

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-4114-02/2010

Nr ewid. 151/2011/II/10/006/KKT

Informacja
o wynikach kontroli
działalności jednostek samorządu terytorialnego
w zakresie przeprowadzania kontroli
prędkości pojazdów
uczestniczących w ruchu drogowym

Warszawa październik 2011 r.

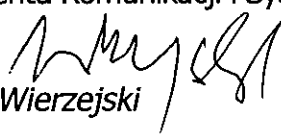
Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

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*

**Informacja o wynikach kontroli
działalności jednostek samorządu terytorialnego
w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości
pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym**

Dyrektor

Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych


Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam


Marian Cichosz

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 17. 10. 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	6
2.3. Uwagi i wnioski.....	7
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	8
3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	9
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	9
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli	14
3.2.1. Wykonywanie czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego	14
3.2.2. Prawidłowość zawierania i realizacji umów dotyczących dzierżawy lub użyczenia fotoradarów.....	17
3.2.3. Postępowania mandatowe.....	18
3.2.4. Efekty kontroli prędkości pojazdów przez jednostki samorządu terytorialnego	25
3.2.5. Rezultaty finansowe kontroli	26
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	27
4.1. Przygotowanie kontroli.....	27
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	27
5. Załączniki	30

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: *Działalność jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym*

Numer kontroli: *I/10/006 (kontrola doraźna, niekoordynowana)*

Cel kontroli:

Celem kontroli była ocena działalności jednostek organizacyjnych wybranych gmin, które dokonywały kontroli prędkości jazdy pojazdów poruszających się po drogach publicznych przy pomocy urządzeń samoczynnie rejestrujących wykroczenia polegające na przekraczaniu dozwolonych prędkości w ruchu drogowym (dalej fotoradarów).

Zakres kontroli:

Kontrolą objęto w szczególności działalność urzędów miast i gmin w zakresie:

- czynności prowadzonych w związku z kontrolami na drogach,
- zawierania i realizacji umów na używanie fotoradarów,
- postępowania mandatowego.

Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK i obejmowała lata 2009-2010. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 5 listopada 2010 r. do 15 kwietnia 2011 r. w 11 urzędach gminnych¹, których wykaz zawiera załącznik nr 1.

Kontrolę przeprowadził Departament Komunikacji i Systemów Transportowych z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

¹ W tym w 6 urzędach miejskich.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości², ocenia z punktu widzenia kryteriów zawartych w art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³, działalność skontrolowanych samorządów w zakresie wykorzystywania fotoradarów. Pozytywnie oceniono wykonywanie czynności dotyczących kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego oraz zawierania umów na zakup lub dzierżawę fotoradarów. Nieprawidłowości polegały na nielegalnych działaniach oraz zaniechaniach wójtów, burmistrzów oraz straży gminnych (miejskich), stwierdzone w 63,6% skontrolowanych jednostek, takich jak:

- nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego z naruszeniem prawa, tj. po upływie 30 dni od ujawnienia wykroczenia,
- zaliczanie do dochodów świadczeń nienależnych, tj. wpłat opisanych jako płatność za mandat zaoczny, które dokonane zostały po terminie wyznaczonym na opłacenie mandatu, czyli po jego wygaśnięciu,
- niewystępowanie do sądów z wnioskiem o ukaranie sprawców wykroczeń, mimo nie uiszczenia przez nich w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym,
- nakładanie grzywien na właścicieli pojazdów samochodowych za czyny nie będące wykroczeniami, tj. za to, że na żądanie straży nie wskazali osoby, której powierzyli pojazd na czas, w którym pojazdem tym popełniono wykroczenie drogowe,
- odstępowanie od prowadzenia działań mających na celu ustalenie sprawcy wykroczeń w ruchu drogowym, w przypadkach nie wskazania przez właściciela pojazdu, osoby która kierowała pojazdem w chwili popełnienia wykroczenia udokumentowanego przy użyciu fotoradaru.

Pozyskiwanie przez gminy dochodów z naruszeniem prawa następowało również kosztem budżetu państwa, ponieważ o pozyskane w ten sposób kwoty uszczuplane były jego dochody.

² Skala ocen zastosowana w kontroli: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

³ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. **Straże gminne (miejskie) wykonywały legalnie czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradaru.** Strażnicy wykonujący zadania polegające na kontroli ruchu drogowego, przeprowadzaniu czynności wyjaśniających oraz nakładaniu grzywien w drodze mandatu karnego, posiadali do tego stosowne upoważnienia właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji oraz właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Kontrole prędkości pojazdów prowadzone były przy użyciu sprawnych fotoradarów. Tylko w jednej jednostce⁴ strażnicy, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradarów prowadzili bez wcześniejszego uzgodnienia miejsca i czasu ich prowadzenia z właściwym komendantem Policji, co było wymagane przepisami art. 129b ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵ (*str. 15-16*).
2. **Straże gminne (miejskie) w większości legalnie przetwarzały dane osobowe.** Straże organizowały własne bazy danych dotyczące prowadzonych postępowań mandatowych. Bazy te zostały zarejestrowane u Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w ogólnokrajowym rejestrze zbiorów danych osobowych. W 3 spośród 11 skontrolowanych gmin, strażnicy przetwarzający dane osobowe zgromadzone w tych zbiorach nie byli do tego upoważnieni przez administratorów tych danych (*str. 16 i 24*).
3. **Strażnicy miejscy i gminni nakładali grzywny w drodze mandatu karnego z naruszeniem prawa, tj. po upływie 30 dni od ujawnienia wykroczenia.** Nie przestrzegając przepisu art. 97 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁶ (dalej k.p.w.) w brzmieniu obowiązującym wg stanu prawnego do dnia 31 grudnia 2010 r. strażnicy gminni (miejscy) nakładali grzywny w drodze mandatu karnego po upływie 30 dni od ujawnienia wykroczenia, zamiast po tym terminie kierować do sądu wnioski o ukaranie. W ten sposób, samorządy pozyskiwały dochody, które zgodnie z prawem powinny zasilić budżet państwa. Wynikało to z faktu, iż po upływie 30 dni od ujawnienia wykroczenia burmistrzowie i wójtowie byli prawnie zobowiązani skierować do sądu wnioski o ukaranie sprawcy tego wykroczenia, a grzywna nałożona przez sąd stanowi dochód budżetu państwa a nie dochód gminy (*str. 19*).

⁴ W Straży Gminnej w Kobylnicy.

