



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

Informacja o wynikach kontroli

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

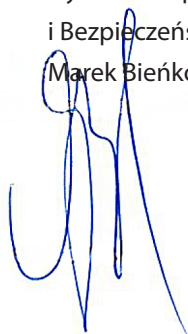
## MISJA

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

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:  
Marek Bieńkowski



Akceptuję:  
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Cichosz

Zatwierdzam:  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 11.03.2014r

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

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

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

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

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

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

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

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

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

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

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

### Temat kontroli

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

### Cel główny

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

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

### Okres objęty kontrolą

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

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

### Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została zrealizowana w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego w następujących komórkach organizacyjnych: Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) i delegaturach terenowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego<sup>1</sup>.

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

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

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

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

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

Ustalone przez NIK nieprawidłowości polegały na:

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

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

### 2.2 Synteza wyników kontroli

#### 2.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

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

Podstawowe założenia dotyczące budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce zostały określone w Studium Wykonalności oraz we wniosku i w umowie o dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) projektu *Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*<sup>3</sup>. Zgodnie z ww. dokumentami głównym celem realizowanego projektu jest zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i centralnie zarządzanego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Wartość projektu (wynikającą z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 188 871,9 tys. zł<sup>4</sup>, a okres realizacji na lata 2011–2015.

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

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

Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) zostało utworzone, w strukturze Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, na mocy zarządzenia nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego<sup>5</sup>.

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

- 287 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi, zakupionymi przez GITD w latach 2012–2013, pracującymi w systemie CANARD (240 urządzeń zostało zamontowane na masztach otrzymanych od GDDKiA i Policji, a 47 urządzeń w nowych lokalizacjach wybranych samodzielnie przez GITD);
- 87 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi wykorzystywanymi rotacyjnie (z tego 85 urządzeń przejętych od GDDKiA i Policji oraz dwa otrzymane w 2012 r. od *Fundacji Lepszy Wilanów*). W latach 2012-2013 z powodu zużycia i uszkodzeń wycofano z użytkowania 22 fotorejestratory rotacyjne;
- 29 samochodami z zainstalowanymi mobilnymi urządzeniami rejestrującymi;
- 914 konstrukcjami wsporczymi wraz z obudowami na urządzenia rejestrujące (z tego: 836 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, 75 masztów zakupionych przez GITD oraz trzy maszty otrzymane od innych podmiotów<sup>6</sup>). W latach 2012–2013, z powodu m.in. niezasadności utrzymywania lokalizacji i złego stanu technicznego, zdemontowano 58 masztów. Ponadto 210 konstrukcji wsporczych poddano modernizacji polegającej na wymianie obudów, m.in. w celu dostosowania do nowo instalowanych urządzeń rejestrujących.

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

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

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

<sup>5</sup> M.P. z 2010 r. Nr 101, poz. 1184.

<sup>6</sup> Dwa maszty otrzymano od *Fundacji Lepszy Wilanów*, a jeden od Gminy Firlej.



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

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

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

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

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

**NIK zwraca uwagę na konieczność pilnego wdrożenia, we współpracy z organem nadrzędnym, tj. ministrem właściwym do spraw transportu oraz Ministrem Finansów, skutecznych rozwiązań technicznych i organizacyjnych mających na celu zapewnienie pełnej realizacji obowiązku wynikającego z art. 129g ust. 1 lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>7</sup> dotyczącego ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości.**

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

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

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

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

### 2.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

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

Począwszy od 1 lipca 2011 r., wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., łączna liczba naruszeń przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD (wykonanych zdjęć) wyniosła 2 473 716. Do dalszego procedowania zakwalifikowano 1 172 950 zdjęć (47%) i wysłano 739 796<sup>8</sup> wezwań do kierujących pojazdami z prośbą o wypełnienie i odesłanie wybranego wariantu oświadczenia.

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

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

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

Ustalono w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły:

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

(szerzej na str. 34 Informacji)

**NIK zwraca uwagę, że budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oparty jest o dane w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego pozyskiwane od Policji z systemu SEWIK, pomimo, że nie jest to kompletne i w pełni wiarygodne źródło informacji w tym zakresie<sup>9</sup>. W tej sytuacji istnieje niebezpieczeństwo, iż budowany przez GITD system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym nie będzie funkcjonował w miejscach najbardziej niebezpiecznych.**

### 2.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających

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

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

W GI wdrożono również wewnętrzne regulacje w zakresie warunków technicznych oraz zasad przetwarzania i zabezpieczania danych wykroczeń zarejestrowanych za pomocą fotoradarów. Ponadto, w GI została wdrożona Instrukcja dotycząca usuwania obrazów i danych z centralnego systemu teleinformatycznego.

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

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

### 2.2.4. Inne ustalenia

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

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

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

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

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

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

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

W pierwszym półroczu 2013 r., przeciętne zatrudnienie pracowników GI odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosło 200 osób i było o 100 osób niższe od szacowanego w uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym<sup>11</sup>. Środki na sfinansowanie m.in. wzrostu zatrudnienia w GI zostały zaplanowane w poz. 63 rezerw celowych budżetu państwa – *Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*<sup>12</sup>.

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

(szerzej na str. 44 Informacji)

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

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

<sup>11</sup> Druk sejmowy nr 3179 z dnia 8 czerwca 2010 r.

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

służbowych Inspekcji Transportu Drogowego<sup>13</sup> w zakresie w jakim regulują możliwość wykorzystywania przez ITD pojazdów nieoznakowanych (§ 9 ust. 4) przekraczają zakres upoważnienia zawartego w art. 69 ust. 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>14</sup>. W związku z powyższym niezbędne jest podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania tej nieprawidłowości. Najprostszym sposobem jest uchylene ww. przepisu rozporządzenia, jednak, w ocenie Izby, problem jest bardziej złożony i wymaga wnikliwego rozważenia. Istotą sprawy jest ocena konieczności używania pojazdów nieoznakowanych przez ITD. Uznanie tej potrzeby skutkować powinno uregulowaniem tego zagadnienia w ustawie (a przy okazji określenie także zasad używania pojazdów oznakowanych). W takim przypadku Izba proponuje wprowadzenie do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym zmian polegających na określeniu zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych.

(szerzej na str. 46 Informacji)

### 2.3 Propozycje zmian

Analizy prowadzone zarówno na poziomie krajowym<sup>15</sup>, jak i międzynarodowym<sup>16</sup> wskazują na istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, skutkujące wysoką liczbą ofiar wypadków drogowych. Uwagę zwracają informacje wskazujące, że blisko połowa kierowców w Polsce nie przestrzega ograniczeń prędkości w ruchu drogowym. Przy tym prędkość postrzegana jest jako główny czynnik wpływający na ryzyko wystąpienia wypadków drogowych. W konsekwencji identyfikowanych wyzwań w ww. zakresie, wskazuje się na potrzebę usprawniania istniejących rozwiązań w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad ruchem drogowym, w tym zapewnienia większej skuteczności egzekwowania przestrzegania limitów prędkości.

**W ocenie NIK, przekraczanie dopuszczalnej prędkości jest jednym z istotnych czynników wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego<sup>17</sup>, dlatego też działania związane z budową systemu powinny być kontynuowane. Biorąc pod uwagę obecne uwarunkowania prawno-organizacyjne, a także wyniki przeprowadzonej kontroli, należy rozważyć podjęcie działań związanych z usprawnieniem funkcjonowania systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w następujących obszarach:**

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

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

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

<sup>15</sup> Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013–2020.

<sup>16</sup> Raport Banku Światowego pn. *Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce*.

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



### Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych

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

Identyfikuje się także problemy z egzekwowaniem odpowiedzialności za wykroczenia, w przypadkach, gdy osoba wskazana jako kierujący pojazdem jest cudzoziemcem<sup>18</sup>. Problemy w tym zakresie związane są zarówno z brakiem przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców mandatów karnych kredytowanych, jak i brakiem skutecznych mechanizmów transgranicznej wymiany informacji pozwalających na ustalenie właściciela bądź posiadacza pojazdu.

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

(szerzej na str. 49 Informacji)

### Tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości

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

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

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

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

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

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

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

(szerzej na str. 51 Informacji)

#### Dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących

Problem udostępniania właścicielom pojazdów zdjęć na etapie czynności wyjaśniających wynika z braku recypowania do procedury w sprawach o wykroczenia przepisu art. 156 § 5 ustawy – Kodeks postępowania karnego<sup>19</sup>, określającego możliwość dostępu do akt w toku postępowania przygotowawczego. W konsekwencji to od arbitralnej decyzji uprawnionego organu (tj. GITD) uzależnione jest, czy właścicielowi pojazdu zostaną okazane, na etapie postępowania wyjaśniającego, zdjęcia z zarejestrowanym naruszeniem przepisów ruchu drogowego. NIK zwraca uwagę, że rozwiązanie to powoduje, że w przypadku odmowy udostępnienia właścicielowi pojazdu zdjęć, osoba ta ma znacznie utrudnione zadanie identyfikacji kierującego pojazdem, a niejednokrotnie zmuszona jest wręcz do „zgadywania”.

(szerzej na str. 55 Informacji)

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

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

### Działania profilaktyczne (edukacyjne)

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

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

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

(szerzej na str. 56 Informacji)

## 2.4 Uwagi końcowe i wnioski

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

### Prezesa Rady Ministrów o:

1. Wypracowanie i wdrożenie mechanizmów skutecznego ścigania wykroczeń popełnianych przez kierowców, którzy czasowo przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie mają stałego miejsca zamieszkania albo pobytu<sup>20</sup>, w tym w szczególności w stosunku do kierowców spoza terytorium UE.
2. Podjęcie działań w celu koordynacji i współdziałania służb i instytucji realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa w ruchu drogowym.
3. Wdrożenie działań mających na celu ujednoczenie struktur terenowych ITD.

### Ministra Infrastruktury i Rozwoju o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie pełnej skuteczności systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w tym rozważenie zmiany trybu odpowiedzialności z wykroczeniowego na administracyjny w odniesieniu do naruszeń niektórych przepisów ruchu drogowego, jak i wzmocnienia kadrowego GI w obszarze windykacji w stosunku do należności budżetu państwa z tytułu niezapłaconych mandatów karnych.
2. Podjęcie działań mających na celu określenie w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>21</sup> zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych<sup>22</sup> lub uchylene § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie oznakowania pojazdów ITD.
3. Wypracowanie i wdrożenie strategii komunikacyjnej, związanej z budowaniem świadomości opinii publicznej, nt. problematyki bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności niebezpieczeństw związanych z przekraczaniem dozwolonej prędkości.

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

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.

<sup>22</sup> Uzasadnienie wniosku przedstawiono na str. 12 Informacji.



## 3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

### 3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

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

### Organizacja Inspektoratu Transportu Drogowego

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

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

Zgodnie z delegacją zawartą w art. 52 ust. 2 utd, Prezes Rady Ministrów zarządzeniem nr 92 z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego<sup>23</sup>, określił strukturę wewnętrzną GI. Zgodnie ze statutem w skład GI wchodzi następujące komórki organizacyjne: Biuro Dyrektora Generalnego, Biuro Elektronicznego Poboru Opłat, Biuro Finansowo-Gospodarcze, Biuro Informatyki i Łączności, Biuro Nadzoru Inspekcyjnego, Biuro do spraw Transportu Międzynarodowego, Biuro Prawne; Biuro Spraw Wewnętrznych, Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, Gabinet Głównego Inspektora oraz delegatury terenowe. Statut określa terytorialny zasięg działania delegatur oraz wojewódzkie inspektoraty transportu drogowego będące ich siedzibami<sup>24</sup>.

Główny Inspektor Transportu Drogowego, zarządzeniem nr 43/2012 z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego<sup>25</sup>, nadał GI Regulamin Organizacyjny – stanowiący załącznik nr 1 do ww. zarządzenia. Regulamin określa szczegółową organizację oraz podział zadań w Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego. Jednocześnie straciło moc zarządzenie nr 58/2011 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> M.P. z 2012 r., poz. 820.

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

<sup>25</sup> Dz. Urz. MTBiGM poz.83.

<sup>26</sup> Dz. Urz. MTBiGM Nr 1, poz. 4.

## Drogi publiczne

Zgodnie z ustawą o drogach publicznych<sup>27</sup> drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej, dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne. Ulice leżące w ciągu ww. kategorii dróg należą do tej samej kategorii co drogi (art. 2 udp). Zarządcami dróg są: krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wojewódzkich – zarząd województwa, powiatowych – zarząd powiatu, gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta) (art.19 ust. 2 udp).

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

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

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

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

### Kontrola ruchu drogowego – uprawnienia Inspekcji Transportu Drogowego

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

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

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

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

Zgodnie z delegacją ustawową art. 129 g ust. 4 minister właściwy do spraw transportu został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia sposobu, trybu oraz warunków technicznych gromadzenia, przetwarzania, udostępniania i usuwania przez GITD utrwalonych obrazów i danych, z uwzględnieniem dokumentacji i zakresu czynności niezbędnych do przeprowadzenia postępowania w sprawie o wykroczenia<sup>28</sup> oraz konieczności ochrony zarejestrowanych danych przed nieuprawnioną ingerencją i ujawnieniem. Powyższa dyspozycja została zrealizowana poprzez rozporządzenie MTBiGM z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez GITD za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych<sup>29</sup>.

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

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach<sup>30</sup>, przyrządy pomiarowe, które mogą być stosowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, podlegają prawnej kontroli metrologicznej. Kontrola ta jest wykonywana przez: 1) zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu lub 2) legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową - przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu pomiarowego do obrotu lub użytkowania, a także 3) legalizację ponowną – w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 ustawy).

Na podstawie art. 9a tej ustawy Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych<sup>31</sup>.

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

<sup>28</sup> Przekroczenie dopuszczalnej prędkości, niestosowania się do sygnałów świetlnych.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 565.

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

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 1663.

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

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

- 1) warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym;
- 2) sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem oddziaływania prewencyjnego poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności;
- 3) sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km/h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości.

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

W dniu 14 marca 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące<sup>33</sup>. Rozporządzenie określa warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 2 i 3), sposób ich oznakowania (§ 4 i 5), a także sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (§ 6 i 7). Ponadto zgodnie z przepisami przejściowymi i końcowymi (§ 9, 10, 11) wymagania określone w rozporządzeniu dotyczące urządzeń stacjonarnych, które zostały zainstalowane w pasie dróg publicznych przed dniem 28 czerwca 2011 r. – dotyczące oznakowania obudów stacjonarnych na te urządzenia – stosuje się od dnia 28 czerwca 2014 r. Dla ww. urządzeń sporządza się pierwszą analizę i informacje oraz uzyskuje pierwszą opinię, o której mowa w § 2 ust. 1, w terminie do 31 maja 2013 r. W przypadku gdy powyższe wymagania potwierdzają zasadność lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, uznaje się, iż urządzenie jest zlokalizowane zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu przez okres 40 miesięcy (§ 10). W przypadku stacjonarnych urządzeń rejestrujących, które zostały zainstalowane w pasie drogowym dróg publicznych po dniu 28 czerwca 2011 r., a przed wejściem w życie rozporządzenia, analizę, informacje i opinię, o których mowa w § 2 ust. 1, sporządza się i uzyskuje nie później niż 2 miesiące przed upływem 40 miesięcy od dnia uzyskania zgody, o której mowa w art. 20b ust. 2 udp (§ 11).

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 133, poz. 770.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 366.

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Budowa automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

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

Podstawowe założenia dotyczące budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Polsce zostały określone w Studium Wykonalności oraz we wniosku i w umowie o dofinansowanie ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) projektu *Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*. Zgodnie z ww dokumentami głównym celem realizowanego projektu jest zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków poprzez wdrożenie skutecznego i centralnie zarządzanego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Wartość projektu (wynikającą z umowy o dofinansowanie) określono na kwotę 188 871,9 tys. zł<sup>34</sup>, a okres realizacji – na lata 2011–2015.

