



KPB-4113-01-00/2013

KPB-4110-02-00/2013

Nr ewid. 25/2014/D/13/508/D/13/504/KPB

Informacja o wynikach kontroli

**PRAWIDŁOWOŚĆ REALIZACJI ZADAŃ
PRZEZ STRAŻE MIEJSKIE (GMINNE)
W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA URZĄDZEŃ
DO POMIARU I REJESTRACJI
WYKROCZEŃ DROGOWYCH**

MISJA

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

WIZJA

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

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego:
Marek Bieńkowski

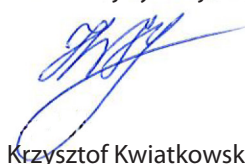


Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Cichosz

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 17.06.14r.

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

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.2.1. Legalność prowadzenia kontroli za pomocą urządzeń rejestrujących	7
2.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów	8
2.2.3. Legalizacja urządzeń	8
2.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie	9
2.2.5. Aktywność Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego	9
2.2.6. Inne ustalenia	9
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	12
3.2. Istotne ustalenia kontroli	16
3.2.1. Legalność prowadzenia kontroli	16
3.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów	19
3.2.3. Legalizacja urządzeń	22
3.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie	22
3.2.5. Aktywność straży	25
3.2.6. Inne ustalenia	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	29
4.1. Przygotowanie kontroli	29
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	29
5. ZAŁĄCZNIKI	30

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

BRD	bezpieczeństwo ruchu drogowego
KSP	Komenda Stołeczna Policji
SEWiK	System Ewidencji Wypadków i Kolizji
Straże	straże miejskie i gminne
ustawa o NIK	ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa Prawo o ruchu drogowym	ustawa z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)
ustawa o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym	ustawa z 29 października 2010 r. r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r. Nr 225, poz. 1466 ze zm.)
rozporządzenie Ministra Infrastruktury	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770)
rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. poz. 366)

Kontrola doraźna D/13/504 *Realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)”* została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Była ona jednym z elementów kontroli projektowej „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”. Przyczyną podjęcia przedmiotowej kontroli była potrzeba sprawdzenia realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli przeprowadzonej w Strażach przez NIK w 2010 r., a także liczne doniesienia mediów i organizacji społecznych wskazujące na społeczne zapotrzebowanie dokonania przez zewnętrzną i niezależną instytucję wiarygodnej analizy, obowiązujących przepisów i procedur stosowanych przez Straże, m.in. w zakresie instalacji i wykorzystania stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestrowania wykroczeń drogowych (fotoradarów). Z drugiej strony pojawiały się również argumenty, iż wykorzystanie automatycznego nadzoru w ruchu drogowym, jak wynika z doświadczeń państw europejskich, jest jednym z najważniejszy sposobów na poprawę bezpieczeństwa na drogach.

Przeprowadzona przez NIK analiza wyników ww. kontroli wykazała, że nadal istnieją w tej sferze liczne nieprawidłowości, związane przede wszystkim z doбором miejsc dokonywania pomiarów prędkości. Podjęto zatem decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej D/13/508 „Prawidłowość realizacji zadań przez straże w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego”, obejmującej swym zakresem wszystkie województwa. Kontrola ta miała dostarczyć niezbędnych materiałów do przeprowadzenia poszerzonej analizy działań straży miejskich i gminnych w tym zakresie oraz ewentualnego sformułowania wniosków w przedmiocie zmian obowiązujących przepisów bądź utrwalonej praktyki.

Ponadto, w ramach projektu „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym”, NIK przeprowadziła kontrole w innych obszarach kluczowych dla dokonania oceny poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce, tj.:

- P/13/100 – Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym;
- P/13/078 – Organizacja i nadzór nad ruchem drogowym;
- P/13/169 – Organizacja sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji „Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych”;
- P/13/145 – Oznakowanie dróg publicznych województwa śląskiego;
- R/13/001 – Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych.