⁵ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

4. **Burmistrzowie i wójtowie nie występowali do sądów z wnioskiem o ukaranie sprawców wykroczeń, mimo nie uiszczenia przez nich w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym.** Po upływie wyznaczonego terminu na dokonanie płatności, mimo jej braku, naruszając przepisy art. 99 k.p.w. burmistrzowie i wójtowie nie składali do sądu wniosku o ukaranie, lecz nadal oczekiwali na wpłatę – chociaż mandat wygasł, jako nieopłacony w terminie. W tych przypadkach zaniechanie składania do sądu wniosków o ukaranie również skutkowało uszczupleniem dochodów budżetu państwa (*str. 19-20*).
5. **Do dochodów gmin zaliczano świadczenia nienależne.** Dotyczyło to kwot wpłaconych po wyznaczonym terminie płatności na rachunki bankowe urzędów przez osoby, na które w drodze mandatu karnego zaocznego nałożono grzywny za przekroczenie dozwolonej prędkości w ruchu drogowym. Z uwagi na fakt, iż mandat nieopłacony w wyznaczonym terminie wygasł, to nie stanowił on podstawy do przyjmowania jakichkolwiek należności od osoby, na którą ten mandat nałożono. Tym samym kwoty wpłacone po wyznaczonym terminie nie były urzędowi należne, ponieważ nie dotyczyły żadnego zobowiązania wpłacającego (*str. 20-21*).
6. **Strażnicy miejscy i gminni nakładali grzywny na właścicieli pojazdów samochodowych za czyny, które nie były wykroczeniami⁷.** Nielegalnie nakładali grzywny na właścicieli lub posiadaczy pojazdów za niewskazanie - na żądanie strażnika - osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie, tj. w okresie w którym popełniono wykroczenie drogowe zarejestrowane przez fotoradar. Strażnicy nie reprezentowali jednak organu uprawnionego do takiego żądania, a tylko niewskazanie tej osoby na żądanie uprawnionego organu stanowiłoby wykroczenie. Stwierdzono przy tym, że po nałożeniu ww. mandatu na właściciela pojazdu, straż odstępowała od ustalania sprawcy wykroczenia polegającego na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości (*str. 21-24*).

2.3. Uwagi i wnioski

Mając na uwadze wyniki kontroli, wskazujące w szczególności na:

- traktowanie kontroli ruchu drogowego przez niektóre samorządy, jako narzędzia ukierunkowanego przede wszystkim na zwiększanie dochodów własnych gminy,

⁷ Wg stanu prawnego obowiązującego do 31.12.2010 r.

- prowadzenie przez straże gminne (miejskie) części działań z naruszeniem prawa, czym powodowały uszczuplenie dochodów budżetu państwa oraz utratę zaufania obywateli do administracji publicznej,

niezbędne jest – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – zapewnienie przez wojewodów, w ramach nadzoru sprawowanego nad strażą gminną (miejską) na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o strażach gminnych, praworządności działań straży, tj.:

- nienakładania grzywien w drodze mandatu karnego po upływie terminu, w którym mandat może zostać nałożony,
- występowania do sądu z wnioskiem o ukaranie sprawcy wykroczenia w każdym przypadku wygaśnięcia mandatu zaocznego, w drodze którego nałożyła grzywnę,
- zaprzestania nakładania grzywien na właścicieli pojazdów samochodowych za czyny nie będące wykroczeniami,
- zaprzestania zaliczania do dochodów otrzymywanych świadczeń nienależnych, tj. wpłat opisanych jako płatność za mandat zaoczny, które dokonane zostały po terminie wyznaczonym na opłacenie mandatu, czyli po jego wygaśnięciu.

Natomiast Prokurator Generalny wypełniając dyspozycje art. 2 ustawy o prokuraturze⁸ powinien zażądać na podstawie art. 101 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, tj. z urzędu, wszczęcia postępowań w sprawach grzywien nałożonych za czyny niebędące wykroczeniami w celu ich uchylecia przez sąd.

Wnioski skierowane do kierowników jednostek skontrolowanych wymieniono w części 4.2 niniejszej Informacji.

⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2008 r. Nr 7, poz. 38 ze zm.)

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja - straż gminna, zwana dalej „strażą”. Kwestie organizacji, zadań i zakresu uprawnień straży reguluje ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁹. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż nosi nazwę „straż miejska”.

Zgodnie z przepisami ww. ustawy o strażach gminnych straż jest jednostką organizacyjną gminy i może być umiejscowiona w strukturze urzędu gminy (art. 6). Strażą kieruje komendant, zatrudniony na podstawie umowy o pracę (art. 7). Nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta), a wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością straży w zakresie m.in. wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12 ustawy o strażach gminnych (art. 9).

Do zadań straży należy m.in. czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym (art. 11).

Zakres kontroli ruchu drogowego straży określony został przepisami art. 129b ustawy Prawo o ruchu drogowym¹⁰. Według stanu prawnego, obowiązującego do dnia 31 grudnia 2010 r. stanowiły one, że kontrola ruchu drogowego w gminach lub miastach, które utworzyły straż gminną (miejską) może być wykonywana przez strażników gminnych (miejskich) – ust. 1. Strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni (ust. 2) do wykonywania kontroli ruchu drogowego wobec:

1) kierującego pojazdem:

- a) niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym,
- b) naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzeń działających samoczynnie,

2) uczestnika ruchu naruszającego przepisy o:

⁹ Dz.U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz.908 ze zm.

- a) zatrzymaniu lub postoju pojazdów,
- b) ruchu motorowerów, rowerów, pojazdów zaprzęgowych oraz o jeździe wierzchem lub pędzeniu zwierząt,
- c) ruchu pieszych.

W ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego (ust. 3) w zakresie, o którym mowa w ust. 2, strażnicy gminni (miejscy) są upoważnieni do:

- 1) zatrzymania pojazdu lub jadącego wierzchem, z wyłączeniem pojazdów kierowanych przez osoby, o których mowa w ust. 2 pkt 1 lit. b;
- 2) sprawdzania dokumentów wymaganych w związku z kierowaniem pojazdem;
- 3) używania urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego przez kierujących pojazdami;
- 4) legitymowania uczestnika ruchu i wydawania mu wiążących poleceń, co do sposobu korzystania z drogi lub używania pojazdu;
- 5) wydawania poleceń:
 - a) osobie, która spowodowała przeszkodę utrudniającą ruch drogowy lub zagrażającą jego bezpieczeństwu,
 - b) kontrolowanemu uczestnikowi ruchu - co do sposobu jego zachowania.

Strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego (ust. 4) z użyciem urządzeń, o których mowa w ust. 3 pkt 3, w miejscu i czasie uzgodnionym z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub rejonowym Policji.

Prawa i obowiązki strażnika wykonującego zadania należące do straży określone zostały w przepisach art. 12 ustawy o strażach gminnych. Stanowią one, że strażnik ma prawo do:

- 1) udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego,
- 2) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości,
- 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji,
- 3a) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby:
 - a) w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,

- b) w związku z wykonywaniem czynności określonych w ust. 1 pkt 3,
- c) w związku z wykonywaniem czynności określonych w art. 11 pkt 7, jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba, wobec której czynności te są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego,
- 4) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- 5) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia,
- 6) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonym w przepisach o ruchu drogowym,
- 7) wydawania poleceń,
- 8) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych,
- 9) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji,
- 10) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹¹ w § 2 ust. 1 zawiera wykaz tych wykroczeń.

Ponadto w § 2 ust. 2 tego rozporządzenia wskazano, że strażnicy mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 88, art. 90, art. 91, art. 92 § 1, art. 94, art. 95, art. 96 § 1 pkt 2 oraz art. 97 Kodeksu wykroczeń - w zakresie w jakim posiadają upoważnienia do kontroli ruchu drogowego.

W 2010 r. dokonano systemowej zmiany w zakresie nadzoru nad ruchem drogowym, polegającej na dekryminalizacji naruszeń drogowych bez ich depenalizacji.