W ramach projektu przewidziano: budowę systemu teleinformatycznego umożliwiającego automatyczne przetwarzanie danych z urządzeń rejestrujących, utworzenie jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie systemem – Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (CANARD) oraz instalację 478 różnego typu rejestrujących urządzeń kontrolno-pomiarowych. W założeniach projektu zapisano, że podstawowym elementem systemu będą 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 GDDKiA i Policji oraz w kolejnych etapach odpowiednio 60 i 100 urządzeń w nowych lokalizacjach, wybranych samodzielnie przez GITD. Uzupełnienie budowanego systemu miało stanowić:

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

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

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



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

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

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

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

- 105 stacjonarnych urządzeń rejestrujących pojazdy i ich prędkość chwilową przeznaczonych do wykorzystania rotacyjnego<sup>35</sup> (z tego cztery od GDDKiA oraz 101 od Policji);
- 905 konstrukcji wsporczych (masztów) wraz z obudowami na stacjonarne urządzenia rejestrujące (z tego 445 od GDDKiA oraz 460 od Policji).

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

- 287 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi, zakupionymi przez GITD w latach 2012–2013, pracującymi w systemie CANARD (240 urządzeń zostało zamontowane na masztach otrzymanych od GDDKiA i Policji, a 47 urządzeń w nowych lokalizacjach wybranych samodzielnie przez GITD);
- 87 stacjonarnymi urządzeniami rejestrującymi wykorzystywanymi rotacyjnie (z tego 85 urządzeń przejętych od GDDKiA i Policji oraz dwa otrzymane w 2012 r. od *Fundacji Lepszy Wilanów*). W latach 2012–2013 z powodu zużycia i uszkodzeń wycofano z użytkowania 22 fotorejestratory rotacyjne;
- 29 samochodami z zainstalowanymi mobilnymi urządzeniami rejestrującymi;
- 914 konstrukcjami wsporczymi wraz z obudowami na urządzenia rejestrujące (z tego: 836 masztów otrzymanych od GDDKiA i Policji, 75 masztów zakupionych przez GITD oraz trzy maszty otrzymane od innych podmiotów<sup>36</sup>). W latach 2012–2013 z powodu m.in. niezasadności utrzymywania lokalizacji i złego stanu technicznego zdemontowano 58 masztów. Ponadto 210 konstrukcji wsporczych poddano modernizacji polegającej na wymianie obudów m.in. w celu dostosowania do nowo instalowanych urządzeń rejestrujących.

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

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

<sup>36</sup> Dwa maszty otrzymano od Fundacji Lepszy Wilanów, a jeden od Gminy Firlej.

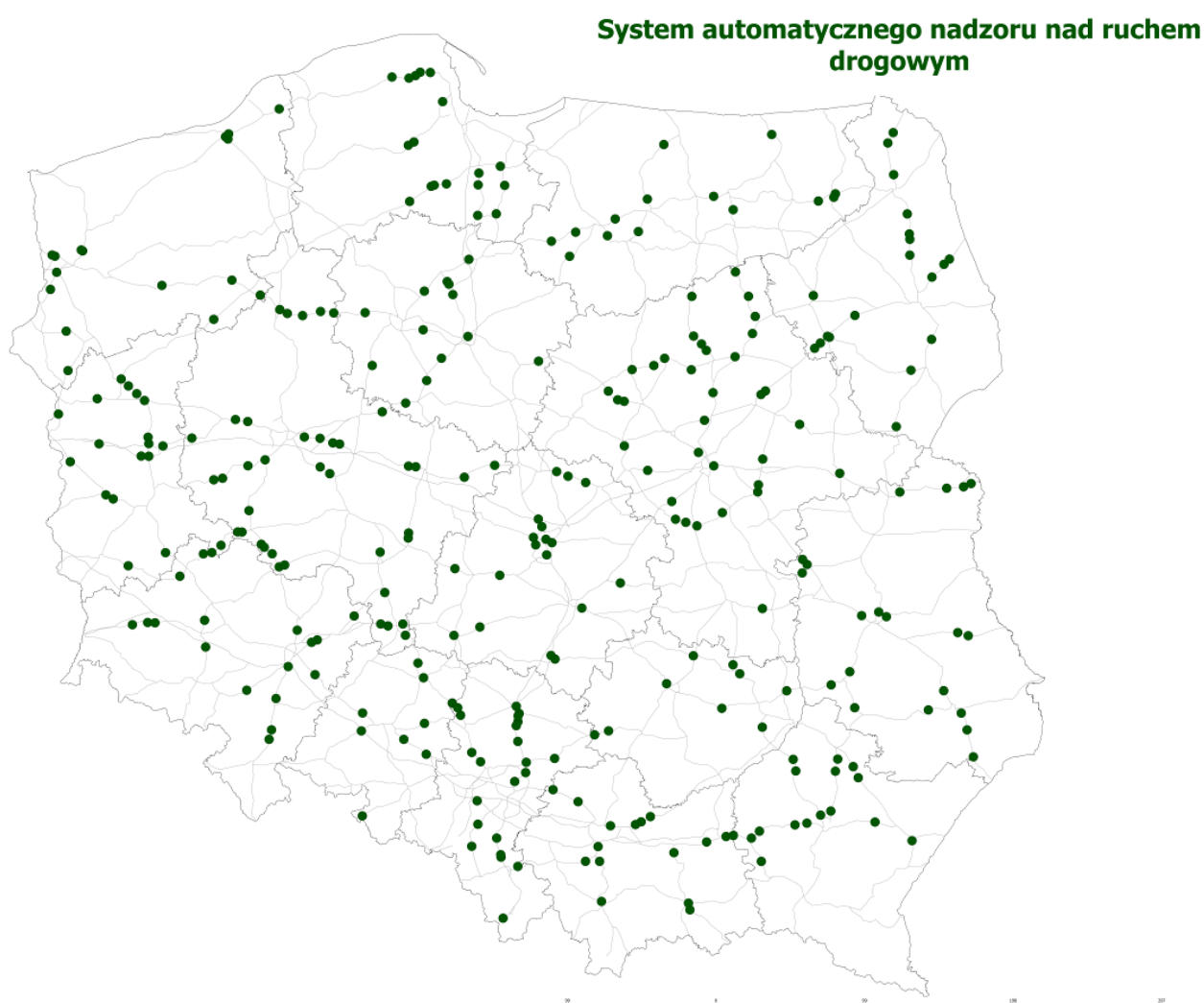
### 3.2.1.2. Instalowanie nowych urządzeń rejestrujących

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

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

Schemat nr 1

System automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym – mapa lokalizacji fotoradarów.



Źródło: GITD

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

- dla których warunki infrastruktury drogowej w miejscu usytuowania masztu (np. ekrany dźwiękochłonne) mogłyby powodować nieprawidłowe odczyty urządzeń rejestrujących;
- które nie były wyposażone w zasilanie 230 V;
- niespełniające wymogów pkt 14.6 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>37</sup> w zakresie wymogów dotyczących odległości obudowy od krawędzi jezdni i wysokości zamontowania obudowy nad podłożem;
- usytuowane na łuku pasa drogowego, co mogłoby wpływać na nieprawidłowe odczyty urządzenia rejestrującego;
- w których planowane były przebudowy dróg.

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

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

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

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

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

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



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

Wg stanu na dzień 15 września 2013 r., w GI kończono prace związane z wyborem ostatnich 100 planowanych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Przedmiotowe lokalizacje były dobierane w oparciu o nową metodologię sporządzoną w kwietniu 2013 r. na potrzeby GI przez Politechnikę Gdańską pt. *Analiza wieloczynnikowa prowadząca do wytypowania listy miejsc szczególnie niebezpiecznych, w których wskazana jest instalacja stacjonarnych urządzeń rejestrujących, urządzeń służących do kontroli wjazdu na czerwonym świetle oraz urządzeń do odcinkowego pomiaru*. Zgodnie z ww. dokumentem kryteriami doboru lokalizacji były przede wszystkim wyniki oceny ryzyka w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (bazujące na statystykach wypadków drogowych na danym odcinku w ostatnich trzech latach), uzupełniane analizą zagrożeń (dotyczących np. wzmożonego ruchu pieszych, niebezpiecznych zachowań kierowców, infrastruktury drogowej sprzyjającej wypadkom). Do metodologii załączono m.in. listy rankingowe proponowanych lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. Odnośnie planowanych lokalizacji uzyskano opinie właściwych komendantów wojewódzkich Policji, wymagane na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące<sup>38</sup> oraz wystąpiono o wyrażenie opinii przez jednostki samorządu terytorialnego. GITD zwrócił się również do GDDKiA z prośbą o informację, czy w miejscu proponowanych instalacji urządzeń rejestrujących (w okresie do 2020 r.) nie są planowane prace (przebudowy, remonty) powodujące niezasadność wykorzystania tych lokalizacji.

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 126 stacjonarnych urządzeń rejestrujących<sup>39</sup> (tj. 33,7% wszystkich urządzeń będących w dyspozycji GITD wg stanu na dzień 15 września 2013 r.), z tego 70 urządzeń wybranych losowo<sup>40</sup> oraz 56 dobranych celowo<sup>41</sup> ze wszystkich delegatur

<sup>38</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 366.

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

<sup>40</sup> Losowanie proste przeprowadzone z wykorzystaniem programu Pomocnik Kontrolera, wersja 5.3.

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

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

- w przypadku 122 ze 126 objętych badaniem urządzeń rejestrujących, w związku z wyborem lokalizacji fotoradarów, zostały sporządzone dla danego odcinka drogi analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (stanu BRD) wymagane na podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące<sup>42</sup> zawierające dane za okres ostatnich trzech lat oraz uwzględniające przyczyny zdarzeń drogowych. Analizy stanu BRD były ujmowane w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących* i stanowiły jedno z podstawowych kryteriów wpływających na potwierdzenie zasadności danej lokalizacji. W przypadku dwóch lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie<sup>43</sup>, w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących* nie uwzględniono analiz stanu BRD. Dla jednej z ww. lokalizacji nie dysponowano takimi danymi, ponieważ nie zostały one uwzględnione w zamówionym przez GITD opracowaniu, natomiast w drugim przypadku niekompletnie wypełniono kartę oceny lokalizacji. Ustalono, iż obie lokalizacje były wykorzystywane tylko rotacyjnie i nie były planowane do włączenia do systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Analizy BRD nie zostały również sporządzone przez GITD w przypadku dwóch lokalizacji urządzeń rejestrujących wykorzystywanych rotacyjnie na ulicy Rosochatej w Warszawie. Instalacja fotoradarów w ww. lokalizacjach została dokonana i sfinansowana przez *Fundację Lepszy Wilanów*, która w związku z nowelizacją ustawy Prawo o ruchu drogowym przekazała przedmiotowe urządzenia do GITD. Przejęcie masztów i fotorejestratorów nastąpiło na podstawie porozumienia trójstronnego między Miastem Stołecznym Warszawa, *Fundacją Lepszy Wilanów* oraz GITD z dnia 17 lutego 2012 r.<sup>44</sup>, na podstawie którego GITD został zobowiązany do wykorzystywania ww. urządzeń w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na ulicy Rosochatej;
- w przypadku 124 ze 126 objętych badaniem urządzeń rejestrujących, w związku z wyborem lokalizacji fotoradarów, zostały sporządzone informacje dotyczące miejsca projektowanych lokalizacji wymagane dla projektu organizacji ruchu, o którym mowa w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>45</sup>, rozszerzone o informacje wymienione w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a)–d) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące. Obejmowały one: techniczną charakterystykę drogi i ruchu

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

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

<sup>44</sup> Akt notarialny REPERTORIUM A NR 2247/2012.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

na drodze, dopuszczalną prędkość na drodze<sup>46</sup>, kategorię drogi, warunki widoczności na drodze<sup>47</sup>, informację o usytuowaniu w sąsiedztwie planowanego urządzenia rejestrującego obiektów użyteczności publicznej wpływających na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz informacje o zainstalowanych na danej drodze innych stacjonarnych urządzeniach rejestrujących (bądź o ich braku) wraz z informacją o kierunku pomiaru. Wymienione powyżej informacje były zawarte w dokumentach sporządzanych przez pracowników GI przeprowadzających wizje lokalne w miejscach potencjalnych instalacji urządzeń rejestrujących, tj. w *kartach oceny zasadności lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego*, *ankietach miejsca lokalizacji fotoradaru*, *formularzach weryfikacji ograniczenia prędkości* oraz w *notatkach służbowych*. Ponadto, w przypadku wszystkich dziewięciu objętych badaniem nowych lokalizacji urządzeń rejestrujących (z grupy 60 lokalizacji wybranych w drugim etapie samodzielnie przez GITD), zostały sporządzone, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, projekty organizacji ruchu informujące o planowanym umiejscowieniu fotoradarów oraz znaków informacyjnych D-51 (automatyczna kontrola prędkości). Informacje dotyczące miejsca projektowanych lokalizacji nie zostały opracowane przez GITD w przypadku dwóch urządzeń rejestrujących na ulicy Rosochatej w Warszawie, które zostały zamontowane przez *Fundację Lepszy Wilanów* i następnie przekazane do GITD;

- 121 ze 126 objętych badaniem urządzeń rejestrujących zostało zaprojektowanych<sup>48</sup> oraz zainstalowanych<sup>49</sup> z zachowaniem odległości wymaganych na podstawie § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, tj. w obszarze zabudowanym w odległości nie mniejszej, niż 500 m, a poza obszarem zabudowanym w odległości nie mniejszej, niż 2000 m, od innego stacjonarnego urządzenia rejestrującego wykonującego pomiary w tym samym kierunku. Stwierdzono, że trzy urządzenia rejestrujące<sup>50</sup> zostały zainstalowane w odległości mniejszej, niż wynikająca z ww. przepisów, natomiast zlokalizowane w ich pobliżu maszty z obudowami nie były wyposażone w urządzenia pomiarowe. Wymagana odległość nie została również zachowana w przypadku dwóch fotoradarów na ulicy Rosochatej w Warszawie, natomiast urządzenia te zostały zaprogramowane w taki sposób, że wykonują zdjęcia w przeciwnych kierunkach;
- w przypadku wszystkich 57 poddanych oględzinom stacjonarnych urządzeń rejestrujących stwierdzono, że zostały one zainstalowane z zachowaniem wymogów określonych w pkt 14.6 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, tj. w odległości nie mniejszej, niż 1 m od krawędzi jezdni, opaski, krawędzi utwardzonego pobocza albo zewnętrznej krawędzi pasa awaryjnego oraz na wysokości nie mniejszej, niż 2,5 m. Wszystkie poddane oględzinom urządzenia były poprzedzone znakiem informacyjnym D-51 (automatyczna kontrola prędkości);

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

<sup>47</sup> W odległości do 100 m od planowanej lokalizacji.

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

<sup>49</sup> W przypadku 57 urządzeń poddanych oględzinom.

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

- w przypadku wszystkich dziewięciu objętych badaniem nowych lokalizacji urządzeń rejestrujących (z grupy 60 urządzeń uruchomionych w systemie CANARD w drugim etapie jego budowy) GITD uzyskał pozytywne opinie właściwych komendantów wojewódzkich Policji, potwierdzające zasadność wybranych lokalizacji<sup>51</sup> ze względu na występujący w tych miejscach wysoki stopień zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

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

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

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

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

<sup>51</sup> Konsultacje w ww. zakresie zostały przeprowadzone na etapie selekcji 60 nowych lokalizacji prowadzonej w marcu 2012 r., pomimo że obowiązek uzyskania opinii Policji został wprowadzony dopiero na podstawie rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.



