



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Mieczysław Łuczak

KIN.410.008.01.2018

Pan  
Andrzej Adamczyk  
Minister Infrastruktury  
ul. Chałubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Nr P/18/061 Temat: Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury <sup>1</sup> , ul. Chałubińskiego 2/4, 00-928 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury <sup>2</sup> , od dnia 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju, od dnia 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r.; Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa, od dnia 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Nadzorowanie Inspekcji Transportu Drogowego <sup>3</sup> w zakresie tworzenia i funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym: <ul style="list-style-type: none"><li>– działania Ministra w zakresie tworzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,</li><li>– nadzór Ministra nad GITD/CANARD<sup>4</sup> w zakresie funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.</li></ul>
Okres objęty kontrolą	Lata 2015 – 2018 oraz działania wcześniejsze związane z realizacją projektu.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>5</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Janusz Laube, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/80/2018 z dnia 5 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 1-2)

---

<sup>1</sup> Dalej: „Ministerstwo”.

<sup>2</sup> Dalej „Minister”.

<sup>3</sup> Dalej: „ITD”.

<sup>4</sup> Centrum Automatycznego Nadzoru Nad Ruchem Drogowym, dalej: „CANARD” - jednostka organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieustanowienie przez Ministra Infrastruktury odpowiednich instrumentów nadzoru nad przygotowaniem i realizacją projektu pn. „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”<sup>7</sup> nie sprzyjało osiągnięciu pożądanych efektów w zakresie skuteczności systemu w istotnym ograniczeniu wypadków drogowych, a szczególnie w odniesieniu do ofiar śmiertelnych.

Również w zakresie funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym Minister nie podjął wystarczających działań dla usunięcia zgłaszanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego<sup>8</sup> problemów w funkcjonowaniu centralnego systemu oraz ustalaniu i karaniu sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego, nie przyczyniając się tym samym do stworzenia prawidłowych warunków do skutecznego działania tego systemu.

W konsekwencji ograniczało to prewencyjne oddziaływanie systemu i jego efektywność w zakresie karania sprawców naruszeń przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>9</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Z kontroli wynika, że Minister nie wyznaczył jednostki organizacyjnej Ministerstwa do sprawowania w jego imieniu nadzoru nad realizacją powyższego projektu. Minister również nie podejmował żadnych decyzji nadzorczych, związanych z określeniem celu projektu, koncepcji systemu oraz mierników realizacji projektu oraz metod wyboru lokalizacji urządzeń, ich rodzajów i liczby urządzeń rejestrujących, pozostawiając podejmowanie działań w tym zakresie Głównemu Inspektorowi Transportu Drogowego.

Jednostką nadzorującą i kontrolującą prawidłowość realizacji ww. projektu i jedynie pod względem wypełnienia formalnych wymogów uzyskania dofinansowania ze środków unijnych było Centrum Unijnych Projektów Transportowych<sup>10</sup>, które w latach 2012-2016 przeprowadziło w tym zakresie 16 kontroli<sup>11</sup>.

Powyższe spowodowało, że wypracowane założenia w zakresie liczby urządzeń rejestrujących przekroczenia prędkości oraz przejazd na „czerwonym świetle” nie mogły znacząco wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego zakładaną w strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>12</sup>, której celem było znaczne zmniejszenie liczby wypadków drogowych. Niewystarczające były także działania Ministra w zakresie stanowienia przepisów wykonawczych, służących funkcjonowaniu centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym

W sposób niewystarczający reagowano na zgłaszane przez Głównego Inspektora TD problemy w funkcjonowaniu systemu oraz ustalaniu i karaniu sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego. Nie rozwiązano problemu braków kadrowych w GITD, które są kluczowymi przyczynami, uniemożliwiającymi

<sup>6</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>7</sup> Dalej: „projekt” lub „centralny system”.

<sup>8</sup> Dalej: „Główny Inspektor TD”.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 j.t. Dalej: „ustawa – Prawo o ruchu drogowym”.

<sup>10</sup> Dalej: „CUPT”.

<sup>11</sup> Kontrole dotyczyły prawidłowości przeprowadzania postępowań o zamówienia publiczne, zawierania umów i ich realizacji. Zgodnie ze statutem (załącznik do ww. zarządzenia), CUPT m.in. wdraża powierzone programy i monitoruje realizację projektów, planuje, rozlicza i kontroluje płatności i gospodarkę środkami finansowymi w ramach tych programów.

<sup>12</sup> Dalej: „BRD”.

podjęcie skutecznych czynności wyjaśniających, zmierzających do ustalenia sprawców przedmiotowych wykroczeń. W latach 2015-2017 przedawniła się ponad 1/3 (od 522,8 tys. do 593,7 tys. spraw) wszystkich zarejestrowanych wykroczeń.

Monitoring w powyższym zakresie prowadzony był pośrednio jedynie przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego<sup>13</sup>, który inicjując działania i przygotowując materiały dla Ministra oraz Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego<sup>14</sup> w zakresie BRD w Polsce, zbierał również dane dotyczące efektów funkcjonowania centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Dokumenty przygotowane przez Sekretariat KR dla KRBRD zatwierdzane były uchwałami KRBRD.

W celu realizacji projektu pn. „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” Główny Inspektor TD w dniu 31 grudnia 2012 r. zawarł z CUPT umowę o dofinansowanie - w ramach działania 8.1 Bezpieczeństwo ruchu drogowego w priorytecie VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko - w łącznej kwocie 188.871,9 tys. zł, w tym dofinansowanie do kwoty 130.321,6 tys. zł (69%) miało pochodzić ze środków unijnych, a do kwoty 58.550,3 tys. zł (31%) ze środków krajowych.

Ostatecznie wykorzystano, przyznane na realizację projektu, środki w wysokości 183.263,4 tys. zł, z czego 155.773,9 tys. zł pochodziło z budżetu środków europejskich oraz 27.489,5 tys. zł z budżetu państwa.

W wyniku realizacji projektu do końca 2015 r. zainstalowano 29 urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości, 400 fotoradarów oraz 20 urządzeń do rejestrowania przejazdu na „czerwonym świetle”.

Uwzględniając przyjęty przez Unię Europejską w *IV Europejskim Programie Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego* cel – zmniejszenie liczby zabitych na drogach o 50% w 2020 roku, w stosunku do roku 2010, również w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020, przyjętym przez KRBRD w dniu 20 czerwca 2013 r. wyznaczono konkretne cele do osiągnięcia w zakresie BRD m.in.: nie więcej niż 2.000 ofiar śmiertelnych i 6.900 ciężko rannych w 2020 roku, czyli ograniczenie ofiar śmiertelnych w okresie 10 lat o 50% i ciężko rannych o 40%.

W 2017 r. w stosunku do 2010 r., przez okres 7 lat, nastąpiła mniejsza od zakładanej poprawa stanu BRD, tj. tylko: o 15,6% zmniejszyła się liczba wypadków drogowych, o 27,6% zmniejszyła się liczba osób zabitych w wyniku wypadków drogowych i o 19,4% zmniejszyła się liczba rannych. Z tych danych wynika, że osiągnięcie zakładanych wielkości w 2020 r., bez podjęcia zdecydowanych działań w tym zakresie, jest mało prawdopodobne.

Podkreślenia wymaga, że mimo sukcesywnego uruchamiania urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów, w latach 2014-2016 utrzymywał się wysoki poziom liczby osób zabitych w wypadkach spowodowanych nadmierną szybkością i wynosił średnio 27,2% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych (w 2010 r. – 28,6%).

---

<sup>13</sup> Dalej: „Sekretariat KR”.

<sup>14</sup> Dalej: „KRBRD”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>15</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Tworzenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym

Opis stanu faktycznego

1.1 Minister właściwy do spraw transportu<sup>16</sup> sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem TD. Zgodnie z przepisem art. 53 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>17</sup> Główny Inspektor TD ma status centralnego organu administracji rządowej. Organ ten odpowiada za realizację zadań ITD, dotyczących kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami, w zakresie o którym mowa w art. 129g ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Główny Inspektor TD kieruje ITD przy pomocy podległego mu Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego<sup>18</sup>. Jako jedną z komórek organizacyjnych GITD, zarządzeniem nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego<sup>19</sup> utworzono CANARD.

W Ministerstwie funkcjonują dwie jednostki organizacyjne<sup>20</sup> zajmujące się realizacją zadań Ministra w sprawach będących przedmiotem kontroli, tj.:

- 1/ Departament Transportu Drogowego<sup>21</sup>, który odpowiada za wykonywanie zadań w zakresie transportu drogowego, dozoru technicznego oraz ruchu drogowego. Ponadto do jego zadań należy m.in. prowadzenie spraw nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem TD, z wyłączeniem spraw prowadzonych przez Departament Dróg Publicznych, w zakresie kontroli systemu opłat za przejazd po drogach krajowych;
- 2/ Sekretariat KR, który odpowiada m.in. za prowadzenie spraw poprawy stanu BRD w Polsce oraz projektów z zakresu BRD realizowanych przez ministra właściwego do spraw transportu<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>16</sup> Art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach w administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762 ze zm.). Ministrem właściwym do spraw transportu jest Minister Infrastruktury – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz.U. z 2018 r., poz.101 ze zm.).

<sup>17</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2200 ze zm.

<sup>18</sup> Dalej: „GITD”.

<sup>19</sup> M. P. Nr 101, poz. 1184. Obecnie obowiązujące, w tej sprawie - zarządzenie nr 92 Prezesa Rady Ministrów dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M. P. z 2012 r., poz. 820 ze zm.)

<sup>20</sup> Regulaminy wewnętrzne jednostek organizacyjnych z lat 2014-2017 oraz Zarządzenie nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. Ml poz. 28).

<sup>21</sup> Dalej: „Departament TD”.

<sup>22</sup> Zadania dotyczące koordynacji i realizacji działań w zakresie BRD zawarte są we wszystkich kolejnych regulaminach wewnętrznych Sekretariatu KR z lat 2014-2018. Ponadto w regulaminach z lat 2017-2018 zapisano, że do zadań Sekretariatu KR należy m.in. prowadzenie spraw projektów BRD realizowanych przez ministra właściwego do spraw transportu, w szczególności realizacja projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE w ramach polityki spójności, m.in. POIiŚ 2014-2020 i innych instrumentów finansowych.

Ministrowi podlega CUPT, działające na podstawie zarządzenia nr 5 Ministra Transportu z dnia 29 marca 2007 r w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej Centrum Unijnych Projektów Transportowych<sup>23</sup>.

Przy Ministrze działa KRBRD - międzyresortowy organ pomocniczy Rady Ministrów w sprawach BRD. KRBRD została powołana w dniu 1 stycznia 2002 r. na podstawie art. 140b ustawy - Prawo o ruchu drogowym jako międzyresortowy organ doradczy i pomocniczy Rady Ministrów w sprawach BRD. Przewodniczącym KRBRD jest Minister, zaś jego zastępcami są: sekretarz lub podsekretarz stanu w ministerstwie właściwym ds. wewnętrznych oraz sekretarz lub podsekretarz stanu w ministerstwie właściwym ds. transportu. Członkami KRBRD są przedstawiciele Ministra Obrony Narodowej, Ministra Sprawiedliwości oraz ministrów właściwych do spraw: administracji publicznej, budżetu, finansów publicznych, gospodarki, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, oświaty i wychowania, środowiska, transportu, wewnętrznych, pracy oraz Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Pożarnej, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz wskazani przez Premiera wojewodowie.

KRBRD zajmuje się określaniem kierunków i koordynacją działań administracji rządowej w sprawach BRD<sup>24</sup>. Do zadań KRBRD w zakresie poprawy BRD należy w szczególności:

- proponowanie kierunków polityki państwa, opracowywanie programów poprawy BRD,
- zlecanie badań naukowych,
- inicjowanie oraz opiniowanie aktów prawnych w dziedzinie BRD,
- inicjowanie współpracy zagranicznej jak również działalności edukacyjno-informacyjnej,
- współpraca z organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi,
- analizowanie i ocena podejmowanych działań.

KRBRD wykonuje swoje zadania przy pomocy Sekretariatu KR, wewnętrznej jednostki organizacyjnej Ministerstwa. Do zadań Sekretariatu KR należy m.in.:

- a) programowanie i realizacja celów polityki poprawy stanu BRD w Polsce, w tym tworzenie oraz aktualizacja programów dotyczących poprawy stanu BRD w Polsce i ich dokumentów wykonawczych, a także monitorowanie ich realizacji i sprawozdawczość w ww. zakresie;
- b) instytucjonalna koordynacja realizacji celów polityki poprawy stanu BRD w Polsce, wynikających z Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 i jego dokumentów wykonawczych;
- c) zapewnianie obsługi merytorycznej i organizacyjnej KRBRD, jej organów i zespołów roboczych oraz nadzorowanie realizacji rozstrzygnięć i uzgodnień wynikających z ich prac.

Sekretariat KR prowadzi m.in. działania promujące bezpieczeństwo na polskich drogach wśród wszystkich użytkowników dróg. Głównym założeniem prowadzonych działań jest:

- spadek liczby wypadków drogowych oraz liczby ofiar śmiertelnych i rannych w ich wyniku,
- wzrost świadomości społecznej w zakresie bezpiecznych zachowań na drodze,
- niższe koszty społeczne zdarzeń drogowych,

<sup>23</sup> Dz. Urz. MliR z 2015 r. poz. 23 ze zm.

<sup>24</sup> Art. 140b i 140c oraz art. 140f ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

- rozwój współpracy w zakresie BRD, pomiędzy organami administracji rządowej, administracji samorządowej i organizacjami pozarządowymi.

Poprzez prowadzenie tych działań Sekretariat KR realizuje ustawowe zadania KRBRD określone w ustawie - Prawo o ruchu drogowym.

(akta kontroli str. 3-125)

**1.2** Początkiem działań na rzecz rozwoju systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym było ujęcie tego zadania w Obwieszczeniu Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie listy projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013<sup>25</sup>.

W załączniku do powyższego Obwieszczenia podano, że zadanie planuje się zrealizować w latach 2008-2013 za kwotę 204,8 mln zł, a odpowiedzialnym za realizację będzie m.in. Główny Inspektor TD. Ponadto zapisano m.in., że realizacja projektu w znacznym stopniu wpłynie na osiągnięcie wskaźników POLiŚ i w zakresie bezpieczeństwa poprzez zmniejszenie liczby wypadków i ofiar tych wypadków.

Minister wyjaśnił, że, *„Ministerstwo nie posiada dokumentacji dotyczącej przygotowania i wdrażania Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013”*.