Ustawodawca dokonując tej systemowej zmiany, w uzasadnieniu do projektu ustawy zauważył potrzebę wyposażenia straży gminnej (miejskiej) w uprawnienie do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania

¹¹ Dz.U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

lub używania w oznaczonym czasie, którego to uprawnienia straż gminna (miejska) nie posiadała. Wprowadził ją z dniem 31 grudnia 2010 r. ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw¹². Według stanu prawnego, obowiązującego od dnia 31 grudnia 2010 r., zgodnie z nowo dodanymi przepisami art. 129b ust. 3 pkt 6 i 7 Prawa o ruchu drogowym, w ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego w zakresie, o którym mowa w ust. 2, strażnicy gminni (miejscy) są upoważnieni do sprawdzenia wykonania obowiązków określonych w art. 78 ust. 2 i żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Przepisy regulujące prowadzenie postępowania mandatowego zawarte zostały w Rozdziale 17 k.p.w. Według stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2010 r. w przypadku stwierdzenia popełnienia wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, gdy sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość co do sprawcy czynu, w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie mogło nastąpić po upływie 30 dni od ujawnienia czynu (art. 97 § 1 k.p.w.). Z dniem 31 grudnia 2010 r. okres ten wydłużony został do 180 dni.

Mandatem karnym kredytowanym może być nałożona grzywna (art. 97 § 3 k.p.w.) jedynie wobec osoby innej niż wymieniona w § 2. Mandat powinien zawierać pouczenie o obowiązku uiszczenia grzywny w terminie 7 dni od daty przyjęcia mandatu oraz o skutkach nieuiszczenia grzywny w terminie. Staje się on prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego.

Mandatem karnym zaocznym można nałożyć grzywnę w razie stwierdzenia wykroczenia, którego sprawcy nie zastano na miejscu jego popełnienia i nie zachodzi wątpliwość co do osoby tego sprawcy (art. 98 § 4 k.p.w.). Mandat taki pozostawia się wówczas w takim miejscu, aby sprawca mógł go niezwłocznie odebrać.

Mandat karny zaoczny powinien wskazywać, gdzie w terminie 7 dni od daty jego wystawienia ukarany może uiścić grzywnę, oraz informować o skutkach jej nieuiszczenia w tym terminie (art. 98 § 5 k.p.w.). Staje się on prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny we wskazanym miejscu i terminie.

¹² Dz.U. Nr 225, poz. 1466.

W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie (art. 98 k.p.w.). We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu albo nie uiścił grzywny nałożonej mandatem zaocznym, a w miarę możliwości podać także przyczyny odmowy.

Ściąganie grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 100 k.p.w.). Grzywna ta stanowi dochód budżetu państwa, a gdy nałoży ją funkcjonariusz organu podległego władzom jednostki samorządu terytorialnego – stanowi dochód tej jednostki samorządu.

W art. 10a ustawy o strażach gminnych ustalono, że z wyłączeniem danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, straż w celu realizacji ustawowych zadań, bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą, może przetwarzać dane osobowe, uzyskane:

- 1) w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- 2) z rejestrów, ewidencji i zbiorów, do których straż posiada dostęp na podstawie odrębnych przepisów.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹³ stanowi m.in.:

- do przetwarzania danych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych (art. 37),
- kto przetwarza w zbiorze dane osobowe, choć ich przetwarzanie nie jest dopuszczalne albo do których przetwarzania nie jest uprawniony, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 49),
- kto administrując zbiorem danych lub będąc obowiązany do ochrony danych osobowych udostępnia je lub umożliwia dostęp do nich osobom nieupoważnionym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 51).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴ określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania

¹³ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. W art. 4 określone zostały przypadki zamówień, do których nie stosuje się ustawy.

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wyszczególniono źródła dochodów własnych gmin. Zaliczono do nich m.in. dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach (art. 4 ust. 1 pkt 6).

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Pierwsze fotoradary pojawiły się w Polsce w 2003 r. Na koniec 2010 r. było ich około 300. Połowa należała do Policji, pozostałe do straży miejskich i firm prywatnych. W 11 gminach objętych kontrolą NIK przy drogach ustawianych było 17 fotoradarów.

W szeregu gmin, w których nie wygospodarowano środków na zakup urządzeń, władze samorządowe zawierały umowy z prywatnymi firmami **dotyczące dzierżawy lub użyczenia fotoradarów i świadczenia usług opracowania dokumentacji mandatowej**. Realizując zawarte umowy pracownicy tych firm uczestniczą przy obróbce zdjęć i przygotowywaniu dokumentacji dotyczącej zarejestrowanych wykroczeń.

Wpływy z grzywien nałożonych przez strażników gminnych (miejskich) w drodze mandatu karnego za wykroczenia zarejestrowane przy użyciu „fotoradarów” stanowią dochody własne gminy.

W przypadku przekazania sprawy do innych organów niż samorządowe grzywna stanowi dochód budżetu państwa.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Wykonywanie czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego

W skontrolowanych urzędach, realizację zadania własnego gminy polegającego na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty dotyczących porządku publicznego¹⁵, w tym kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego, nałożono na straż gminną (miejską), która funkcjonowała w strukturach każdego z tych urzędów.

¹⁵ Zadanie to zostało określone w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

W jednym przypadku¹⁶ – do czasu zakończenia kontroli – mimo upływu ponad 5 lat od podjęcia przez Radę Gminy uchwały w sprawie powołania Straży Gminnej, w Regulaminie Organizacyjnym nie dokonano stosownej zmiany. W rezultacie wśród komórek organizacyjnych Urzędu nie wyszczególniono Straży Gminnej.

W Urzędzie Gminy w Krzymowie zaginęła opinia Wielkopolskiego Komendanta Policji z 2000 r. w sprawie powołania Straży Gminnej w Krzymowie, której zasięgnięcie przed utworzeniem straży było wymagane przepisami art. 2 ust. 2 ustawy o strażach gminnych. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 6 § 1 ustawy z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁷, zobowiązujących m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne do zapewnienia odpowiedniego przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą nadsyłanej do nich dokumentacji.

Straże gminne (miejskie) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradaru prowadziły legalnie. Wszyscy strażnicy mieli szczegółowo określone zakresy obowiązków służbowych, w tym dotyczące kontroli ruchu drogowego. Strażnicy wykonujący kontrole ruchu drogowego, czynności wyjaśniające oraz nakładający grzywny w drodze mandatu karnego posiadali do tego stosowne upoważnienia wydane przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji oraz właściwego wójta (burmistrza, prezydenta). Kontrole prędkości pojazdów prowadzone były przy użyciu sprawnych fotoradarów, które posiadały ważne świadectwa legalizacyjne. Strażnicy, którym powierzano wykonywanie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, odbyli szkolenie specjalistyczne, przygotowujące ich do wykorzystywania tych urządzeń, zgodnie z zaleceniami producenta m.in. w zakresie warunków pracy w terenie.

Straże gminne (miejskie) prawidłowo prowadziły ewidencję etatów, wyposażenia oraz wyników swoich działań, a także aktualizowały ją i sprawozdawały właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji według stanu i w terminach wymaganych przepisami art. 9b ust. 1 Prawa o ruchu drogowym oraz w § 4 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r.

¹⁶ Dotyczy Urzędu Gminy w Starej Kiszewie.

¹⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673.

w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży¹⁸.

