



**Najwyższa Izba Kontroli
Departament Komunikacji
i Systemów Transportowych**

Warszawa, dnia 28 marca 2011 r.

**Pan
Leszek Kuliński
Wójt Gminy Kobylnica**

I/10/006
KKT-4114-02-07/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Departament Komunikacji i Systemów Transportowych przeprowadziła kontrolę Urzędu Gminy w Kobylnicy, zwanego dalej „Urzędem”, w zakresie przeprowadzania kontroli prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym. Kontrolą objęto lata 2009-2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 15 lutego 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą.

1. Realizacja zadania własnego gminy, polegającego na zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty dotyczących porządku publicznego², w tym kontrola przestrzegania przepisów ruchu drogowego, została powierzona Straży Gminnej w Kobylnicy (dalej Straży), jednostce organizacyjnej Gminy Kobylnica. Na mocy porozumienia zawartego w dniu 30 grudnia 2004 r. pomiędzy Wójtami Gmin Kobylnica i Słupsk, Straż realizowała powyższe zadanie na obszarze obu wymienionych Gmin do końca 2009 r. Koszty jej działalności pokrywane były

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² 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.).

przez obie gminy po połowie i w ten sam sposób dzielone były wpływy z nałożonych mandatów. Od dnia 1 stycznia 2010 r. Straż działała wyłącznie na obszarze Gminy Kobylnica.

W wyniku kontroli prędkości pojazdów przy użyciu urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego (dalej fotoradarów), Straż w 2009 r. nałożyła ogółem 46.972 mandaty karne na kierujących pojazdami na kwotę 7.495.730 zł³. W 2010 r. Straż nałożyła na sprawców ww. wykroczeń 61.909 mandatów na łączną kwotę 8.445.095 zł.

Wpływy do budżetu Gminy Kobylnica z ww. mandatów karnych w 2009 r. wyniosły 3.514.417,07 zł, a w 2010 r. – 7.971.160 zł. Na przedsięwzięcia związane z utrzymaniem dróg publicznych i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego z budżetu Gminy Kobylnica wydatkowano 9.724,4 tys. zł w 2009 r. i 3.854,9 tys. zł w 2010 r., co stanowiło odpowiednio 276,7 % i 48,4 % wpływów uzyskanych w tych latach z grzywien nałożonych za wykroczenia drogowe zarejestrowane przy użyciu fotoradarów.

2. Straż była należycie, przygotowana pod względem organizacyjnym do kontroli przestrzegania przepisów ruchu drogowego.

Strażnicy zostali wyposażeni w szczegółowe zakresy obowiązków służbowych. Każdy ze strażników wykonujących kontrolę ruchu drogowego i prowadzących czynności wyjaśniające oraz nakładających grzywny w drodze mandatu karnego posiadał do tego stosowne upoważnienie, wydane przez Komendanta Miejskiego Policji w Słupsku⁴ oraz przez Wójta Gminy Kobylnica⁵. Strażnicy, którym powierzono wykonywanie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, odbyli ponadto szkolenie specjalistyczne, przygotowujące ich do prawidłowego wykorzystywania tych urządzeń, zgodnego z zaleceniami producenta (m.in. w zakresie warunków pracy w terenie).

Straż należycie przygotowała się również do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia w ruchu drogowym ujawnionych przy użyciu fotoradarów (dalej postępowań). Zorganizowała w tym celu własną bazę danych i informacji pn. „Kobylnica”. Prawidłowe jej zorganizowanie i zabezpieczenie potwierdziła kontrola przeprowadzona w grudniu 2010 r.

³ Według uchwały Rady Gminy Kobylnica z dnia 26 maja 2005 r. – wyniki działalności Straży Gminnej w Kobylnicy dzielone były solidarnie po 50% na rzecz każdej ze stron porozumienia zawartego w dniu 30 grudnia 2004 r. pomiędzy Wójtami Gmin Kobylnica i Słupsk. Na Gminę Kobylnica według tego algorytmu przypadła w 2009 r. kwota 3.747.865 zł.