Uwzględniając powyższe ujęcie zadania w załączniku do Obwieszczenia, CUPT zawarł w dniu 30 września 2008 r. z Głównym Inspektorem TD umowę dotyczącą przygotowania projektu indywidualnego nr POLiŚ 8.1-1 z listy projektów indywidualnych w ramach POLiŚ 2007-2013. Umowa określała zasady postępowania stron umowy w celu przygotowania do realizacji projektu pn. *„Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”*, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz zezwalała beneficjentowi ponoszenie wydatków związanych z przygotowaniem Projektu w sposób umożliwiający zakwalifikowanie ich jako wydatki kwalifikowalne w ramach POLiŚ.

(akta kontroli: str 128-137, 1076)

**1.3** Unia Europejska, w *IV Europejskim Programie Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego*<sup>26</sup> postawiła ambitny cel – zmniejszenie liczby zabitych na drogach o 50% w 2020 roku, w stosunku do roku 2010.

W strategicznych wytycznych, przyjętych 20 lipca 2010 roku, Komisja Europejska wpisała 7 celów, które powinny zostać uwzględnione przez kraje UE przy tworzeniu lokalnych programów:

- doskonalenie środków bezpieczeństwa w pojazdach,
- budowa bezpieczniejszej infrastruktury drogowej,
- przyspieszenie w sferze inteligentnych technologii,
- udoskonalenie systemu szkoleń i treningów dla użytkowników dróg,
- skuteczniejsze egzekwowanie przepisów,
- ustalanie docelowego obniżenia liczby wypadków drogowych z rannymi,
- skupienie baczniejszej uwagi na motocyklistach.

<sup>25</sup> M.P. Nr 58, poz. 521. Dalej: „Obwieszczenie”, a Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko zwane dalej „POLiŚ”.

<sup>26</sup> *IV Europejski Program Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego*: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-343\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-343_pl.htm) oraz [http://ec.europa.eu/transport/road\\_safety/pdf/com\\_20072010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road_safety/pdf/com_20072010_en.pdf).

Rada Ministrów uchwałą z dnia 25 września 2012 r. przyjęła *Strategię Rozwoju Kraju 2020*. Dokument zakłada, że ze względu na bardzo wysokie zagrożenie utratą życia w wypadkach drogowych w Polsce, przygotowane i realizowane będą programy poprawy BRD, skorelowane z pracami nad poprawą stanu infrastruktury oraz kampaniami informacyjno-edukacyjnymi w zakresie zasad ruchu drogowego oraz promocji bezpiecznych zachowań na drodze. Jako najważniejsze zadania wskazano:

- budowę i rozwój systemów automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,
- rozwój zintegrowanego systemu zarządzania wypadkami,
- rozwój zintegrowanego systemu obsługi pasażerów i przewozu towarów,
- usprawnianie form i kanałów komunikacji ze społeczeństwem w zakresie BRD,
- Inteligentne Systemy Transportowe,
- stworzenie systemu finansowania inwestycji w zakresie BRD.

Minister wyjaśnił, że cyt. „*Strategia Rozwoju Kraju 2020 stanowiła element stymulacji nadzoru nad uzyskaniem poprawy Systemu Narodowego Bezpieczeństwa Systemu Ruchu Drogowego 2013-2020, m.in. poprzez wskazanie następujących działań wpisanych w podrozdziale: II.7.1.:*

- Zwiększenie efektywności zarządzania w sektorze transportowym: „Kształtowany będzie przyjazny użytkownikowi system transportowy oraz rozwijane będzie prawo służące integracji systemu transportowego”;
- „Najważniejsze działania w zakresie wdrażania inteligentnych systemów zarządzania transportem będą obejmować: rozbudowę i unowocześnienie urzędzeń do pozyskiwania i dystrybucji danych o stanie i wykorzystaniu infrastruktury transportowej (np. informacje korkach), rozwój systemów zarządzania i sterowania ruchem miejskim i na drogach pozamiejskich, wprowadzenie systemów zwiększania bezpieczeństwa ruchu (w tym budowa i rozwój systemów automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym), rozwój zintegrowanego systemu zarządzania wypadkami, rozwój zintegrowanego systemu obsługi pasażerów i przewozu towarów”;

*a także poprzez realizację działania:*

- „Realizacja programu bezpieczeństwa użytkowników infrastruktury transportowej” zaplanowanego w SRK na lata 2012-2015 i działaniach 2016-2020”.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 została zastąpiona przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – SOR, która stanowi nową średniookresową strategię rozwoju kraju. Zgodnie z zapisami tego dokumentu podejmowane inwestycje transportowe muszą być ekonomicznie uzasadnione, a ich efektem powinno być zarówno zmniejszenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, jak i zwiększenie bezpieczeństwa uczestników transportu (zarówno w obrębie transportu pasażerskiego, jak i towarowego).

W związku z nowym podejściem do projektowania strategicznego, w SOR wskazane zostały projekty strategiczne, których realizacja ma przyczynić się do usprawnienia wdrażania zapisów ww. dokumentu. Jednym z projektów strategicznych wskazanych w części transportowej SOR jest: Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 – zakładający zwiększenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. zmniejszenie liczby wypadków, obniżenie o połowę liczby zabitych na polskich drogach, ograniczenie o 40% liczby ciężko rannych, walkę z nadmierną prędkością oraz poprawę bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów i motocyklistów.

(akta kontroli: str. 689, 1076-1086)



1.4 Działania merytoryczne związane z realizacją projektu pn. *„Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”* zostały rozpoczęte w 2011 r., po zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, dokonanej przepisami ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych ustaw<sup>27</sup>. Główny Inspektor TD uzyskał uprawnienia do kontroli samochodów osobowych, w tym zarejestrowania naruszenia przepisów ruchu drogowego przy użyciu przyrządów kontrolno-pomiarowych, przenośnych urządzeń rejestrujących jak i tych zainstalowanych w pojeździe, a także w przypadku stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów ruchu drogowego lub spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa. Przepisy powyższej ustawy określają również nowe zadanie ITD, tj. ujawnianie wykroczeń w ruchu drogowym za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz prowadzenie czynności wyjaśniających w postępowaniach w sprawach dotyczących powyższych wykroczeń.

Przed przesłaniem w sierpniu 2012 r. do CUPT wniosku o dofinansowanie w ramach POIiŚ projektu *„Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”* oraz zawarciem w grudniu 2012 r. umowy o dofinansowanie, Główny Inspektor TD w 2011 r. i w 2012 r. rozpoczął finansowanie zadań na poczet realizacji tego projektu, w ramach POIiŚ.

W 2011 r. Główny Inspektor TD poniósł wydatki związane z rozwojem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w łącznej kwocie 18.434,5 tys. zł, m.in. na:

- opracowanie koncepcji funkcjonalno-użytkowej systemu teleinformatycznego centrum automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym dla Projektu,
- opracowanie Studium Wykonalności dla Projektu,
- zakup nieruchomości przeznaczonej na użytek Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym.

W 2012 r. Główny Inspektor TD wydatkował na budowę centralnego systemu łączną kwotę 51.826,1 tys. zł, m.in. na:

- zakup stacjonarnych i mobilnych urządzeń rejestrujących,
- zakup samochodów,
- zakup komputerów wraz z urządzeniami drukująco-kopiującymi, dla pracowników CANARD,
- szkolenia w ramach zakupu stacjonarnych i mobilnych urządzeń rejestrujących.

Wydatkowanie środków na realizację projektu *„Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”* zostało rozpoczęte w dniu 15 marca 2011 r., po zawarciu umowy nr 60/11 na opracowanie studium wykonalności. Ostatnią umowę nr 662/2015 na realizację zadań w ramach tego projektu zawarto w dniu 1 października 2015 r. na zakup 4 tablic do wizualnej pracy centralnego systemu przetwarzania danych. Finansowanie projektu zakończono w dniu 31 grudnia 2015 r.

W ramach realizacji Projektu zawarto m.in. następujące umowy na zakup urządzeń rejestrujących:

- w okresie od 26 kwietnia 2012 r. do 11 maja 2012 r. Główny Inspektor TD zawarł cztery umowy na zakup stacjonarnych urządzeń rejestrujących na wyposażenie GITD w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem

---

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 1466 ze zm. Ustawa weszła w życie w dniu 31 grudnia 2010 r., natomiast przepisy dotyczące zadań Głównego Inspektora TD w zakresie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w pasie drogowym, naruszeń przepisów ruchu drogowego dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości obowiązywały od dnia 1 lipca 2011 r.

drogowym. W latach 2012-2014 poniesiono wydatki w kwocie 53.135,1 tys. zł i w 2015 r. poniesiono w kwocie 8 945,0 tys. zł,

- w okresie od 4 do 6 lipca 2012 r. Główny Inspektor TD zawarł 6 umów na zakup urządzeń ujawniających naruszenia polegające niestosowaniu się do sygnalizacji świetlnej (wjazd na czerwonym świetle). W latach 2012-2014 poniesiono wydatki w kwocie 26,3 tys. zł, a w 2015 r. w kwocie 6.908,9 tys. zł,
- w dniu 14 czerwca 2012 r. Główny Inspektor TD zawarł dwie umowy na zakup urządzeń do pomiaru średniej prędkości odcinkowej. Wydatki na ten cel poniesiono w II, III i IV kwartale 2015 r. w łącznej kwocie 7.893,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 143, 1050)

**1.5** Podstawowe założenia dotyczące budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce zostały określone we wniosku, w Studium Wykonalności oraz w umowie o dofinansowanie ze środków POliŚ projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”. Zgodnie z ww. dokumentami głównym celem realizowanego projektu było zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i centralnie zarządzanego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Wartość projektu (wynikającą z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 188.871,9 tys. zł<sup>28</sup>, a okres realizacji na lata 2011–2015.

W ramach powyższego projektu przewidziano: budowę systemu teleinformatycznego umożliwiającego automatyczne przetwarzanie danych z urządzeń rejestrujących, utworzenie jednostki odpowiadającej za zarządzanie systemem – Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym oraz instalację 478 różnego typu rejestrujących urządzeń 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 urządzeń (w pierwszej kolejności 240 w lokalizacjach/masztach przejętych od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>29</sup> i Policji oraz w kolejnych etapach odpowiednio 60 i 100 urządzeń w nowych lokalizacjach, wybranych samodzielnie przez GITD.

(akta kontroli: str. 143)

Z dniem 3 sierpnia 2012 r. Główny Inspektor TD przesłał do CUPT wniosek o dofinansowanie w ramach POliŚ projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”. We wniosku zapisano m.in., że w ramach zadania planowane jest nabycie:

- minimum 400 szt. stacjonarnych urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów,
- co najmniej 20 kompletów urządzeń rejestrujących - monitorujących przejazd na czerwonym świetle,
- co najmniej 29 szt. urządzeń rejestrujących do odcinkowego pomiaru prędkości,
- 29 szt. mobilnych urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów.

Główny Inspektor TD opracował z dniem 15 listopada 2012 r. Studium Wykonalności projektu pn. „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, przewidzianego do współfinansowania przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w ramach POliŚ.

<sup>28</sup> Z tego: 28.330,8 tys. zł środków krajowych oraz 160.541,1 tys. zł z budżetu środków europejskich.

<sup>29</sup> Dalej: „GDDKiA”.

Głównym celem projektu było zwiększenie bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

Zakres projektu obejmował:

- a/ Zadanie 1 – infrastruktura fotoradarowa oraz wyposażenie optoelektroniczne do sprawowania stacjonarnego i mobilnego nadzoru nad ruchem drogowym. Zadanie obejmowało modernizację istniejącej infrastruktury fotoradarowej oraz zakup nowej infrastruktury, a także zakup wyposażenia optoelektronicznego do sprawowania mobilnego nadzoru nad ruchem drogowym. Elementem uzupełniającym był zakup samochodów technicznych, patrolowych i zabezpieczenia logistycznego.
- b/ Zadanie 2 – utworzenie Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym. Zadanie obejmowało utworzenie Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym oraz nabycie, adaptację i wyposażenie budynku na potrzeby funkcjonowania Centrum. Adaptacja budynku miała obejmować zorganizowanie miejsc pracy dla pracowników biurowych, budowę infrastruktury typu back-office oraz utworzenie i wyposażenie serwerowni koniecznej dla obsługi oprogramowania systemowego. Ponadto planowano zakup zespołu maszyn do druku i automatycznego kopertowania, a także budowę infrastruktury sieciowej umożliwiającej efektywny przepływ danych pomiędzy urządzeniami rejestrującymi i oprogramowaniem CANARD.
- c/ Zadanie 3 – oprogramowanie systemowe. Zadanie obejmowało stworzenie oprogramowania systemowego umożliwiającego gromadzenie, przechowywanie i przetwarzanie danych pozyskiwanych z urządzeń rejestrujących.

Łączny koszt realizacji wyszczególnionych zadań, w tym koszt zakupu i budowy wszystkich elementów infrastruktury technicznej, określono na kwotę 188.871,9 tys. zł. Kwota ta stanowiła koszt całkowity realizacji Projektu, na który składają się wyłącznie wydatki kwalifikowane. Realizację Projektu zaplanowano na lata 2011-2015.

Projekt zakładał, że ochroną systemu CANARD objętych zostanie 9.590 km dróg krajowych, co stanowi 51,3% liczby km wszystkich dróg krajowych w Polsce. Zakładano także współczynnik zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych o 36%, a rannych o 18%.

W Projekcie zapisano, że cyt. *„Najważniejsze korzyści społeczne o charakterze mierzalnym, powstałe dzięki realizacji projektu, będą związane ze zmniejszeniem kosztów społecznych, spowodowanych kosztami wypadków drogowych i skutkami tych wypadków.”*

Założono, że koszty jednostkowe zdarzeń drogowych w latach 2014-2018 będą rosły, i tak: z powodu ofiar śmiertelnych w 2014 r. miały wynosić 2.248,8 tys. zł, a w 2018 r. – 2.890,8 tys. zł, natomiast z powodu osób rannych miały wynosić w 2014 r. 332,8 tys. zł, a w 2018 r. 435,3 tys. zł.

Założono także, iż kluczowe wskaźniki produktu zostaną osiągnięte pod koniec 2015 r., a korzyści społeczne powstaną w pierwszym roku po uruchomieniu CANARD, tj. w 2016 r. Planowano, że korzyści społeczne w 2016 r. wyniosą 767,8 mln zł, w 2017 r. – 770,5 mln zł i w 2018 r. – 770,6 mln zł, w tym z powodu zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych odpowiednio: 448,9 mln zł, 446,0 mln zł i 441,6 mln zł, a z powodu zmniejszenia liczby rannych w wypadkach drogowych odpowiednio: 301,0 mln zł, 306,4 mln zł i 310,6 mln zł.