Wg stanu na dzień 15 września 2013 r. ITD nie dysponowała urządzeniami rejestrującymi do pomiaru odcinkowego, ani urządzeniami rejestrującymi pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej. Urządzenia rejestrujące do pomiaru odcinkowego nie zostały dotychczas zakupione ze względu na brak na polskim rynku tego rodzaju urządzeń posiadających zatwierdzenie typu<sup>52</sup>, natomiast w czerwcu 2012 r. podpisano umowę ramową z producentami, którzy złożyli w Głównym Urzędzie Miar stosowne wnioski o legalizację. W GI opracowano wstępne listy lokalizacji planowanych do objęcia pomiarem odcinkowym oraz skrzyżowań, na których przewidywana jest instalacja urządzeń rejestrujących pojazdy niestosujące się do sygnalizacji świetlnej. Propozycje dotyczące lokalizacji przekazano do zaopiniowania właściwym komendantom wojewódzkim Policji i samorządom terytorialnym. Ponadto wystąpiono do GDDKiA o informację, czy w miejscu proponowanych instalacji nowych urządzeń rejestrujących (w okresie do 2020 r.) nie są planowane prace (przebudowy, remonty) powodujące niezasadność wykorzystania tych lokalizacji.

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

W przypadku stacjonarnych urządzeń rejestrujących będących w dyspozycji GITD nie miał zastosowania przepis § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, dotyczący obowiązku sporządzenia dla fotoradarów zainstalowanych przed dniem 28 czerwca 2011 r., w terminie do dnia 31 maja 2013 r. po raz pierwszy dokumentów wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 1–3 tego rozporządzenia, tj. analizy stanu BRD, informacji o miejscu lokalizacji i opinii właściwego komendanta Policji. Ustalono, że wg stanu na dzień 28 czerwca 2011 r. GI nie dysponowała urządzeniami rejestrującymi w rozumieniu § 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia, tj. kompletnymi urządzeniami złożonymi z obudów wraz z urządzeniami rejestrującymi. Prowadzony w pierwszej połowie 2011 r. proces przejmowania od Policji i GDDKiA infrastruktury fotoradarowej polegał na odrębnym odbieraniu przez GITD konstrukcji wsporczych wraz z obudowami oraz urządzeń rejestrujących, które były kompletowane i uruchamiane od dnia 1 lipca 2011 r.<sup>53</sup> Przedmiotowa dokumentacja, wymagana na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1–3 ww. rozporządzenia<sup>54</sup>, jak opisano powyżej, była sporządzana w związku z wyborem lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących prowadzonym przez GITD w 2012 i 2013 r.

<sup>52</sup> Wymagane na podstawie ustawy Prawo o miarach.

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

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

Zdjęcie nr 1

Fotoradar w miejscowości Strzelce Opolskie (woj. opolskie)



Źródło: materiały kontrolne NIK

### Rozpatrywanie przez GTD wniosków o instalację lub usunięcie urządzeń rejestrujących

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

- zarządców dróg – odpowiednio cztery wnioski o wyrażenie zgody na instalację urządzeń rejestrujących (albo obudów na urządzenia) oraz cztery wnioski o usunięcie takich urządzeń. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyraził zgodę na instalację jednego urządzenia, a dwa wnioski zostały rozpatrzone negatywnie<sup>55</sup>. W przypadku wniosków o wyrażenie zgody na usunięcie urządzeń, trzy z nich zostały rozpatrzone pozytywnie, a jedna sprawa była w toku;
- straże gminne (miejskie) – odpowiednio 100 wniosków o wyrażenie zgody na instalację stacjonarnego urządzenia rejestrującego oraz cztery wnioski o usunięcie ww. urządzeń. Główny Inspektor Transportu Drogowego wyraził zgodę na instalację 45 urządzeń, a 41 wniosków zostało rozpatrzonych negatywnie<sup>56</sup>. W przypadku wniosków o wyrażenie zgody na usunięcie urządzeń, dwa z nich zostały rozpatrzone pozytywnie a dwa negatywnie<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Jedna sprawa była w toku.

<sup>56</sup> 14 spraw było w toku.

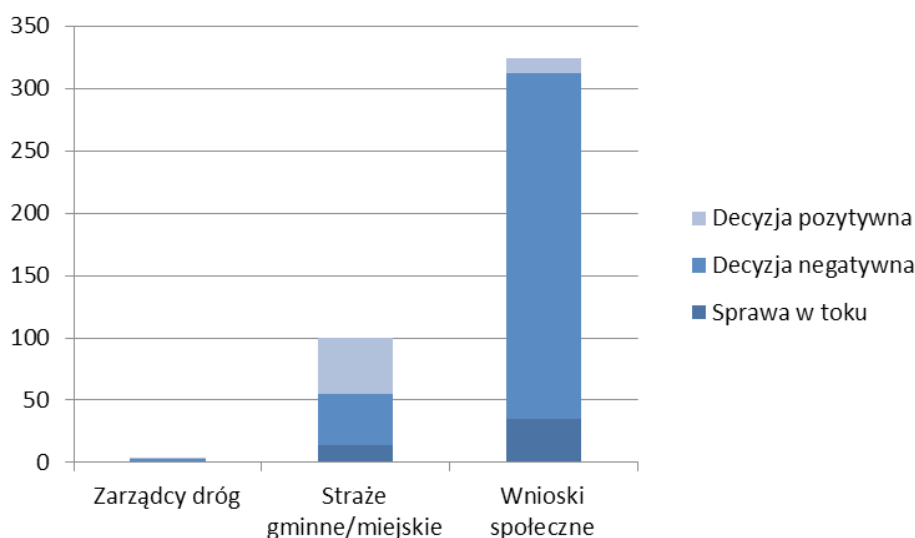
<sup>57</sup> Kwestie dotyczące instalacji i użytkowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących przez SM będą omówione w odrębnej Informacji o wynikach kontroli.

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

- instalację – 12 zostało rozpatrzonych pozytywnie, a 277 negatywnie<sup>58</sup>;
- usunięcie – cztery zostały rozpatrzone pozytywnie, a cztery negatywnie<sup>59</sup>;
- przeniesienie – dwa zostały rozpatrzone pozytywnie, a w przypadku trzech nastąpiła odmowa.

Wykres nr 1

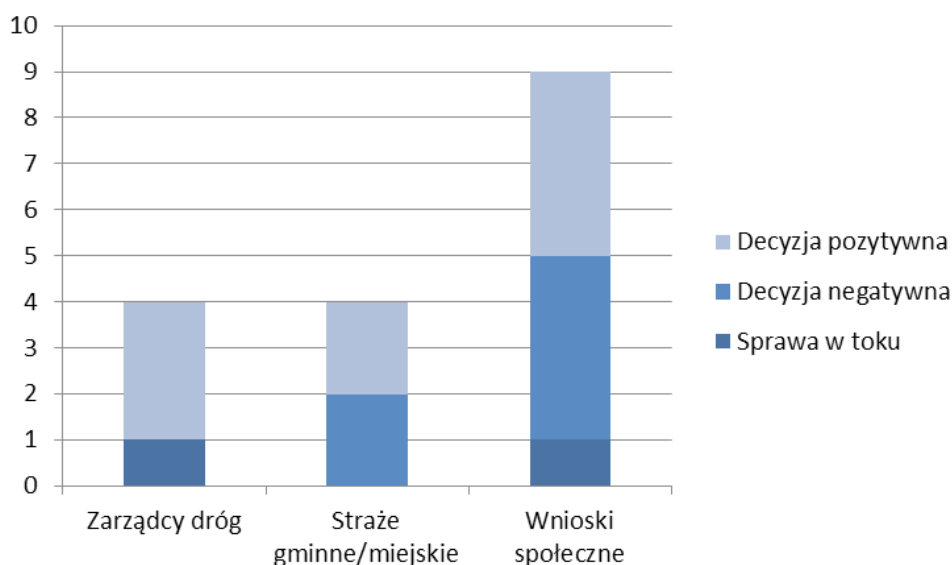
Rozpatrywanie przez GITD wniosków o instalację fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

Wykres nr 2

Rozpatrywanie przez GITD wniosków o usunięcie fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

<sup>58</sup> 35 spraw było w toku.

<sup>59</sup> Jedna sprawa była w toku.

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

### Programowanie stacjonarnych urządzeń rejestrujących

W wyniku analizy dzienników pracy 126 stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz przeprowadzonych oględzin ustalono, iż żaden z objętych badaniem fotoradarów nie zapisywał naruszeń polegających na przekroczeniu przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości o 10 lub mniej km /h, która to wartość stanowi dopuszczalny błąd kierowcy wynikający z § 6 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.

Zdjęcie nr 2

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



Źródło: materiały kontrolne NIK



Od dnia 1 lipca 2013 r., na polecenie Kierownictwa CANARD, w stacjonarnych urządzeniach rejestrujących będących w dyspozycji GITD (zarówno funkcjonujących w systemie, jak i wykorzystywanych rotacyjnie) zaprogramowano progi wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary w wysokości 25/26 km/h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości. Tak ustawione progi wyzwolenia były wyższe o 15/16 km/h od wartości dopuszczalnego błędu kierowcy wynikającej z § 6 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące<sup>60</sup>, która wynosi maksymalnie 10 km/h. W wyniku przyjętego ustawienia progów wyzwolenia urządzeń rejestrujących, GITD nie realizował obowiązku, wynikającego z art. 129g ust. 1 lit. a ustawy Prawo o ruchu drogowym dotyczącego ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego w stosunku do kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość w przedziale wynoszącym do 24/25 km/h.

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

#### Legalność używanych przez GITD urządzeń rejestrujących

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez GITD, w okresie objętym kontrolą, podlegały prawnej kontroli metrologicznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o miarach. W szczególności, poszczególne eksploatowane przez GITD urządzenia rejestrujące (Fotorapid, Fotorapid C, Fotorapid CM, MultaRadar CD, AD9 C) posiadały ważne decyzje zatwierdzenia typu, wymagane na podstawie art. 8a ust. 1 ww. ustawy, wydane przez Prezesa Głównego Urzędu Miar. Ponadto w wyniku analizy dokumentacji 126 stacjonarnych i 29 mobilnych urządzeń rejestrujących<sup>61</sup> oraz przeprowadzonych w delegaturach GI oględzin ustalono, że wszystkie objęte badaniem fotoradary były poddawane legalizacjom pierwotnym oraz okresowym legalizacjom ponownym (wykonywanym co roku oraz w szczególności po uszkodzeniach i naprawach skutkujących koniecznością legalizacji), przeprowadzanym przez okręgowe urzędy miar. Zakres badań obejmował sprawdzenie zgodności tych urządzeń z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych. Na podstawie analizy dzienników pracy zbadanych fotoradarów ustalono również, że w przypadku przerw w legalizacji urządzeń nie były one wykorzystywane do rejestrowania wykroczeń.

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

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

### 3.2.2. Skuteczność automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym

W GI na bieżąco monitorowany jest stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w poszczególnych lokalizacjach stacjonarnych urządzeń rejestrujących, funkcjonujących w ramach automatycznego systemu nadzoru nad ruchem drogowym. W Wydziale Analiz CANARD prowadzona jest w układzie rocznym baza danych zawierająca dane BRD (liczbę wypadków, zabitych, rannych i kolizji oraz przyczyny wypadków) za okres poprzedzający instalację fotoradarów oraz w kolejnych latach po uruchomieniu tych urządzeń. Dane BRD za lata 2008–2010 zostały uzyskane z opracowań sporządzonych przez podmioty zewnętrzne, natomiast dane za okres od 2011 r. są pobierane przez GITD z SEWiK<sup>62</sup>. Informacje za lata 2011–2012 zostały pobrane w postaci zbiorczych zrzutów z SEWiK, natomiast od początku 2013 r. dane z Policji są pobierane na bieżąco, co miesiąc.

Z bazy danych prowadzonej w CANARD wynika, że w większości miejsc, w których zainstalowano stacjonarne urządzenia rejestrujące, w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. odnotowano poprawę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Należy jednak podkreślić, że większość fotorejestratorów funkcjonujących w systemie CANARD była uruchamiana w okresie od września 2012 r. do października 2013 r., w związku z czym, zdaniem NIK, wg stanu na dzień zakończenia kontroli nie było jeszcze możliwości przeprowadzenia rzetelnej oceny ich wpływu na bezpieczeństwo na drogach<sup>63</sup>.

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

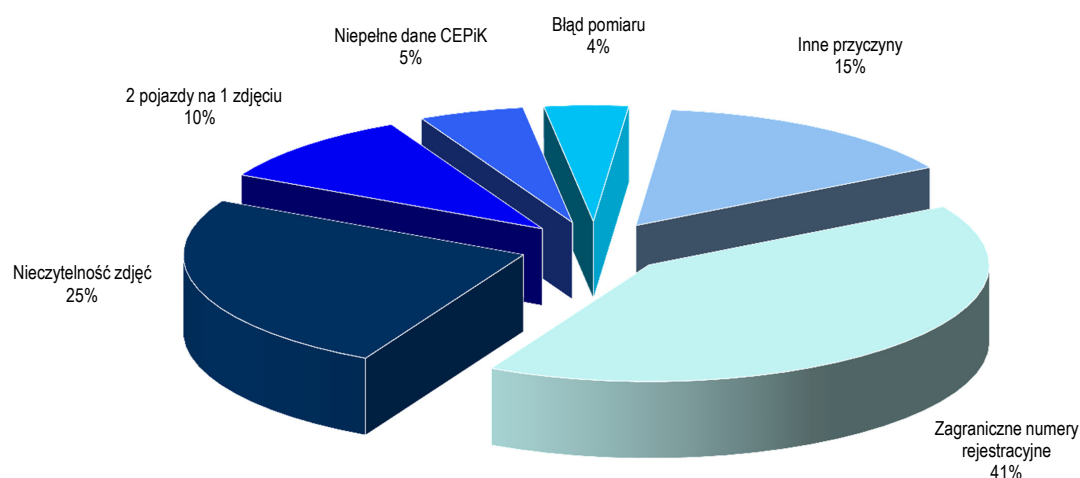
<sup>62</sup> W opinii NIK, dane nt. stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przedstawiane przez Policję (SEWiK), ze względu na fakt, iż nie obejmują wszystkich zdarzeń drogowych, a także ze względu na błędy popełniane przy wprowadzaniu oraz przetwarzaniu danych, nie mogą stanowić kompletnego i w pełni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

<sup>63</sup> Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, analizy mające na celu potwierdzenie zasadności lokalizacji fotoradaru muszą zostać powtórzone po upływie 40 miesięcy od wyboru danej lokalizacji.

<sup>64</sup> Przedstawione dane dotyczące powodów odrzuceń zdjęć odnoszą się do okresu luty 2012 r. – marzec 2013 r.

## Wykres nr 3

## Struktura przyczyn niewykorzystania zdjęć z fotoradarów



Źródło: opracowanie własne NIK

Obecnie brak jest odpowiednich przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców<sup>65</sup> mandatów karnych kredytowanych i istnieje tylko możliwość nakładania grzywnien w formie mandatu gotówkowego. W związku z powyższym, prowadzenie postępowania drogą korespondencyjną jest nieuzasadnione. Ponadto zachodzi problem w postaci wymiany informacji pomiędzy CANARD a zagranicznymi podmiotami rejestrującymi pojazdy w celu ustalenia ich właścicieli bądź posiadaczy.

Procedury wymiany informacji w ww. zakresie (w ramach UE) zostały określone w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczącej przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego<sup>66</sup>, na podstawie której w poszczególnych państwach członkowskich mają zostać zorganizowane tzw. punkty kontaktowe przekazujące dane na temat pojazdów i ich właścicieli. Pracownicy GI uczestniczyli w konsultacjach dotyczących transpozycji ww. dyrektywy do polskiego porządku prawnego oraz prowadzone były prace analityczne<sup>67</sup> mające na celu stworzenie wymagań technicznych i prawnych funkcjonalności pozwalających na przekazywanie danych między systemem centralnym CANARD a krajowym punktem kontaktowym.