⁴ Upoważnienia wymagane przepisem art. 129e ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

⁵ Upoważnienie wymagane przepisem § 3 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 postaci mandatu karnego (Dz.U. Nr 293, poz. 2026 ze zm.).

przez Wojewódzki Ośrodek Informatyki w Gdańsku. Straż uzyskała pozytywną decyzję Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o rejestracji tej bazy w ogólnokrajowym rejestrze zbiorów danych osobowych⁶, warunkującą możliwość przetwarzania danych pobieranych ze zbiorów: CEPiK oraz PESEL na potrzeby prowadzonych postępowań. Straż uzyskała również od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zgodę na korzystanie z danych i informacji zgromadzonych w CEPiK⁷ niezbędnych do ich prowadzenia. Straż nieprawidłowo jednak przygotowała się do przetwarzania danych osobowych zgromadzonych w ww. bazie danych „Kobylnica”. W okresie objętym kontrolą wszyscy pracownicy Straży przetwarzali dane osobowe bez stosownego upoważnienia Komendanta Straży Miejskiej, który był administratorem tej bazy danych. Dane te przetwarzali posiadając upoważnienia udzielone przez osobę nieuprawnioną – tj. przez Kierownika Zespołu ds. przetwarzania danych osobowych, będącego lokalnym administratorem bezpieczeństwa informacji w zbiorze „Kobylnica”. Praktyka taka była sprzeczna z przepisem art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁸ stanowiącym, że do przetwarzania danych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych.

Straż prawidłowo prowadziła ewidencję etatów, wyposażenia oraz wyników swoich działań, a także aktualizowała ją i sprawozdawała właściwym organom w wymaganych terminach⁹.

3. Do końca I półrocza 2010 r. Straż wykonywała kontrole prędkości pojazdów przy użyciu 3-4 fotoradarów stanowiących własność Gminy Kobylnica, stosując je jako urządzenia przenośne lub stacjonarne. Od dnia 1 lipca 2010 r. kontrole te przeprowadzane były w czterech stałych lokalizacjach za pomocą fotoradarów umieszczonych w masztach usytuowanych w pasie drogowym. Wszystkie fotoradary posiadały aktualne świadectwa legalizacji, a każdy z masztów, po uzgodnieniu jego lokalizacji z Komendantem Miejskim Policji w Słupsku oraz zarządcą drogi, został oddany do eksploatacji stosownym protokołem odbioru technicznego.

Nie zawsze strażnicy gminni czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradarów prowadzili po wcześniejszym uzgodnieniu z Komendantem Miejskim Policji

⁶ Obowiązek zgłoszenia do Generalnego Inspektora Danych Osobowych zbioru danych określa przepis art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

⁷ Stosownie do przepisu art. 80 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji jest administratorem danych i informacji zgromadzonych w CEPiK.

⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁹ Określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez strażę gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (Dz.U. Nr 196, poz. 1520).

w Słupsku miejsca i czasu ich prowadzenia, co było wymagane przepisami art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W Porozumieniu zawartym pomiędzy Wójtem Gminy Kobylnica i Komendantem Miejskim Policji w Słupsku 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 danego miesiąca, którego akceptacja dotyczyła.

4. W postępowaniu mandatowym strażnicy nie przestrzegali przepisu art. 97 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁰, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2010 r. Działając z naruszeniem powyższego przepisu, strażnicy nakładali grzywny w postaci mandatu karnego po upływie 30 dni od dnia ujawnienia popełnienia wykroczenia.

Analiza grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego zaocznego za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów, a popełnione w dniach od 1 do 22 stycznia 2010 r. wykazała, że 324 spośród 687, tj. 46,2 %, nałożono po upływie 30 dni od daty popełnienia wykroczenia.

Analiza grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowego za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów, a popełnione w dniach od 1 do 27 stycznia 2010 r. wykazała, że 62 spośród 180, tj. 34,4 %, nałożono po upływie 30 od daty popełnienia wykroczenia. W skrajnym przypadku grzywna została nałożona po upływie blisko 10 miesięcy od wykroczenia.

