

Konieczna lepsza kontrola na drogach

Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym

MARIUSZ LENKIEWICZ

W Polsce w latach 2010–2018 średnio co dwie i pół godziny na drogach ginął człowiek, a wypadki drogowe były jedną z najczęstszych przyczyn śmierci, zwłaszcza osób do 30 roku życia. Jednocześnie statystyki bezpieczeństwa ruchu drogowego¹ znacząco odbiegają od europejskich. Dlatego na przełomie lat 2018 i 2019 NIK przeprowadziła kontrolę funkcjonowania odcinkowych pomiarów prędkości w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym². Izba ustaliła, że system jest nieskuteczny i konieczne są gruntowne zmiany organizacyjne oraz prawne, aby umożliwić jego właściwe funkcjonowanie i osiągnięcie zakładanych celów. Z tego powodu ponad 4 mln kierowców popełniających wykroczenia uniknęło kary, a państwo straciło przeszło 450 mln zł.

Wprowadzenie

Zaledwie dwóch kierowców ze 100 przekraczających co najmniej o 11 km/h prędkość dopuszczalną na drogach objętych nadzorem 29 urzędzeń do odcinkowego pomiaru prędkości zostało ukaranych za wykroczenie drogowe. Przyczyną tak niskiej skuteczności było m.in. rejestrowanie głównie wykroczeń popełnionych znacznie ponad dozwoloną prędkość, dopuszczenie do przedawania blisko 60% procedowanych spraw

oraz nieczytelność co ósmego zdjęcia zarejestrowanego przez urządzenia pomiarowe. Uniemożliwiło to nałożenie ponad 450 mln kar na kierowców popełniających wykroczenia na drogach objętych nadzorem urzędzeń do odcinkowego pomiaru prędkości.

Ustalenia NIK

Tworzenie koncepcji i plan projektu

Wyniki kontroli NIK są bardzo alarmujące i dotyczy to niemal wszystkich etapów

¹ W 2018 r. zajmowaliśmy 25. miejsce na 29 krajów UE, z wynikiem 76 ofiar śmiertelnych w przeliczeniu na milion mieszkańców. Większy wskaźnik był jedynie w Chorwacji (77), na Łotwie (78), w Bułgarii (88) i Rumunii (96). Natomiast odsetek fotoradarów na 1 tys. km² powierzchni wynosił w Polsce zaledwie 1,53 i był blisko cztery razy mniejszy niż średnia europejska, prawie 15 razy niższy niż wskaźnik w Wielkiej Brytanii i aż 25 razy mniejszy niż wskaźnik w Belgii.

² Artykuł opracowano na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym*, nr ewid. 138/2019/P/18/061/LBI, Delegatura NIK w Białymstoku, sierpień 2019 r.



realizacji systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, w ramach którego uruchomiono odcinkowe pomiary prędkości.

Badania przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury, w Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym oraz siedmiu delegaturach terenowych Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego (GITD). Kontrolerzy sprawdzili m.in. przygotowanie koncepcji, wybór lokalizacji odcinkowych pomiarów prędkości, sposób rejestracji wykroczeń oraz skuteczność nakładania kar. Waga wniosków z tej kontroli wskazuje na konieczność podjęcia natychmiastowych zmian organizacyjnych i prawnych, a geneza i skutki stwierdzonych nieprawidłowości powinny być przestrożą dla wszystkich planujących i realizujących tak ważne zadania. Niemniej odcinkowe pomiary prędkości oraz cały system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym ma niewykorzystany potencjał i zdaniem Izby wdrożenie działań naprawczych zwiększających jego efektywność powinno wpłynąć pozytywnie na bezpieczeństwo na polskich drogach, nie tylko w miejscach lokalizowania urządzeń pomiarowych.

Odpowiedzią na niezadowolający poziom bezpieczeństwa na polskich drogach i liczbę ofiar śmiertelnych wypadków drogowych miało być stworzenie projektu systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. Nieprawidłowości wpływające ostatecznie na niską skuteczność systemu występowały zarówno na etapie przygotowania koncepcji i wyboru lokalizacji odcinkowych pomiarów, jak i etapie realizacji