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

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

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

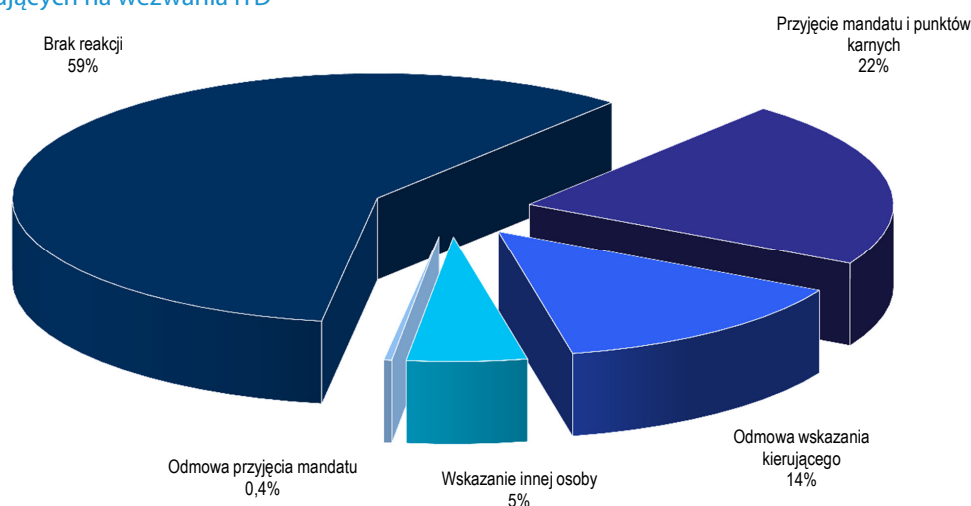
<sup>66</sup> Dz. U. L 288 z 5.11.2011, s.1. Termin wprowadzenia dyrektywy do krajowych systemów prawnych został określony na dzień 7 listopada 2013 r.

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

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

Wykres nr 4

## Reakcja kierujących na wezwania ITD



Źródło: opracowanie własne NIK

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., w wyniku postępowań prowadzonych, w związku z ujawnionymi za pomocą urządzeń rejestrujących naruszeniami przepisów ruchu drogowego w zakresie przekraczania dopuszczalnej prędkości GITD<sup>69</sup>:

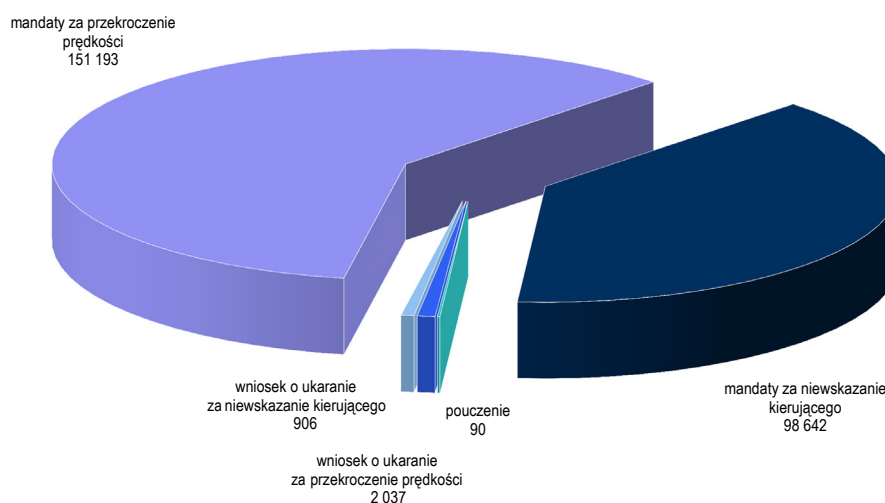
- nałożył 151 193 mandaty na kwotę 33 870,7 tys. zł za wykroczenie wymienione w art. 92a Kodeksu wykroczeń;
- nałożył 98 642 mandaty na kwotę 32 702,2 tys. zł za wykroczenie wymienione w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń;
- skierował do sądów 2 037 i 906 wniosków o ukaranie w sprawie wykroczeń wymienionych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

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

<sup>69</sup> Wg danych przekazanych przez CANARD.

## Wykres nr 5

## Działania ITD wobec sprawców wykroczeń



Źródło: opracowanie własne NIK

NIK zauważa, że ponad 98 tys. sprawców ujawnionych przypadków niestosowania się do ograniczeń prędkości, tj. blisko 40% wszystkich dotychczas ukaranych, nie zostało ukaranych mandatem za to wykroczenie (tym samym nie dostało też punktów karnych), bo właściciele pojazdów odmawiali wskazania kierującego pojazdem. O możliwości zastosowania takiego rozwiązania byli oni informowani przez ITD, która przesyłała im wariantowe oświadczenia, będące podstawą do ukarania. W ocenie NIK, tak duża skala odmów wskazuje, że obecne rozwiązania w tym zakresie nie funkcjonują prawidłowo. Biorąc pod uwagę obowiązujące przepisy oraz fakt, że przy występującej skali naruszeń, możliwość skutecznego ścigania osób popełniających wykroczenia jest ograniczona, należałoby rozważyć zmianę trybu odpowiedzialności w tym zakresie. NIK wskazuje, że jednym z proponowanych kierunków działań, mogących rozwiązać problem rozdźwięku pomiędzy automatyzacją systemu a czasochłonnością i skomplikowaniem postępowania w sprawach o wykroczenia, jest przeniesienie odpowiedzialności za ujawniane niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego na grunt procedury administracyjnej. Tryb procedury właściwej w sprawach o wykroczenia, mając niewątpliwy walor zapewnienia gwarancji proceduralnych, charakteryzuje się cechami, które w znacznym stopniu wpływają na ograniczenie skuteczności egzekwowania odpowiedzialności za czyny mające charakter masowy. Doświadczenia GITD, a także innych krajów, wskazują, że tryb ten nie przystaje do skali rejestrowanych naruszeń wykroczeń drogowych - ustalenie sprawcy jest procesem długotrwałym, a często także niewykonalnym w praktyce. W istocie prowadzi do karania na skalę masową właściciela pojazdu za odmowę wskazania kierującego, a nie sprawcy, za niestosowanie się do ograniczeń prędkości. Kwestia ta została szerzej omówiona na str. 14 i 51 Informacji.

W wyniku analizy danych dotyczących procedowania przez GITD, w okresie objętym kontrolą, w sprawie ujawnionych naruszeń przepisów ruchu drogowego ustalono, że na poszczególnych etapach realizacji ww. spraw występowały zaległości w postaci skumulowanej liczby czynności pozostałych do wykonania<sup>70</sup>, co skutkowało m.in. stałym wzrostem liczby spraw niezakończonych.

<sup>70</sup> Np. w okresach 1 kwietnia 2012 r. – 30 czerwca 2012 r. oraz 1 października 2012 r. – 31 grudnia 2012 r. liczba wykonanych zdjęć wyniosła odpowiednio 303 640 oraz 611 906, z czego tylko 129 263 i 463 036 zostało w podanych okresach wgrane do systemu informatycznego CANARD. Dowody stwierdzonych wykroczeń były wgrywane do systemu informatycznego dopiero w kolejnych kwartałach.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. liczba spraw otwartych wyniosła 433 842, podczas gdy na koniec wcześniejszych kwartałów wynosiła ona: 280 360 – 30 marca 2013 r., 166 887 – 31 grudnia 2012 r., 61 377 – 30 września 2012 r., 10 575 – 30 czerwca 2012 r. Z łącznej liczby spraw otwartych (wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.) najwięcej, tj. 271 317 znajdowało się na etapie korespondencji z obywatelami (wysyłanie wezwań, analiza odpowiedzi, przesyłanie monitów i ustalanie kierujących pojazdami w chwili wykroczenia).

W przypadku prowadzonych przez GITD spraw związanych z ujawnionymi naruszeniami przepisów ruchu drogowego stwierdzono również przypadki, w których poszczególne czynności nie zostały zrealizowane w terminach wynikających z przepisów art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń. Wg stanu na dzień 17 września 2013 r., z powodu przekroczenia terminów 180 i 90 dni od daty ujawnienia naruszeń (w przypadku wykroczeń określonych odpowiednio w art. 92a oraz 96 § 3 Kodeksu wykroczeń) GITD nie nałożył 72 337 mandatów karnych o szacunkowej wartości 19 433,6 tys. zł. Do sądów skierowano 222 z ww. spraw a odnośnie 61 122 spraw prowadzone były dalsze czynności mające na celu skierowanie do sądu wniosków o ukaranie<sup>71</sup>. W przypadku 11 115 spraw o szacunkowej wartości grzywien wynoszącej 2 555,9 tys. zł, stwierdzono natomiast, że z powodu przekroczenia jednego roku od daty popełnienia wykroczeń, upłynął termin ich karalności, w związku z czym przedmiotowe postępowania zostały zakończone bez zastosowania sankcji karnej w postaci mandatu lub punktów<sup>72</sup>.

Przyczynami powstających zaległości w procedowaniu spraw związanych z ujawnionymi wykroczeniami były w szczególności:

- niewystarczające zasoby kadrowe CANARD, w tym w szczególności Wydziału Postępowania;
- wzrost liczby ujawnianych wykroczeń wynikający z rozbudowy systemu i uruchamiania nowych urządzeń rejestrujących<sup>73</sup> oraz lepsza jakość zdjęć wykonywanych przez instalowane od 2012 r. urządzenia nowej generacji;
- stosowana przez sprawców wykroczeń praktyka celowego wydłużania postępowań, polegająca np. na: udzielaniu odpowiedzi z opóźnieniem, ignorowaniu pism GITD, wskazywaniu kolejnych osób jako kierujących pojazdem, przesyłaniu korespondencji nietypowej, zawierającej różne pytania i żądania pod adresem GITD;
- prowadzenie (w pierwszym okresie funkcjonowania CANARD) dokumentacji postępowań w formie papierowej bez zastosowania narzędzi informatycznych oraz brak powierzchni biurowej i niezbędnej liczby sprzętu komputerowego;
- brak pełnego wdrożenia docelowego systemu teleinformatycznego CANARD (planowany na 23 maja 2014 r.) oraz tymczasowe wykorzystywanie dwóch innych aplikacji nie posiadających wszystkich wymaganych funkcjonalności;
- okresowe wahania liczby ujawnianych wykroczeń polegające np. na dużym wzroście liczby spraw do procedowania w okresie letnim, co wynika z lepszych warunków pogodowych i jakości zdjęć.

<sup>71</sup> W piśmie z dnia 9 września 2013 r. (znak: CAN.116.22.2013.0254) skierowanym do Dyrektora Generalnego GITD, Dyrektor CANARD wskazał, że aktualny stan kadrowy pozwala na „przepracowanie” tylko ok. 1% spraw, w przypadku których upłynął termin nałożenia mandatów i które powinny zostać skierowane do sądu.

<sup>72</sup> Przedstawione dane liczbowe dotyczą spraw procedowanych w systemie FET Traffic i w Centralnym Systemie Przetwarzania Danych CANARD. Pierwszy z wykorzystywanych przez GITD systemów – GdŻ nie zapewniał możliwości raportowania w tym zakresie.

<sup>73</sup> Obowiązek rozbudowy systemu do docelowej liczby 478 urządzeń rejestrujących wynika w szczególności z umowy o dofinansowanie projektu Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym.



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

- podejmowano działania w celu zwiększenia stanu zatrudnienia CANARD;
- oddelegowano z innych komórek organizacyjnych GITD 38 pracowników na okres od 1 lipca 2013 r. do 30 września 2013 r. do Wydziału Postępowań CANARD oraz dokonano wewnętrznych przesunięć pracowników CANARD w celu zwiększenia liczby osób prowadzących postępowania w sprawach ujawnionych wykroczeń;
- podpisano umowę nr 396/2012 z dnia 23 października 2012 r. z Konsorcjum Wykonawców<sup>74</sup>, na podstawie której zlecono podmiotowi zewnętrznemu usługi wydruku, konfekcjonowania, kopertowania i doręczania korespondencji związanej z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia;
- wdrożono do wykorzystania dwa kolejne, tymczasowe systemy informatyczne oraz prowadzono prace nad zdefiniowaniem funkcjonalności i wdrożeniem docelowego systemu teleinformatycznego CANARD zapewniającego maksymalną automatyzację procesu obsługi wykroczeń.

W efekcie oddelegowania od dnia 1 lipca 2013 r. pracowników z innych komórek organizacyjnych GI, wg stanu na dzień 6 września 2013 r., odnotowano wzrost czynności zrealizowanych na poszczególnych etapach procedowania spraw związanych z ujawnionymi naruszeniami przepisów ruchu drogowego<sup>75</sup>. Jednocześnie, wzrost liczby spraw procedowanych przez Wydział Postępowań skutkowało zwiększeniem liczby zapytań ze strony obywateli kierowanych w formie e-mail (ponad 500%), telefonicznej (około 300%) oraz osobistych wizyt petentów (ponad 200%) obsługiwanych przez Wydział Ogólny CANARD. W związku z powyższym w CANARD opracowane zostały alternatywne scenariusze wzmocnienia Wydziału Ogólnego obejmujące m.in. zwiększenie liczby etatów/oddelegowanie 12 pracowników lub zlecenie zadań związanych z obsługą telefoniczną podmiotowi zewnętrznemu.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. łączna kwota dochodów wykonanych przez GITD z tytułu działalności CANARD<sup>76</sup> wyniosła 62 287 tys. zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą wykonano dochody w wysokości:

<sup>74</sup> W składzie: Poczta Polska S.A., Polska Telefonia Komórkowa – Centertel Sp. z o.o., Itella Information Sp. z o.o.

<sup>75</sup> 468 988 spraw niezakończonych wg stanu na dzień 6 września 2013 r.

<sup>76</sup> Dane liczbowe dot. dochodów zostały przedstawione w oparciu o materiały przekazane przez Biuro Finansowo-Gospodarcze (BFG) GITD. W związku z faktem, że w BFG nie była prowadzona ewidencja analityczna w rozbiciu na poszczególne artykuły Kodeksu wykroczeń, przedstawiona kwota zawiera zarówno dochody wykonane z tytułu mandatów nałożonych przez GITD za przekroczenia dozwolonej prędkości, jak i mandaty nałożone w związku z prowadzonymi kontrolami ruchu drogowego (tj. za inne naruszenia przepisów ruchu drogowego).

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

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

Wg stanu na dzień 4 września 2013 r. w ramach windykacji zaległości powstałych z tytułu niezapłaconych mandatów nałożonych przez CANARD, w GI wystawiono 17 401 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 4 827,2 tys. zł, co stanowiło 24,5% kwoty zaległości pozostałych na koniec okresu objętego kontrolą. Stwierdzono również, że w dalszym ciągu wystawiane są tytuły wykonawcze w stosunku do zaległości za lata 2011–2012 (wg stanu na dzień 4 września 2013 r. wystawiono tytuły wykonawcze na kwotę 4 384,4 tys. zł, co stanowi 32,6% łącznej kwoty zaległości na koniec 2012 r. – 13 437,7 tys. zł).