Fotoradary funkcjonowały w miejscach i czasie uzgodnionym wcześniej z właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji, co było wymagane przepisami art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Wyjątek w tym zakresie stanowiły kontrole ruchu drogowego prowadzone przez Straż Gminną w Kobylnicy, które nie zawsze były wykonywane po wcześniejszym uzgodnieniu z Komendantem Miejskim Policji w Słupsku miejsca i czasu ich prowadzenia. W Porozumieniu zawartym pomiędzy Wójtem Gminy Kobylnica a Komendantem Miejskim Policji w Słupsku regulującym zasady współpracy Policji ze Strażą Gminy Kobylnica ustalono, że miejsca i czas pracy fotoradarów będą uzgadniane w cyklach miesięcznych, poprzez przekazanie Komendantowi propozycji do 25 dnia każdego miesiąca na miesiąc następny. W 7 z 24 miesięcy objętych kontrolą, Straż przekazała proponowane lokalizacje po uzgodnionym terminie, w skrajnym przypadku: na marzec 2009 r. dopiero 3 marca. W rezultacie w tych przypadkach Straż uzyskiwała od Komendanta Miejskiego Policji w Słupsku akceptacje miejsc i terminów kontroli z użyciem fotoradarów dopiero w dniach od 2 do 11 tego miesiąca, którego akceptacja dotyczyła. W konsekwencji w tych 7 miesiącach, do czasu uzyskania akceptacji, kontrole prowadzone były bez wymaganego uzgodnienia.

Straże indywidualnie organizowały własne bazy danych dotyczące prowadzonych postępowań mandatowych, które rejestrowały u Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w ogólnokrajowym rejestrze zbiorów danych osobowych¹⁹.

W Urzędzie Gminy w Krzymowie ujawniono naruszanie dyscypliny pracy przez strażnika gminnego. Był on zatrudniony w tym Urzędzie na 1/2 etatu i w tym samym okresie pracował jako strażnik gminny w 5 innych jednostkach straży gminnych. Strażnik ten nie uzyskał pozwolenia Komendanta Straży Gminnej w Krzymowie na podjęcie innego zajęcia zarobkowego, co było wymagane przepisami art. 31 ustawy o strażach gminnych.

Ponadto strażnik ten naruszał dyscyplinę pracy, nie wykonując jej w obowiązującym go wymiarze czasu. Podpisywał się na liście obecności, poświadczając tym podpisem 8 godzin pracy, gdy tymczasem pracy tej nie wykonywał. W tym samym dniu podpisywał się także na liście obecności w innej straży gminnej, czym również poświadczał 8 godzin pracy.

¹⁸ Dz.U. Nr 196, poz. 1520.

¹⁹ Obowiązek zgłoszenia do Generalnego Inspektora Danych Osobowych zbioru danych określa przepis art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych.

W okresie sierpień – wrzesień 2010 r. w 11 tych samych dniach podpisał się on na listach obecności w dwóch strażach gminnych, w których był zatrudniony, a w jednym przypadku na listach obecności nawet w trzech strażach gminnych, poświadczając każdym z tych podpisów 8 godzin pracy. Przykładowo:

- w dniu 6 sierpnia 2010 r. strażnik gminny wg list obecności pełnił służbę w Krzymowie (województwo Wielkopolskie) oraz w Starej Kiszewie (województwo Pomorskie). Miejscowości te są oddalone od siebie o 266 km, a pokonanie tej odległości samochodem osobowym zajęłoby około 4 godzin,
- w dniu 17 września 2010 r. wg list obecności strażnik pełnił służbę w Krzymowie, w Skulsku i w Nowych Ostrowach. Odległości pomiędzy tymi trzema miejscowościami to w sumie około 230 km.

Podstawową przyczyną zaistniałej sytuacji był braku nadzoru nad pracą zatrudnionego strażnika.

O niewłaściwym wykonywaniu obowiązków służbowych przez strażnika, NIK poinformowała czterech wójtów, którzy zatrudniali go w dniu zakończenia kontroli NIK.

3.2.2. Prawidłowość zawierania i realizacji umów dotyczących dzierżawy lub użyczenia fotoradarów

Spośród 11 skontrolowanych urzędów 5 wykonywało czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradarów, które nie stanowiły ich własności. W 4 z tych urzędów²⁰ w umowach dzierżawy lub użyczenia fotoradarów i świadczenia usług opracowania dokumentacji mandatowej ustalano, że przedsiębiorca, który użycza (lub oddaje w dzierżawę) fotoradar i świadczy usługi dotyczące przygotowania dokumentacji mandatowej, otrzyma wynagrodzenie uzależnione od liczby przygotowanych przez niego kompletnych dokumentacji, niezbędnych do przeprowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia, ale tylko tych, w związku z którymi gmina uzyska wpływy finansowe.

W piątym urzędzie²¹ wynagrodzenie wykonawcy ustalono ryczałtem, za każdy dzień dzierżawy fotoradaru.

W Urzędzie Miejskim w Głuchołazach bez zachowania formy pisemnej zmieniano terminy dzierżaw fotoradarów ustalone we wszystkich czterech umowach dzierżawy

²⁰ W Krzymowie, w Pelplinie, w Starej Kiszewie i w Tarczynie.

²¹ W Głuchołazach.

obowiązujących w latach 2009 – 2010. Do dzierżawy fotoradarów nie doszło w 6 spośród 64 terminów zaplanowanych w ww. umowach na lata 2009 (luty) –2010 (październik). Ponadto fotoradary były dzierżawione w 5 innych terminach, które nie były ustalone w tych umowach. Zmiany terminów nie zostały wprowadzone do treści obowiązujących umów. Było to sprzeczne z ich postanowieniami stanowiącymi, że wszelkie zmiany wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.

Wójt Gminy Stara Kiszewa dwukrotnie udzielił zamówienia publicznego podmiotowi prywatnemu Radarsystem Sp. z o.o. w Gdańsku, który nie został wybrany w trybie określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych. Wójt dwukrotnie zmienił umowę z 30.10.2007 r. zawartą z Radarsystem Sp. z o.o. w Gdańsku na wykonywanie przez rok do 30.10.2008 r. dokumentacji pomocniczej dla dokumentacji prowadzonej przez Straż Gminną w Starej Kiszewie w sprawie postępowania mandatowego prowadzonego w związku ze stwierdzonymi wykroczeniami polegającymi na przekraczaniu dozwolonej prędkości na drogach publicznych zarejestrowanymi za pomocą fotoradaru. Najpierw aneksem nr 1 z 20.10.2008 r. zmieniony został termin obowiązywania umowy z 30.10.2008 r. na 31.03.2009 r., a następnie aneksem z 1 kwietnia 2009 r. ustalono, że umowa obowiązuje do czasu zawarcia przez Gminę nowej umowy z wykonawcą wyłonionym w drodze prowadzonego wówczas postępowania przetargowego. Od dnia 31 października 2008 r. do dnia 3 czerwca 2009 r. w wyniku aneksowania umowy Spółka Radarsystem wykonywała swoje usługi na rzecz Gminy Stara Kiszewa, nie będąc wybrana w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. Opisane nieprawidłowości wyczerpują znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²². W tej sprawie NIK skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

3.2.3. Postępowania mandatowe

W latach 2009-2010 straże gminne (miejskie) funkcjonujące w 11 skontrolowanych Urzędach w wyniku zakończenia postępowań mandatowych prowadzonych w związku ze stwierdzeniem popełnienia wykroczenia za pomocą fotoradaru wystawiły mandaty na łączną kwotę 23,8 mln zł.

²² Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm

W prowadzonych postępowaniach mandatowych strażnicy nie przestrzegali przepisu art. 97 § 1 ustawy k.p.w., w jego brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r. Strażnicy z naruszeniem powyższego przepisu nakładali grzywny w postaci mandatu karnego po upływie 30 dni od dnia ujawnienia popełnienia wykroczenia. Praktyka taka była powszechna. Nakładanie grzywien po upływie terminu, po którym nie można było ich nałożyć, stwierdzono w 7 z 11 skontrolowanych Urzędów²³, w których na 988 zbadanych grzywien 438 nałożono po upływie 30 dni. Przykładowo:

- w Kobylnicy w 386 przypadkach spośród 867 analizowanych, tj. w 44,5%,
- w Nowym Korczynie w 18 przypadkach spośród 21 analizowanych, tj. w 85,7%,
- w Starej Kiszewie w 10 przypadkach spośród 10 analizowanych, tj. w 100%,
- w Pelplinie w 4 przypadkach spośród 5 analizowanych, tj. w 80%.

Podstawową przyczyną tego stanu było obliczanie przez funkcjonariuszy straży 30-dniowego terminu do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego od chwili ustalenia sprawcy wykroczenia, a nie od daty ujawnienia wykroczenia, co nie znajdowało uzasadnienia w świetle obowiązujących przepisów prawnych.

Czterech wójtów (burmistrzów)²⁴ naruszało przepisy art. 99 k.p.w., które stanowią, że w razie nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. W obowiązującym stanie prawnym mandat zaoczny winien wskazywać siedmiodniowy termin płatności, a staje się prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny we wskazanym w nim miejscu i terminie. Mimo że grzywny w szeregu przypadków nie były zapłacone w wyznaczonym terminie, wójtowie (burmistrzowie) nie występowali do sądu z wnioskami o ukaranie sprawców wykroczeń. Dotyczyło to:

- w Tarczynie 35 z 44 analizowanych grzywien, tj. 79,5%,
- w Nowym Korczynie 13 z 25 analizowanych grzywien, tj. 52%,
- w Daleszycach 7 z 23 analizowanych grzywien, tj. 30,4%,
- w Krzymowie 3 z 15 analizowanych grzywien, tj. 20%.

Przyczyną przekraczania 7 dniowego terminu płatności za mandat zaoczny był m.in. długotrwały czas dostarczenia mandatu do ukaranego. Wynikało to z nakładania mandatów zaocznych w sytuacjach, w których nie należało ich stosować. Strażnik wystawiał mandat

²³ W Daleszycach, w Kobylnicy, w Krzymowie, w Nowym Korczynie, w Pelplinie, w Starej Kiszewie i w Tarczynie.

²⁴ Daleszyc, Krzymowa, Nowego Korczyna i Tarczyna.

zaoczny i wysyłał go do sprawcy przesyłką listową, co było działaniem niezgodnym z przepisami art. 98 § 4 k.p.w., które nakazywały pozostawienie mandatu w takim miejscu, aby sprawca mógł go niezwłocznie odebrać. Przy tym przepis ten stanowi, że mandatem karnym zaocznym można nałożyć grzywnę w razie stwierdzenia wykroczenia, którego sprawcy nie zastano na miejscu jego popełnienia, gdy nie zachodzi wątpliwość co do osoby tego sprawcy. Poza nielicznymi wyjątkami, sprawcy wykroczeń rejestrowanych przez fotoradary nie byli znani strażnikom, nie byli nawet mieszkańcami gminy i ich tożsamość była przez strażników dopiero ustalana – nie był więc spełniony warunek, by nie zachodziła wątpliwość co do osoby sprawcy wykroczenia. Strażnik wystawiał mandat zaoczny dopiero po ustaleniu tożsamości sprawcy wykroczenia, co było procesem długotrwałym²⁵, trwającym z reguły ponad 30 dni.

Ponadto w urzędach nie sprawowano nadzoru nad terminowością wpłat z tytułu nałożonych mandatów karnych zaocznych. Było to konsekwencją bardzo dużej liczby mandatów karnych nakładanych przez strażę niektórych gmin. Przykładowo - Straż Miejska w Tarczynie w zbadanym okresie nałożyła blisko 15,5 tysięcy mandatów z tytułu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, a Straż Gminna w Kobylnicy w 2010 r. nałożyła ich 61,9 tys.

Urzędy nie zwracały wpłat dokonanych na ich rachunki bankowe po wyznaczonym terminie przez osoby, którym wystawiono mandaty zaoczne. Kwoty te ewidencjonowane były nieprawidłowo jako dochody gminy. Ponieważ mandat zaoczny staje się prawomocny tylko w przypadku uregulowania go we wskazanym miejscu i w ciągu 7 dni od daty jego wystawienia²⁶, to mandaty zaoczne nieopłacone w terminie nie uprawomocniły się i urzędy nie miały podstaw prawnych do zaksięgowania należności od osób, na które te mandaty wystawiono. W związku z nieuprawomocnieniem się mandatów, kwoty te stanowiły świadczenia nienależne wniesione na poczet wygasłych mandatów i powinny podlegać zwrotowi osobom, które je wpłaciły. Spośród 11 skontrolowanych urzędów w 4, tj. Daleszycach, Krzymowie, Nowym Korczynie i Tarczynie, w wyniku analizy dokumentacji 91 postępowań mandatowych stwierdzono, że łącznie w 56 przypadkach

²⁵ Najpierw ustalano właściciela pojazdu korzystając z bazy danych zgromadzonych w CEPiK. Następnie listownie zwracano się do właściciela pojazdu o złożenie oświadczenia, że to on prowadził pojazd zarejestrowany przez fotoradar, bądź o wskazanie osoby, której powierzył pojazd do kierowania lub używania w czasie, w którym fotoradar go zarejestrował. Jeżeli właściciel wskazał inną osobę, wówczas do niej listownie zwracano się o złożenie oświadczenia, że to ona prowadziła pojazd zarejestrowany przez fotoradar.

²⁶ Art. 98 § 5 k.p.w.

termin wpłat (na łączną kwotę 19.680 zł) przekroczył 7 dni od daty wystawienia mandatu. Przykładowo - przeterminowane niezwrócone wpłaty dokonane za 35 mandatów karnych zaocznych (poddanych analizie w toku kontroli) wystawionych przez strażników miejskich z Tarczyna, to łącznie 14,3 tys. zł. Ewidencjonowanie przez urzędy wpłat dokonanych po terminie, jako dochody, było nieprawidłowe.

Strażnicy miejscy przekraczali swoje uprawnienia, nakładając nielegalnie grzywny na właścicieli lub posiadaczy pojazdów samochodowych za niewskazanie na żądanie strażnika osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie. Grzywny nakładano wskazując jako podstawę art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁷ w zw. z art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

Strażnicy mogli nakładać grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 97 Kodeksu wykroczeń (dalej k.w.), ale tylko w zakresie w jakim posiadali upoważnienia do kontroli ruchu drogowego²⁸.

Zakres działania straży gminnej (miejskiej) w odniesieniu do kontroli ruchu drogowego określony został w art. 129b ustawy Prawo o ruchu drogowym. W przepisie tym zakres działania straży gminnej (miejskiej) został określony ze względu na:

- podmiotowość; w ust. 2 określono grupy osób, w stosunku do których straż gminna (miejska) może podejmować te czynności, tj. kierującego pojazdem oraz uczestnika ruchu drogowego,
- przedmiotowość; w ust. 2 wskazano rodzaje naruszeń przepisów o ruchu drogowym, a w ust. 3 i 4 sposoby wykonywania kontroli ruchu drogowego.

