (34%) zawiadomień przekazano w terminie wynoszącym od 7 do 30 dni roboczych od wystawiania mandatu;
- 57 765 (66%) zawiadomień przekazano w terminie powyżej 30 dni roboczych od wystawiania mandatu (w tym 8 411, tj. 10% zawiadomień przekazano w terminie do 100 do 200 dni roboczych od wystawienia mandatu oraz 719, tj. 1% w terminie przekraczającym 200 dni roboczych od wystawienia mandatu).

Największe opóźnienia w przekazywaniu danych o nałożonych mandatach i punktach miały miejsce w 2012 r. (średnio 85 dni roboczych), natomiast w 2013 r., pomimo wzrostu ilości spraw procedowanych przez GITD terminowość przekazywania informacji do Policji uległa poprawie i wyniosła średnio 29 dni roboczych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 160-165, 349-359, tom VI str. 426)

Ustalono, że z inicjatywy GITD prowadzone były konsultacje z przedstawicielami Komendy Głównej Policji, mające na celu określenie warunków technicznych przekazywania kart MRD-5 do Policji w formie elektronicznej (tj. na informatycznym nośniku danych lub w drodze teletransmisji). Wg stanu na dzień zakończenia kontroli, GITD nie uzyskała oficjalnego stanowiska KGP w przedmiotowej kwestii.

(dowód: akta kontroli tom I str. 360, 377-388)

⁷² Obecnie PRD-5.

⁷³ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, przedmiotowy obowiązek był określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego.

⁷⁴ Badaniem objęto wszystkie karty rejestracyjne przekazane wg stanu na dzień 4 lipca 2013 r., które zostały wygenerowane z wykorzystaniem systemów informatycznych GITD.

Kierowanie przez GITD wniosków o ukaranie w sprawie czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. GITD skierowała do sądów 906 wniosków o ukaranie w sprawie czynu wymienionego w art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń, tj. odmowy wskazania kierującego pojazdem w momencie popełnienia wykroczenia. W przypadku 141 z ww. spraw (16%) sądy odmówiły rozpatrzenia wniosków wskazując, że Główny Inspektor Transportu Drogowego nie jest podmiotem uprawnionym do kierowania wnioskami o ukaranie i występowania z oskarżeniem w sprawach wymienionych w art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń. W stosunku do ww. orzeczeń GITD złożyła 95 zażaleń, z których 44 zostały rozpatrzone pozytywnie, natomiast w 51 przypadkach sądy utrzymały pierwotne postanowienia.

GITD poinformowała organ nadzębny – Ministra TBiGM o problemach związanych z niejednorodnym orzecznictwem sądów dotyczącym legitymacji procesowej GITD w zakresie spraw wymienionych w art. 96 § 3 Kodeksu Wykroczeń oraz przygotowała pismo do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości (na podpis Sekretarza Stanu w Ministerstwie TBiGM) z prośbą o zajęcie stanowiska w przedmiotowej kwestii. W udzielonej odpowiedzi Minister Sprawiedliwości wskazał m.in. na niejednoznaczność przepisów obowiązujących w tym zakresie oraz na właściwość Ministra TBiGM do zainicjowania zmian przepisów prawa, umożliwiających precyzyjne ustalenie kompetencji ITD w ramach postępowania w sprawach o wykroczenia.

(dowód: akta kontroli tom I str. 347-348, 361-366, tom VI str. 439-454)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wg stanu na dzień 17 września 2013 r., w przypadku 11 115 ujawnionych przez GITD naruszeń przepisów ruchu drogowego, z powodu niezakończenia postępowań w okresie jednego roku od daty popełnienia wykroczeń, upłynął termin ich karalności, wynikający z art. 45 § 1 Kodeksu Wykroczeń. Przedmiotowe postępowania zostały zakończone przez GITD bez zastosowania sankcji karnej w postaci mandatu lub punktów. Nie wykonano z ww. tytułu dochodów budżetu państwa na szacowaną kwotę grzywien wynoszącą 2 555,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 404-406)