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

GITD nałożył 151 193 mandaty karne za wykroczenie wymienione w art. 92a Kodeksu wykroczeń, w przypadku których dodatkową sankcją było nałożenie na kierujących pojazdami punktów karnych za naruszenia przepisów ruchu drogowego. Informacje o nałożonych punktach powinny być niezwłocznie przekazywane przez GITD do Policji w formie kart rejestracyjnych (tzw. kart MRD-5<sup>77</sup>) na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego<sup>78</sup>. Wg stanu na dzień 13 sierpnia 2013 r. GITD przesłał do Policji 118 863 karty MRD-5, natomiast w ogóle nie zostało wygenerowanych i przekazanych do Policji 32 330 kart rejestracyjnych. W wyniku badania próby 87 378<sup>79</sup> zawiadomień przekazanych przez GITD w okresie objętym kontrolą ustalono, iż:

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

<sup>77</sup> Obecnie PRD-5.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 488. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, przedmiotowy obowiązek był określony w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998 ze zm.).

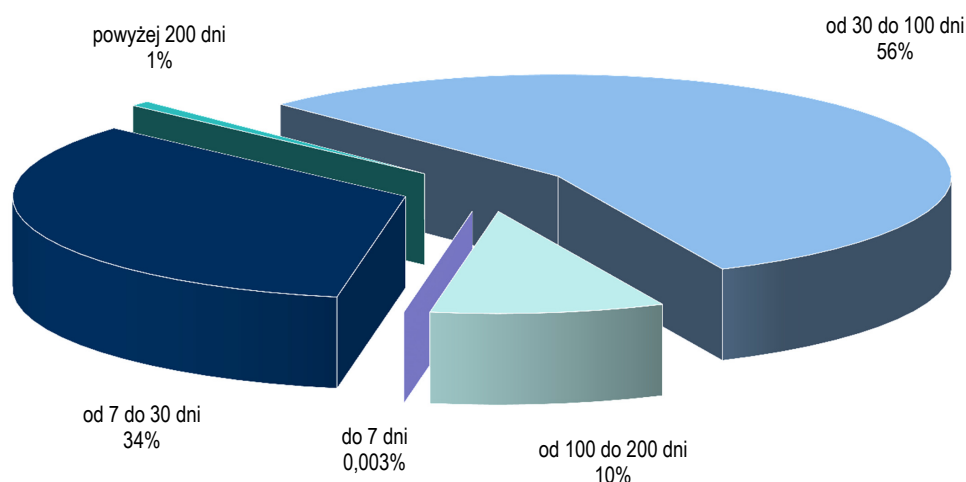
<sup>79</sup> Badaniem objęto wszystkie karty rejestracyjne przekazane wg stanu na dzień 4 lipca 2013 r., które zostały wygenerowane z wykorzystaniem systemów informatycznych GITD.



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

Wykres nr 6

## Terminy wysyłania kart Mrd-5



Źródło: opracowanie własne NIK

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

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

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

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

Z informacji udzielonej NIK przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynika, iż problemy i wątpliwości dotyczące zakresu kompetencji i zadań realizowanych przez GITD, wynikające z rozbieżności stanowisk sądów w sprawach, w których występuje Główny Inspektor Transportu Drogowego, opinii i stanowisk Prokuratora Generalnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, wykraczają poza kwestie dotyczące doprecyzowania kompetencji Głównego Inspektora Transportu Drogowego w sprawach o wykroczenia. W Ministerstwie TBiGM zgromadzono i przeanalizowano szereg materiałów i dokumentów obejmujących działania Inspekcji Transportu Drogowego. Prowadzone prace zmierzają do znalezienia takiego rozwiązania i takiej konstrukcji prawnej, które umożliwią skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów w ruchu drogowym. Przedmiotowe działania, w opinii MTBiGM, mają na celu zidentyfikowanie obszarów, w których niezbędne jest wprowadzenie zmian obowiązujących regulacji prawnych oraz stworzenie przede wszystkim skutecznego systemu odpowiedzialności za naruszenia przepisów dotyczących ograniczenia prędkości. W następstwie dokonanych ustaleń zostaną przygotowane stosowne zmiany przepisów likwidujące zidentyfikowane luki prawne w zakresie kompetencji Głównego Inspektora Transportu Drogowego.

### 3.2.3. Ochrona danych osobowych uczestników postępowań wyjaśniających

W GI opracowano i wdrożono do stosowania wzory dokumentów wykorzystywanych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia ujawnione za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących, tj. w obszarze, w którym dotychczas nie zostało wydane rozporządzenie wykonawcze wymagane na podstawie art. 129g ust. 5<sup>80</sup> ustawy Prawo o ruchu drogowym. Przedmiotowe wzory oparto o przepisy regulujące kwestie postępowania w sprawach o wykroczenia, tj.: ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>81</sup>, ustawę Prawo o ruchu drogowym oraz rozporządzenia: Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r.<sup>82</sup> i Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r.<sup>83</sup> w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego. Pierwotny wzór formularzy (przyjęty w lipcu 2011 r.) ulegał w toku bieżącej działalności CANARD modyfikacjom i zmianom, które wynikały m.in. z doświadczeń w zakresie korespondencji prowadzonej z obywatelami oraz z potrzeby dostosowania formularzy do budowanego systemu informatycznego.

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

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

<sup>80</sup> Minister właściwy do spraw transportu, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem sprawiedliwości, uwzględniając zakres niezbędnych danych oraz konieczność zapewnienia jednolitości dokumentów, powinien określić w drodze rozporządzenia wzory dokumentów stosowanych przez GITD w postępowaniu w sprawach o wykroczenia.

<sup>81</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.

<sup>82</sup> Dz. U. z 2002 r., Nr 236, poz. 1998 ze zm.

<sup>83</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 488.

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

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

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

### 3.2.4. Inne ustalenia

#### Struktura organizacyjna Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, w strukturze GI zostały wyodrębnione delegatury terenowe, odpowiadające m.in. za realizację zadań związanych z ujawnianiem wykroczeń dotyczących przekraczania dopuszczalnej prędkości. Ustalono, że wg stanu na dzień zakończenia kontroli, struktura organizacyjna delegatur nie została dostosowana do wymogów regulaminu organizacyjnego GI określonego w zarządzeniu nr 43/2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 listopada 2012 r.<sup>84</sup>. W poszczególnych delegaturach funkcjonowały tylko Wydziały: Elektronicznego Poboru Opłat oraz Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym, natomiast nie wyodrębniono pozostałych komórek organizacyjnych wymienionych w § 26 ust. 2 ww. zarządzenia<sup>85</sup> oraz nie powołano naczelników delegatur, o których mowa w art. 52 ust. 1b utd. Ustalono, że przyczyną niedostosowania struktury delegatur było niezakończenie uzgodnień między Ministrami Administracji i Cyfryzacji oraz Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie planowanego przejścia przez delegatury terenowe GI zadań i kompetencji Wojewódzkich Inspektoratów Transportu Drogowego (WITD) oraz brak środków finansowych na ten cel w planie finansowym GITD na 2013 r.<sup>86</sup>.

W ocenie NIK równoległe funkcjonowanie WITD oraz delegatur terenowych GI jest niecelowe oraz ekonomicznie nieuzasadnione. Ujednoczenie struktur ITD (np. poprzez przejście zadań WITD przez delegatury terenowe zgodnie z założeniami obowiązującego regulaminu organizacyjnego GI) mogłoby pozytywnie wpłynąć na możliwość dyslokowania oraz zarządzania siłami i środkami ITD w poszczególnych rejonach kraju oraz na racjonalizację wydatków na utrzymanie tych struktur<sup>87</sup>.

NIK ustaliła, iż Główny Inspektor Transportu Drogowego od 2011 r. zwracał uwagę na problemy dotyczące sprawnego, ekonomicznego oraz skutecznego zarządzania ITD. Zdaniem NIK, przejawem

<sup>84</sup> Dz. Urz. MTBiGM poz. 83. Przedmiotowe zarządzenie obowiązuje od dnia 20 listopada 2012 r.

<sup>85</sup> Wydział Kontroli Inspekcyjnej, Wydział Prawny, Wydział Administracyjny, Wydział Gospodarki Finansowej, Wieloosobowe Samodzielne Stanowisko do spraw Informatyki, zespoły terenowe.

<sup>86</sup> Likwidacja WITD i przejście ich zadań przez delegatury terenowe GITD skutkowałaby koniecznością przeniesienia środków finansowych na utrzymanie tych podmiotów ujmowanych dotychczas w części 85 budżetu państwa Budżety Wojewodów, do części 39 Transport – Główny Inspektorat Transportu Drogowego.

<sup>87</sup> Z szacunków GITD wynika, że ujednoczenie struktur terenowych ITD skutkowałoby oszczędnościami w kwocie 6-7 mln zł rocznie, m.in. z tytułu redukcji zatrudnienia na stanowiskach pomocniczych oraz kierowniczych.

podjętych przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, działań naprawczych jest złożony projekt ustawy o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>88</sup>.

Postulowane w projekcie rozwiązanie zakłada likwidację dualizmu struktur poprzez ich redukcję, tj. likwidację 16 wojewódzkich inspektoratów transportu drogowego i przeniesienie wszystkich zadań i kompetencji kontrolnych do już funkcjonujących 10 delegatur terenowych GI. Według ustaleń NIK projekt przedmiotowej ustawy został zgłoszony przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu 21 maja 2012 r. Projekt znajduje się na etapie procedowania w Rządowym Centrum Legislacji (aktualny etap, na którym trwają prace – Komitet Stały Rady Ministrów – protokół ustaleń nr 6/2013 z dnia 11 lutego 2013 r.)<sup>89</sup>.

### ■ Stan zatrudnienia pracowników GI obsługujących system nadzoru nad ruchem drogowym

W pierwszym półroczu 2013 r., przeciętne zatrudnienie pracowników GI odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym wyniosło 200 osób<sup>90</sup> (w tym 89 osób w CANARD i 111 w delegaturach)<sup>91</sup> i było o 100 osób niższe od szacowanego w uzasadnieniu do ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>92</sup>. Środki na sfinansowanie m.in. wzrostu zatrudnienia w GI zostały zaplanowane w poz. 63 rezerw celowych budżetu państwa – *Wdrożenie systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym*<sup>93</sup>.

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

Decyzja w sprawie przyznania środków finansowych na zwiększenie stanu zatrudnienia w CANARD (40 osób od 1 listopada 2013 r. i 10 osób od 1 grudnia 2013 r.) została podjęta przez MF dopiero w dniu 15 października 2013 r. i nie obejmowała pełnej liczby etatów wskazanej w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym.

<sup>88</sup> Projekt z dnia 12 listopada 2012 r. w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UA 19.

<sup>89</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/45287/katalog/45316>

<sup>90</sup> Ponadto zawarto jedną umowę o dzieło.

<sup>91</sup> W latach 2011 i 2012 przeciętne zatrudnienie pracowników realizujących ww. zadania wynosiło odpowiednio 101 i 206 osób.

<sup>92</sup> Druk sejmowy nr 3179 z dnia 8 czerwca 2010 r.

<sup>93</sup> Ustawa budżetowa na 2013 r. z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169).

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

#### Audyty i kontrola wewnętrzna realizacji zadań GI związanych z fotoradarami

W okresie objętym kontrolą, obszar poddany niniejszej kontroli NIK nie był w GI objęty audytem, ani też czynnościami kontrolnymi w ramach instytucjonalnej kontroli wewnętrznej. W planie audytu wewnętrznego na rok 2013 ujęte zostało zadanie audytowe z obszaru *Nadzór nad ruchem drogowym* pt. *Prowadzenie czynności wyjaśniających i przygotowywanie wniosków o ukaranie w sprawach o wykroczenia ujawniane za pomocą urządzeń rejestrujących*. Planowany termin realizacji ww. zadania to III/IV kwartał 2013 r.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2013 r., do GITD wpłynęło 77 skarg związanych z realizowanymi przez ten podmiot zadaniami dotyczącymi ujawniania za pomocą urządzeń rejestrujących wykroczeń w zakresie przekraczania limitów prędkości. W wyniku analizy dokumentacji wszystkich ww. spraw, nie stwierdzono przypadków rozpatrywania skarg w sposób naruszający przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>94</sup>. Ustalono natomiast, że trzy skargi dotyczyły opieszałości działania GITD, tj. nienałożenia mandatów karnych, pomimo złożenia przez obywateli oświadczeń o przyjęciu grzywien za popełnione wykroczenia. Z dokumentacji ww. spraw wynika, że przyczyną nienałożenia mandatów był brak możliwości terminowego procedowania przez CANARD w przypadku wszystkich ujawnionych wykroczeń. Ze względu na zaistniałą sytuację, we wszystkich trzech ww. przypadkach, na podstawie art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>95</sup>, w stosunku do sprawców czynów ograniczono się do zastosowania pouczenia.

#### Usterki, uszkodzenia lub niesprawności urządzeń rejestrujących

W okresie objętym kontrolą wystąpiło łącznie 639 przypadków usterek, uszkodzeń lub niesprawności urządzeń rejestrujących (wraz z obudowami i masztami) skutkujących przerwą w pracy tych urządzeń, w tym 78 uszkodzeń spowodowanych aktami wandalizmu (m. in. podpalenia, kradzieże, włamania, zamalowanie obiektywu). Wynikające z ww. zdarzeń przerwy w pracy fotoradarów wynosiły od jednego dnia do kilku miesięcy, a w 13 przypadkach wystąpiła szkoda całkowita. Na naprawę uszkodzeń powstałych w wyniku aktów wandalizmu wydatkowano łącznie 465 tys. zł. Dziewięć przypadków uszkodzeń urządzeń rejestrujących (wraz z obudowami i masztami) nastąpiło w wyniku kolizji drogowych.

<sup>94</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

<sup>95</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.



## Zdjęcie nr 3

Uszkodzony maszt w miejscowości Nowe Miasteczko (woj. lubuskie)



Źródło: materiały kontrolne NIK

### Wykorzystanie nieoznakowanych pojazdów służbowych GI

Inspekcja Transportu Drogowego jest uprawniona do kontroli ruchu drogowego w odniesieniu do kierującego pojazdem, który naruszył przepisy ruchu drogowego, w przypadku zarejestrowania tego naruszenia przy użyciu m.in. zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących (art.129a ust.1 pkt 3 lit. b ustawy Prawo o ruchu drogowym). NIK zwraca uwagę, iż w ustawie o transporcie drogowym nie określono zasad używania pojazdów oznakowanych i ewentualnie wyjątków dopuszczających możliwość używania pojazdów nieoznakowanych.

Kwestie dot. oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji zostały, zgodnie z upoważnieniem ustawowym (art. 69 ust. 5 ustawy o transporcie drogowym) określone w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego<sup>96</sup>. W § 9 ww. rozporządzenia określono wzór oznakowania pojazdów służbowych ITD, ale jednocześnie w jego ust. 4 wprowadzony został przepis dopuszczający użycie pojazdów niespełniających warunków oznakowania (tzw. pojazdów nieoznakowanych) do celów służbowych w wyjątkowych przypadkach.

<sup>96</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 402.



Zdjęcie nr 4

Pojazd służbowy GITD z zamontowanym urządzeniem rejestrującym



Źródło: GITD

GITD dysponuje 29 pojazdami wyposażonymi w mobilne urządzenia rejestrujące, w tym 22 pojazdami uprzywilejowanymi oraz 7 pojazdami technicznymi<sup>97</sup>. Pojazdy te są wykorzystywane przez CANARD oraz delegatury terenowe GI. Działania pojazdów wyposażonych w mobilne urządzenia rejestrujące prowadzone są w godzinach 6.00 – 14.00 i 14.00 – 22.00. Średni miesięczny czas pracy<sup>98</sup> tych pojazdów wynosił około 1600 godzin, rejestrując 246 081 naruszeń przepisów ruchu drogowego (ok 10% wszystkich zarejestrowanych przez będące w dyspozycji GITD urządzenia rejestrujące). Kontrola wykazała, iż przedmiotowe pojazdy są wykorzystywane w wytypowanych i uzgodnionych z jednostkami Policji punktach kontroli. Powyższe punkty kontrolne typowane były w miejscach, które z różnych przyczyn (technicznych, długotrwałości montażu stacjonarnych urządzeń rejestrujących) nie mogły być objęte nadzorem urządzeń stacjonarnych. Zaznaczyć przy tym należy, że stosowanie tego przepisu, zgodnie z jego treścią, może mieć miejsce tylko i wyłącznie w wyjątkowych przypadkach.