W dniu 28 grudnia 2012 r. Minister właściwy do spraw transportu poinformował Dyrektora CUPT, że Instytucja Pośrednicząca zatwierdziła dokumentację z oceny oraz wniosek o dofinansowanie w ramach działania 8.1 Bezpieczeństwo ruchu drogowego w priorytecie VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko projektu pn. *"Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym"* o koszcie całkowitym 188.871,9 tys. zł.

Powyższa decyzja stanowiła podstawę zawarcia umowy beneficjenta, tj. Głównego Inspektora TD z CUPT. W dniu 31 grudnia 2012 r. Główny Inspektor TD zawarł z CUPT umowę o dofinansowanie projektu *"Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym"* w łącznej kwocie 188.871,9 tys. zł, w tym dofinansowanie do kwoty 58.550,3 tys. zł (31%) miało pochodzić ze środków krajowych, a do kwoty 130.321,6 tys. zł (69%) ze środków unijnych. Zgodnie z § 7 umowy uznano wydatki za kwalifikowalne w ramach POIiŚ, wydatkowane w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2015 r.

Aneks<sup>30</sup> z dnia 27 czerwca 2013 r. ustalono, że wartość całego Projektu w kwocie 188.871,9 tys. zł pozostaje bez zmian, natomiast korekcie ulega dofinansowanie ze środków krajowych do kwoty 28 330 786,37 zł i ze środków unijnych do kwoty 160.54,1 tys. zł.

Kolejną korektę kwot dokonano aneksem<sup>31</sup> z dnia 16 listopada 2015 r. ustalając całkowity koszt realizacji projektu na kwotę 184.597,5 tys. zł, w tym ze środków krajowych w wysokości 27.689,6 tys. zł, a ze środków unijnych w kwocie 156.907,9 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że wytypowanie miejsc do lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących, urządzeń służących do kontroli wjazdu na czerwonym świetle oraz urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości powierzono m.in. Politechnice Gdańskiej – Wydziałowi Inżynierii Lądowej i Środowiska, Katedrze Inżynierii Drogowej. Politechnika ta, w kwietniu 2013 r. wykonała na zlecenie Głównego Inspektora TD analizę wieloczynnikową prowadzącą do wytypowania miejsc szczególnie niebezpiecznych na terenie całego kraju. W dniu 1 sierpnia 2013 r. dyrektor CANARD przesłał pismo do wszystkich wydziałów ds. Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym w delegaturach terenowych GITD z zaleceniem m.in. sporządzenia kart oceny lokalizacji, z podaniem współrzędnych GPS punktów początku i końca zakwalifikowanego odcinka, jeżeli nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające wyłączenie odcinka z wykazu sporządzonego przez Politechnikę Gdańską.

(akta kontroli: str 126-638)

Z ustaleń kontroli wynika, że Minister nie uczestniczył, w trybie nadzoru, w określeniu celu projektu, jego założeń co do rodzajów urządzeń elektronicznego nadzoru, ich liczby i rozmieszczenia na terenie kraju oraz akceptowania lub zatwierdzenia ostatecznej wersji projektu pn. *"Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym"*.

Na powyższą okoliczność Minister złożył wyjaśnienia stwierdzając, że cyt. *"Główny cel projektu zakładał poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Założono, że cel ten zostanie zrealizowany poprzez osiągnięcie rezultatów mierzalnych w postaci objęcia 9 590 km dróg ochroną systemu Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem*

<sup>30</sup> Aneks nr POIS.08.01.00-00-030/12-01 do umowy z dnia 31 grudnia 2012 r.

<sup>31</sup> Aneks nr POIS.08.01.00-00-030/12-02 do umowy z dnia 31 grudnia 2012 r.

Drogowym (CANARD) oraz wykrywanie rocznie przez ten system co najmniej 450 tys. naruszeń.

*W kwestii udziału w określeniu celu Projektu należy wskazać, że cel został określony jasno i precyzyjnie w Studium Wykonalności, zatem nie było potrzeby ingerencji w tak sformułowany cel. Zarówno cel główny oraz cele szczegółowe były i są skutecznie realizowane. Przygotowanie Studium zostało zlecone zewnętrznym, niezależnym ekspertom, żeby ocenić możliwości realizacji projektu, jego potencjał i korzyści tak społeczne, jak i systemowe.*

*W sprawie wskaźnika projektu dotyczącego zmniejszenia liczby ofiar to można wskazać, że system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym będący częścią systemu nadzoru nad organizacją ruchu, ma wpływ na zachowania kierujących, a tym samym w sposób pośredni oddziałuje na prędkość jazdy na drogach nim objętych. Niemniej jednak, nadzór nad bezpieczeństwem ruchu drogowego, w tym w szczególności nad prędkością jazdy, dokonywany jest także za pośrednictwem innych, niezależnych od GITD instytucji.*

*Do sprawnego wdrożenia mechanizmów pozwalających na zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa na drogach niezbędne jest zatem współdziałanie wielu czynników, tj. prowadzenie kontroli drogowych w zakresie BRD przez inne służby, przygotowanie odpowiednich rozwiązań planistycznych w zakresie infrastruktury drogowej, wdrożenie inteligentnych systemów transportowych, a przede wszystkim dobra legislacja uwzględniająca dotychczasowe doświadczenia. Założeniem projektu było to, aby automatyzacja procesu nadzoru nad prędkością przyczyniła się do osiągnięcia wspomnianych celów. Minister Infrastruktury jest jednym z podmiotów, który współdziała w osiągnięciu celu głównego."*

Ponadto Minister wyjaśnił, że cyt. „W odniesieniu do ustalenia rodzaju i liczby urządzeń rejestrujących wykorzystywanych w systemie oraz zasad lokalizacji tych urządzeń na terenie kraju, naturalnym było w tamtym okresie (i jest nadal), że żadne propozycje ze strony Ministra Infrastruktury nie mogły wykraczać poza obowiązujące w tamtym okresie przepisy, gdyż CANARD mógł zakupić jedynie takie urządzenia do pomiaru prędkości, które zostały dopuszczone do obrotu na terenie RP (posiadały zatwierdzenie typu wydane przez GUM).

Odnosząc się do wyboru zasad lokalizacji, należy wskazać, że lokalizacje dla urządzeń rejestrujących zostały z jednej strony przejęte od Policji/GDDKiA oraz z drugiej wytypowane w oparciu o zespół niezależnych ekspertów z Politechniki Gdańskiej oraz Krakowskiej, którzy opracowując metodologię typowania lokalizacji wzięli pod uwagę szereg czynników, w tym stan BRD w danym miejscu. Obecnie typowanie tych lokalizacji odbywa się w oparciu o stan BRD i podlega wieloetapowej analizie przez pracowników CANARD."

(akta kontroli: str 1076-1086)

**1.6** KRBRD w dniu 20 czerwca 2013 r. przyjęła Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020, zakładający m.in. zmniejszenie liczby wypadków, obniżenie o połowę liczby zabitych na polskich drogach, ograniczenie o 40 % liczby ciężko rannych, walkę z nadmierną prędkością oraz poprawę bezpieczeństwa pieszych, rowerzystów i motocyklistów – to główne założenia tego Programu.

W Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020 zapisano, że jest on kompleksowo opracowaną strategią poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach w latach 2013 – 2020. Oparty jest na pięciu filarach: bezpieczny człowiek, bezpieczna droga, bezpieczna prędkość, bezpieczny pojazd, ratownictwo medyczne i opieka powypadkowa.

Program ten skierowany jest do wszystkich odpowiedzialnych za BRD w Polsce, a więc m.in. do parlamentu, rządu, samorządów, zarządców dróg, projektantów dróg, służb nadzoru, a także wszystkich uczestników ruchu drogowego. Wyznacza konkretne cele do osiągnięcia w zakresie BRD m.in.: nie więcej niż 2.000 ofiar śmiertelnych i 6.900 ciężko rannych w 2020 roku. Oznacza to ograniczenie ofiar śmiertelnych w okresie 10 lat o 50% i ciężko rannych o 40%. Z danych Ministerstwa wynika, że w 2010 r. odnotowano 38.832 wypadki, w wyniku których stwierdzono 3.907 zabitych i 48.952 rannych.

Narzędziami monitoringu Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 miały być roczne sprawozdania:

- 1/ ze stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, zawierające głównie:
  - a) fakty dotyczące wypadków w roku poprzedzającym,
  - b) konkretne wskaźniki realizacji działań ujętych w programach realizacyjnych na rok poprzedzający.
- 2/ Sprawozdania okresowe z wdrażania niniejszego programu zawierające ocenę efektywności zastosowanych rozwiązań, skorelowane z celami etapowymi:
  - a) I-sze sprawozdanie okresowe w roku 2016, obejmować powinno lata 2012–2015,
  - b) II-gie sprawozdanie okresowe w roku 2018, obejmować powinno okres lat 2012–2017.

Powyższych sprawozdań okresowych nie opracowano. Po 2015 r. opracowano jedynie w 2017 r. na zlecenie Sekretariatu KR Raport końcowy z śródkresowego badania ewaluacyjnego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020.

Ponieważ Program ten nie jest planem działań, a jedynie programem wyznaczającym kierunek, w jakim należy podążać by osiągnąć zamierzone cele, konkretne działania zostały zawarte w Programach Realizacyjnych, z których pierwszym był Program na rok 2013, przyjęty przez KRBRD 22 maja 2013 r.

Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 nie został przedłożony Radzie Ministrów w celu jego zatwierdzenia, pozostając programem KRBRD.

Dyrektor Sekretariatu KR wyjaśnił, że „SKR nie posiada żadnych dokumentów i wiedzy pozwalającej ustalić dlaczego NPBRD został uchwalony jedynie przez KRBRD i nie został zatwierdzony, ani formalnie przyjęty przez Radę Ministrów, jako dokument rządowy (minister właściwy do spraw transportu przedstawiał jedynie informację o przyjętym przez KRBRD programie na Radzie Ministrów).”

Sekretariat KR corocznie opracowywał Programy Realizacyjne, stanowiące dokumenty wykonawcze służące okresowej realizacji celów zawartych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020. Uwzględniając fakt, że Program ten jak i Programy Realizacyjne nie są dokumentami rządowymi, a KRBRD jest ciałem doradczym Rady Ministrów jedynymi organami zobowiązanymi do realizacji celów są członkowie KRBRD. Jak wyjaśnił dyrektor Sekretariatu KR, cyt. „Do realizacji celów zawartych w NPBRD zostali zobowiązani członkowie KRBRD”.

Do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 opracowano cztery Programy Realizacyjne: na 2013 r., na 2014-2015 r., na 2015-2016 r. i na 2018-2019 r. Na 2017 r. nie opracowano Programu Realizacyjnego.

W zakresie zadania pt. „Rozbudowa systemu automatycznego nadzoru nad zachowaniami uczestników ruchu (drogi krajowe)”, w Programach Realizacyjnych na lata 2013-2016 podano m.in. następujące liczby:

- a/ zainstalowane urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości:
  - stan na 31.12.2012 r. – 0, plan na 31.12.2013 r. – 24 szt.,
  - stan na 31.12.2013 r. – 0, plan na 31.12.2014/31.12.2015 r. – 29 szt.,
  - stan na 31.12.2014 r. – 0, plan na 31.12.2015 r. – 29 szt.,
- b/ zainstalowane fotoradary:
  - stan na 31.12.2012 r. – 315, plan na 31.12.2013 r. – 375 szt.,
  - stan na 31.12.2013 r. – 375, plan na 31.12.2014/31.12.2015 r. – 400 szt.,
  - stan na 31.12.2014 r. – 350<sup>32</sup>, plan na 31.12.2015 r. – 400 szt.,
- c/ zainstalowane urządzenia do rejestrowania przejazdu na „czerwonym świetle”:
  - stan na 31.12.2012 r. – 0, plan na 31.12.2013 r. – 15 szt.,
  - stan na 31.12.2013 r. – 0, plan na 31.12.2014/31.12.2015 r. – 20 szt.,
  - stan na 31.12.2014 r. – 0, plan na 31.12.2015 r. – 20 szt.

Odpowiedzialnym za realizację powyższego zadania ustalono Głównego Inspektora TD.

(akta kontroli: str. 689, 786-827)

1.7 GITD zainstalował w 2015 r. 29 urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości, które zostały uruchomione w 2015 r. (3 urządzenia) oraz w okresie od 15 marca 2016 r. do 19 grudnia 2016 r. pozostałe.

W dniu 28 lutego 2017 r. Główny Inspektor TD zawarł umowę z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Gdańsku o przejęciu w użytkowanie urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości zlokalizowanych na drodze wojewódzkiej nr 216 na odcinku Reda - Rekowo Górne. Przekazanie urządzeń nastąpiło w dniu 30 listopada 2016 r., zgodnie z postanowieniami wcześniejszej umowy, zawartej w tej sprawie w dniu 29 czerwca 2016 r.

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli CANARD dysponował 30 urządzeniami do odcinkowego pomiaru prędkości.

(akta kontroli: str. 658-683)

1.8 Od 2011 r., w kolejnych formularzach opisowych zadaniowego planu wydatków do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPF), planowano wydatki w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego m.in., na budowę systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym z przeznaczeniem na realizację projektu pod nazwą „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”. W Formularzach tych od 2013 r. zapisywano, że projekt (jako działanie 19.1.2.1) jest realizowany w ramach POIiŚ.08.01.00-00-030/12, współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013.

W formularzu opisowym zadaniowego planu wydatków do WPF na lata 2014-2017 zapisano m.in. cyt. „Łączne środki przyznane na realizację projektu wynoszą 188.871.909,11 zł, z czego 160.541.122,74 zł pochodzi z budżetu środków europejskich oraz 28.330.786,37 zł z budżetu państwa. Z tego na lata 2014-2015 (pozostały okres realizacji projektu) przypada ok. 64,3 mln zł.

<sup>32</sup> Mniejsza liczba w stosunku do stanu na koniec poprzedniego roku wynika z wymiany 75 fotoradarów oraz instalacji 25 nowych - łącznie 100 nowych urządzeń w 2015 r.

Na lata 2014-2017 planuje się zakup i zwiększenie liczby nowych stacjonarnych urządzeń rejestrujących, które można podzielić na trzy grupy. W latach 2014/2015 planuje się zakup 20 zestawów urządzeń rejestrujących wjazd na czerwonym świetle, za łączną kwotę ok. 8,5 mln zł (finansowanych z POliŚ), 29 zestawów urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości, za łączną kwotę ok. 7,5 mln zł (finansowanych z POliŚ) oraz 200 stacjonarnych urządzeń rejestrujących (100 sztuk w roku 2014/2015 finansowanych w ramach POliŚ i 100 sztuk w 2016 r. finansowanych z Budżetu Państwa lub z POliŚ 2014-2020), za łączną kwotę 34 mln zł (17 mln zł w roku 2014/2015 i 17 mln zł w roku 2016). Zakup stacjonarnych urządzeń rejestrujących w ilościach wskazanych wyżej został zgłoszony do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 przyjętego do realizacji uchwałą Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego”.