2. Kontrola wykazała, że w GITD nie były na bieżąco prowadzone działania windykacyjne w stosunku do wszystkich należności budżetu państwa powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów karnych, nałożonych przez CANARD. Stwierdzono, że wg stanu na dzień 4 września 2013 r., w Biurze Finansowo-Gospodarczym GITD, wystawiono 17 401 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 4 827,2 tys. zł, stanowiącą tylko 24,5% zaległości pozostałych na koniec okresu objętego kontrolą (19 725 tys. zł). Ponadto, w dalszym ciągu wystawiane były tytuły wykonawcze w stosunku do zaległości za lata 2011-2012 (wg stanu na dzień 4 września 2013 r. wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 4 384,4 tys. zł, wynoszącą 32,6% łącznej kwoty zaległości na koniec 2012 r. – 13 437,7 tys. zł). Należy podkreślić, że zgodnie z art. 45 § 3 Kodeksu Wykroczeń, nałożone kary nie będą mogły być egzekwowane po upływie trzech lat od ich uprawomocnienia, w związku z czym opóźnienia w procesie windykacji mogą skutkować utratą dochodów budżetu państwa z tytułu mandatów nałożonych przez CANARD.

Dyrektor Biura Finansowo-Gospodarczego GITD – Pani Agnieszka Wierchowicz wyjaśniła, że zwłoka w wystawianiu tytułów wykonawczych wynikała z braków kadrowych komórki odpowiadającej za windykację oraz z faktu manualnego

i długotrwałego wyszukiwania oraz przepisywania danych wymaganych do wszczęcia egzekucji. Podała, że kompleksowy moduł windykacyjny, zapewniający automatyzację tych czynności, jest przewidziany w ramach tworzonego obecnie Systemu Centralnego CANARD.

(dowód: akta kontroli tom VI str. 112-119, 407-416)

3. Stwierdzono, że GITD nie wywiązywał się z obowiązku określonego w § 4 ust. 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego⁷⁵ dotyczącego niezwłocznego przekazywania do właściwego ze względu na miejsce naruszenia komendanta powiatowego/miejskiego Policji, informacji o nałożeniu mandatu karnego i punktów za ujawnione naruszenia przepisów ruchu drogowego. Wg stanu na dzień 13 sierpnia 2013 r. z łącznej liczby 151 193 spraw skutkujących obowiązkiem przekazania do Policji informacji o punktach⁷⁶ w ogóle nie zostało wygenerowanych i przekazanych do Policji 32 330 kart rejestracyjnych, a 57 765 kart przekazano w terminie powyżej 30 dni roboczych od wystawiania mandatu (w tym 8 411 i 719 kart przekazano w terminach przekraczających odpowiednio 100 i 200 dni roboczych od wystawienia mandatu, w sytuacji gdy punkty karne ulegają usunięciu z ewidencji prowadzonej przez Policję po upływie jednego roku od dnia naruszenia⁷⁷). Nie przekazywano również przed uprawomocnieniem nałożonych mandatów, odrębnych kart rejestracyjnych w celu wprowadzenia przez Policję do ewidencji kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego tzw. wpisów tymczasowych, wymienionych w § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia⁷⁸. Brak przekazywania oraz opóźnienia w przesyłaniu kart rejestracyjnych utrudniały wykonywanie przez Policję obowiązków wynikających z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego, dotyczących występowania do organów właściwych w sprawach wydawania prawa jazdy z wnioskiem o:

- cofnięcie uprawnienia do kierowania pojazdem silnikowym w stosunku do kierowcy, który w ciągu roku od dnia wydania po raz pierwszy prawa jazdy przekroczył liczbę 20 punktów za naruszenia (§ 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia);
- kontrolne sprawdzenie kwalifikacji kierowcy w zakresie wszystkich posiadanych przez niego kategorii praw jazdy w razie przekroczenia przez niego 24 punktów otrzymanych za naruszenia (§ 7 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Dyrektor CANARD wyjaśnił, że brak przekazywania oraz opóźnienia w przesyłaniu kart informacyjnych do Policji wynikały z faktu, że w pierwszym okresie funkcjonowania CANARD większość czynności związanych z przygotowaniem kart i ich wysyłką wykonywana była ręcznie – poza systemem teleinformatycznym GITD. W związku z brakami kadrowymi CANARD nie istniała możliwość skierowania do realizacji ww. zadań większej liczby pracowników, co powodowało narastanie zaległości oraz brak możliwości wygenerowania i wysłania wszystkich kart. Wskazał, że opóźnienia wynikały również z konieczności oczekiwania na wpływ zwrotnych

⁷⁵ Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, przedmiotowy obowiązek był określony w § 4 ust. 7 i 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego.