W żadnym z tych uregulowań nie nadano straży gminnej (miejskiej) uprawnień, które w efekcie pozwoliłyby jej nakładać grzywny na właścicieli lub posiadaczy pojazdów samochodowych za wykroczenie polegające na nie wskazaniu na żądanie strażnika osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie. I tak w art. 129b:

- w ust. 2 wśród podmiotów wobec których strażnicy gminni (miejscy) byli uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego nie było właścicieli ani posiadaczy pojazdów,

²⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.

²⁸ § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

- w ust. 2 wśród rodzajów naruszeń przepisów o ruchu drogowym nie ujęto niewykonania obowiązku z art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym,
- w ust. 3 wśród sposobów wykonywania kontroli ruchu drogowego nie zawarto prawa do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

Według powyższego stanu prawnego – obowiązującego w okresie kontroli – strażnicy gminni (miejscy) nie byli uprawnieni do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Ze względu na fakt, że straż gminna (miejska) nie była organem uprawnionym do takiego żądania, to jego niespełnienie nie stanowiło wykroczenia i nałożenie grzywny z tego tytułu było nielegalne.

Spośród 11 skontrolowanych urzędów w 4, tj. w Daleszycach, w Kobylnicy, w Nowym Korczynie i w Tarcynie, w analizowanych postępowaniach dotyczących przekroczenia prędkości, które zakończone zostały nałożeniem grzywny, stwierdzono nakładanie grzywien na właścicieli lub posiadaczy pojazdów samochodowych za niewskazanie na żądanie strażnika osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie. Przypadki takie stwierdzono w 406 spośród 1355 analizowanych postępowania. Przykładowo:

- w Urzędzie Miasta w Tarcynie dotyczyło to 12 spośród 59 analizowanych postępowania. W tych 12 przypadkach na właścicieli pojazdów nałożono grzywny w łącznej kwocie 5.100 zł i wszystkie te grzywny zostały zapłacone,
- w Urzędzie Gminy w Kobylnicy dotyczyło to 384 spośród 1.251 analizowanych postępowania. Straż Gminna w Kobylnicy w 2010 r. na właścicieli pojazdów za to, że nie wskazali strażnikowi gminnemu komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie nałożyła 15.466 grzywien, z których – do czasu kontroli NIK – zapłacono 13.473.

Przyczyną nielegalnego nakładania grzywien na właścicieli lub posiadaczy pojazdów za niewskazanie osoby której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, jak wskazują ustalenia kontroli, była nie tyle niezajomość przez strażników gminnych (miejskich) zakresu swoich upoważnień²⁹ w ramach wykonywania kontroli ruchu drogowego, ale przede wszystkim dążenie do uzyskania jak największych wpływów

²⁹ Określonych w art. 129b w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2010 r.

zwiększających dochody gminy. Świadczy o tym m.in. ujmowanie przez samorządy w swoich planach budżetów wielomilionowych kwot dochodów z nakładanych grzywien. Przykładowo - Gmina Kobylnica w uchwale budżetowej na 2010 r. zaplanowała 7 mln zł dochodów z „grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych dla osób fizycznych” przy całkowitych planowanych dochodach gminy – 41,7 mln zł i planowanym deficycie budżetu gminy – 4,2 mln zł.

Działania niektórych Straży świadczą, że ich celem nie była głównie poprawa bezpieczeństwa na drogach, m.in. poprzez ustalanie i karanie sprawców wykroczeń drogowych lecz pozyskanie jak największej kwoty dla gminy bez względu na fakt, czy pozyskanie to będzie legalne. Stwierdzono, że po ujawnieniu wykroczenia polegającego na przekroczeniu prędkości w ruchu drogowym, Straż występowała do właściciela pojazdu z informacją, że ujawniła wykroczenie drogowe popełnione należącym do niego pojazdem. Do informacji załączano zdjęcie samochodu wykonane przez „fotoradar”. Wskazywano też, że za to wykroczenie Straż proponuje mandat w określonej kwocie (podawano tę kwotę) oraz punkty karne (również podawano ich liczbę). Jednocześnie Straż prosiła o wypełnienie jednego z trzech załączonych wariantowych oświadczeń:

- o przyznaniu, że w chwili popełnienia zarejestrowanego wykroczenia właściciel ten osobiście prowadził pojazd i wyraża zgodę na przyjęcie zaproponowanego mandatu oraz o przyjęciu do wiadomości liczby punktów karnych naliczonych za to wykroczenie,
- o wskazanie osoby kierującej pojazdem, którym popełniono wykroczenie lub osoby, której właściciel powierzył pojazd do używania w czasie, w którym popełniono zarejestrowane wykroczenie,
- o niemożności wskazania osoby użytkującej pojazd w czasie popełnienia wykroczenia i zgodzie na przyjęcie proponowanego mandatu za niewskazanie tej osoby – w tym przypadku Straż proponowała mandat na innej podstawie prawnej, tj. z art. 97 k.w. w zw. z art. 78 pkt 4 Prawa o ruchu drogowym, na tę samą lub do dwukrotnie wyższą kwotę, ale już bez punktów karnych.

Przedkładane propozycje prowadziły z reguły do wyrażenia zgody na przyjęcie mandatu na podstawie jednego z wymienionych tytułów i nałożenia mandatu. Przekazanie sprawy Policji lub do sądu spowodowałoby bowiem, że grzywna nie trafiłaby do „kasy gminnej” lecz państwowej.

W celu zwiększenia szansy zasilenia budżetu gminy (poprzez przyjęcie proponowanego mandatu), przedstawiano właścicielowi lub posiadaczowi pojazdu dowód popełnienia wykroczenia przez kierującego jego samochodem, wymiar kary z tego tytułu oraz sposób na uniknięcie naliczenia punktów karnych przy często wyższej kwocie grzywny – przez nieprzyznanie się do kierowania pojazdem i niewskazanie osoby, której powierzył pojazd do kierowania lub używania. W tych przypadkach dochodziło do uzyskania przez samorząd gminny nienależnej korzyści w wyniku niewłaściwych działań straży gminnej (miejskiej). Straż ta dla uzyskania środków do budżetu gminy odstępowała od prawidłowego wykonywania obowiązków dotyczących ustalenia sprawcy wykroczenia, a w konsekwencji od doprowadzenia do ukarania go za popełnione wykroczenie.

W przypadku złożenia oświadczenia o niemożności wskazania osoby użytkującej pojazd w czasie popełnienia wykroczenia Straż nakładała na właściciela pojazdu mandat za niewskazanie tej osoby. W tych przypadkach Straż odstępowała od ustalenia sprawcy wykroczenia zarejestrowanego przez fotoradar i nie kontynuowała postępowania wyjaśniającego w sprawie tego wykroczenia. Nie występowała również w trybie art. 56 § 3 k.p.w. do Policji o przeprowadzenie czynności wyjaśniających w zakresie niezbędnym do zebrania danych koniecznych do sporządzenia wniosku o ukaranie.

Powyższa praktyka była zjawiskiem powszechnym. W latach 2009 – 2010 straże gminne (miejskie) z terenu całej Polski na właścicieli i posiadaczy pojazdów, którymi popełniono wykroczenie polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości, nałożyły ok. miliona grzywien w drodze mandatów karnych za niewskazanie osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie³⁰. Przykładowo - Straż Gminy Kobylnica tylko w 2010 r. nałożyła 15.466 takich grzywien. Przy średniej grzywnie nakładanej przez Straż za ww. niewskazanie, która wynosiła 300 zł – w skali kraju w latach 2009 – 2010 nałożono ich z tego tytułu na łączną kwotę ok. 300 mln zł.