### 3.3 Propozycje zmian

Jak wskazano w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020<sup>99</sup>, Polska należy do państw o najwyższej liczbie ofiar wypadków drogowych w Europie. W latach 2002–2011 wypadki drogowe pochłonęły życie ponad 51 tysięcy osób, a dalsze ok 596 tysięcy osób zostało rannych. Choć dostrzec można pozytywny trend zmniejszania się ww. liczb w ciągu tej dekady (liczba zabitych w 2011 r. zmniejszyła się o 28%, a liczba wypadków o 26% w stosunku do roku 2002), to Polska nadal pozostaje krajem o niskim poziomie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

<sup>97</sup> Wg stanu na dzień 31 października 2013 r.

<sup>98</sup> W okresie od wprowadzenia do służby do października 2013 r.

<sup>99</sup> Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013 – 2020 Praca zbiorowa pod redakcją Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) Warszawa 2013 r.

Wskazany Program zwraca uwagę, że „prędkość jest kluczowym czynnikiem wpływającym na prawdopodobieństwo zaistnienia wypadków drogowych i skalę ich skutków”. Dostrzega się przy tym powszechny charakter zjawiska przekraczania dozwolonej prędkości w Polsce (obejmujące blisko połowę kierowców), a niemal co trzeci wypadek, którego skutkiem są ofiary śmiertelne jest wynikiem nadmiernej prędkości, bądź jej niedostosowania do warunków drogowych. Program wskazuje na potrzebę usprawnienia systemu zarządzania prędkością, którego częścią jest wymuszenie stosowania się kierujących do obowiązujących ograniczeń prędkości m.in. przy wykorzystaniu automatyzacji nadzoru nad ruchem. Do podstawowych warunków wpływających na skuteczną realizację działań związanych z zapewnieniem bezpiecznej prędkości Program zalicza potrzebę nowelizacji aktów prawnych odnoszących się do prędkości w ruchu drogowym, w tym modyfikacji trybu karania naruszeń istniejących ograniczeń prędkości, jak również prowadzenie badań i wymianę doświadczeń, w tym ocenę skuteczności zastosowanych rozwiązań i środków.

Ocena zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego powodowanych przez nadmierną prędkość znajduje również odzwierciedlenie w analizach Banku Światowego. Jak wskazuje ta organizacja w raporcie pn. *Przeгляд potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce*<sup>100</sup> przekraczanie dozwolonej prędkości jest od dawna uznany za kluczowy czynnik prowadzący do tragicznych wypadków drogowych, powołując się przy tym na wyniki badań i analiz wykonywanych przez takie organizacje jak: Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) czy OECD. Z badań przywołanych we wskazanym raporcie wynika, że zastosowanie fotoradarów poprawiło stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednocześnie jednak, wśród identyfikowanych przez Bank Światowy głównych przyczyn wypadków w Polsce wskazuje się brak skutecznego nadzoru nad ograniczeniami prędkości skutkujący stosunkowo dużą liczbą kierowców przekraczających dozwoloną prędkość. Zwraca się przy tym uwagę na rozdźwięk pomiędzy negatywnym przekazem medialnym a wysokim poparciem dla fotoradarów w poszczególnych społecznościach np. w USA, Australii i Wielkiej Brytanii. Wśród formułowanych w raporcie wniosków wskazuje się, że lepszy nadzór nad prędkością uzyskany za pomocą zmniejszenia limitów prędkości i egzekwowania ich przestrzegania, przyniesie duże i bardzo szybkie korzyści dla bezpieczeństwa ruchu drogowego i będzie stanowić uzupełnienie programu modernizacji infrastruktury.

**W ocenie NIK, biorąc pod uwagę obecne uwarunkowania prawno-organizacyjne, a także wyniki przeprowadzonej kontroli, należy rozważyć podjęcie działań (mających na celu zwiększenie skuteczności automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym) w następujących obszarach:**

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

<sup>100</sup> Raport opublikowany na stronie internetowej Banku Światowego pod adresem: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/06/18086434/country-report-poland-road-safety-management-capacity-review-raport-koncowy-przeгляд-potencjalu-w-zakresie-zarzadzania-bezpieczenstwem-drogowym-w-polsce>

## Skuteczność egzekwowania odpowiedzialności względem zagranicznych sprawców wykroczeń drogowych

Istotnym wyzwaniem pozostaje zapewnienie skutecznego mechanizmu egzekwowania odpowiedzialności zagranicznych sprawców naruszeń drogowych ujawnianych przy pomocy automatycznych systemów rejestracji. Problem ten dostrzeżony został już w raporcie końcowym projektu ESCAPE<sup>101</sup> w 2003 r., gdzie wskazuje się na wyniki badań sygnalizujące trudności związane zarówno z identyfikacją sprawców, jak i egzekwowaniem ich odpowiedzialności, w przypadkach rejestracji pojazdów zarejestrowanych poza granicami kraju popełnienia wykroczenia. W warunkach polskich, problem ten przybiera charakter dwojaki. Z jednej strony, GITD identyfikował, w swojej praktyce, problem wskazywania, przez wzywanych właścicieli pojazdów zarejestrowanych w ramach automatycznego systemu rejestracji naruszeń, cudzoziemców jako osób, które miały w danym okresie prowadzić pojazd. Ponadto, wśród identyfikowanych naruszeń występują przypadki, gdy czyn ten popełniany jest przy użyciu pojazdów zarejestrowanych poza granicami kraju. Warto przy tym podkreślić, że zagraniczne tablice rejestracyjne należały do najczęściej występujących powodów odrzucenia zapisów z urządzeń rejestrujących (41 % liczby wszystkich odrzuconych zapisów). Problemy w tym zakresie związane są zarówno z brakiem przepisów pozwalających na nakładanie na cudzoziemców<sup>102</sup> mandatów karnych kredytowanych<sup>103</sup>, jak i brakiem skutecznych mechanizmów transgranicznej wymiany informacji pozwalających na ustalenie właściciela bądź posiadacza pojazdu.

Przyjęcie, na poziomie Unii Europejskiej, przepisów ustanawiających procedury wymiany informacji<sup>104</sup> powinno przyczynić się do stopniowego rozwiązania ww. problemu w zakresie identyfikacji sprawców naruszeń określonych przepisów ruchu drogowego, w tym przekroczenia dopuszczalnej prędkości i niezastosowania się do czerwonego sygnału świetlnego, popełnionych przy wykorzystaniu pojazdów zarejestrowanych w innych państwach członkowskich UE. Przyjęte przepisy zobowiązały państwa członkowskie do wdrożenia systemu automatycznej, transgranicznej wymiany informacji w zakresie danych rejestracyjnych pojazdów oraz danych właścicieli lub posiadaczy pojazdów w przypadkach odnotowanych naruszeń przepisów ruchu drogowego w państwie członkowskim innym niż państwo rejestracji pojazdu. Zgodnie z przyjętą w tych przepisach procedurą, dostęp uprawnionych organów krajowych do informacji będzie odbywał się za pośrednictwem krajowego punktu kontaktowego. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia ww. systemu w terminie do dnia 7 listopada 2013 r. W chwili sporządzenia niniejszej informacji, w Polsce trwał proces legislacyjny mający na celu realizację ww. obowiązku<sup>105</sup>. Warto przy tym zauważyć także, iż projekt ustawy mający na celu transpozycję omawianych

<sup>101</sup> Projekt realizowany przez konsorcjum ESCAPE. Koordynatorzy projektu: Technical Research Centre of Finland (VTT), Communities and Infrastructure. Instytucje partnerskie w ramach projektu: Bundesanstalt für Strassenwesen (BASt), Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), Kuratorium für Verkehrssicherheit (KfV), Institute for Road Safety Research (SWOV), The Institute of Traffic Planning and Traffic Engineering (TUW-IVV), Institute of Transport Economics (TØI), University of Groningen (RUG), Transport Research Laboratory (TRL), Swedish National Road and Transport Research Institute (VTI), Aristotle University of Thessaloniki (AUTH) Centrum Dopravního Vyzkumu S. A. (CDV).

<sup>102</sup> Słowo „cudzoziemiec” jest rozumiane, na potrzeby tego opracowania, jako osoba, która czasowo przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub nie ma stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

<sup>103</sup> Zgodnie z art. 98 § 3 ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, mandatem karnym kredytowanym nie może być nałożona grzywna wobec osoby czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu.

<sup>104</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczącej przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

<sup>105</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1991.

przepisów prawa UE przewiduje m.in. wprowadzenie zmiany do ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, poprzez wprowadzenie nowego przepisu przewidującego możliwość nakładania mandatu karnego kredytowanego również wobec osoby, o której mowa w § 2 art. 98 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (tj. czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu), będącej „obywatelem innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub mającej miejsce stałego zamieszkania lub pobytu na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej.”<sup>106</sup> Jednocześnie jednak, nierozwiązany pozostaje problem egzekwowania odpowiedzialności w związku z rejestracją naruszenia przepisów ruchu drogowego przy wykorzystaniu pojazdu zarejestrowanego w państwach spoza Unii Europejskiej i egzekwowania odpowiedzialności wobec sprawców naruszeń pochodzących z tych państw. W świetle powyższego NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań mających na celu zwiększenie skuteczności egzekwowania naruszeń rejestrowanych w systemie automatycznym wobec ww. sprawców. NIK wskazuje przy tym, że efekt ten może być osiągnięty poprzez wprowadzenie rozwiązań umożliwiających sprawdzenie w Systemie Centralnym CANARD, odprawianych na przejściach granicznych, pojazdów zarejestrowanych w państwach spoza Unii Europejskiej, i w przypadku pozytywnej weryfikacji nałożenie mandatu karnego (gotówkowego). Zdaniem NIK, analizie poddać należy podjęcie następujących działań: zlokalizowanie na przejściach granicznych z Rosją, Białorusią i Ukrainą stanowisk kontrolnych gdzie wyznaczeni pracownicy GI, mający dostęp do Systemu Centralnego CANARD, mogliby weryfikować czy, dla danego pojazdu, który jest odprawiany na przejściu granicznym, nie zarejestrowano wykroczenia z wykorzystaniem stacjonarnego lub mobilnego urządzenia rejestrującego. W przypadku pozytywnej identyfikacji na kierowcę pojazdu nakładany byłby mandat gotówkowy zgodnie z obowiązującym prawem przez uprawnionego pracownika GI. W ocenie NIK, przyjęcie powyższego rozwiązania wiązałoby się z koniecznością zwiększenia zasobów GI dedykowanych tylko do realizacji takich działań oraz zapewnienie odpowiedniego zaplecza technicznego, logistycznego i informatycznego w rejonie przejść granicznych. Zdaniem NIK, alternatywnym rozwiązaniem może być nadanie stosownych upoważnień funkcjonariuszom Straży Granicznej (SG) lub Służby Celnej (SC) do Systemu CANARD, gdzie wstępnie przetworzone dane (odczytane poprawnie nr rejestracyjne i zdjęcia dokumentujące wykroczenia) byłyby udostępniane SG i SC, których funkcjonariusze mogliby samodzielnie weryfikować pojawiające się na przejściu pojazdy i nakładać grzywny w drodze mandatu w oparciu o posiadane uprawnienia ustawowe. Przyjęcie takiego rozwiązania wymagałoby przeprowadzenia zmian ustawowych nadających służbom kontroli granicznej lub celnej uprawnienia do nakładania kar przy wykorzystaniu danych zarejestrowanych przez CANARD. Ponadto w przypadku przekazania obowiązku sprawdzania i nakładania grzywn w drodze mandatu przez SG lub przez SC należy dokładnie przeanalizować możliwości realizacji zadań przez te służby w kontekście zobowiązań dot. czasu w jakim obowiązane są dokonywać odpraw na przejściach granicznych zgodnie z obowiązującym prawem oraz umowami bilateralnymi o ruchu granicznym.

<sup>106</sup> Art.5 pkt 2 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1991.



### Tryb egzekwowania odpowiedzialności za czyny polegające na przekroczeniu dozwolonej prędkości.

W polskim systemie prawnym czyny polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, jak również niestosowaniu się do sygnałów świetlnych są wykroczeniami. Taka klasyfikacja powoduje, że odpowiedzialność ich sprawców jest egzekwowana w ramach procedury określonej w ustawie Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Z perspektywy egzekwowania odpowiedzialności za czyny mające charakter masowy, tryb ten charakteryzuje się rozwiązaniami mającymi zarówno zalety, jak i wady. Niewątpliwie do największych atutów tego mechanizmu należą gwarancje proceduralne, jakie niesie on za sobą w toku postępowania o stwierdzenie sprawcy, przypisanie winy oraz wymierzenia kary. Jak podkreśla Rada Legislacyjna „szeroko rozumiana procedura karna (w tym wykroczeniowa) gwarantuje: rozpoznanie sprawy przez niezawisły sąd, prawo do obrony oraz rozdzielenie funkcji oskarżenia i orzekania”<sup>107</sup>. Jednocześnie jednak doświadczenia wynikające z egzekucji odpowiedzialności z tytułu naruszeń w ruchu drogowym rejestrowanych przez tzw. fotoradary wskazują w tym przypadku na niską skuteczność obecnego mechanizmu. Jak wskazuje GITD, stosowanie trybu właściwego w sprawach wykroczeń nie przystaje do obecnych realiów, w tym w szczególności skali rejestrowanych wykroczeń drogowych. Podkreślenia przy tym wymaga, że w przypadku usunięcia nieprawidłowości w zakresie podwyższonych progów wyzwolenia zdjęć i przywrócenia stanu zgodnego z prawem, tj. ustawienia progów wyzwolenia zdjęć wykonywanych przez fotoradary na wysokość 10/11 km /h ponad określony dla danej lokalizacji limit ograniczenia prędkości, należy spodziewać się dalszego znacznego zwiększenia skali ujawnianych naruszeń. Tym samym poziom skuteczności w zakresie egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń będzie w obecnym stanie prawnym jeszcze mniej skuteczny, a działania podejmowane w tym celu nie będą koncentrować się na najpoważniejszych naruszeniach, stwarzających największe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, a egzekucja odpowiedzialności sprawców przybrać może de facto charakter losowy. Sytuacja ta nabiera tym większego znaczenia, że jak wskazuje GITD, utrzymanie obecnego reżimu odpowiedzialności za rejestrowane naruszenia uniemożliwia w praktyce uzyskanie efektu pełnej automatyzacji procesu egzekucji odpowiedzialności sprawców tych naruszeń przepisów.