W powyższym formularzu zapisano, że miernikiem w ramach budżetu zadaniowego będzie „Liczba stwierdzonych naruszeń związanych z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości zarejestrowanych przez poszczególne stacjonarne urządzenia rejestrujące w odniesieniu do faktycznego czasu pracy urządzenia”.

Minister, zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>33</sup>, miał obowiązek nadzorować i kontrolować efektywność oraz skuteczność realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów.

Zadanie to Minister realizował, jako dysponent części budżetowej 39 – Transport poprzez sporządzanie:

- 1) półrocznych łącznych sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), na podstawie m.in. sprawozdań dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia, w tym Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego,
- 2) rocznych łącznych sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1), na podstawie m.in. sprawozdań dysponentów środków budżetu państwa trzeciego stopnia, w tym Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

W planie budżetu w układzie zadaniowym środki na realizację projektu pn. Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym umieszczone są w działaniu 19.1.2.1. pn. Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego, którego celami są:

- Osiągnięcie poprawy bezpieczeństwa poprzez zapewnienie przeprowadzania kontroli (ujawniania naruszeń) dotyczących przestrzegania przepisów w ruchu drogowym, mierzone za pomocą wskaźnika pn. Liczba ujawnionych naruszeń, związanych z przekraczaniem dopuszczalnej prędkości zarejestrowanych przez poszczególne stacjonarne urządzenia rejestrujące, w odniesieniu do faktycznego czasu pracy urządzenia (szt./24h);
- Ograniczenie skali naruszeń w transporcie drogowym wpływających na bezpieczeństwo w transporcie drogowym mierzone za pomocą wskaźnika pn. Liczba wydanych decyzji i mandatów za naruszenia ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy prawo o ruchu drogowym (szt.).

Minister wyjaśnił m.in., że cyt. „Kopie sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym przekazywane są przez jednostki podległe lub nadzorowane do dyrektorów komórek organizacyjnych, którzy zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym b. MIB sprawowali

<sup>33</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 j.t. ze zm.



*nadzór i kontrolę nad daną jednostką, w celu wnikliwej analizy, której efektem jest ocena efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników stopnia realizacji celów zadań finansowanych z budżetu państwa. Przedmiotowa ocena, opracowywana była na formularzu pn. Opis wykonania zadania i miernika, przekazywana Dyrektorowi Departamentu Budżetu b. MIB, który sporządzał sprawozdania łączne w zakresie części budżetowej 39 – Transport (...) Z uwagi na znaczny poziom ogólności jednostek klasyfikacji zadaniowej, plan budżetu zadaniowego oraz sprawozdanie z jego wykonania przedstawiane są na dość dużym poziomie syntetyczności.”*

Główny Inspektor TD ponadto corocznie (w miesiącu lutym) przesyła do Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa „Informację z wykonania dochodów i wydatków budżetu państwa oraz wydatków budżetu środków europejskich w roku poprzednim wraz z częścią opisową”.

W powyższych informacjach za lata 2013-2015 Główny Inspektor TD zawarł dane z wykonania wydatków budżetowych na realizację projektu pn. „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, i tak:

- w informacji za 2013 r. podano, że wykonanie wydatków na realizację projektu wyniosło 54.282,4 tys. zł, tj 96,6% planu po zmianach. Wydatki dotyczyły m.in. zakupu 88 stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz linii do wysokonakładowego drukowania i kopertowania,
- w informacji za 2014 r. podano, że wykonanie wydatków wyniosło 28.030,0 tys. zł, tj. 99,0% planu po zmianach. Wydatki dotyczyły m.in. 100 stacjonarnych urządzeń rejestrujących, 20 urządzeń monitorujących przejazd na czerwonym świetle i 29 urządzeń do pomiaru średniej prędkości odcinkowej,
- w informacji za 2015 r. podano, że wykonanie wydatków wyniosło 30.769,3 tys. zł, tj. 93,9% planu po zmianach. Wydatki dotyczyły m.in. wytworzenia i wdrożenia centralnego systemu przetwarzania dla Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym oraz odbiór wszystkich planowanych urządzeń rejestrujących.

Ostatecznie wykorzystano, przyznane na realizację projektu, środki w wysokości 183.263,4 tys. zł, z czego 155.773,9 tys. zł pochodziło z budżetu środków europejskich oraz 27.489,5 tys. zł z budżetu państwa.

(akta kontroli: str. 729-744, 1050, 1076-1086)

**1.9** Minister właściwy do spraw transportu w grudniu 2010 r. został zobowiązany przepisami art. 129g ust. 4 i 5 oraz art. 129h ust. 5 ustawy - Prawo o ruchu drogowym<sup>34</sup> do wydania przepisów wykonawczych związanych z funkcjonowaniem systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, a w tym ujawnianiem wykroczeń za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, dotyczących:

- a) sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania oraz ochrony przez Głównego Inspektora TD utrwalonych obrazów i danych, w związku z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia dotyczące naruszeń przepisów ruchu drogowego, ujawnionych za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących (art. 129g ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym) – rozporządzenie w tej sprawie zostało wydane 23 kwietnia 2013 r.<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Art. 129g i 129h zostały dodane przez art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1466).

<sup>35</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu

W dniu 14 lipca 2015 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 129g ust. 4 ustawy - Prawo o ruchu drogowym jest niezgodny z art. 51 ust. 5 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Wyrok K 2/13).

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu TD, cyt. *„Po utracie mocy wskazanych wyżej przepisów, obrazy i dane (m.in. zdjęcia pojazdów wykonywane przez urządzenia rejestrujące tzw. „fotoradary”) przetwarzane były przez GITD zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2015, poz. 2135, z późn. zm.). Z kolei problematyka usuwania danych uregulowana została przede wszystkim w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1446, z późn. zm.). Ze względu na fakt, że obszar przetwarzania danych i obrazów pozostaje uregulowany innymi przepisami oraz w działalności Głównego Inspektora Transportu Drogowego w obszarze przetwarzania danych i obrazów z urzędzeń rejestrujących nie zostały zidentyfikowane potrzeby dodatkowych regulacji prawnych, nie wydawało się konieczne podejmowanie w tym zakresie działań legislacyjnych”.*

- b) wzorów dokumentów stosowanych przez Głównego Inspektora TD w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (art. 129g ust. 5 ustawy - Prawo o ruchu drogowym) – rozporządzenie nie zostało wydane do czasu zakończenia kontroli.

W toku procesu legislacyjnego powyższego projektu rozporządzenia, Rządowe Centrum Legislacji<sup>36</sup> wskazało na wątpliwości natury konstytucyjnej i systemowej w zakresie regulacji dotyczących postępowania w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych, polegające na naruszeniu przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości oraz niestosowania się do sygnałów świetlnych.

Ponadto, równolegle z procedowaniem powyższego rozporządzenia, prowadzone były prace nad projektem ustawy o szczególnej odpowiedzialności za naruszanie niektórych przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym<sup>37</sup> który przewidywał m.in. uchylenie ust. 5 w art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym.

Ze względu na zastrzeżenia RCL, jak i prowadzone prace nad wymienionym wyżej projektem ustawy, jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu TD, cyt. *„podjęta została – przez Kierownictwo ówczesnego resortu transportu, budownictwa i gospodarki morskiej – decyzja o wstrzymaniu prac nad projektem rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie wzorów dokumentów stosowanych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.*

*Następnie propozycja uchylenia art. 129g ust. 5 ustawy - Prawo o ruchu drogowym została ujęta w projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (projekt nr UC 65 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, aktualnie druk sejmowy nr 2985). W treści uzasadnienia do tego projektu wskazano m.in., że zmiana*

---

Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 565) – uchylone z dniem 25 kwietnia 2016 r. wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 14 lipca 2015 r.

<sup>36</sup> Dalej: „RCL”.

<sup>37</sup> Projekt nr UD 50 w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

*przepisów uchylająca ust. 5 w art. 129g ustawy - Prawo o ruchu drogowym stanowi zmianę porządkującą przepisy. Zwrócono uwagę, że postępowanie w sprawach o wykroczenia, które prowadzi Inspekcja Transportu Drogowego w związku z ujawnionymi naruszeniami przepisów, o których mowa w art. 129g ust. 1 lit. a i b (przekraczanie dopuszczalnej prędkości, niestosowanie się do sygnałów świetlnych), jest prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2018 r. poz. 475 z późn. zm.). W sprawach tych zastosowanie mają także określone przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1749, z późn. zm.). Przepisy tych aktów w wystarczającym stopniu szczegółowo określają wymogi wszelkich pism procesowych stosowanych w sprawach o wykroczenia. Wprowadzenie w tym zakresie kolejnego aktu – rozporządzenia określającego wzory dokumentów w sprawach o tego typu wykroczenia stanowi nadmiar regulacji, zmniejszając elastyczność funkcjonowania organów oraz może stanowić utrudnienie w tym postępowaniu zarówno organów je prowadzących, jak i obywateli.”*

- c) warunków lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym; sposobu oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem oddziaływania prewencyjnego poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności; sposobu dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km/h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości; szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli<sup>38</sup> (art. 129h ust. 5 ustawy - Prawo o ruchu drogowym). Rozporządzenie w tych sprawach zostało wydane w dniu 17 czerwca 2011 r.<sup>39</sup>, które utraciło moc 27 marca 2013 r. W dniu 14 marca 2013 r. wydano nowe rozporządzenie w powyższych sprawach<sup>40</sup>.

Przepisy 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 obowiązywały do dnia 31 grudnia 2015 r. Z dniem 1 stycznia 2016 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych<sup>41</sup> która wprowadziła zmiany do zakresu upoważnienia zawartego w art. 129h ust. 5 ustawy - Prawo o ruchu drogowym, uchylając pkt 4 w ust. 5 art. 129h tej ustawy. Wobec powyższego rozporządzenie z dnia 14 marca 2013 r. z dniem 1 stycznia 2016 r. utraciło moc

<sup>38</sup> Z uwzględnieniem przyczyn i lokalizacji wypadków drogowych, przeciwdziałania tym wypadkom oraz wdrażania kierujących pojazdami do przestrzegania przepisów ruchu drogowego.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770).

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. z 2013 r. poz. 366). Rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji urządzeń rejestrujących w ramach projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2016 r.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1335.

obowiązującą, stosownie do art. 1 pkt 3 i w związku z art. 3 powyżej wymienionej ustawy z dnia 24 lipca 2015 r.

W 2016 r. podjęte zostały prace legislacyjne nad projektem nowego rozporządzenia w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez stacjonarne urządzenia rejestrujące, który został ujęty pod poz. nr 25 Wykazu prac legislacyjnych Ministra.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu TD, cyt. „w czasie prowadzenia wskazanych prac legislacyjnych przeprowadzona została analiza systemu prawnego, która wykazała, że przedmiot projektowanego rozporządzenia może być uregulowany w istniejących rozporządzeniach i nie ma potrzeby dublowania aktów prawnych. Właściwymi aktami prawnymi dla przepisów wykonawczych do art. 129h ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym są:

– rozporządzenie Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393, z późn. zm.)

oraz

– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, z późn. zm.),

natomiast dla przepisów wykonawczych do art. 129h ust. 5 pkt 3 ustawy:

– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego (Dz. U. Nr 132, poz. 841, z późn. zm.)”.

Ponadto Dyrektor Departamentu TD wyjaśnił, cyt. „Urządzenia rejestrujące, jako urządzenia kontroli ruchu drogowego, są ujęte w katalogu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określanym przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 2181, z późn. zm.) (...) Wobec powyższego resort zaplanował nowelizację ustawy - Prawo o ruchu drogowym i uchylenie upoważnienia dla ministra właściwego do spraw transportu zawartego w art. 129h ust. 5”.

(akta kontroli: str 694-728)

Pismem z dnia 9 lipca 2018 r. Główny Inspektor TD zwrócił się do Ministra z prośbą o rozważenie możliwości podjęcia prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenie rejestrujące. W piśmie podkreślono, że rozporządzenie to stanowi wykonanie delegacji ustawowej, a prace nad przedmiotowym projektem toczyły się w 2016 r., jednakże zostały wstrzymane. Powodem wstrzymania prac nad tym projektem było uznanie urządzeń rejestrujących jako urządzeń kontroli ruchu drogowego, które są ujęte w katalogu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, określonym przepisami 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 drogach<sup>42</sup>. Główny Inspektor TD stwierdził w piśmie ponadto, że wydanie rozporządzenia w oparciu o art. 129h ust. 5 ustawy o ruchu drogowym jest

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 2181, ze zm.

niezbędne i konieczne, jego celem jest bowiem wprowadzenie przepisów określających m.in.: warunki lokalizacji w pasie drogowym, sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz sposób dokonywania pomiarów przez te urządzenia. Uwzględniając powyższe, Główny Inspektor TD przygotował i przesłał w załączeniu do powyższego pisma dwa projekty rozporządzeń.

Główny Inspektor TD, opracował także kolejny projekt ustawy o odpowiedzialności za naruszenia niektórych przepisów ruchu drogowego ujawnione przy użyciu urządzeń rejestrujących oraz o zmianie niektórych ustaw, który przy piśmie z dnia 23 maja 2018 r. przesłał do Ministra. Przygotowanie powyższego projektu ustawy Główny Inspektor TD uzasadnił m.in. koniecznością uregulowania odpowiedzialności administracyjnej (kara pieniężna nakładana na właściciela) w przypadkach, gdy nie ustalono kierującego pojazdem. Ponadto stwierdził, iż w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe skuteczne ściganie sprawców wykroczeń „fotoradarowych” popełnionych przez cudzoziemców.

Zdaniem NIK, inicjatywy legislacyjne Ministra, wśród których dominują wnioski o wykreślenie delegacji ustawowych do wydania aktów wykonawczych do ustawy – Prawo o ruchu drogowym, były nieadekwatne do wniosków i propozycji przedstawionych przez Głównego Inspektora TD.

Do czasu zakończenia kontroli, w Ministerstwie nie podjęto żadnych innych działań w ww. sprawach legislacyjnych, poza opisanymi wyżej.

(akta kontroli: str. 869- 902, 1051-1070, 1227-1236)

**1.10** W okresie objętym kontrolą CUPT było jednostką wykonującą bezpośredni nadzór nad realizacją projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, pod względem wypełniania wymogów dofinansowania projektów unijnych. CUPT, w okresie lat 2012-2016 dokonało 16 kontroli w zakresie prawidłowości przeprowadzenia postępowań na dostawę urządzeń oraz wykonania zawartych umów. Ostatnią kontrolę CUPT przeprowadziło na zakończenie realizacji Projektu, w trybie kontroli na dokumentach, w zakresie weryfikacji wskaźnika produktu z wynikiem pozytywnym.