⁷⁶ Tj. wykroczeń wymienionych w art. 92a Kodeksu Wykroczeń.

⁷⁷ Zgodnie z art. 130 ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym punkty za naruszenie przepisów ruchu drogowego wpisane do ewidencji usuwa się po upływie 1 roku od dnia naruszenia, chyba że przed upływem tego okresu kierowca dopuścił się naruszeń, za które na podstawie prawomocnych rozstrzygnięć przypisana liczba punktów przekroczyłaby 24 punkty lub w przypadku kierowców posiadających prawo jazdy krócej niż 1 rok - 20 punktów.

⁷⁸ Zawierających informację o liczbie punktów, które zostaną ostatecznie przypisane w przypadku potwierdzenia naruszenia.

potwierdzeń odbioru mandatów, potwierdzających ich prawomocność oraz na brak możliwości przekazywania za pomocą obowiązujących wzorów kart MRD-5 informacji pozwalających na dokonywanie wpisów tymczasowych w stosunku do kierowców, którzy zostali ukarani mandatami karnymi.

(dowód: akta kontroli tom I str. 160-165, 349-359, tom VI str. 165-177, 426)

Ocena cząstkowa

Ustalono, że wg stanu na dzień zakończenia kontroli system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym jest niewydajny 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 grzywien. W ocenie NIK, stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości wynikały jednak z czynników obiektywnych, w dużej mierze niezależnych od jednostki objętej kontrolą. Ponadto, jak opisano na str. 24-25 wystąpienia, Kierownictwo CANARD oraz GITD informowało organ nadrzędny oraz Ministra Finansów o problemach związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz o zaległościach powstających w ramach procedowania ujawnionych wykroczeń i windykowania należności budżetu państwa. Kierownictwo CANARD oraz GITD podejmowało również systematyczne działania naprawcze (zarówno w formie docelowych rozwiązań, jak i działań tymczasowych) mające na celu zmniejszenie liczby zaległości oraz zapewnienie bieżącego i zgodnego z terminami właściwych aktów prawnych procedowania spraw związanych z ujawnionymi wykroczeniami.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁹, wnosi o:

1. Kontynuowanie, we współpracy z organem nadrzędnym, tj. ministrem właściwym do spraw transportu, działań mających na celu zapewnienie pełnej wydajności automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym.
2. Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców niebędących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE.
3. Podjęcie działań w celu ograniczenia występowania sytuacji, w których postępowanie wykroczeniowe nie może zostać zakończone z powodu przedawnienia.
4. Zintensyfikowanie działań mających na celu usprawnienie przekazywania do Policji kart informacyjnych PRD-5 (np. poprzez wdrożenie elektronicznej wymiany danych w tym zakresie).
5. Opracowanie metodologii oceny skuteczności wdrażania automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, w tym w zakresie wpływu poszczególnych lokalizacji urzędzeń rejestrujących na poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.
6. Zintensyfikowanie działań windykacyjnych w stosunku do należności budżetu państwa z tytułu niezapłaconych mandatów karnych.
7. Wdrożenie działań mających na celu ujednoczenie struktur terenowych ITD.

⁷⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

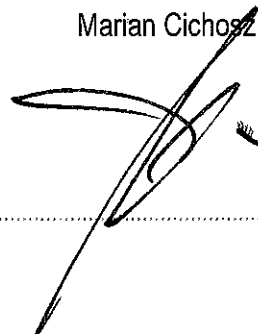
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia *10. 12. 2013 r.*

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz



A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes, positioned above a horizontal dotted line.