Konstrukcja prawna wykroczenia powoduje, że warunkiem odpowiedzialności sprawcy za czyn jest przypisanie mu winy (art. 1 § 2 Kodeksu wykroczeń). Stwarza to w szczególności wyzwania w przypadku o którym mowa w art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń. Jak wskazuje GITD, ze zgromadzonych doświadczeń wynika, że ponad 60% wezwanych właścicieli pojazdów wskazuje jako prowadzących pojazd kolejne osoby lub osoby zamieszkałe poza granicami RP. Ostatecznie ustalenie sprawcy wykroczenia oraz ukaranie go mandatem jest procesem długotrwałym, a wykorzystywanie tego rodzaju praktyk po długiej wymianie korespondencji kończy się skierowaniem sprawy do sądu. Jeżeli szacunki CANARD są prawidłowe – liczba spraw kierowanych do sądów, po osiągnięciu pełnej sprawności systemu, skutkować może paraliżem wymiaru sprawiedliwości. Ponadto utrudnienie w tym przypadku dochodzenia odpowiedzialności sprawcy wynika z, częstokroć wyrażanej w literaturze przedmiotu oraz judykaturze wykładni art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, zgodnie z którą niewskazanie przez właściciela pojazdu podmiotu, któremu powierzył pojazd do kierowania lub używania określonym czasie, może być popełnione wyłącznie

<sup>107</sup> Opinia Rady Legislacyjnej z 22 lutego 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw, nr RL-0303-1/13.

jako wykroczenie umyślne. Przyjęcie takiej wykładni powoduje, że konieczne staje się udowodnienie właścicielowi pojazdu celowego wprowadzenia w błąd organów państwa, poprzez twierdzenie, że nie potrafi wskazać kierującego pojazdem. Udowodnienie tej przesłanki jest bardzo trudne, a niejednokrotnie niemożliwe w praktyce. Równocześnie jednak należy mieć także na względzie sytuacje, gdy dany pojazd jest wykorzystywany w danym okresie przez wiele osób, a właściciel nie prowadzi ewidencji jego wykorzystania. W takim przypadku, wraz z upływem czasu, właściciel pojazdu może, nawet mimo dołożenia należytej staranności, nie być w stanie wskazać, kto w danym momencie użytkował jego pojazd.

Długotrwałość postępowania wykroczeniowego ma także konsekwencje dla skuteczności egzekwowania odpowiedzialności sprawcy z perspektywy biegu terminów przedawnienia. Zgodnie z art. 45 §1 Kodeksu wykroczeń, karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok, a w przypadku, gdy w tym czasie wszczęto postępowanie, termin ten ulega przedłużeniu do 2 lat. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 97 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w przypadku stwierdzenia wykroczenia za pomocą urządzenia rejestrującego, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 180 dni od daty ujawnienia czynu.

Opisana sytuacja faktyczna wskazuje na potrzebę rozważenia możliwości modyfikacji obecnie stosowanego trybu egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów drogowych. Warto zauważyć, że już w 2003 r. w raporcie końcowym z projektu pn. „*Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego w Europie: efekty, środki, potrzeby i przyszłość*”<sup>108</sup> wskazano, że większość państw członkowskich Unii Europejskiej stosuje systemy mieszane uwzględniające zarówno procedurę karną, jak i administracyjną w zakresie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego. W raporcie tym zauważono także, że żaden system prawnokarny, z uwagi na swoją specyfikę, nie jest w stanie skutecznie i odpowiednio egzekwować odpowiedzialności sprawców wielkiej liczby rejestrowanych naruszeń przepisów ruchu drogowego. Dostrzeżono również, że automatyczne formy ujawniania naruszeń przepisów ruchu drogowego mogą łatwo przeciążyć każdy system prawny oparty na postępowaniach sądowych. Taki kierunek kształtowania trybu odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego zaobserwować można w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w tym we Włoszech, Austrii, Francji, Niemczech i Holandii<sup>109</sup>. Włoski kodeks drogowy przewiduje dwie kategorie odpowiedzialności: wg zasad procedury prawnokarnej za przestępstwa (np. jazda pod wpływem alkoholu) oraz administracyjną w przypadku wykroczeń administracyjnych (w tym np. przekroczenia dopuszczalnej prędkości). Sankcją za naruszenie przepisów jest kara grzywny, ale możliwe jest także wymierzenie innych sankcji np. zakaz prowadzenia pojazdu przez określony czas. W rozwiązaniu włoskim uwagę zwraca m.in. surowość sankcji, wiążąca się z zasadą, wedle której dwukrotne ukaranie w okresie 2 lat sprawcy za delikt administracyjny polegający na przekroczeniu dozwolonej prędkości w ruchu drogowym oznacza obligatoryjne odebranie prawa jazdy sprawcy. Ponadto, na właścicielu pojazdu, którym przekroczono dozwoloną prędkość, spoczywa obowiązek

<sup>108</sup> Tłumaczenie robocze na potrzeby niniejszej Informacji, nazwa właściwa: Traffic enforcement In Europe: effects, measures, needs and future”. Projekt finansowany przez Komisję Europejską ze środków Transport RTD Programme w ramach 4-go programu ramowego. Raport dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej pod adresem: [http://ec.europa.eu/transport/roadsafety\\_library/publications/escape\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/transport/roadsafety_library/publications/escape_final_report.pdf)

<sup>109</sup> Informacja nt rozwiązań w poszczególnych państwach członkowskich – wykorzystano dane m.in. zgromadzone przez CANARD.



wskazania uprawnionym organom, w terminie 70 dni, danych sprawcy naruszenia (nieuzasadnione niedotrzymanie powyższego obowiązku zagrożone jest administracyjną karą pieniężną o wysokości od 389 do 1559 Euro). W systemie francuskim, odpowiedzialność za naruszenia przepisów ruchu drogowego realizowana jest w reżimie prawa administracyjnego – organ stwierdzający naruszenie prawa uprawniony jest do nałożenia kary (pod rygorem natychmiastowej wykonalności), która podlega zaskarżeniu do organu, który nałożył karę, a w przypadku nieuwzględnienia, do organu wyższego stopnia. Dopiero wyczerpanie wszystkich środków zaskarżenia umożliwia wniesienie sprawy do sądu administracyjnego. Organy administracyjne są również w Austrii właściwe w sprawach o naruszenie przepisów ruchu drogowego (z wyłączeniem naruszeń, których skutkiem jest fizyczny uszczerbek osób). Kara grożąca za popełnienie naruszenia przepisów ruchu drogowego w tym kraju może zostać nałożona w drodze mandatu karnego, mandatu karnego zaocznego (doręczane osobie, która w ocenie organu z łatwością może wskazać sprawcę) lub nakazu karnego. Ostatnia ze wskazanych form znajduje zastosowanie m.in. w przypadkach wykrycia naruszenia w ramach automatycznej kontroli prędkości. W takim przypadku, organ może nałożyć grzywnę, od której przysługuje sprzeciw, do organu, który nałożył karę. W Holandii, już w 1989 r. przyjęto przepisy, które zmieniły tryb odpowiedzialności za część naruszeń przepisów ruchu drogowego z karnoprawnego na administracyjny (grzywny nakładane przez organy administracyjne przy zachowaniu możliwości odwołania do sądu). W literaturze przedmiotu<sup>110</sup> przywoływano argumenty na korzyść takiego rozwiązania, wskazując m.in. na lepsze przygotowanie organów administracyjnych do działania w I instancji w sprawach o charakterze masowym, jak również fakt, że w przypadku tej kategorii naruszeń kwestia winy czy złej woli nie jest pierwszorzędna. W Niemczech, reżim odpowiedzialności za naruszenia przepisów ruchu drogowego uzależniony jest od stopnia ich intensywności, w tym stwarzanego zagrożenia dla innych uczestników ruchu drogowego. Drobne wykroczenia drogowe nie są uznawane za czyny karalne, a odpowiedzialność za ich naruszenie realizowana jest na gruncie prawa administracyjnego. Natomiast w przypadku poważnych naruszeń przepisów drogowych zastosowanie znajduje odpowiedzialność na gruncie prawa karnego. Określenie punktu wagi danego wykroczenia drogowego leży w gestii ustawodawcy i prowadzonej przez niego polityki prawa (np. wyważenie umiarkowanego i znacznego przekroczenia prędkości).

Czerpiąc z pozytywnych doświadczeń innych państw członkowskich UE, jak również pamiętając o ograniczeniach związanych ze stosowaniem obecnie obowiązujących rozwiązań krajowych w zakresie trybu egzekwowania odpowiedzialności sprawców naruszeń przepisów ruchu drogowego, przeanalizować należy możliwość wprowadzenia zmian na gruncie prawa polskiego. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny (uzasadnienie do wyroku z 14 października 2009 r. sygn. Kp 4/09) „*dopuszczalność stosowania sankcji administracyjnych nie budzi co do zasady wątpliwości ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*” oraz, odwołując się do wcześniejszych orzeczeń Trybunału, wskazał na pozostawienie w gestii ustawodawcy możliwości wyłączenia spod reżimu odpowiedzialności karnej pewnych kategorii spraw „*nawet jeśli ich rozstrzygnięcie wiąże się niekiedy z zastosowaniem dolegliwych sankcji wobec jednostki*”.

Przyjęcie w takich przypadkach konstrukcji deliktu administracyjnego i związane z tym stosowanie procedury administracyjnej mogłoby w istotny sposób wpłynąć na przyspieszenie postępowania i zwiększenie skuteczności egzekwowania odpowiedzialności. W konsekwencji ułatwione zostałyby

<sup>110</sup> R. Widdershoven, *Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands*, vol 6.4 Electronic Journal Of Comparative Law, December 2002, <http://www.ejcl.org/64/art64-25.html>.

osiągnięcie efektu prewencyjnego postępowań w postaci świadomości nieuchronności kary, odciążenia sądów powszechnych w sprawach omawianych naruszeń, a także zmniejszenia kosztów prowadzonych postępowań (w doktrynie nie wydaje się podlegać dyskusji, że tryb administracyjny generuje znacznie niższe koszty postępowania, niż tryb sądowy). Egzekwowanie odpowiedzialności za popełnienie deliktu administracyjnego, w odróżnieniu od procedury prawnokarnej, ma charakter odformalizowany. Na gruncie procedury administracyjnej, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny „*subsumcja*<sup>111</sup> *stanu faktycznego sprowadza się do ustalenia, czy określone działanie wyczerpało znamiona wskazane w ustawie*”. Oznacza to w konsekwencji, że odpowiedzialność podmiotu określonego w ustawie (np. właściciela lub posiadacza pojazdu) nie jest uzależniona od przypisania mu winy, co znacząco ułatwia egzekwowanie prawa, w tym także przyspiesza rozpatrywanie spraw. Ponadto wśród atutów takiego rozwiązania wskazać można na fakt, że taka zmiana pozwoliłaby na podniesienie stopnia automatyzacji procesu nakładania kar oraz pełny nadzór nad windykacją należności w oparciu o system tzw. mikro rachunków (do każdej kary przypisany jest unikalny i indywidualny numer rachunku bankowego). Z drugiej jednakże strony należy dostrzec, że zmiana trybu postępowania niesie za sobą także zagrożenia. W takim przypadku obywatele zostaliby pozbawieni gwarancji proceduralnych właściwych w postępowaniach w sprawach o wykroczenia. Tryb administracyjny oznacza, że ten sam organ administracji jest właściwy zarówno w sprawie formułowania zarzutu naruszenia prawa wobec jednostki, jak i podjęcia decyzji w przedmiocie jej ukarania. Rola sądu administracyjnego, w tej procedurze, sprowadza się zaś do kontroli legalności decyzji o ukaraniu jednostki i jak wskazuje Rada Legislacyjna „*nie może być utożsamiana z rozpatrywaniem spraw przez sąd powszechny*”<sup>112</sup>. Wyzwanie to dostrzegł także Trybunał Konstytucyjny, który podkreślił, że ewentualna zmiana reżimu „*musi jednak opierać się na rzetelnym postępowaniu, toczącym się z zachowaniem gwarancji procesowych osoby, której to postępowanie dotyczy*”. Ustawodawca podejmując próbę depenalizacji czynu, musi tym samym uwzględnić wniosek, jaki Trybunał Konstytucyjny wywiódł z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>113</sup>, wedle którego „*racjonalizacji karania i ściągania, przez tworzenie w tym zakresie różnych trybów, musi towarzyszyć dbałość o stworzenie w takim wypadku dodatkowych instrumentów zapewniających proporcjonalność i efektywność ochrony interesu karanej administracyjnie jednostki*”.

**Biorąc powyższe pod uwagę, NIK wskazuje na zasadność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu modyfikację trybu odpowiedzialności za naruszenie przepisów ruchu drogowego w kierunku zapewnienia większej skuteczności systemu, rozumianej jako osiągnięcie efektu nieuchronności kary i szybkości jej wymierzania. NIK zwraca przy tym uwagę na charakter tej materii, który wymaga uwzględnienia koniecznego elementu proporcjonalności rozwiązań w stosunku do praw jednostki. Przywołując ponownie stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (w ww. uzasadnieniu do wyroku o sygn. Kp 4/09), zapewnienie bezpieczeństwa na drogach „nie może być osiągnięte środkami, które podlegają dyskwalifikacji z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego”.**

<sup>111</sup> Subsumpcja (pisane też „subsumcja”) – przyporządkowanie stanu faktycznego ustalonego w procesie stosowania prawa do sformułowanej w wyniku wykładni normy prawnej (inaczej: „proces kwalifikacji prawnej”; a także, choć nieściśle: „kwalifikacja prawna”).

W postępowaniu karnym subsumpcja czynu pod przepis prawny polega na zmianie abstrakcyjnej normy prawa karnego materialnego w normę skonkretyzowaną. Waltoś S. *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2008, s. 20-21.

<sup>112</sup> Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 22 lutego 2013 r. o projekcie założeń projektu ustawy o szczególnej odpowiedzialności za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz o zmianie niektórych ustaw (nr ref. RL-0303-1/13).

<sup>113</sup> Wyrok z dn. 4 października 2007 r. sygn.28183/03 Anghel przeciwko Rumunii.

**W ocenie NIK na szczególną uwagę zasługuje rozważenie możliwości przyjęcia podejścia mieszanego, różnicującego tryb odpowiedzialności w zależności od stopnia intensywności i poziomu zagrożenia generowanego przez dany rodzaj naruszenia przepisów w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.**

#### ■ Dostęp uczestników postępowania do zdjęć z urządzeń rejestrujących

Obecne rozwiązania prawne w zakresie stosowania procedury w sprawach o wykroczenia stwarzają także problem związany z brakiem jednoznacznego rozstrzygnięcia w kwestii dopuszczalności dostępu osoby podejrzanej do akt sprawy w toku czynności wyjaśniających. Wątpliwości w tym zakresie wynikają z konstrukcji art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, który nie recypował do procedury stosowanej w sprawach o wykroczenia przepisu art. 156 § 5 Kodeksu postępowania karnego, określającego prawo do dostępu do zgromadzonych akt sprawy na etapie postępowania przygotowawczego.