Strażnicy gminni przekroczyli swoje uprawnienia, nakładając grzywny na właścicieli pojazdów samochodowych za niewskazanie na żądanie strażnika osoby, której powierzyli pojazd do kierowania lub używania w określonym czasie¹¹. Ustawa o ruchu drogowym w art. 129b ust. 3 wyszczególnia uprawnienia strażników miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego. Według stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 2010 r. nie byli oni uprawnieni do żądania od właściciela lub posiadacza pojazdu wskazania komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Tym samym niewskazanie tej

¹⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

¹¹ Grzywny nakładano wskazując jako podstawę art. 97 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.) w zw. z art. 78 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym.

osoby strażnikowi gminnemu nie stanowiło wykroczenia. W 15.466 postępowaniach dotyczących przekroczenia prędkości w 2010 r. na właścicieli pojazdów nałożono grzywny za wykroczenie polegające na tym, że nie wskazali strażnikowi gminnemu komu powierzyli pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Do czasu kontroli NIK opłacone zostały 13.473 grzywny.

Kontrola przebiegu postępowań w sprawach o wykroczenia drogowe ujawnione przy użyciu fotoradarów wykazała również, że 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 decyzja o zmianie wymiaru grzywny – dla zapewnienia transparentności postępowania – powinna być podejmowana przez co najmniej dwie osoby.

NIK pozytywnie ocenia działania Straży podejmowane w wyniku wniosków innych organów lub instytucji, które wyeliminowały błędy popełniane przez Straż w postępowaniach w sprawach o wykroczenia w ruchu drogowym. Należały do nich:

- wyeliminowanie od listopada 2010 r. nakładania na sprawców wykroczeń drogowych ujawnianych przy użyciu fotoradarów grzywien w drodze mandatów karnych zaocznych i nakładanie w tych sprawach wyłącznie mandatów karnych kredytowanych,
- usunięcie w listopadzie 2009 r. z używanego w Straży wzoru oświadczenia, kierowanego do właściciela pojazdu w celu ustalenia rzeczywistego sprawcy wykroczenia, pouczenia o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 kk za podanie nieprawdy w tym dokumencie.

5. Prowadzone kontrole prędkości pozytywnie wpłynęły na bezpieczeństwo ruchu drogowego. 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. Świadczy to o mniej dramatycznych skutkach zdarzeń drogowych, co było m.in. wynikiem zmniejszenia się średniej nadmiernej prędkości pojazdów poruszających się po drogach.

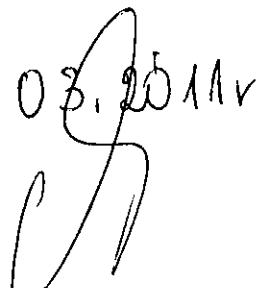
Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnioskuje o:

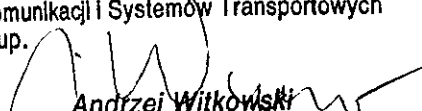
1. Spowodowanie, by dostęp do bazy danych prowadzonych postępowań w sprawach o wykroczenia i możliwość przetwarzania danych osobowych mieli tylko pracownicy Straży posiadający stosowne upoważnienie nadane przez Komendanta Straży.
2. Podjęcie działań zapewniających, by strażnicy miejscy nie nakładali grzywien w drodze mandatu karnego po upływie ustawowego terminu na ich nałożenie.
3. Zapewnienie dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradarów, tylko po wcześniejszym uzgodnieniu miejsca i czasu ich prowadzenia z Komendantem Miejskim Policji w Słupsku.
4. Przekazanie do właściwego sądu informacji o sprawach, w których w latach 2009 – 2010 na właścicieli pojazdów samochodowych nałożono grzywny w drodze mandatu karnego za nie wskazanie 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.
5. Opracowanie i wdrożenie procedury dwuosobowej reprezentacji Straży w podejmowaniu decyzji o zmianie wysokości grzywny nałożonej na sprawcę wykroczenia.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wójta, w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wójtowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu do Dyrektora Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych NIK.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.

29.03.2011 r.


DYREKTOR DEPARTAMENTU
Komunikacji i Systemów Transportowych
z up. 
Andrzej Witkowski
WICEDYREKTOR