projektu: „Budowa centralnego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym”, realizowanego przez GITD, w ramach którego uruchomiono m.in. 29 odcinkowych pomiarów prędkości. Na etapie planowania tej inwestycji ani Ministerstwo Infrastruktury, ani GITD nie dokonały kompleksowej analizy potrzeb co do liczby urządzeń rejestrujących i ich lokalizacji. W konsekwencji liczba i rodzaje urządzeń nabywanych w ramach projektu zostały dostosowane do puli środków zaplanowanych na ten cel. Zakupione urządzenia rejestrujące sprawowały nadzór jedynie nad 77 km dróg krajowych, co stanowiło niespełna 1% ogółu ich długości w Polsce, a średnia długość kontrolowanych odcinków³ wynosiła zaledwie 2,7 km zamiast planowanych 10 km. Przez tak niewielki zakres ich oddziaływania urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości nie mogły znacząco wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, zakładaną w strategii bezpieczeństwa ruchu drogowego – Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020, przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 20 czerwca 2013 r. – której celem było znaczne zmniejszenie liczby wypadków drogowych i ich skutków, a zwłaszcza liczby ofiar śmiertelnych. Powodem odstępstw od założeń projektu był wymóg lokalizowania urządzeń na odcinkach o niezmiennych ograniczeniach prędkości oraz problemy z wykonaniem przyłączy elektrycznych w niektórych miejscach pierwotnie wytypowanych do objęcia nadzorem tych urządzeń.

³ Długość 11 odcinkowych pomiarów prędkości nie przekraczała 2 km, a w przypadku tylko dwóch nadzorowanych odcinków przekraczała nieznacznie 5 km.

Na etapie planowania popełniono jednak jeszcze inne błędy. Wybór co trzeciej lokalizacji odcinkowego pomiaru prędkości był niecelowy lub niegospodarny. Osiem z nich zainstalowano na odcinkach dróg krajowych, w których co najmniej w latach 2011–2014 nie było ofiar śmiertelnych wypadków drogowych⁴, a urzędzenia do obsługi trzech kolejnych odcinków zlokalizowano w bliskiej odległości od siebie, na drodze krajowej nr 7 relacji Mława-Płońsk. Skutkowało to zwiększeniem nakładów na nadzór o blisko 600 tys. zł, chociaż nie przyniosło dodatkowych efektów, a wręcz je znacząco (o 53%) obniżyło. Planowano bowiem nadzór nad odcinkiem o długości 9,8 km, a ostatecznie objęto nim trzy odcinki o łącznej długości 4,6 km.

Realizacja projektu i jej następstwa

Główny Inspektorat Transportu Drogowego znacząco ograniczał rejestrację wykroczeń przez programowanie urządzeń nawet o 30 km/h powyżej prędkości dozwolonej na danym odcinku drogi, czyli znacznie powyżej wartości określonej w art. 129h ust. 5 pkt 3 Prawa o ruchu drogowym (10 km/h powyżej prędkości dopuszczalnej). Tym samym kreował nowe ograniczenia prędkości na odcinkach objętych automatycznym nadzorem, co nie miało podstawy prawnej. Konsekwencją było niezarejestrowanie do 2018 roku ok. 4 mln wykroczeń popełnionych na odcinkowych pomiarach prędkości, co daje ok. 3,5 tys. wykroczeń dziennie. Spowodowało to w latach 2015–2018 uniemożliwienie

nałożenia na kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość kar, oszacowanych na co najmniej 410 mln zł. W przypadku całego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym kwota ta wyniosła nie mniej niż 2,8 mld zł.

Nawet jeżeli udało się – pomimo regulowania progów wyzvolenia (wartość prędkości, od której urządzenie pomiarowe rejestruje dane o wykroczeniu) – zarejestrować wykroczenie, ukaranie sprawcy należało do rzadkości. Okazuje się, że co ósme zdjęcie było nieczytelne. Przyczyną było niewyposażenie urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości w dodatkowe oświetlenie, przez co nie były skutecznym narzędziem do nadzoru nad ruchem drogowym w porze nocnej. Wynikało to m.in. z braku na rynku – w momencie zakupu – urządzeń posiadających niezbędne atesty. W latach 2015–2018 odrzucono z tego powodu aż 67 tys. zdjęć, co skutkowało nienałożeniem kar o łącznej wysokości ok. 14,7 mln zł. Natomiast jeżeli udało się zarejestrować i odczytać zrobione kierowcy zdjęcie dochodziło do ukarania, ale zaledwie czterech z dziesięciu kierowców, którzy dopuścili się wykroczenia. W pozostałych blisko 60% spraw dopuszczono do przedawnienia. Z 204 tys. zarejestrowanych i zweryfikowanych w latach 2015–2017 wykroczeń, przedawniła się karalność aż 115 tys. spraw, co pociągnęło stratę kolejnych 26,3 mln zł. W przypadku całego systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym dotyczyło to aż 1,6 mln wykroczeń, a wartość kar wynosiła ok. 371,2 mln zł.

⁴ Taka lokalizacja nie mogła w sposób bezpośredni oddziaływać na zmniejszenie liczby ofiar śmiertelnych wypadków drogowych, co było głównym celem projektu, w ramach którego zainstalowano 29 odcinkowych pomiarów prędkości.