Odnosząc tę kwestię do działań prowadzonych przez GITD w sprawach dot. wykroczeń rejestrowanych przez tzw. fotoradary, problem ten w sposób szczególnie widoczny ujawnia się w sferze dostępu właścicieli pojazdów do wykonanych zdjęć. Zgodnie z art.129g ust. 2 pkt 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym, Inspekcja Transportu Drogowego wykonując zadanie ujawniania za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących wybranych naruszeń przepisów ruchu drogowego, rejestruje „obrazy naruszeń przepisów ruchu drogowego, i przetwarza (...) obraz pojazdu, którym naruszono przepisy ruchu drogowego, oraz wizerunek kierującego pojazdem, jeżeli został on zarejestrowany”. Tryb przetwarzania przez GITD utrwalonych obrazów, w tym także ich udostępniania, powinien być w myśl ww. ustawy (art.129g ust. 4) określony w drodze rozporządzenia wykonawczego. Nie zajmując się, w niniejszej Informacji, problemem dopuszczalności wprowadzenia takiej delegacji ustawowej i jej zakresu<sup>114</sup>, należy zauważyć, że wskazany wymóg ustawy został zrealizowany poprzez wydanie w dniu 23 kwietnia 2013 r. rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych. Wymieniony wyżej akt prawny określa procedurę dostępu do utrwalonych obrazów (§ 7), wskazując m.in., że warunkiem udostępnienia jest złożenie wniosku. W konsekwencji powyższej regulacji, GITD w toku prowadzonych czynności wyjaśniających nie przekazuje zdjęć wykonanych przez urządzenia rejestrujące wraz z wezwaniem kierowanym do właściciela pojazdu. Argumentem wskazującym na zasadność przyjętego trybu jest prezentowana przez GITD wykładania obowiązującego stanu prawnego, zgodnie z którą brak jest podstaw prawnych do automatycznego przekazywania zdjęć do właściciela pojazdu w toku czynności wyjaśniających. Zabieg legislacyjny (art. 38 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia), w ramach którego wyłączono art.156 § 5 z zakresu przepisów recypowanych z Kodeksu postępowania karnego do procedury w sprawach o wykroczenia oznacza, że nie znajduje on zastosowania w omawianej sytuacji. W konsekwencji, jak zaznacza GITD, uwzględniając zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, przepisy nie dają organowi możliwości udostępniania na żądanie podmiotów uprawnionych do tego w ramach procedury karnej (a w tym przypadku, właściciela pojazdu), akt sprawy (w tym także zgromadzonych w nim zdjęć), w toku czynności

<sup>114</sup> W dniu 15 stycznia 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art.129g ust.4 ustawy Prawo o ruchu drogowym z art.51 ust.5 i art.92 ust.1 zdanie pierwsze Konstytucji RP (sprawa o sygn. K2/13).

wyjaśniających. Jednocześnie jednak GITD wskazuje, że bezpośrednio okazanie zgromadzonych zdjęć, w toku czynności wyjaśniających, jest możliwe w ramach realizacji czynności procesowych w oparciu o szczególną formę przesłuchania. Możliwość taka wynika z faktu, że przepisy Kodeksu postępowania karnego w tym zakresie zostały recypowane przez Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

W ocenie NIK, sposób postępowania GITD w opisanym w tym punkcie zakresie nie budzi wątpliwości w aspekcie legalności. Warto przy tym zwrócić uwagę, że podejście to zgodne jest z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu<sup>115</sup>, gdzie wskazuje się, że obecna konstrukcja prawna w ww. zakresie nie pozbawia osoby podejrzanej możliwości zapoznania się z aktami postępowania w fazie czynności wyjaśniających. Zastrzega się przy tym, że dopuszczalność takiego dostępu jest uzależniona, od arbitralnej decyzji organu prowadzącego postępowanie.

Jednocześnie jednak NIK zwraca uwagę na zagrożenie wynikające z różnic w stosowanym przez uprawnione organy trybie dostępu do zgromadzonych w aktach sprawy zdjęć. W praktyce spotyka się dwa warianty działań uprawnionych organów: automatyczne przekazywanie zdjęć wraz z wezwaniem kierowanym drogą pocztową do właściciela pojazdu lub udostępnianie zdjęć w indywidualnych przypadkach, w zależności od decyzji organu prowadzącego czynności. Jak wskazano powyżej, GITD stosuje w swoich działaniach ostatni ze wskazanych modeli dostępu. Z kolei odmienną praktykę zaobserwować można w działaniach straży gminnych i miejskich, które stosują pierwszy ze wskazanych modeli, automatycznie udostępniając zdjęcia<sup>116</sup>.

**Zdaniem NIK, utrzymanie obecnej sytuacji, w której uprawnione organy publiczne stosują odmienne zasady dostępu do zgromadzonego materiału dowodowego w sprawach o wykroczenia jest niezrozumiałe w szczególności w kontekście realizacji zasad pewności prawa i zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa. NIK zauważa ponadto, że udostępnienie właścicielowi zdjęć już na etapie czynności wyjaśniających stanowiłoby znaczące ułatwienie dla tej osoby w realizacji ciężącego na niej obowiązku ustawowego, tj. wskazania na żądanie uprawnionego organu osoby której powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Znaczenie tego uwidacznia się w szczególności w przypadkach znacznego upływu czasu od stwierdzenia ww. wykroczenia, jak i w przypadku, gdy dany pojazd jest użytkowany przez wiele osób.**

#### Działania profilaktyczne (edukacyjne)

Krajowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020 wskazuje, że jednym z priorytetów w obszarze bezpieczna prędkość jest „Kształtowanie zachowań kierowców w zakresie jazdy z bezpieczną prędkością”, które zawiera element edukacyjny skierowany do uczestników ruchu drogowego. Wśród kierunków działań realizujących ten priorytet wskazuje się w ww. dokumencie m.in. na prowadzenie kampanii informacyjnych o nadzorze nad prędkością, zachęcających do jazdy z bezpieczną prędkością, jak i promujących defensywny styl jazdy. Warto

<sup>115</sup> Czesław Paweł Kłak „Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia a ochrona praw człowieka” Prokuratura i Prawo, 10, 2008 i przywołana tamże literatura. Podobne A. Skowron w komentarzu do art.38 k.p.w w Komentarzu do ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, LEX, 2010 wskazała, że „należy przyjąć, że za zgodą organu prowadzącego czynności wyjaśniające akta powinny być udostępniane, ponieważ przemawia za tym prawo do obrony oraz zasada lojalności”.

<sup>116</sup> Patrz np. P. Szymaniak, „Inspekcja ma dowód, ale go nie pokaże” Firma i Prawo Dziennik Gazeta Prawna, 27 listopada 2013 r. nr 229 (3619).



przy tym zwrócić uwagę, że także Bank Światowy<sup>117</sup> sygnalizuje istotne znaczenie budowania świadomości społecznej odnośnie zagrożeń w ruchu drogowym, promowania i kształtowania właściwych postaw wśród uczestników ruchu drogowego. Zwraca przy tym uwagę na pozytywną rolę, jaką mogą odegrać środki masowego przekazu w realizacji tych zadań.

Jednocześnie jednak dostrzega braki w praktyce działań w tej sferze w Polsce, w tym brak „systematycznej strategii komunikacyjnej”.

Z ustaleń NIK wynika, że GI przeprowadził szereg działań mających na celu budowanie świadomości opinii publicznej o realizowanym projekcie „Budowy centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, a także kształtowanie bezpiecznych zachowań na drodze. W latach 2011–2012 działania GI koncentrowały się na sferze informacyjnej dot. funkcjonowania centralnego systemu nadzoru nad ruchem drogowym, a realizowane były zarówno poprzez współpracę z mediami, jak również udostępnianie informacji w Internecie, w tym utworzono zakładkę na oficjalnej stronie internetowej GI poświęconą funkcjonowaniu CANARD oraz stworzono portal internetowy <http://kontrola.predkosci.gitd.gov.pl>. W 2013 r. GI podejmował aktywność w zakresie kształtowania wiedzy o bezpieczeństwie ruchu drogowego i promocji projektu dot. budowy systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, poprzez udział w przedsięwzięciach o charakterze wystawienniczym<sup>118</sup>, kampaniach profilaktycznych<sup>119</sup>, a także projektach edukacyjnych<sup>120</sup>. Dostrzec przy tym należy, że w dokumencie „Kierunki działania Inspekcji Transportu Drogowego w roku 2013”<sup>121</sup>, ujęto wytyczną dla CANARD by działania podejmowane, w zakresie bieżącego funkcjonowania, były ukierunkowane także na współpracę ze środkami masowego przekazu w zakresie propagowania prewencyjnego oddziaływania systemu.

Zapewnienie bezpieczeństwa na drogach wymaga zintegrowanego podejścia łączącego aspekty kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego, jak również kształtowania świadomości uczestników ruchu drogowego o zagrożeniach oraz promowania właściwych postaw na drodze. Przełamanie powszechnego przyzwolenia na przekraczanie dopuszczalnej prędkości i kształtowanie właściwej kultury jazdy wymaga realizowania szerokiego i spójnego podejścia przez wszystkie właściwe instytucje państwowe. Działania profilaktyczne, w tym także edukacyjne, skierowane do uczestników ruchu drogowego powinny stanowić istotny komponent aktywności związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Podkreślenia przy tym wymaga, że istotnym czynnikiem sprzyjającym realizacji tych zadań jest zapewnienie odpowiednich relacji i współpracy z mediami, co powinno pozwolić na dotarcie do szerszego kręgu odbiorców.

NIK zwraca uwagę, że poparcie opinii publicznej dla działań związanych z kontrolą bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest jednym z czynników wpływających na skuteczność działań podejmowanych przez GITD w ramach systemu nadzoru nad ruchem drogowym.

<sup>117</sup> Raport Banku Światowego pn. Przegląd potencjału w zakresie zarządzania bezpieczeństwem drogowym w Polsce .

<sup>118</sup> W tym w Międzynarodowych Targach Techniki i Wyposażenia Służb Policyjnych oraz Formacji Bezpieczeństwa Państwa EUROPOLTECH 2013 oraz VI Międzynarodowych Targach Budownictwa Drogowego, Kolejowego oraz Zarządzania Ruchem INFRASTRUKTURA 2013.

<sup>119</sup> Akcja „Dzień bez mandatu” 25 czerwca 2013 r. w Mielcu.

<sup>120</sup> Od września 2013 r. GI współuczestniczy w realizacji szkoleń w Wojewódzkim Ośrodku Ruchu Drogowego w Radomiu dla kierowców mających znaczną liczbę punktów karnych.

<sup>121</sup> Dokument dostępny na stronie internetowej: [www.gitd.gov.pl/sites/default/files/kierunki2013.doc](http://www.gitd.gov.pl/sites/default/files/kierunki2013.doc)



### 4.1 Przygotowanie kontroli

#### Organizacja kontroli

Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała dotychczas kontroli Głównego Inspektora Transportu Drogowego w zakresie instalacji i wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych. Kontrolę doraźną przeprowadzili kontrolerzy z Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Departamentu Infrastruktury NIK.

#### Metodyka prowadzenia kontroli

Kontrola miała charakter krzyżowy, tzn. była prowadzona we wszystkich komórkach organizacyjnych równolegle, a informacje i ustalenia uzyskane w jednej komórce były na bieżąco weryfikowane w innych komórkach organizacyjnych objętych badaniem. W celu zapewnienia pełnej kontradyktoryjności w trakcie kontroli przeprowadzono przewidzianą w art. 52 ww. ustawy naradę śródkontrolną.

W GI kontroli poddano próbę 30% populacji urządzeń rejestrujących (20 % losowanie metodą prostą za pomocą programu Pomocnik Kontrolera wersja 5.3 z ewidencji stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz 10% przedmiotowej populacji dobranej celowo). Analogiczne zasady dotyczyły losowania próby urządzeń rejestrujących będących na wyposażeniu delegatur terenowych GI: wschodniej, północnej, południowej.

Badaniem objęto łącznie 126 lokalizacji urządzeń (89 urządzeń pracujących w systemie CANARD oraz 37 urządzeń wykorzystywanych rotacyjnie). Analiza dokumentacji została uzupełniona oględzinami 57 urządzeń przeprowadzonymi w delegaturach terenowych GI.

### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 3 czerwca do 31 października 2013 r. Odstąpiono od sformułowania ogólnej oceny działalności GITD, formułując oceny opisowe. Do Głównego Inspektora Transportu Drogowego skierowano wystąpienie pokontrolne, w którym sformułowano 7 wniosków pokontrolnych.

Główny Inspektor Transportu Drogowego nie skorzystał z prawa zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia.

Poinformował Najwyższą Izbę Kontroli o podjęciu działań mających na celu realizację przedmiotowych wniosków. Jednak, zdaniem Izby, zakres koniecznych rozwiązań systemowych, legislacyjnych oraz współpracy pomiędzy różnymi resortami wymaga wsparcia ministra nadzorującego GITD.

Na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r o Najwyższej Izbie Kontroli, NIK poinformowała Ministra Infrastruktury i Rozwoju o ustaleniach przedmiotowej kontroli.

### 5.1. Wykaz podmiotów objętych kontrolą oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrol

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolująca
1.	Główny Inspektorat Transport Drogowego	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
		Departament Infrastruktury

### 5.2. Wykaz osób zajmujących w latach 2011–2013 (I połowa) stanowiska kierownicze w kontrolowanej jednostce

Lp.	Wyszczególnienie	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność
1.	Główny Inspektor Transportu Drogowego	Tomasz Połec – 21 grudnia 2007 r. – nadal
2.	Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym	Dyrektor Marcin Flieger – 1 stycznia 2011 r. – nadal

### 5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności<sup>122</sup>

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/82/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego (Dz. U. L 288 z 5.11.2011, s.1)<sup>123</sup>.
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)<sup>124</sup>.
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1414 ze zm.)<sup>125</sup>.
6. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069)<sup>126</sup>.
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.)<sup>127</sup>.
8. Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 169).
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267).
10. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2013 r., poz. 482).
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz. U. Nr 236, poz. 1998),  
*z dniem 9 czerwca 2012 r. zastąpione przez:*  
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie postępowania z kierowcami naruszającymi przepisy ruchu drogowego (Dz.U. z 2012 r., poz.488).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).
14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 225, poz. 1663).
15. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 kwietnia 2013 r. w sprawie obrazów i danych utrwalonych przez Głównego Inspektora Transportu Drogowego za pomocą stacjonarnych urządzeń rejestrujących zainstalowanych w pasie drogowym dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 565).

<sup>122</sup> Stan na dzień 31 października 2013 r.

<sup>123</sup> Państwa członkowskie zobowiązane zostały do wprowadzenia w życie przepisów krajowych niezbędnych do wykonania dyrektywy w terminie do dnia 7 listopada 2013 r.

<sup>124</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

<sup>125</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, a następnie w Dz. U. z 2012 r. poz. 1265 ze zm.

<sup>126</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona również w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm.

<sup>127</sup> W okresie objętym kontrolą obowiązywała ona również w wersji opublikowanej w Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.

16. 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),  
*z dniem 27 marca 2013 r. zastąpione przez:*  
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).
17. 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 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 10 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru odznaki identyfikacyjnej inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego oraz oznakowania pojazdów służbowych Inspekcji Transportu Drogowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 402).
19. Zarządzenie nr 103 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M. P. z 2010 r., Nr 101, poz. 1184).
20. Zarządzeniem nr 92 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2012 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego (M. P. z 2012 r., poz. 820).
21. Zarządzenie nr 43/2012 Głównego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 14 listopada 2012 r. (Dz. Urz. MTBiGM z 2012 r. poz. 83) w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Inspektoratowi Transportu Drogowego.
22. Porozumienie trójstronne między Miastem Stołecznym Warszawa, Fundacją Lepszy Wilanów oraz GITD z dnia 17 lutego 2012 r. (niepublikowane)<sup>128</sup>.
23. Umowa o dofinansowanie nr POIS.08.01.00-00-030/12-00 z dnia 31 grudnia 2012 r. zawarta między Centrum Unijnych Projektów Transportowych a Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego, zmieniona aneksem nr POIS.08.01.00-00-030/12-01 z dnia 27 czerwca 2013 r. (niepublikowana).
24. Umowa nr 396/2012 z dnia 23 października 2012 r. z Konsorcjum Wykonawców<sup>129</sup> (niepublikowana).

<sup>128</sup> Akt notarialny REPERTORIUM A NR 2247/2012.

<sup>129</sup> Na podstawie umowy zlecono podmiotowi zewnętrznemu usługi wydruku, konfekcjonowania, kopertowania i doręczenia korespondencji związanej z prowadzeniem postępowań w sprawach o wykroczenia.

#### 5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Spraw Wewnętrznych
11. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
12. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
13. Minister Spraw Wewnętrznych
14. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
15. Główny Inspektor Transportu Drogowego





Rzeczpospolita Polska  
**GLÓWNY INSPEKTOR  
TRANSPORTU DROGOWEGO**  
*Tomasz Połec*

CAN.091.2.2014.0906

Warszawa, dnia *04* kwietnia 2014 r.

**Pan**  
**Marian Cichosz**  
**Wiceprezes**  
**Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie,*

Nawiązując do pisma Pana Prezesa z dnia 17 marca 2014 r. l.dz. **KPB-4110-01-01/2013** przekazującego informację o wynikach kontroli pn. „Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń” uprzejmie informuję, iż Główny Inspektorat Transportu Drogowego nie zgłasza uwag do powyższej informacji.

*Z wyrazami szacunku*