Główny Inspektor TD przedłożył końcowe sprawozdanie z realizacji projektu do CUPT – jako jednostki przyznającej i rozliczającej dofinansowanie projektu ze środków UE.

W dniu 15 kwietnia 2016 r. CUPT zatwierdziło wniosek o płatność końcową, a w dniu 20 kwietnia 2016 r. przesłało do b. Ministerstwa Rozwoju oraz do wiadomości do b. Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa informację dotyczącą rozliczenia projektu.

(akta kontroli: str. 729-735)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W regulacjach wewnętrznych Ministerstwa nie wskazano jednoznacznie jednostki właściwej do sprawowania w imieniu Ministra merytorycznego nadzoru nad tworzeniem centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

Dyrektor Departamentu TD na pytanie zadane w trakcie kontroli „Czy Minister miał wpływ na określenie celu projektu, tj. zwiększenia bezpieczeństwa na drogach oraz zmniejszenia liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i efektywnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym?” odpowiedział, że cyt. „Zgodnie z obecnie obowiązującym regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Infrastruktury (§ 37 ust. 1), jak również z regulaminami organizacyjnymi obowiązującymi w przeszłości, za realizację

zadań w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego odpowiada Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego”.

Dyrektor Sekretariatu KR odpowiedział natomiast na identyczne pytanie cyt. „(...) Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (SKR) nie uczestniczył w opiniowaniu dokumentów związanych z przygotowaniem projektu Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, ponieważ zadanie to pozostaje poza kompetencją SKR”.

Dyrektor Departamentu TD podał ponadto, że nie posiada wiedzy w zakresie:

- inicjatora projektu „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”,
- akceptowania lub zatwierdzania przez Ministra zgłaszanych przez Głównego Inspektora TD propozycji określenia celu ww. projektu,
- daty i formy dokonania ostatecznej akceptacji/zatwierdzenia przez Ministra ww. projektu,
- kierowania przez Ministerstwo do GITD propozycji dotyczących określenia celu projektu, jego założeń co do rodzajów urządzeń elektronicznego nadzoru, ich liczby i rozmieszczenia na terenie kraju (w tym kryteriów wyboru lokalizacji poszczególnych rodzajów urządzeń elektronicznego nadzoru ze szczególnym uwzględnieniem urządzeń odcinkowego pomiaru prędkości<sup>43</sup>), a także mierników realizacji celu,
- nadzorowania przez Ministra prac nad założeniami projektu GITD i w jakim zakresie, w tym czy miał wpływ na rodzaj i liczbę urządzeń rejestrujących wykorzystywanych w systemie (w szczególności ujęcia w projekcie opp i ich liczby) oraz na ustalenie zasad lokalizacji tych urządzeń na terenie kraju (w szczególności punktów opp).

Jednocześnie Dyrektor Departamentu TD wyjaśnił, że „kryteria lokalizowania urządzeń rejestrujących w pasie drogowym dróg publicznych wynikały z przepisów:

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770; projekt tego rozporządzenia był procedowany od grudnia 2010 r.),
- 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 (Dz. U. poz. 366),

które zostały wydane na podstawie art. 129h ust. 5 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Ponadto, należy nadmienić, iż wymagania dla umieszczania urządzeń rejestrujących wynikają z pkt 5.2.58 załącznika nr 1 oraz 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 drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, z późn. zm.), znowelizowanymi rozporządzeniami:

- Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2011 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 133, poz. 772),

---

<sup>43</sup> Zwane dalej: „OPP”, lub „opp”.

- *Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 8 kwietnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. poz. 647)*.

(akta kontroli: str 643-654, 684-687)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak określenia podstaw merytorycznego nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem TD w zakresie planowania i realizacji projektu pn. „*Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*”, szczególnie dotyczącego ustalenia koncepcji systemu oraz mierników realizacji projektu oraz metod wyboru lokalizacji urządzeń, ich rodzajów i liczby spowodował, że wypracowane założenia nie były spójne ze strategią BRD, której celem było znaczne zmniejszenie liczby wypadków drogowych. Istotny wpływ na pogłębienie tego stanu miały również niewystarczające działania Ministra w zakresie stanowienia przepisów wykonawczych służących funkcjonowaniu centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

#### OBSZAR

## 2. Funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym

#### Opis stanu faktycznego

2.1 Monitoring, dotyczący nadzoru nad CANARD w zakresie funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym prowadzony był pośrednio przez Sekretariat KR, który inicjując działania i przygotowując materiały dla Ministra oraz KRBRD w zakresie BRD w Polsce, zbierał również dane związane z efektami przedmiotowego Projektu.

Dyrektor Sekretariatu KR wyjaśnił, że cyt. *„Monitoring efektów funkcjonowania projektu pt. „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym” pozostaje poza kompetencjami SKR. Właściwym w tym zakresie jest jednostka nadzorująca proces przygotowania i wdrożenia przedmiotowego projektu. (...) Po realizacji powyższego projektu Sekretariat nie otrzymywał żadnych informacji dotyczących monitoringu jego funkcjonowania, tym samym nie posiada wiedzy na temat problemów jakie mogły wystąpić w trakcie eksploatacji systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.”*

Ponadto Dyrektor Sekretariatu KR stwierdził, że: *„Sekretariat KRBRD nie przygotowywał żadnych dokumentów związanych z systemem automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Główny Inspektorat Transportu Drogowego (zwany dalej „GITD”) jako członek doradczy KRBRD zgłosił takie zadanie do Programu Realizacyjnego jako zadanie mające wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, i to GITD było odpowiedzialne za jego realizację, jako lider zadania. SKR w corocznym sprawozdaniu dokonuje jedynie oceny realizacji zadań zgłoszonych przez członków KRBRD w skali: zrealizowane, w trakcie realizacji, niezrealizowane.”*

Dyrektor Departamentu TD, odpowiedzialny m.in. za prowadzenie spraw nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem TD, wyjaśnił że nie posiada wiedzy na temat:

- formy sprawowanego przez Ministra nadzoru nad GITD/CANARD po uruchomieniu centralnego systemu,
- żądania sprawozdań lub wyjaśnień dotyczących funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym,
- efektów funkcjonowania systemu.

Jedynym opracowaniem, sporządzonym przez Głównego Inspektora TD dla Ministerstwa, omawiającym stan realizacji centralnego systemu zostało przedstawione w piśmie z dnia 28 lipca 2016 r., skierowanym do Dyrektora Departamentu TD, dotyczącym przeprowadzenia analizy mającej na celu opracowanie rozwiązań dla trwałości projektu pn. „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”. Analiza ta została przeprowadzona na wniosek Departamentu Programów Infrastrukturalnych w Ministerstwie Rozwoju<sup>44</sup> ze względu na fakt, iż zadania i budżet ITD, a także nadzorowany przez nią elektroniczny system nadzoru nad ruchem drogowym wraz z forradarami planowane były do włączenia w strukturę Policji.

W piśmie tym zapisano m.in., że cyt. „(...) w okresie trwałości systemu, liczba użytkowników centralnego systemu przetwarzania CANARD powinna wynosić co najmniej 320 osób zatrudnionych na podstawie umów na czas nieokreślony, w CANARD oraz w Delegaturach terenowych. Powyższy poziom zatrudnienia do dnia dzisiejszego nie został osiągnięty.”

Ponadto w ww. piśmie zaznaczono, że w kolejnych latach planowana jest rozbudowa systemu o projekt pt. „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, w ramach POLiŚ 2014-2020. W związku z tym struktura CANARD jest już nieaktualna, gdyż potrzeby CANARD są znacznie większe, niż zakładane 320 osób.

(akta kontroli: str 745-747, 792, 828-850)

W GITD, w ramach kontroli zarządczej<sup>45</sup> m.in. corocznie dokonywano oceny ryzyka w zakresie realizacji zadań przez CANARD. W latach 2014-2017 zidentyfikowano m.in. następujące najpoważniejsze ryzyka wpływające na realizację celów i zadań w zakresie funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym:

- w ramach celu dot. zapewnienia sprawnego zaplecza analitycznego dla działań związanych z funkcjonowaniem systemu zidentyfikowano ryzyka polegające na udzielaniu błędnej informacji,
- w zakresie celu dot. ujawniania i skutecznego sankcjonowania wykroczeń drogowych zarejestrowanych za pomocą urządzeń rejestrujących zidentyfikowano ryzyka poważne polegające na: 1) zbyt małej liczbie pracowników, 2) zmianach prawnych wymuszających odmienny sposób procesowania naruszeń w systemie teleinformatycznym, 3) awariach serwerów lub zasilania,
- w ramach celu dot. zapewnienia działania mobilnej infrastruktury kontrolnej służącej do prowadzenia automatycznego nadzoru, a co za tym idzie poprawy bezpieczeństwa zidentyfikowano poważne ryzyko polegające na awariach oraz uszkodzeniach urządzeń rejestrujących.

(akta kontroli: str 1598-1756)

<sup>44</sup> Pismo z dnia 20 kwietnia 2016 r. skierowane do Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz do Dyrektora Departamentu Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa.

<sup>45</sup> Realizowanej na podstawie Zarządzenia Nr 23/2014 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 25 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej, procedury zarządzania ryzykiem oraz wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego. Dz. Urz. GITD z dnia 25 lipca 2014 r., poz. 9.



2.2 Główny Inspektor TD, w latach 2015-2018 kilkakrotnie zwrócił się do Ministra z problemami związanymi z użytkowaniem urządzeń rejestrujących, w ramach centralnego systemu.

- 1/ W piśmie z dnia 18 marca 2015 r. Główny Inspektor TD nie zgodził się z propozycją Ministerstwa dotyczącą skrócenia do 24 miesięcy okresu, na jaki określa się lokalizację urządzenia rejestrującego. Główny Inspektor TD podkreślił, że każda decyzja o zmianie lokalizacji urządzenia rejestrującego oznacza wyłączenie urządzenia z eksploatacji na okres około 24 miesięcy. W konsekwencji oddziaływanie urządzeń posiadanych przez GITD na bezpieczeństwo ruchu drogowego zostanie zmniejszone do 50%.
- 2/ W piśmie z dnia 31 stycznia 2017 r.<sup>46</sup> Główny Inspektor TD podkreślił m.in., iż CANARD od początku swojego funkcjonowania borykał się z istotnymi problemami kadrowymi, powodowanymi brakiem środków na zatrudnienie odpowiedniej liczby osób. Pomimo 5 lat funkcjonowania operacyjnego, nie tylko nie osiągnięto zakładanego pierwotnie osobowego stanu zatrudnienia (320 osób), ale nawet nie zbliżono się do tej liczby. Od początku 2013 r. kierownictwo CANARD systematycznie kierowało umotywowane wnioski do Dyrektora Generalnego GITD, Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej oraz Ministra Finansów o zwiększenie stanu etatowego CANARD z uwagi na rozwój systemu.
- 3/ W piśmie z dnia 21 sierpnia 2017 r. Główny Inspektor TD, powołując się na wyniki kontroli NIK przedstawione w informacji z dnia 11 marca 2014 r., podniósł problem braków kadrowych oraz uwarunkowań prawnych, które uniemożliwiły podjęcie skutecznych czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia sprawców ok. 425 tys. wykroczeń za 2016 r. – przedawnienie karalności dotyczyło ok. 50% spraw.
- 4/ W piśmie z dnia 23 maja 2018 r. Główny Inspektor TD, powtórnie odwołując się do wyników kontroli NIK przedstawionych w informacji z dnia 11 marca 2014 r., stwierdził m.in., że *„Bieżące analizy wskazują, że uwarunkowania prawne oraz braki kadrowe w GITD są nadal kluczowymi przyczynami, które uniemożliwiają podjęcie skutecznych czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia sprawców przedmiotowych wykroczeń”*.

Ministerstwo nie podejmowało bezpośrednich działań w celu likwidacji problemów zgłaszanych przez Głównego Inspektora TD w zakresie funkcjonowania centralnego systemu. Wstrzymanie się od takich działań uzasadniane było m.in. podjęciem poselskiej inicjatywy ustawodawczej, w przygotowaniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, który przewidywał uporządkowanie przepisów w obszarze związanym z używaniem w kontroli ruchu drogowego urządzeń rejestrujących (tzw. fotoradarów) oraz wprowadzenia kar administracyjnych za określone naruszenia ujawnione przy użyciu urządzeń rejestrujących, a także miał na celu przekształcenie Inspekcji Transportu Drogowego w umundurowaną formację oraz powrót do realizacji przez nią zadań wyłącznie w zakresie kontroli przewozu drogowego. Ponadto, mając na względzie nakładanie się kompetencji służb (Inspekcji Transportu Drogowego i Policji) w zakresie ruchu drogowego w odniesieniu do kierujących samochodami osobowymi, projekt ustawy

---

<sup>46</sup> Pismo zostało skierowane do Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz do wiadomości Dyrektora Departamentu Transportu Drogowego, w związku z przesłaniem formularzy dotyczących Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2017-2020 wraz z częścią opisową.

przewidywał pozbawienie Inspekcji Transportu Drogowego ww. kompetencji do kontroli ruchu drogowego przy pomocy urzędów rejestrujących w związku z naruszeniami popełnianymi przez kierujących samochodami osobowymi.

Na powyższą okoliczność Minister złożył wyjaśnienia stwierdzając m.in., że cyt. „Resort po otrzymaniu do zaopiniowania przedmiotowego projektu pozytywnie ocenił zawarte w nim rozwiązania. Działania te miały przyczynić się do szybszego ustalania sprawców wykroczeń i prewencyjnego działania systemu. (...) Przedmiotowy projekt ustawy pozostał projektem poselskim o numerze druku 3222. W ramach prac prowadzonych w Sejmie nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, w dniu 14 lipca 2015 r. odbyło się posiedzenie Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia m.in. tego projektu ustawy, na którym przegłosowano odrzucenie druku nr 3222. Wobec zakończenia prac legislacyjnych w Sejmie nad drukiem sejmowym nr 3222, resort podjął kompleksowe działania (zarówno w zakresie kadrowym, jak i kompetencyjnym) mające na celu rozwiązanie problemów dotyczących Inspekcji Transportu Drogowego. W ramach tych działań trzykrotnie kierował do Zespołu ds. Programowania Prac Rządu wnioski o wpisanie do Wykazu prac Rady Ministrów projektu ustawy o Inspekcji Transportu Drogowego, w dniu: 19 maja 2016 r., 5 sierpnia 2016 r. i 1 lutego 2017 r. Kolejne wnioski wynikały stąd, że pomimo upływu czasu od złożenia pierwszego wniosku Zespół nie podejmował decyzji odnośnie włączenia projektu do Wykazu bądź odrzucenia przedmiotowego wniosku.(...)”