Biorąc pod uwagę regulowanie progów wyzolenia urządzeń rejestrujących, nieczytelność wykonywanych zdjęć i dopuszczenie do przedawnienia karalności spraw o wykroczenie, zaledwie dwóch kierowców ze 100 przekraczających co najmniej o 11 km/h prędkość dopuszczalną na drogach objętych nadzorem 29 urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości zostało ukaranych za wykroczenie drogowe. Nie sposób wyobrazić sobie gorszego świadectwa skuteczności funkcjonowania systemu odcinkowego pomiaru prędkości. Jeżeli dołożymy do tego fotoradary, urządzenia rejestrujące przejazd na czerwonym świetle i mobilne urządzenia rejestrujące, to w latach 2015–2018, dziennie „upiekło” się blisko 20 tys. kierowców przekraczających dozwoloną prędkość, a budżet państwa tracił z tego tytułu ok. 2 mln zł dziennie. W konsekwencji zmniejszało to poczucie nieuchronności kary wśród kierowców oraz negatywnie wpływało na zakładaną w projekcie zmianę ich zachowań i redukcję liczby naruszeń w ruchu drogowym

Ustalono, że powodem takiej nieskuteczności były wadliwe regulacje prawne dotyczące możliwości ustalania i karania sprawców wykroczeń, a przede wszystkim niewystarczająca obsada kadrowa Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Liczba pracowników obsługująca system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym na koniec 2018 roku wynosiła bowiem 243 osoby i blisko o 1/4 odbiegała od założeń przyjętych w projekcie

przy jednocześnie wysokiej rotacji kadry sięgającej w 2018 roku aż 90%. Główny Inspektor Transportu Drogowego wielokrotnie informował organy nadrzędne o problemach kadrowych i nieodpowiednich regulacjach prawnych, przedstawiając nawet gotowe rozwiązania w tym zakresie, co spotykało się najczęściej z brakiem reakcji. Ministerstwo Infrastruktury zajmowało się m.in. projektem nowego oznakowania odcinkowych pomiarów prędkości, zostawiając fundamentalne problemy bez należytego rozwiązania. Główny Inspektorat Transportu Drogowego działał więc w skrajnie nieodpowiednim środowisku prawno-organizacyjnym, a podejmowane przez niego działania – choć zdecydowanie niewystarczające – wykonywane były stosownie do posiadanych możliwości kadrowych. NIK zwraca uwagę, że dostosowanie zatrudnienia do liczby założonej w Studium wykonalności projektu wiązałoby się z kosztem ok. 5,5 mln zł rocznie, odpowiadającym jedynie 0,7% kar przeciętnie nienależonych w roku na sprawców wykroczeń drogowych (788,7 mln zł). Takich działań jednak nie podjęto, a skutki tego zaniechania są dramatyczne. Liczba ofiar śmiertelnych na 31 grudnia 2018 r. wyniosła bowiem 2.862 i była o ponad 1/5 wyższa od wartości prognozowanej. W 2019 roku, trzeci raz w ciągu ostatnich czterech lat, zanotowaliśmy jej wzrost. Z nieoficjalnych danych za 2019 r. wynika, że odnotowano kolejny wzrost ofiar śmiertelnych z 2862 w 2018 r. do 2897 w 2019 r.⁵

⁵ <<https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2430212,Wiecej-ofiar-smiertelnych-na-drogach-Znamy-dane-dot-wypadkow-w-2019-roku>>; <<https://niezalezna.pl/304305-szukajace-dane-policji-2897-osob-zabitych-w-wypadkach-ponad-100-tys-pijanych-kierowcow>>

Pozytywne aspekty projektu

Urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości skutecznie, choć w różnym stopniu dyscyplinowały kierowców. Co najmniej 71% kierujących pojazdami poruszało się na 27 (93%) odcinkach z dozwoloną prędkością, a średnio co piąćsetny kierowca przekraczał na nich dopuszczalną prędkość o ponad 20 km/h. Skuteczność funkcjonowania odcinkowych pomiarów prędkości, jeśli chodzi o zapobieganie wypadkom drogowym i ich skutkom, była zróżnicowana. W stosunku do lat 2012–2014, po uruchomieniu odcinkowych pomiarów prędkości, na 10 (34%) z nich odnotowano zmniejszenie się liczby wypadków, ofiar śmiertelnych i rannych. Na dziewięciu kolejnych wskaźniki te nie zmniejszyły się, a na sześciu wzrósł przynajmniej jeden⁶.