W 3 urzędach³¹ spośród 11 skontrolowanych, pracownicy straży gminnej (miejskiej) w ramach realizowanych postępowań przetwarzali dane osobowe zgromadzone w posiadanej przez Straż bazie danych prowadzonych postępowań w sprawach o wykroczenia, mimo że nie mieli do tego stosownych upoważnień Komendanta Straży będącego administratorem

³⁰ Informacja przedstawiona przez Wójta Gminy Kobylnica, ustalona na podstawie informacji publicznych otrzymanych od wszystkich straży gminnych (miejskich) w Polsce.

³¹ W Daleszycach, w Głuchołazach i w Kobylnicy.

tej bazy danych. W bazie gromadzone były dane przekazywane Straży z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców³². Powyższe postępowanie było sprzeczne z przepisem art. 37 o ochronie danych osobowych stanowiącym, że do przetwarzania danych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych. Opisane nieprawidłowości wyczerpują znamiona przestępstwa z art. 49 ustawy o ochronie danych osobowych. W powyższych sprawach NIK skierowała trzy zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Kontrola przebiegu postępowań w sprawach o wykroczenia drogowe ujawnione przy użyciu fotoradarów wykazała również, że w Urzędzie Gminy w Kobylnicy decyzje o zmianie wymiaru grzywny nałożonej na sprawcę wykroczenia podejmowane były jednoosobowo. Zmian tych dokonywali strażnicy w drodze telefonicznego uzgodnienia ze sprawcą wykroczenia, co odnotowywali w rejestrze zmian grzywien lub w drodze korekty wymiaru grzywny w oświadczeniu o przyznaniu się do jego popełnienia nadesłanym przez sprawcę wykroczenia. W ocenie NIK w tym przypadku nie zastosowano rozwiązań antykorupcyjnych, które zapewniłyby transparentność postępowania na tym etapie.

3.2.4. Efekty kontroli prędkości pojazdów prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego

Spośród skontrolowanych 11 gmin, na drogach 2 gmin (Kobylnicy i Starej Kiszewy) poprawiły się wskaźniki bezpieczeństwa ruchu drogowego. I tak:

- na terenie gminy Kobylnica w 2010 r. w porównaniu do 2008 r. wzrosła wprawdzie liczba kolizji ze 161 do 197, lecz spadła liczba wypadków z 30 do 12 oraz liczba zabitych z 2 do 0 i liczba rannych z 45 do 12,
- na terenie gminy Stara Kiszewa w 2010 r. (do końca października) w porównaniu do 2008 r. wzrosła wprawdzie liczba kolizji z 24 do 41, lecz spadła liczba wypadków z 20 do 9 oraz liczba rannych z 45 do 18.

Poprawa niektórych wskaźników charakteryzujących poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w wymienionych gminach, nastąpiła mimo iż gminy te przeznaczyły na przedsięwzięcia związane z utrzymaniem dróg publicznych i z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego tylko część środków uzyskanych z grzywien nałożonych za wykroczenia ujawnione przy wykorzystaniu fotoradarów, tj. 38% w Starej Kiszewie oraz 46% w Kobylnicy.

³² Na podstawie art. 80c ust. 1 pkt 10a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

W pozostałych 8 skontrolowanych gminach, mimo przeznaczenia na poprawę bezpieczeństwa na drogach wszystkich kwot uzyskanych z tego tytułu - wskaźniki bezpieczeństwa nie uległy poprawie. Powyższe ustalenia wskazują, iż działania straży podejmowane przy użyciu fotoradarów w ograniczonym stopniu przekładały się na poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

W latach 2009 – 2010 w większości gmin straż koncentrowała swoje działania na kontroli prędkości pojazdów. Udział mandatów nałożonych w wyniku kontroli ruchu drogowego w wartości wszystkich mandatów nałożonych przez strażników gminnych (miejskich) wyniósł np. w gminie Pelplin 98,7%, a w gminie Kobylnica 99,9%.

Wbrew uzasadnieniom podjęcia działań w zakresie kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym (w tym przy użyciu fotoradarów) 3 z 11 skontrolowanych gmin, nie przeznaczyły - na przedsięwzięcia związane z utrzymaniem dróg publicznych i z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego - nawet kwot odpowiadających dochodom uzyskanym z mandatów nałożonych w wyniku tych działań. Dotyczyło to:

- Gminy Stara Kiszewa, która w 2010 r. z 8.552 mandatów nałożonych w wyniku tych działań uzyskała przychody w kwocie 1.686,6 tys. zł, a na ww. przedsięwzięcia wydatkowała 634,7 tys. zł, tj. 38% przychodów z tych mandatów,
- Gminy Kobylnica, która w 2010 r. z 61.909 mandatów nałożonych w wyniku tych działań uzyskała przychody w kwocie 8.445,1 tys. zł, a na ww. przedsięwzięcia wydatkowała 3.854,9 tys. zł, tj. 46% przychodów z tych mandatów,
- Gminy Tarczyn, która w 2010 r. z 10.668 mandatów nałożonych w wyniku tych działań uzyskała przychody w kwocie 3.822,1 tys. zł, a na ww. przedsięwzięcia wydatkowała 2.060,1 tys. zł, tj. 54% przychodów z tych mandatów.

3.2.5. Rezultaty finansowe kontroli

Finansowe skutki nieprawidłowości ujawnione w niniejszej informacji NIK wyniosły 300.019.680 zł. W całości jest to kwota nienależnie uzyskana przez samorządy w wyniku nakładania grzywien na właścicieli pojazdów za czyny nie będące wykroczeniami (*str. 24*) oraz niezwrócone wpłaty wniesione za mandaty wygasłe (*str. 20*).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Jak dotychczas - NIK nie prowadziła badań w zakresie objętym niniejszą kontrolą. Przeprowadzenie kontroli zaplanowano w 11 jednostkach samorządowych, wybranych metoda losową spośród tych, które przy pomocy fotoradarów dokonywały kontroli prędkości jazdy pojazdów poruszających się po drogach publicznych, w tym po drogach krajowych, a Wojewodowie w ostatnich 2 latach nie zlecali przeprowadzenia w nich kontroli w tym zakresie.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

1/. Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

2/. W związku z ustaleniami kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne zawierające oceny kontrolowanej działalności, a także uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Pozytywnie oceniono działania dwóch jednostek: Urzędu Miejskiego w Grudziądzu i Urzędu Miejskiego w Nysie. Ocenę pozytywną z nieprawidłowościami sformułowano wobec pozostałych 9 skontrolowanych jednostek.