Ze względu na brak decyzji Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, w kolejnej inicjatywie resort wystąpił w dniu 7 sierpnia 2018 r. do Szefa Centrum Analiz Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów ze zgłoszeniem do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw. Projekt ustawy przewidywał przekazanie kompetencji dotyczących systemu CANARD Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego do Komendy Głównej Policji. Zespół ds. Programowania Prac Rządu, na posiedzeniu w dniu 26 września 2018 r. nie wyraził zgody na włączenie projektu do Wykazu.”

(akta kontroli: str 852-902, 1051-1070, 1076-1086)

**2.3** Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Sekretariat KR, wypełniając obowiązki w zakresie Programowania i realizacji celów polityki poprawy stanu BRD w Polsce, w tym tworzenia oraz aktualizacji programów dotyczących poprawy stanu BRD w Polsce i ich dokumentów wykonawczych, a także monitorowania ich realizacji i sprawozdawczości w ww. zakresie, w tym przygotowywania corocznych sprawozdań dotyczących stanu BRD oraz działań realizowanych w tym zakresie, a także instytucjonalnej koordynacji realizacji celów polityki poprawy stanu BRD w Polsce, wynikających z Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 i jego dokumentów wykonawczych, przygotowywał m.in. coroczne sprawozdania dotyczące stanu BRD oraz działań realizowanych w tym zakresie. Zgodnie z przepisem art. 140e ust.3 ustawy - Prawo o ruchu drogowym przedmiotowe sprawozdania Przewodniczący KRBRD składał corocznie Radzie Ministrów. Ponadto Sekretariat KR przygotowywał cyklicznie Programy Realizacyjne służące okresowej realizacji celów zawartych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020.

W treści sprawozdania dotyczącego stanu BRD w 2016 r. wskazano, że „wskutek prowadzenia kontroli z wykorzystaniem urzędów rejestrujących, należących do Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, zweryfikowano 1.140 tys. naruszeń

w ramach działalności kontrolnej prowadzonej przez Wydział Nadzoru i Organizacji Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym. Ponadto zweryfikowano 241 punktów kontrolnych na drogach krajowych pod kątem możliwości ich dalszego wykorzystania przez zespoły kontrolne oraz zweryfikowano i opracowano 110 tras kontrolnych dla Delegatur Terenowych GITD. Skuteczność podejmowanych działań potwierdzają statystyki zdarzeń drogowych w miejscach, w których zainstalowane są fotoradary. Porównanie danych z lat 2008 – 2012 (okres przed instalacją nowych stacjonarnych urządzeń rejestrujących) z okresem 2013 - XI 2016, wykazało 52% spadek liczby ofiar śmiertelnych wypadków w obrębie miejsc instalacji fotoradarów. W analogicznym okresie statystyka osób rannych obniżyła się o 41,9%, a liczba samych wypadków spadła o 35,6%. Brak jednak wyodrębnionych danych dotyczących wpływu funkcjonowania odcinkowych pomiarów prędkości na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego. Instalacje 29 systemów odcinkowego pomiaru prędkości trwały od czerwca do grudnia 2015 r. zatem 2016 r. był pierwszym rokiem eksploatacji przedmiotowych instalacji. W 2017 r. Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym GITD obsługiwało 431 stacjonarnych urządzeń rejestrujących (fotoradarów), 30 urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości, 20 urządzeń do kontroli wjazdu na czerwonym świetle oraz 30 mobilnych urządzeń rejestrujących. Na podstawie wstępnych danych za rok 2017 r. wskutek prowadzenia kontroli z wykorzystaniem urządzeń rejestrujących, należących do GITD, zweryfikowano 973 tys. naruszeń. Na podstawie odpowiedzi uzyskanych z Centralnej Ewidencji Pojazdów<sup>47</sup>, po przeprowadzeniu kontroli jakości i odrzuceniu spraw nienadających się do dalszego procedowania (powodami negatywnej weryfikacji były m.in.: pojazd uprzywilejowany, niepełne dane właściciela z CEP, itp.), w oparciu o wykonane zdjęcia, w przypadku 743 tys. spraw wygenerowano wezwania do właścicieli pojazdów. Ponadto w ramach działalności kontrolnej prowadzonej przez Wydział Nadzoru i Organizacji CANARD w 2017 r. m.in. zweryfikowano 522 punkty kontrolne na drogach krajowych pod kątem możliwości ich dalszego wykorzystania przez zespoły kontrolne oraz zweryfikowano i opracowano 112 tras kontrolnych dla Delegatur Terenowych GITD.”.

(akta kontroli: str. 686-687)

**2.4** Corocznie opracowywane są i przedkładane Radzie Ministrów sprawozdania stanu ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie w poszczególnych latach.

W Sprawozdaniu za 2013 r. podano m.in., że „pierwszy rok wdrażania Narodowego Programu nie przyniósł oczekiwanych rezultatów - liczba zabitych była o 5% wyższa od zakładanej, liczba ciężko rannych aż o 18%. To sygnał, że podejmowane działania należy zintensyfikować. Jedną z głównych potrzeb jest wzmocnienie realizacji Programu na szczeblu regionalnym. Wojewódzkie Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego powinny wesprzeć politykę unijną i motywować samorządy do przyjęcia spójnych z Programem Narodowym wojewódzkich strategii poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Bezpieczeństwo na drogach powinno również uzyskać jak najwyższą rangę wśród priorytetowych działań polskiego Rządu. Wypadki drogowe każdego roku przynoszą bowiem ogromne straty społeczne, które w wymiarze ekonomicznym sięgają prawie 2% PKB i są poważnym problemem na drodze do poprawy jakości życia. Według Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w 2012 roku koszty wszystkich zdarzeń drogowych w Polsce wyniosły 34,5 mld zł.

<sup>47</sup> Zwana dalej: „CEP”.

W sprawozdaniach za lata 2013-2017 podano następujące dane związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w zakresie wypadków:

- w 2013 r. odnotowano 35.847 wypadków, w wyniku których 3.357 osób zostało zabitych oraz 44.059 rannych. W stosunku do poprzedniego roku odnotowano spadek tych przypadków odpowiednio o 3,2%, 6,0%, 3,8%;
- w 2014 r. odnotowano 34.970 wypadków, w wyniku których 3 202 osób zostało zabitych oraz 42.545 rannych. W stosunku do poprzedniego roku odnotowano spadek tych przypadków odpowiednio o 2,5%, 4,6%, 3,4%;
- w 2015 r. odnotowano 32.967 wypadków, w wyniku których 2.938 osób zostało zabitych oraz 39.778 rannych. W stosunku do poprzedniego roku odnotowano spadek tych przypadków odpowiednio o 5,7%, 8,2%, 6,5%;
- w 2016 r. odnotowano 33.664 wypadków, w wyniku których 3 026 osób zostało zabitych oraz 40.766 rannych. W stosunku do poprzedniego roku odnotowano wzrost tych przypadków odpowiednio o 2,1%, 3,0%, 2,5%;
- w 2017 r. odnotowano 32.760 wypadków, w wyniku których 2.831 osób zostało zabitych oraz 39.466 rannych. W stosunku do poprzedniego roku odnotowano spadek tych przypadków odpowiednio o 2,7%, 6,4%, 3,2%.

W 2017 r. w stosunku do 2010 r., tj. przez okres 7 lat, nastąpiła mniejsza od zakładanej poprawa stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w powyższych wskaźnikach: o 15,6% zmniejszyła się liczba wypadków drogowych, o 27,6% zmniejszyła się liczba osób zabitych w wyniku wypadków drogowych i o 19,4% zmniejszyła się liczba rannych. W Narodowym Programie założono, że do do 2020 r. zmniejszy się liczba zabitych w wypadkach drogowych o 50%, a rannych o 40%.

Pozyskiwane informacje m.in. z GITD, na podstawie których corocznie opracowywano sprawozdania dotyczące stanu BRD oraz działań realizowanych w tym zakresie (zatwierdzone przez Przewodniczącego KRBRD i przedkładane Radzie Ministrów) były jedynymi działaniami związanymi z monitorowaniem funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym i efektami z tym związanymi.

Dyrektor Sekretariatu KR stwierdził m.in., że *"Informacje pozyskane z GITD, na podstawie których corocznie opracowywano sprawozdania dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działań realizowanych w tym zakresie stanowią jedyną wiedzę SKR na temat funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym i osiągniętych efektów w zakresie poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego w Polsce."*

Po zakończeniu wdrażania projektu pt. *"Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym"* w Ministerstwie nie żądano sprawozdania z wykonania tego przedsięwzięcia, określającego wykonanie poszczególnych zadań oraz efekty funkcjonowania systemu.

(akta kontroli: str. 687-689)

Z danych GITD wynika, że w latach 2015-2017 ponad 1/3 spraw dotyczących zdarzeń zarejestrowanych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym ulegała przedawnieniu, i tak:

- w 2015 r. zarejestrowano 1.546.456 zdarzeń, zweryfikowano 937.801 (60,6%) naruszeń, a przedawniły się 524.822 (33,9)% sprawy,
- w 2016 r. zarejestrowano 1.661.569 zdarzeń, zweryfikowano 1.202.088 (72,3%) naruszeń, a przedawniło się 593.709 (35,7)% spraw,
- w 2017 r. zarejestrowano 1.492.182 zdarzeń, zweryfikowano 1.052.394 (70,5%) naruszenia, a przedawniło się 522.799 (35,0)% spraw,

- w 2018 r. zarejestrowano 1.911.091 zdarzeń, a zweryfikowano 1.312.961 (68,7%) naruszenia – do dnia zakończenia kontroli nie posiadano danych na temat przedawnienia spraw.

Najwięcej spraw ulegało przedawnieniu w latach 2015-2017 z punkowych urzędzeń rejestrujących, i tak:

- w 2015 r. zarejestrowano 1.484.407 zdarzeń, zweryfikowano 904.707 (60,9%) naruszeń, a przedawniło się 510.685 (34,4)% spraw,
- w 2016 r. zarejestrowano 1.298.713 zdarzeń, zweryfikowano 932.694 (71,8%) naruszeń, a przedawniło się 497.936 (38,3)% spraw,
- w 2017 r. zarejestrowano 1.126.491 zdarzeń, zweryfikowano 756.515 (67,2%) naruszeń, a przedawniły się 404.822 (35,9)% sprawy,
- w 2018 r. zarejestrowano 1.579.966 zdarzeń, a zweryfikowano 1.070.567 (67,8%) naruszeń – do dnia zakończenia kontroli nie posiadano danych na temat przedawnienia spraw.

Na odcinkowym pomiarze prędkości w latach 2015-2017 uległa przedawnieniu następująca liczba spraw:

- w 2015 r. zarejestrowano 3.836 zdarzeń, zweryfikowano 2.039 (53,1%) naruszeń, a przedawniły się 894 (23,3)% sprawy,
- w 2016 r. zarejestrowano 146.792 zdarzenia, zweryfikowano 92.863 (63,3%) naruszenia, a przedawniło się 39.131 (26,7)% spraw,
- w 2017 r. zarejestrowano 209.659 zdarzeń, zweryfikowano 165.323 (78,8%) naruszeń, a przedawniły się 75.301 (35,9)% sprawy,
- w 2018 r. zarejestrowano 200.459 zdarzeń, a zweryfikowano 136.615 (68,1%) naruszeń – do dnia zakończenia kontroli nie posiadano danych na temat przedawnienia spraw.

Główny Inspektor TD wyjaśnił, że cyt. *„Najważniejszymi, zdiagnozowanymi dotychczas, przyczynami przedawnień postępowań prowadzonych w CANARD są braki kadrowe oraz system prawny, który nie jest dostosowany do masowego charakteru prowadzonych postępowań. (...) Obecnie, wykorzystywanych jest ponad 500 urzędzeń, zaś liczba pracowników, zajmujących się obsługą systemu, wynosi ok. 240 osób (z uwzględnieniem pracowników delegatur terenowych). (...) Wydaje się również, że sposób prowadzenia czynności wyjaśniających w oparciu o Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, nie uwzględnia efektu skali, jaki jest nierozzerwalnie związany z automatyzacją procesu ujawniania naruszeń.”*

(akta kontroli: str. 1594-1596)

**2.5** Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie opracował w 2016 r., na zlecenie Głównego Inspektora TD, *„Ocenę skuteczności wdrażania i funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”*. Z podsumowania przeprowadzonych badań wynika m.in.:

- 1) W zakresie lokalizacji fotoradarów:  
Łącznie we wszystkich 40 lokalizacjach, przed zainstalowaniem fotoradarów, zbadano 211.071 pojazdów; natomiast po zainstalowaniu fotoradarów – 227.382 pojazdy. Najwyższe natężenie ruchu drogowego zarówno przed, jak i po zainstalowaniu fotoradaru, odnotowano w miejscowości Jedlińsk, natomiast najmniejsze w miejscowości Żarnowo Drugie. Wśród badanych lokalizacji fotoradarów natężenie ruchu drogowego po zainstalowaniu fotoradaru zmalało w 10 lokalizacjach, co stanowi 25% wszystkich. Natomiast wzrost liczby pojazdów zarejestrowano w pozostałych 30 lokalizacjach, co stanowi 75% badanej grupy fotoradarów.

Najwyższą ocenę, po zainstalowaniu fotoradaru, odnotowano w miejscowości Libidza, natomiast najniższą w miejscowości Sławno. Wśród badanych lokalizacji fotoradarów, ocenę pozytywną otrzymało 39 lokalizacji, co stanowi 97,5% badanej populacji fotoradarów, natomiast ocenę zadowalającą przyznano 1 lokalizacji, co stanowi 2,5% badanej populacji fotoradarów. Żadna ze zbadanych lokalizacji fotoradarów, po przeprowadzeniu oceny, nie została sklasyfikowana jako negatywna.

2) W zakresie lokalizacji OPP:

Łącznie we wszystkich 12 lokalizacjach, przed zainstalowaniem OPP, zbadano 64.215 pojazdów; natomiast po zainstalowaniu OPP – 61.773 pojazdy. Najwyższe natężenie ruchu drogowego zarówno przed, jak i po zainstalowaniu OPP, odnotowano w miejscowości Tarnowskie Góry, natomiast najmniejsze w lokalizacji Gorzyce (1) (badaniu podlegały 2 lokalizacje w obrębie miejscowości Gorzyce: Lokalizacji Gorzyce (1) i Gorzyce (2) uszeregowane według pikietażu). Wśród badanych lokalizacji OPP, natężenie ruchu drogowego po zainstalowaniu OPP zmalało w 11 lokalizacjach, co stanowi 92%. Natomiast wzrost liczby pojazdów zarejestrowano tylko w 1 lokalizacji – Tarnowskie Góry, co stanowi 8% badanej populacji OPP.