Ogółem, na fragmentach dróg objętych nadzorem urzędzeń do odcinkowego pomiaru prędkości, zanotowano w latach 2016–2018 (w porównaniu z latami 2012–2014) zmniejszenie liczby wypadków drogowych. Charakterystyczne jest, że największe obniżenie liczby wypadków drogowych i ich skutków nastąpiło tam, gdzie właściwie zlokalizowano urządzenia do odcinkowego pomiaru prędkości. Wskazuje to zatem na fundamentalne znaczenie odpowiedniego wyboru miejsc obejmowanych nadzorem. Funkcjonowanie odcinkowych pomiarów prędkości, w przeliczeniu na koszty jednego wypadku, przyniosło szacunkowy

efekt korzyści społecznych w wysokości 120 mln zł, który ponad 12-krotnie przewyższył koszty zakupu i utrzymania tych urządzeń. Jednak w związku z tym, że tego rodzaju nadzorem objęto niespełna 1% dróg krajowych, zwiększenie bezpieczeństwa na tych odcinkach nie miało wpływu na dane dotyczące bezpieczeństwa na drogach krajowych⁷.

Podsumowanie i wnioski

Główny Inspektorat Transportu Drogowego, przygotowując się do realizacji systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, dokonał próby zdiagnozowania przyczyn złego stanu bezpieczeństwa na drogach i zidentyfikowania największych niedoskonałości systemu.

W konsekwencji, w dokumentach planistycznych wskazano, że aby zwiększyć bezpieczeństwo na drogach i zmniejszyć liczbę śmiertelnych ofiar wypadków, należy bezwzględnie stworzyć i wdrożyć skuteczny system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, a zmiana postaw i zachowań jego uczestników możliwa będzie jedynie przez zwiększenie efektywności wykrywania naruszeń drogowych. Dotychczas jednak działający w niepełnej obsadzie kadrowej GITD administrował systemem, którego skuteczność oscylowała wokół 2%! Tylu bowiem kierowców przekraczających dopuszczalną prędkość na odcinkach objętych pomiarami prędkości zostało ukaranych. W przypadku pozostałych

⁶ Na 29 odcinkowych pomiarach prędkości w latach 2016–2018, w stosunku do lat 2012–2014 liczba wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i rannych zmniejszyła się odpowiednio o 57% (ze 112 do 48), o 71% (z 38 do 11) i o 56% (ze 142 do 62).

⁷ W 2018 r. – w stosunku do 2015 r. – odnotowano zmniejszenie z 975 do 957 (o 1,8%) liczby ofiar śmiertelnych na drogach krajowych, podczas gdy prognozowano, że wartość ta obniży się o 36%.



zmniejszono jedynie poczucie nieuchronności kary i braku jakichkolwiek perspektyw na zmianę zachowań na drogach.

Kontrola NIK wykazała zatem, że skuteczny system automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym dotychczas nie istnieje i nie zostanie wprowadzony bez gruntownych zmian organizacyjnych i prawnych, Izba wniosowała więc m.in. o:

- wydanie przepisów wykonawczych dotyczących warunków lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących, sposobu ich oznakowania oraz dokonywania pomiarów;
- podjęcie działań umożliwiających objęcie nadzorem urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości dłuższych odcinków dróg, w tym celu wprowadzając na przykład możliwość karania za przekroczenie średniej prędkości obowiązującej na danym odcinku;
- uzupełnienie zasobów kadrowych GITD;
- współpracę Inspektoratu z zarządcami dróg oraz Policją w celu usytuowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących tam, gdzie najbardziej wpłyną na poprawę bezpieczeństwa ruchu oraz wydłużenie

odcinków dróg objętych nadzorem urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości;

- wyeliminowanie przedawnień w sprawach dotyczących wykroczeń ujawnionych w ramach systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym oraz
- zaniechanie ustalania progów wyzwoleń niemających podstawy prawnej.

Każdy dzień przynosi 20 tys. przypadków bezkarnego nieprzestrzegania dozwolonej prędkości w miejscach objętych nadzorem urządzeń pomiarowych i około 2 mln zł strat budżetu państwa. Ustalenia NIK dotyczące funkcjonowania odcinkowego pomiaru prędkości powinny więc być swoistym drogowskazem do wprowadzenia koniecznych zmian, ale i egzaminem dojrzałości dla państwowych organów decyzyjnych. W chwili publikacji artykułu wskazane wyżej wnioski Izby były jeszcze na etapie realizacji.

MARIUSZ LENKIEWICZ
Delegatura NIK w Białymstoku

Słowa kluczowe: pomiar prędkości, droga, odcinek, wypadek, bezpieczeństwo na drogach

ABSTRACT

Section Speed Measurement on Roads – Better Road Control Needed

The findings of NIK's audit of the functioning of the section speed measurement on roads are alarming. Mistakes have been made at almost every stage of the system development, starting with its very concept, through location of measuring devices, to ineffective imposing of penalties. The main reason for these irregularities lies with faulty regulations, such as those related to identifying and charging offenders and insufficient staffing of the General Inspectorate of Road Transport (GITD) that operates the system.

Key words: speed measurement, road, section, accident, road safety