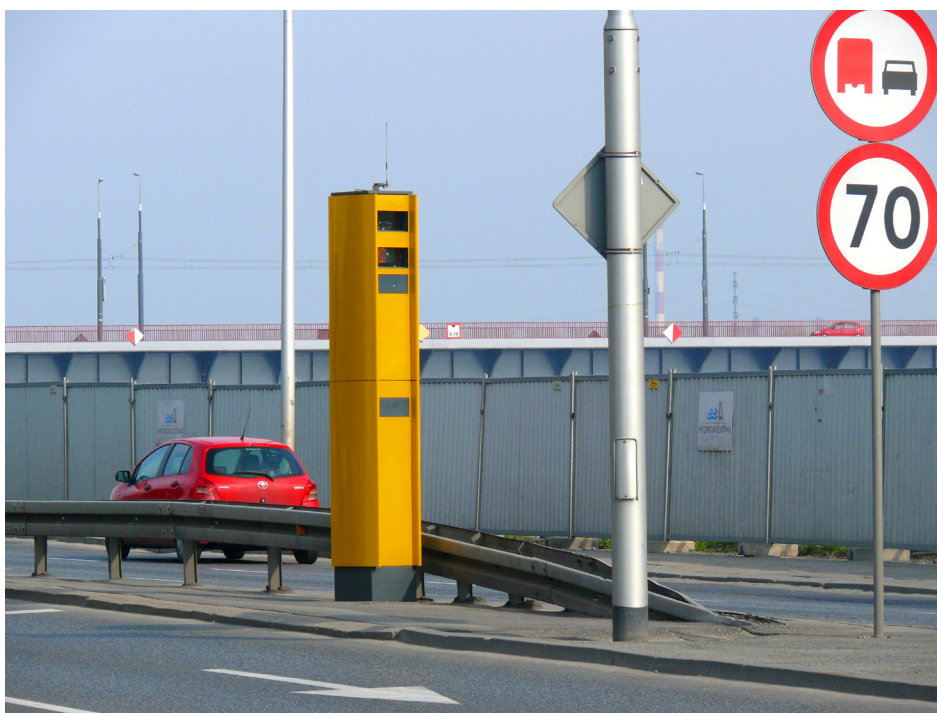
Realizacja powyższych kontroli pozwoliła NIK na sformułowanie szeregu propozycji zmian w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego – zostaną one zebrane i przedstawione w odrębnym, kompleksowym opracowaniu.

Podstawowym założeniem, które legło u podstaw wdrożenia przedmiotowych kontroli, była potrzeba oceny działań Straży w zakresie stosowania urządzeń rejestrujących przekroczenia prędkości. Głównym celem było zbadanie rzeczywistego wpływu stosowania urządzeń rejestrujących na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD), w szczególności ustalenie, czy fotoradary realnie wpływają na spadek liczby zdarzeń drogowych, czy też może mają służyć jedynie do zasilania budżetów miast i gmin dodatkowymi dochodami. Ocenie postanowiono również poddać prawidłowość działania straży miejskich i gminnych w zakresie instalacji fotoradarów, w tym sposobu oznakowania oraz dokonywania i wykorzystania pomiarów, ściągalność mandatów i wykorzystanie uzyskanych z nich środków.

W przypadku kontroli „Realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)” czynności kontrolne przeprowadzano od 22 maja do 23 września 2013 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 lipca 2013 r. Kontrola została przeprowadzona w 10 jednostkach organizacyjnych: w siedmiu urzędach miast i gmin oraz w trzech wydzielonych strażach miejskich.

Ponadto, opierając się na sygnałach otrzymanych od obywateli oraz dotychczasowych ustaleniach, Prezes NIK podjął decyzję o przeprowadzeniu dodatkowych kontroli w 48 jednostkach: w 37 urzędach miast i gmin oraz w 11 wydzielonych strażach miejskich i gminnych w ramach kontroli „Prawidłowości realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów, naruszenia przepisów ruchu drogowego” w okresie od 14 października do 17 grudnia 2013 r. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 15 listopada 2013 r.¹

Zdjęcie nr 1



Źródło: materiały kontrolne NIK

¹ W przypadku obu kontroli uwzględniono w nich ponadto działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego stacjonarnych i przenośnych urządzeń do kontroli prędkości odbywało się wprawdzie zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże w ocenie NIK brak jest podstaw do stwierdzenia, że ich użycie przyczyniło się do istotnego wzrostu poziomu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego.

NIK zwraca uwagę na fakt, że wybór miejsc ustawienia fotoradarów stacjonarnych nie był poprzedzony rzetelnymi analizami zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takiej analizy, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy, a tym samym nieprecyzyjny, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane. W ogóle nie prowadzono takich analiz w przypadku wykorzystania fotoradarów przenośnych, a wymóg uzgodnienia z Policją czasu i miejsca ich użycia traktowano niejednokrotnie jako zwykły formalizm. Po zainstalowaniu fotoradarów nie prowadzono również analiz porównawczych, w których badano by osiągnięte efekty w zakresie poprawy bezpieczeństwa, co pozwalałoby na ocenę zasadności ich wykorzystania w wytypowanych miejscach.