Najwyższą ocenę, po zainstalowaniu OPP, odnotowano w miejscowości Szymaki, natomiast najniższą w miejscowości Tarnowskie Góry. Wśród badanych lokalizacji OPP, ocenę pozytywną otrzymało 5 lokalizacji, co stanowi 42% badanej populacji OPP, natomiast ocenę zadowalającą przyznano w 7 lokalizacjach, co stanowi 58% badanej populacji OPP. Żadna ze zbadanych lokalizacji OPP, po przeprowadzeniu oceny, nie została sklasyfikowana jako negatywna.

Analizując poszczególne lokalizacje fotoradarów stwierdzono, że spełniły one założone oczekiwania w postaci zmniejszenia maksymalnej prędkości na badanych fragmentach dróg.

(akta kontroli: str. 851)

**2.6** W 2017 r. na zlecenie Sekretariatu KR opracowano Raport końcowy z śródkresowego badania ewaluacyjnego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013-2020. Z analizy tego raportu wynika, że dokonano w nim m.in. diagnozy istniejącego stanu BRD w zakresie podstawowych problemów BRD w Polsce ze wskazaniem priorytetów i działań oraz przyjętych rozwiązań i wskaźników zmierzających do osiągnięcia celów NPBRD 2013-2020. W raporcie nie ujęto natomiast żadnych informacji oraz efektów wynikających z budowy centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.

W raporcie podano, że: „z okresu budowy centralnego systemu, tj. z lat 2014 - 2016 dane dotyczące zmian w zakresie BRD. Przedstawiają się następująco:

*W okresie od 2013 r. do końca września 2017 r. w wypadkach drogowych w Polsce zginęło 14.424 osoby, tj. średnio ok. 2.885 osób rocznie. W tym samym czasie rannych zostało 195.488 osób. Średnio każdego roku w wypadkach drogowych rannych zostaje ok. 39.098 osób. W analizowanym okresie odnotowano 1.774.657 kolizji, co daje roczną średnią na poziomie 354.931 kolizji.*

*Z powyższych danych, w połączeniu z danymi dotyczącymi ogólnej liczby ofiar śmiertelnych na drogach w latach 2010, 2014-2016 (2010 r. – 3.907 zabitych, 2014 r. – 3.202 zabitych, 2015 r. – 2.938 zabitych, 2016 r. – 3.026 zabitych, łącznie to 13.073 osoby), wynika, że:*

- liczba ofiar śmiertelnych w zderzeniach czołowych stanowiła następujący odsetek: w 2010 r. – 19,86%, w 2014 r. – 16,77%, w 2015 r. – 17,39%, w 2016 r. – 19,50%,
- liczba ofiar śmiertelnych w zderzeniach bocznych i tylnych stanowiła następujący odsetek: w 2010 r. – 23,47%, w 2014 r. – 23,14%, w 2015 r. – 25,83%, w 2016 r. – 24,75%,
- liczba ofiar śmiertelnych na skrzyżowaniach i węzłach stanowiła następujący odsetek: w 2010 r. – 14,97%, w 2014 r. – 16,30%, w 2015 r. – 14,91%, w 2016 r. – 15,96%,
- liczba ofiar śmiertelnych na łukach poziomych stanowiła następujący odsetek: w 2010 r. – 14,49%, w 2014 r. – 16,71%, w 2015 r. – 16,23%, w 2016 r. – 16,95%,
- liczba ofiar śmiertelnych w porze nocnej stanowiła następujący odsetek: w 2010 r. – 39,13%, w 2014 r. – 38,23%, w 2015 r. – 38,66%, w 2016 r. – 36,45%.

Łącznie w latach 2010, 2014-2016 liczba zabitych:

- w zderzeniach czołowych wyniosła 2.414 osób, co stanowiło w tym okresie 18,46% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych,
- w zderzeniach bocznych i tylnych wyniosła 3.166 osób, co stanowiło w tym okresie 24,22% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych,
- na skrzyżowaniach i węzłach wyniosła 2.028, co stanowiło w tym okresie 15,51% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych,
- na łukach poziomych wyniosła 2.091, co stanowiło w tym okresie 15,99% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych,
- w porze nocnej wyniosła 4.992 osoby, co stanowiło w tym okresie 38,18% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych.

W zakresie osób rannych, które poniosły obrażenia w opisywanych w poszczególnych rodzajach wypadków drogowych, statystyki przedstawiają się następująco:

- w latach 2014-2016 ogólna liczba rannych w wypadkach drogowych wyniosła 123.089 osób,
- procentowy udział rannych w zderzeniach czołowych, w ogólnej liczbie rannych w danym roku, prezentował się następująco: 2014 – 12,20%, 2015 – 12,16%, 2016 – 12,27%,
- procentowy udział rannych w zderzeniach bocznych i tylnych, w ogólnej liczbie rannych w danym roku, prezentował się następująco: 2014 – 44,59%, 2015 – 43,73%, 2016 – 44,97%,
- procentowy udział rannych w wypadkach na skrzyżowaniach i węzłach, w ogólnej liczbie rannych w danym roku, prezentował się następująco: 2014 – 32,83%, 2015 – 29,92%, 2016 – 31,65%,
- procentowy udział osób rannych w wypadkach na łukach poziomych, w ogólnej liczbie rannych w danym roku, prezentował się następująco: 2014 – 12,99%, 2015 – 12,76%, 2016 – 12,79%,
- procentowy udział osób rannych w wypadkach w porze nocnej, w ogólnej liczbie rannych w danym roku, prezentował się następująco: 2014 – 22,53%, 2015 – 23,34%, 2016 – 22,75%.

Łącznie w latach 2014-2016 liczba osób rannych:

- w zderzeniach czołowych wyniosła 15.030 osób, co stanowiło w tym okresie 12,21% wszystkich rannych w wypadkach drogowych,
- w zderzeniach bocznych i tylnych wyniosła 54.696 osób, co stanowiło w tym okresie 44,44% wszystkich rannych w wypadkach drogowych,

- w wypadkach na skrzyżowaniach i węzłach wyniosła 38.773 osoby, co stanowiło w tym okresie 31,50% wszystkich rannych w wypadkach drogowych,
- w wypadkach na łukach poziomych wyniosła 15.822 osoby, co stanowiło w tym okresie 12,85% wszystkich rannych w wypadkach drogowych,
- w wypadkach w porze nocnej wyniosła 28.146 osób, co stanowiło w tym okresie 22,87% wszystkich rannych w wypadkach drogowych.”.

Analiza powyższych danych, w połączeniu z danymi dotyczącymi ogólnej liczby ofiar śmiertelnych na drogach w latach 2010, 2014-2016 pokazuje, że liczba zabitych w wypadkach drogowych spowodowanych nadmierną prędkością stanowi następujący wysoki odsetek w poszczególnych latach: w 2010 r. – 28,59%, w 2014 r. – 26,70%, w 2015 r. – 25,29%, w 2016 r. – 27,96%.

Łącznie w latach 2010, 2014-2016 liczba zabitych w wypadkach spowodowanych nadmierną prędkością wyniosła 3.561 osób, co stanowiło w tym okresie 27,24% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych.

(akta kontroli: str. 690)

**2.7** Główny Inspektor TD zobowiązany był przysyłać corocznie do CUPT raporty z osiągniętych efektów po zakończeniu realizacji projektu nr POIS.08.01.00-00-030/12 pn. „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”. Kolejny trzeci raport, za 2017 r. Główny Inspektor TD przesłał do CUPT w dniu 5 lutego 2018 r., z którego wynika m.in.:

„Wartości docelowe wskaźników rezultatu zostały osiągnięte przy wykorzystaniu wskaźników produktu, tj. środków trwałych zakupionych ze środków finansowych ww. projektu.

Zakres przedmiotowego projektu przewidywał realizację trzech kluczowych zadań, w tym: zakup infrastruktury fotoradarowej oraz wyposażenia optoelektronicznego do sprawowania stacjonarnego oraz mobilnego nadzoru nad ruchem drogowym.

Podstawowymi wskaźnikami rezultatu budowy systemu były:

- 1) Liczba kilometrów dróg objętych ochroną systemu CANARD - 9 590 km,
- 2) Liczba naruszeń wykrytych przez CANARD (rocznie) - 450 tys. szt.

Wskaźnik nr 1) - W 2017 roku wartość wskaźnika Liczba kilometrów dróg objętych ochroną systemu CANARD wyniosła 12.181,035 (o 27% więcej niż pierwotnie zakładano), w tym w wyniku użytkowania:

- a) Urządzeń kontrolno-pomiarowych stacjonarnych:

Długość drogi na jaki oddziałuje urządzenie mierzące prędkość w sposób punktowy, to odcinek 1,5 km. Pomiar prędkości uwzględniony jest na 1 km przed fotoradarem i 500 m za nim. W ramach projektu zostało zakupionych 400 sztuk urządzeń, co razem daje 600 km dróg objętych ochroną.

- b) Urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości:

W ramach projektu zostało zakupionych 29 kompletów urządzeń, które zabezpieczają odcinki dróg krajowych obejmując nadzorem łącznie 78,035 km.

- c) Mobilnych urządzeń rejestrujących:

W ramach realizacji projektu zostało zakupionych 29 urządzeń, służących do mobilnego pomiaru prędkości prowadzonego z samochodu patrolowego będącego w ruchu. Inspektorzy każdej z 10 Delegatur oraz CANARD wykonują zadania związane m.in. z ujawnianiem naruszeń przepisów ruchu drogowego polegających na przekraczaniu dozwolonej prędkości w oparciu o szczegółowy opis tras wraz z mapami. Załącznik nr 5 przedstawia wykaz tras patrolowych, ich całkowitą długość, kilometraż nadzorowanego odcinka dróg krajowych, liczbę wyjazdów na daną trasę, w tym całkowitą realizację tras. W ciągu całego roku samochody patrolowe będące w ruchu nadzorowały odcinki dróg krajowych o łącznej długości 11.503 km.



Wskaźnik nr 2) - W 2017 r. w ramach nadzoru prowadzonego przy wykorzystaniu urządzeń rejestrujących wykryto 973.494 naruszenia ograniczenia prędkości (o 116,3% więcej od wartości planowanej).

W 2015 r. uruchomiono trzy urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości: jedno w dniu 17 września, drugie w dniu 21 października i trzecie w dniu 30 listopada 2015 r. W 2016 r. uruchomiono w I kwartale 5 urządzeń, w II kwartale 8 urządzeń, w III kwartale 2 urządzenia i w IV kwartale 11 urządzeń, w tym dwa w grudniu 2016 r.”.

(akta kontroli: str. 143)

2.8 Według stanu na kwiecień 2018 r.<sup>48</sup> ITD prowadząc kontrolę ruchu drogowego, przy pomocy urządzeń rejestrujących dysponowała:

- 1/ 431 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi (fotoradary),
- 2/ 29 mobilnymi urządzeniami rejestrującymi, zainstalowanymi w pojazdach,
- 3/ 30 urządzeniami do odcinkowego pomiaru średniej prędkości,
- 4/ 20 rejestratorami przejazdu na czerwonym świetle.

W 2017 wskutek kontroli dokonywanej przy wykorzystaniu urządzeń rejestrujących należących do ITD zweryfikowano 973 tys. naruszeń (w tym 76 tys. naruszeń dotyczących niestosowania się do sygnału świetlnego oraz 165 tys. naruszeń ujawnionych przez odcinkowy pomiar prędkości), w oparciu o które wygenerowano 744 tys. wezwań do właściciela pojazdu oraz wystawiono łącznie 415 tys. mandatów (w tym dotyczących naruszeń w 2016 r.).

W 2017 r. najwięcej naruszeń polegających na niestosowaniu się do czerwonego sygnału świetlnego (w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym GITD) zarejestrowano w miejscowościach: Mroków 14,8 tys., Jabłonna 12,4 tys. oraz Komorniki 7,9 tys. W przypadku urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości: Lubin 14,6 tys., Zakręt 13,2 tys., Sochaczew 11,2 tys. Najwięcej naruszeń przepisów zarejestrowanych przez stacjonarne urządzenia mierzące prędkość pojazdów punktowo odnotowano w miejscowościach: Nowe Miasteczko 25,3 tys., Piasek 12,3 tys. oraz Katowice 12,1 tys.

Największym przekroczeniem prędkości zarejestrowanym w 2017 r. przez fotoradar będący w dyspozycji GITD było naruszenie zarejestrowane w listopadzie 2017 r. w miejscowości Kamieńsk, gdzie kierujący pojazdem przekroczył dopuszczalną prędkość o 128 km/h, czyli poruszał się z prędkością 198 km/h w miejscu gdzie obowiązywało ograniczenie do 70 km/h.

Z opracowania GITD z kwietnia 2018 r. wynika m.in., że „skuteczność urządzeń rejestrujących potwierdziły badania przeprowadzone przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w zakresie prędkości osiąganych przez kierujących pojazdami przed i po instalacji urządzeń rejestrujących. Ich wyniki jednoznacznie wskazują, iż urządzenia rejestrujące przyczyniają się istotnie do zmniejszenia prędkości poruszających się pojazdów.

Pomimo istotnej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w lokalizacjach urządzeń rejestrujących oraz ich pozytywnego wpływu na zachowania kierujących pojazdami, na polskich drogach wciąż dochodzi do bardzo niebezpiecznych sytuacji spowodowanych nierespektowaniem przez kierowców przepisów drogowych, co świadczy o potrzebie kontynuowania zarówno działań edukacyjnych, jak i kontrolnych.

<sup>48</sup> Informacja o stanie rozwoju systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym - opracowana przez CANARD w kwietniu 2018 r.

Do CANARD złożono 1.900 wniosków o instalację stacjonarnego urządzenia rejestrującego, z czego znaczna część dotyczy dróg niższej kategorii niż drogi krajowe”.

(akta kontroli: str. 933-939)

**2.9** Na lata 2016-2023 Ministerstwo zaplanowało realizację nowego projektu pn. „Zwiększenie skuteczności i efektywności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach III Osi Priorytetowej POIiŚ „Rozwój sieci drogowej TEN-T i transportu multimodalnego”, działania 3.1 „Rozwój drogowej i lotniczej sieci TEN-T”. Środki zaplanowane na realizację wskazanego projektu wynoszą 162 mln zł, z których 137,7 mln zł dofinansowane zostanie przez UE, pozostała kwota w wysokości 24,3 mln zł pochodzić będzie w budżetu państwa. Projekt dotyczy realizacji zadań publicznych i polega na rozbudowie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, obsługiwanego i zarządzanego przez Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym. Zakłada się, że projekt obejmie realizację trzech kluczowych zadań, tj.:

1/ Zakup lub modernizację urządzeń rejestrujących dedykowanych na wszystkie kategorie dróg.