Do wójtów i burmistrzów skierowano wnioski o:

- wyeliminowanie wynagradzania usługobiorców warunkowanego uzyskaniem przez Gminę dochodów w wyniku świadczonych przez nich usług,
- podjęcie działań zapewniających, by strażnicy gminni (miejscy) nie nakładali grzywien w drodze mandatu karnego po upływie ustawowego terminu na ich nałożenie,
- przekazanie do właściwego sądu informacji o sprawach, w których w latach 2009-2010 na właścicieli pojazdów samochodowych nałożono grzywny w drodze mandatu karnego za niewskazanie osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie (co nie stanowiło wykroczenia), umożliwiających wszczęcie z urzędu postępowania o uchylenie tych mandatów karnych, zgodnie z przepisami art. 101 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia,

- spowodowanie, by dostęp do bazy danych prowadzonych postępowań w sprawach o wykroczenia i możliwość przetwarzania danych osobowych mieli tylko pracownicy Straży posiadający stosowne upoważnienie nadane przez Komendanta Straży,
- wystawianie mandatów zaocznych wobec sprawców wykroczeń drogowych, których nie zastano na miejscu jego popełnienia, jedynie w przypadkach, gdy nie zachodzi wątpliwość co do osoby tego sprawcy, przy tym mandat można pozostawiać w takim miejscu, aby sprawca mógł go niezwłocznie odebrać,
- zapewnienie rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych Urzędu w zakresie ewidencji świadczeń nienależnych wniesionych na poczet nieprawomocnych mandatów,
- dokonywanie zwrotów wpłat dokonanych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego zaocznego wniesionych po 7 dniach od jego wystawienia i kierowanie w tych sprawach do sądów wniosków o ukaranie,
- zapewnienie dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradarów, tylko po wcześniejszym uzgodnieniu miejsca i czasu ich prowadzenia z właściwym Komendantem Policji,
- dokonywanie zmian zawartych umów dotyczących dzierżawy fotoradarów z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie wymogów,
- zapewnienie odpowiedniego przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą dokumentacji nadsyłanej i składanej do Urzędu,
- egzekwowanie od pracownika zatrudnionego jako strażnik gminny wywiązywania się z przyjętego przez niego zobowiązania do wykonywania pracy w wyznaczonym przez Wójta miejscu i czasie oraz przestrzegania obowiązków strażnika określonych w ustawie o strażach gminnych,
- opracowanie i wdrożenie procedury dwuosobowej reprezentacji Straży w podejmowaniu decyzji o zmianie wysokości grzywny nałożonej na sprawcę wykroczenia,
- dokonanie aktualizacji Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, uwzględniającej funkcjonowanie Straży Gminnej jako komórki organizacyjnej Urzędu.

3/. Kierownicy dwóch jednostek skontrolowanych skorzystali z prawa zgłoszenia zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych. Zastrzeżenie wniesione przez Wójta Gminy Kobylnica do jednej z ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym zostało w całości oddalone. Natomiast spośród 4 zastrzeżeń dot. ocen i wniosków, zgłoszonych przez Burmistrza Tarczyna; 1 zostało uwzględnione w całości i 1 w części.

4/. Z analizy nadesłanych dotychczas odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne obejmujące wszystkie 28 sformułowanych wniosków pokontrolnych wynika, że 7 wniosków zostało zrealizowanych, 17 było w trakcie realizacji, a 4 nie zostały zrealizowane. Nie został zrealizowany wniosek o wyeliminowanie wynagradzania usługobiorców warunkowanego uzyskaniem przez gminę dochodów w wyniku świadczonych przez nich usług (Wójt Gminy Pelplin), wniosek o dokonywanie zwrotów wpłat wniesionych z tytułu grzywnien nałożonych w drodze mandatu karnego zaocznych wniesionych po 7 dniach od jego wystawienia i kierowanie w tych sprawach do sądów wniosków o ukaranie (Burmistrz Daleszyc) oraz dwa wnioski o przekazanie do właściwego sądu informacji o sprawach, w których w latach 2009 – 2010 na właścicieli pojazdów samochodowych nałożono grzywny w drodze mandatu karnego za niewskazanie osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie (co nie stanowiło wykroczenia), umożliwiających wszczęcie z urzędu postępowania o uchylenie tych mandatów karnych (Burmistrz Daleszyc i Burmistrz Tarczyna).

5/. W związku z nieprawidłowościami ujawnionymi w wyniku kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy w Krzymowie, które dotyczyły wykonywania pracy strażnika gminnego zatrudnionego w tym samym czasie w innych strażach gminnych, NIK poinformowała o tym fakcie zainteresowanych Wójtów. W jednym przypadku rozwiązano ze strażnikiem stosunek pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia.

W związku z ujawnieniem czynów wyczerpujących znamiona przestępstw NIK skierowała 3 zawiadomienia do organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, tj.:

1. Zawiadomienie przeciwko strażnikom Straży Gminnej w Głucholazach o dokonanie czynu z art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.
2. Zawiadomienie przeciwko strażnikom Straży Gminnej w Kobylnicy o dokonanie czynu z art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.
3. Zawiadomienie przeciwko strażnikom Straży Gminnej w Daleszycach o dokonanie czynu z art. 49 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych.

NIK przygotowuje również zawiadomienie o uzasadnionym popełnieniu przestępstwa z art. 286 § 1 kodeksu karnego, przez strażnika Gminy w Krzymowie.

Ponadto NIK skierowała do rzecznika dyscypliny finansów publicznych zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyło ono udzielania zamówień publicznych przez Wójta Gminy Stara Kiszewa bez stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

5. Załączniki

1. Wykaz skontrolowanych jednostek

1. Urząd Miasta i Gminy w Daleszycach.
2. Urząd Miejski w Głucholazach.
3. Urząd Miejski w Grudziądzu.
4. Urząd Gminy w Kobylnicy.
5. Urząd Gminy w Krzymowie.
6. Urząd Gminy w Łagowie.
7. Urząd Gminy w Nowym Korczynie.
8. Urząd Miejski w Nysie.
9. Urząd Miasta i Gminy w Pelplinie.
10. Urząd Gminy w Starej Kiszewie.
11. Urząd Miejski w Tarczynie.

Wszystkie kontrole przeprowadził Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK.

2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą funkcję kierowników kontrolowanych jednostek pełnili:

a). Burmistrza Miasta i Gminy Daleszyce:

- Wojciech Furmanek (od 06.12.2006 r. – nadal)

b). Burmistrza Głucholaz:

- Edward Szupryczyński (od 26.11.2006 r. – nadal)

c). Burmistrza Grudziądza:

- Robert Małinowski (od 26.11.2006 r. – nadal)

d). Wójta Gminy Kobylnica:

- Leszek Kuliński (od 12.11.2006 r. – nadal)

e). Wójta Gminy Krzymów:

- Tadeusz Jankowski (od 19.06.1990 r. – nadal)

f). Wójta Gminy w Łagowie:

- Stefan Bąk (od 19.11.2002 r. do 09.12.2010 r.)
- Małgorzata Orłowska-Masternak (od 09.12.2010 r. – nadal)

g). Wójta Gminy Nowy Korczyn:

- Wiktor Kwas (od 5.12.2006 r. do 13.12.2010 r.)
- Paweł Zagaja (od 13.12.2010 r. – nadal)

h). Burmistrza Nysy:

- Jolanta Barska (od 12.11.2006 r. – nadal)

i). Burmistrza Miasta i Gminy Pelplin:

- Andrzej Stanuch (od 13.11.2002 r. – nadal)

j). Wójta Gminy Stara Kiszewa:

- Marian Wincenty Pick (od 20.04.2002 r. – nadal)

k). Burmistrza Tarczyna:

- Barbara Galicz (od 01.01.2003 r. – nadal)

3. 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
5. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
6. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Minister Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Minister Finansów
10. Minister Sprawiedliwości
11. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
12. Prokurator Generalny
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Wojewodowie