Straże oraz urzędy miejskie i gminne prawidłowo prowadziły natomiast postępowania mandatowe oraz skutecznie egzekwowały związane z tym należności. NIK zauważa jednakże, że prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgowa przeważnie nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów, a tym samym ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

NIK zwraca ponadto uwagę, iż wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez jednostki samorządu terytorialnego powinno służyć nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. Działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego muszą więc być elementem szerszych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze. Wymaga to ujednolicenia i koordynacji ich działań w skali kraju, a w szczególności ścisłego współdziałania z Policją oraz Głównym Inspektorem Transportu Drogowego (GITD).

2.2 Synteza wyników kontroli

2.2.1. Legalność prowadzenia kontroli za pomocą urządzeń rejestrujących

W ocenie NIK działania w zakresie kontroli prędkości były na ogół prowadzone przez Straże oraz urzędy miejskie i gminne zgodnie z obowiązującymi przepisami, jednakże zastrzeżenia budzi rzetelność tych działań.

Wszyscy strażnicy dokonujący kontroli posiadali upoważnienia wydane przez Komendanta Powiatowego Policji oraz przeszli stosowne szkolenia z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

[szerzej str. 16]

We wszystkich skontrolowanych jednostkach, podejmując decyzję o wyborze miejsca ustawienia fotoradarów stacjonarnych, przestrzegano obowiązujących przepisów w zakresie ich lokalizacji. W czterech miastach i gminach nie dokonano natomiast w terminie analizy BRD, której sporządzenie

nakazywał §10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. Zastrzeżenia NIK budzi ponadto rzetelność prowadzonych działań, zwłaszcza w aspekcie analiz poprzedzających wybór miejsca ustawienia urządzeń².

[szerzej str. 16]

W przypadku fotoradarów przenośnych, w czterech miastach dokonywano kontroli w miejscach niezgodzonych z Policją lub innych niż uzgodnione, bądź w miejscach, co do których Policja wydała negatywną opinię. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczyły sposobu dokonywania tych ustaleń. Wystąpiły m.in. przypadki, gdy uzgodnień dokonywano telefonicznie i nie dokumentowano ich na piśmie lub w sposób domyślny uznawano, że skoro Policja nie zgłaszała sprzeciwu do zaproponowanych lokalizacji, to są one uzgodnione.

[szerzej str. 16–18]

Dziewięć kontrolowanych jednostek dokonywało kontroli w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 27 czerwca 2011 r., pomimo że brak było w tym okresie przepisów wykonawczych, regulujących sposób i tryb dokonywania kontroli przez strażników miejskich (gminnych).

[szerzej str. 18]

W dziewięciu miastach i gminach miejsca bądź odcinki dróg, na których dokonywano kontroli, nie były poprzedzone znakiem D-51, bądź znak taki nie spełniał wymogów określonych przepisami lub został postawiony pomimo braku projektu organizacji ruchu drogowego.

[szerzej str. 19]

2.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów

W ocenie NIK decyzje o wyborze miejsca ustawienia fotoradarów nie były podejmowane w oparciu o rzetelną analizę danych na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Większość analiz stanu bezpieczeństwa, poprzedzających lokalizację fotoradaru, sporządzona była w sposób ogólnikowy i mało precyzyjny. Nie prowadzono również analiz porównawczych, pozwalających na ocenę wpływu fotoradaru na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i ewentualną zmianę lokalizacji. Zastrzeżenia NIK budzi ponadto rzetelność danych będących podstawą przeprowadzanych analiz.

[szerzej str. 19–22]

Nie prowadzono również analiz stanu bezpieczeństwa w przypadku wyboru miejsc ustawienia fotoradarów przenośnych. Chociaż nie wymagają tego przepisy prawa, to należy zauważyć, że bez przeprowadzenia rzetelnych analiz prawidłowy wybór lokalizacji urządzeń nie jest możliwy.

[szerzej str. 22]

2.2.3. Legalizacja urządzeń

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie legalizacji urządzeń.

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez Straże w okresie objętym kontrolą podlegały prawnej kontroli metrologicznej, zgodnie z obowiązującymi przepisami. W przypadku przerw w legalizacji urządzenia, nie było ono wykorzystywane do rejestrowania wykroczeń.

[szerzej str. 22]

² Kwestia rzetelności analiz została omówiona w pkt 2.2.2. oraz 3.2.2 Informacji.