W ramach przedmiotowego zadania planuje się zakup nowych lub modernizację (w szczególności polegającą na doposażeniu urządzeń rejestrujących w urządzeniu integrujące z centralnym systemem przetwarzania danych – dalej: system CPD CANARD) ok. 600 sztuk urządzeń rejestrujących różnych typów, do odcinkowego pomiaru prędkości, monitorujących przejazd na czerwonym świetle i innych. Urządzenia zaplanowane do instalacji/modernizacji znajdują się na całej krajowej sieci drogowej. Zadanie obejmuje również przeszkolenie przyszłych użytkowników urządzeń rejestrujących z zakresu ich montażu, obsługi i eksploatacji.

2/ Rozbudowę infrastruktury teleinformatycznej poprzez dodanie nowych funkcjonalności podnoszących efektywność systemu CPD CANARD.

W ramach zadania zaplanowano działania związane z rozwojem infrastruktury teleinformatycznej wykorzystywanej przez system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Rozwój obejmował będzie integrację bądź zapewnienie komunikacji i wymianę danych z innymi bazami danych, których wykorzystanie podniesie efektywność systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Planuje się wzmocnienie współpracy z takimi instytucjami, jak: Instytut Transportu Samochodowego – prowadzący Polskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Główny Urząd Geodezji i Kartografii, GDDKiA w zakresie Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem.

3/ Zapewnienie zaplecza funkcjonalnego Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym. Zadanie obejmuje zakup pojazdów technicznych i zaplecza logistycznego (łącznie co najmniej 50 szt.), zakup sprzętu typu hardware (zakup i wyposażenie serwerowni, zakup innych nośników danych, urządzeń sieciowych, zakup sprzętu komputerowego, urządzeń wielofunkcyjnych, niszczarki przemysłowej umożliwiającej efektywne niszczenie roboczej/błędnej dokumentacji w sposób zapewniający ochronę danych osobowych i informacji wrażliwych itp.).

Niezależnie od powyższego, na lata 2017/2018 zaplanowano zakup 100 nowych stacjonarnych urządzeń rejestrujących, finansowanych w całości z budżetu państwa, za łączną kwotę 17.000 tys. zł. Zgodnie z założeniem, iż zakup jednego urządzenia powoduje konieczność zwiększenia zatrudnienia o jedną osobę, koszt związany z zatrudnieniem 100 pracowników należy powiększyć o kwotę 400 tys. zł

miesięcznie, co w perspektywie rocznej realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, składa się na kwotę 4.800 tys. zł.

(akta kontroli str. 689)

**2.10** W 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w GITD kontrolę w zakresie instalowania i wykorzystania przez ITD stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych<sup>49</sup>. Kontrolą objęto w szczególności budowę automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. Ustalenia kontroli zostały ujęte w informacji o wynikach kontroli z dnia 11 marca 2014 r.

Ustalone przez NIK nieprawidłowości polegały na:

- braku mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców, którzy czasowo przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie mają stałego miejsca zamieszkania albo pobytu, w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE (zagraniczne numery rejestracyjne stanowiły 41% zarejestrowanych, a odrzuconych przekroczeń prędkości);
- nieujawnianiu wszystkich wykroczeń dotyczących przekraczania limitów prędkości, co wynikało z ustawienia progów wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości przekraczającej o 15 km/h maksymalny dopuszczalny błąd kierujących pojazdami (wynoszący 10 km/h);
- nieprzekazaniu (w 32.330 sprawach) oraz przekazywaniu do Policji z dużym opóźnieniem kart rejestracyjnych, na podstawie których Policja prowadzi ewidencję kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego i podejmuje działania w stosunku do kierowców, którzy przekroczyli liczbę 24 lub 20 punktów;
- dopuszczeniu do przedawnienia karalności (po upływie 1 roku) 11.115 ujawnionych przez GITD wykroczeń, które to postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji, w związku z czym nie wykonano dochodów budżetu państwa na szacowaną kwotę 2.555,9 tys. zł;
- opóźnieniach w windykacji należności budżetu państwa powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów karnych nałożonych przez Głównego Inspektora TD.

W ocenie NIK, opisane powyżej nieprawidłowości wynikały jednakże z czynników obiektywnych, zasadniczo niezależnych od jednostki objętej kontrolą, tj. przede wszystkim z braku wystarczającej liczby pracowników merytorycznych oraz przyjętych rozwiązań prawnych.

W związku ze stwierdzonymi w wyniku kontroli nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

- 1/ Podjęcie działań mających na celu zapewnienie pełnej skuteczności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym rozważenie zmiany trybu odpowiedzialności z wykroczeniowego na administracyjny w odniesieniu do naruszeń niektórych przepisów ruchu drogowego, jak i wzmocnienia kadrowego GITD w obszarze windykacji w stosunku do należności budżetu państwa z tytułu niezapłaconych mandatów karnych.
- 2/ Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów

<sup>49</sup> Informacja o wynikach kontroli zatwierdzona w dniu 11 marca 2014 r. Nr ewid. 6/2014/R/13/001/KPB.

nieoznakowanych lub uchylenie § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie oznakowania pojazdów ITD.

- 3/ Wypracowanie i wdrożenie strategii komunikacyjnej, związanej z budowaniem świadomości opinii publicznej, nt. problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności niebezpieczeństw związanych z przekraczaniem dozwolonej prędkości.

Dyrektor Departamentu TD, w piśmie skierowanym w dniu 24 stycznia 2014 r. do Dyrektora Departamentu Kontroli stwierdził m.in., że cyt. „...nieprawidłowości te zostaną wnikliwie przeanalizowane. Następnie Departament Transportu Drogowego zobowiąże Głównego Inspektora Transportu Drogowego do prowadzenia intensywnej działalności likwidującej podnoszone nieprawidłowości. Ponadto, w ramach pełnionego nad Głównym Inspektorem Transportu Drogowego nadzoru obszary te będą przedmiotem szczególnego zainteresowania Departamentu Transportu Drogowego. Natomiast w odniesieniu do sprawy niedoboru kadrowego występującego w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego, Departament Transportu Drogowego uprzejmie informuje, że dotychczas pozytywnie opiniował wnioski GITD kierowane do resortu finansów w sprawie zwiększenia wydatków na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi w związku ze zwiększeniem zatrudnienia”.

Dyrektor Sekretariatu KR, w piśmie skierowanym w dniu 23 listopada 2018 r. do Dyrektora Departamentu Kontroli stwierdził m.in., że „(...) od 2013 r. rozpoczęto działania w trzech obszarach:

- 1/ bieżące informowanie opinii publicznej o faktycznych zachowaniach uczestników ruchu drogowego (przykłady: raport dotyczący ochrony pieszych, raporty nt. średniej prędkości pojazdów oraz skali przekroczeń dokonywanych przez kierowców pojazdów w Polsce, badania opinii publicznej, raport nt. stosowania pasów bezpieczeństwa, fotelików, kasków, wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych w Polsce itp.);
- 2/ kampanie społeczne - w dniu 31 października 2013 roku zainaugurowana została kampania społeczna na rzecz niechronionych uczestników ruchu drogowego pn. „Zwolnij!”. W ramach kampanii zostały przygotowane dwa spoty telewizyjne i radiowe pokazujące skutki przekraczania dozwolonej prędkości (racjonalny i emocjonalny), które były emitowane w głównych stacjach telewizyjnych i rozgłośniach radiowych w okresie od października do listopada 2013 r. W roku 2014 MliR kontynuowało ww. kampanię, wyprodukowano i w okresie od czerwca do listopada wyemitowano kolejny spot telewizyjny i radiowy przedstawiający skutki przekraczania nadmiernej prędkości;
- 3/ działania edukacyjno-informacyjne ukierunkowane na problem nadmiernej prędkości - w grudniu 2014 r. we współpracy z telewizją ogólnopolską rozpoczęto realizację wieloelementowej kompleksowej kampanii informacyjno-promocyjnej, propagującej idee brd, w szczególności respektowania wyznaczonych limitów prędkości i dostosowania prędkości pojazdów do warunków ruchu, w kontekście niechronionych uczestników ruchu drogowego (kampania trwała do maja 2015 r.); w ramach realizacji przedmiotowej kampanii na antenie ogólnopolskiej stacji TV produkowane i emitowane były materiały mające na celu prezentowanie problemu nadmiernej prędkości i jej skutków w kontekście niechronionych uczestników ruchu drogowego w różnych ujęciach (racjonalny, emocjonalny, publicystyczny, porównanie w stosunku do innych krajów itp.) i aspektach (z punktu widzenia ofiar/ sprawców/ skutków osobistych/ indywidualnych/ zawodowych/ ekonomicznych/ społecznych itp.). Ponadto, na przełomie maja i czerwca 2014 r. w trzech województwach o najwyższym poziomie wypadkowości w 2013 r. (łódzkie, lubelskie, wielkopolskie) oraz w Warszawie,

*zrealizowano akcję edukacyjno-informacyjną przedstawiającą prędkość jako główną przyczynę wypadków drogowych i prezentującą jej negatywne skutki.*

Ponadto Dyrektor Sekretariatu KR podał, że w 2017 r. i w 2018 r. Sekretariat KR przeprowadził szereg kolejnych działań promujących właściwe zachowania wśród uczestników ruchu drogowego, a zgodnie z Programem Realizacyjnym na lata 2018-2019 do NPBRD 2013-2020 na rok 2019 zaplanowano realizację następujących zadań w obszarze „Bezpieczna prędkość”:

- Kampania edukacyjna dotycząca konieczności udzielenia pierwszeństwa przejazdu przez kierowców – podmiot odpowiedzialny za realizację: SKR.
- Intensyfikacja nadzoru policji w zakresie przekraczania prędkości – podmiot odpowiedzialny za realizację: Komenda Główna Policji.
- Analiza warunków i zasad wprowadzenia obowiązku zachowania odpowiednich odstępów między pojazdami na drogach szybkiego ruchu – podmiot odpowiedzialny za realizację: SKR (lider), DTD (podmiot wdrażający-legislacja).

(akta kontroli str. 955-1049)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, związaną ze sposobem sprawowania nadzoru Ministra nad Głównym Inspektorem TD, dotyczącą funkcjonowania centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, polegającą na braku odpowiedniej reakcji Ministra na problemy zgłaszane przez Głównego Inspektora TD. Problemy te dotyczyły przede wszystkim braków kadrowych, co skutkowało m.in. przedawnieniem wykroczeń. Minister, w okresie objętym kontrolą, nie podejmował stosownych działań w powyższych sprawach, mimo sygnałów Głównego Inspektora TD oraz wcześniejszego stwierdzenia przez NIK (w 2014 r.) nieprawidłowości w funkcjonowaniu automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak właściwego sprawowania przez Ministra nadzoru w zakresie funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, a w tym w szczególności brak reagowania na zgłaszane przez Głównego Inspektora TD problemy w funkcjonowaniu systemu oraz ustalaniu i karaniu sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego, przyczyniły się do nierozwiązania do 2018 r. kwestii kadrowych w GITD, które (zdaniem Głównego Inspektora TD) są kluczowymi barierami, uniemożliwiającymi podejmowanie skutecznych czynności wyjaśniających, zmierzających do ustalenia wszystkich sprawców przedmiotowych wykroczeń.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

- 1/ Przygotowanie i realizacja projektu budowy centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym przebiegały zgodnie z zawartą z CUPT umową na dofinansowanie zadania w ramach POLIŚ Zdaniem NIK, pozostawienie natomiast Głównemu Inspektorowi TD podejmowania wszelkich decyzji związanych z zaplanowaniem i realizacją projektu, bez nadzoru ze strony Ministra, przyczyniło się do tego, iż projekt ten zrealizowano z rocznym opóźnieniem (uruchomienie wszystkich urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości nastąpiło dopiero 19 grudnia 2016 r.), a liczba i miejsce lokalizacji urządzeń po ich uruchomieniu przyczyniły się

wprawdzie do zmniejszenia liczby zarejestrowanych przekroczeń prędkości, lecz nie spowodowały istotnego zmniejszenia liczby wypadków drogowych.

- 2/ Brak było właściwej reakcji na zgłaszane przez Głównego Inspektora TD problemy prawne i kadrowe w ramach funkcjonowania centralnego systemu, co uniemożliwiało podjęcie skutecznych czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia sprawców wykroczeń i powodowało, że znaczna liczba spraw ulegała przedawnieniu. W latach 2015-2017 r. przedawniła się ponad 1/3 wykroczeń (ponad 500 tys. spraw). W konsekwencji ograniczało to prewencyjne oddziaływanie systemu i jego efektywność w zakresie karania sprawców naruszeń przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym.
- 3/ Mimo podejmowania szeregu działań edukacyjno-społecznych oraz oddania do użytku systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym do końca 2017 r. nie uzyskano odpowiedniego poziomu zmniejszenia liczby osób zabitych i rannych w wypadkach drogowych w stosunku do danych za 2010 r. Zakładany cel zmniejszenia liczby osób zabitych o 50% i rannych o 40% do 2020 r., jest mało realny. Przez 7 lat zmniejszyła się liczba osób zabitych o 27,6%, a liczba rannych o 19,4%. Zdaniem NIK, jedną z przyczyn takiego stanu jest słaba egzekucja przestrzegania przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym, wynikająca z braków kadrowych i niektórych rozwiązań prawnych.
- 4/ Sukcesywne oddawanie do użytku urzędzeń rejestrujących w ramach centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie przyczyniło się istotnie do procentowego spadku liczby osób zabitych w wypadkach, w stosunku do łącznej ich liczby. W 2010 r. zginęło 28,59% osób, gdy średnia liczba do 2016 r. stanowiła 27,24% wszystkich ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych.

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Ministra Infrastruktury o:

Wnioski

- 1/ Podjęcie stosownych działań dla zwiększenia skuteczności funkcjonowania centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w zakresie egzekucji naruszeń przekraczania dozwolonej prędkości.
- 2/ Podejmowanie dalszych zdecydowanych działań w zakresie programowania i realizacji celów polityki poprawy stanu BRD w Polsce, w kierunku uzyskania istotnej poprawy w zmniejszaniu się liczby wypadków drogowych, a w tym szczególnie w odniesieniu do liczby osób zabitych i rannych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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, 19 marca 2019 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Mieczysław Łuczak



.....  
podpis