2.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie

Straże oraz urzędy miast i gmin prawidłowo prowadziły postępowania mandatowe oraz skutecznie egzekwowały związane z tym należności – nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły jedynie w dwóch jednostkach. Natomiast prowadzona w kontrolowanych jednostkach ewidencja księgowa nie pozwalała na wyodrębnienie środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów i wydatków dokonanych z tych środków, a tym samym na ocenę, czy zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Sposób w jaki przepisy określają przeznaczenie środków uzyskanych z mandatów, w połączeniu ze wskazaną powyżej metodą księgowania dochodów i wydatków, nie pozwalał ocenić, czy środki te zostały wydatkowane zgodnie z przepisami, a tym samym – czy i w jakim stopniu przyczyniają się do poprawy infrastruktury i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Spośród 37 objętych w tym zakresie kontrolą miast i gmin, tylko w czterech prowadzona w urzędzie ewidencja księgowa pozwoliła na weryfikację prawidłowości dokonanych wydatków.

[szerzej str. 22–24]

2.2.5. Aktywność Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego

NIK zwraca uwagę na bardzo dużą aktywność większości skontrolowanych Straży w zakresie kontroli ruchu drogowego, co w konsekwencji może wpływać na ograniczenie działań w innych obszarach szeroko rozumianego porządku i bezpieczeństwa.

Spośród wystawionych przez Straże mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W 16 skontrolowanych miastach i gminach powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia przez Straże aż 95% mandatów. W ocenie NIK wskazuje to na dużą, w stosunku do innych zadań, aktywność straży miejskich i gminnych w tym obszarze.

[szerzej str. 25]

2.2.6. Inne ustalenia

Działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego nie są elementem szerszych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze.

Wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą Straży powinno służyć nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. Wymaga to koordynacji ich działań w skali kraju, a szczególnie bliskiego współdziałania z Policją oraz GITD.

[szerzej str. 26–27]

Nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych

W dwóch jednostkach stwierdzono poważne nieprawidłowości przy wyłanianiu podmiotu wydierżawiającego fotoradary, wskazujące na możliwość faworyzowania z góry określonego wykonawcy.

[szerzej str. 27–28]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

W ocenie NIK, jeżeli fotoradary mają być efektywnym narzędziem poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, muszą być wykorzystywane w miejscach, w których zagrożenia dla tego bezpieczeństwa są największe. W tym celu Najwyższa Izba Kontroli proponuje podjęcie następujących działań:

1. Konieczna jest przede wszystkim zmiana praktyki w zakresie sporządzania analiz bezpieczeństwa przy lokalizacji fotoradarów stacjonarnych. Analiza taka nie powinna być jedynie dokumentem sporządzonym pro forma, ale powinna uwzględniać wszystkie elementy związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego na danym odcinku drogi³. W ocenie NIK zasadne jest dokonywanie analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego również w przypadku wykorzystywania fotoradarów przenośnych⁴. Analiza taka mogłaby polegać na wytypowaniu, w oparciu o obiektywne przesłanki, analogiczne jak dla fotoradarów stacjonarnych, szeregu miejsc, w których istnieją poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego⁵. Co szczególnie istotne, w przypadku miast i gmin analiza bezpieczeństwa w zakresie ruchu drogowego powinna obejmować cały podległy im obszar, a dopiero jej wyniki powinny być podstawą do sporządzenia szczegółowej analizy dla poszczególnych lokalizacji fotoradarów.
2. Istotnym problemem, w opinii NIK, jest rzetelność danych będących podstawą prowadzonych analiz. Straże oraz urzędy miejskie i gminne powinny w szerszym zakresie wykorzystywać również inne niż policyjne źródła danych, przynajmniej do czasu, gdy powstanie ogólnopolska baza danych, dostarczająca precyzyjnych i wiarygodnych informacji na temat bezpieczeństwa ruchu drogowego⁶.
3. Zasadne jest też wypracowanie metodologii identyfikacji miejsc szczególnie niebezpiecznych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Opracowanie jej często przekracza możliwości finansowe i organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie tych niewielkich. Przygotowanie, przy udziale GITD, Policji, przedstawicieli samorządu oraz środowisk naukowych wzorcowej metodyki znacznie ułatwiłoby opracowanie rzetelnych analiz.
4. Konieczne jest również położenie większego nacisku na badanie rzeczywistego wpływu wykorzystania urządzeń rejestrujących na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w szczególności to, czy ustawienie fotoradaru realnie wpłynęło na spadek liczby zdarzeń drogowych. Analizy takie nie powinny ograniczać się jednakże do samego miejsca ustawienia fotoradaru, ale obejmować szerszy obszar, celem uniknięcia zjawiska „wypychania” zagrożeń⁷.
5. Potrzebna jest również zmiana praktyki w zakresie rozliczania się jednostek samorządowych z wydatkowania środków uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradarów. Bez wdrożenia rozwiązań, które pozwolą na identyfikację, czy środki

³ Dobrym przykładem rzetelności w sporządzaniu tego rodzaju analiz mogą być działania GITD. Kwestia ta została szczegółowo omówiona w Informacji o wynikach kontroli *Instalowanie i wykorzystanie przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych*.

⁴ Obecnie przepisy nie przewidują takiego obowiązku.

⁵ Analizy dotyczące wyboru miejsc kontroli z wykorzystaniem fotoradarów przenośnych prowadzi np. GITD – są one uaktualniane w cyklach dwutygodniowych.

⁶ Wniosek o stworzenie takiej bazy został sformułowany w informacji o wynikach kontroli nr P/13/100 Działania Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym.

⁷ Zjawisko to polega na psychologicznej reakcji, gdy niektórzy kierowcy zwalniają przed fotoradarami, a następnie gwałtownie przyspieszają. Może to powodować zwiększenie liczby wypadków w innych miejscach, w których dotychczas zagrożenie było mniejsze.

w ten sposób pozyskane wydatkowano na cele określone w art. 20d ustawy o drogach publicznych, a więc na poprawę stanu infrastruktury i bezpieczeństwa na drogach, ryzyko ich nieprawidłowego wykorzystania będzie nadal wysokie.

6. Konieczne jest również budowanie świadomości opinii społecznej, zarówno w kwestii konieczności przestrzegania zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego, jak również celowości stosowania fotoradarów do dyscyplinowania uczestników ruchu naruszających te zasady. NIK zwraca jednakże uwagę, że niezbędnym elementem tych działań musi być przekonanie obywateli⁸, iż naczelnym celem wykorzystania fotoradarów jest poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, a nie uzyskanie dodatkowych wpływów. Cel ten nie może zostać osiągnięty bez wdrożenia działań w zakresie lokalizacji fotoradarów oraz rozliczania uzyskanych z tytułu ich wykorzystania środków, o których mowa powWojewodowie powinni również wzmocnić sprawowany za pośrednictwem komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji, nadzór nad prawidłowością wykorzystania fotoradarów przez strażników miejskich i gminnych, a zwłaszcza rzetelnością prowadzonych działań. Ponadto, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, powinni oni podjąć działania celem wypracowania i ujednolicenia w skali kraju standardów w zakresie prowadzenia kontroli ruchu drogowego przez Straże, nade wszystko w aspekcie ich współpracy z Policją i GITD. Szczególnie istotna wydaje się tu współpraca w zakresie analizy i typowania miejsc szczególnie niebezpiecznych (w tym wypracowanie wspólnej metodologii ich identyfikacji) oraz koordynacja działań patrolowych (wybór miejsc dokonywania kontroli prędkości za pomocą urządzeń przenośnych).

Zdjęcie nr 2



Źródło: materiały kontrolne NIK

⁸ Jak pokazują doświadczenia innych państw, jednym z istotnych czynników wpływających na skuteczność systemu nadzoru w zakresie przestrzegania ograniczeń prędkości jest poparcie opinii publicznej dla realizowanych działań.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Uprawnienia straży miejskich i gminnych

Podstawę prawną działania straży miejskiej stanowi ustawa z 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych⁹. Zgodnie z art. 1 tej ustawy straż gminna (miejska) jest samorządową umundurowaną formacją, która jest tworzona do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Kompetencję w zakresie ustanowienia straży gminnej posiada rada gminy, która może ją utworzyć po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, o czym zawiadamia wojewodę. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), nosi ona nazwę „straż miejska”. Ustawa wskazuje, że straż gminna powinna spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej.

Straż gminna wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Do zadań tych należy m.in. ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, kontrola ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń, współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. W związku z wykonywaniem swoich zadań straż ta współpracuje z Policją.

W zakresie kontroli ruchu drogowego, zgodnie z art. 129b prawa o ruchu drogowym, strażnicy gminni (miejscy) są uprawnieni 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 urządzenia rejestrującego;
- 2) uczestnika ruchu naruszającego przepisy.

Strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub Komendantem Stołecznym Policji.

Kontrolę mogą wykonywać jedynie strażnicy gminni (miejscy) posiadający upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydane przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji (art. 129e ust. 1 prawa o ruchu drogowym).

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1383.

Zdjęcie nr 3



Źródło: materiały kontrolne NIK

W zakresie uprawnień straży miejskich i gminnych wystąpiły wątpliwości podnoszone między innymi przez Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, co do możliwości prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów stacjonarnych. Należy jednakże zauważyć, iż Sąd Najwyższy, wyrokiem z dnia 3 grudnia 2013 r. sygnatura akt V KK298/13, stwierdził, że straże miejskie i gminne ponad wszelką wątpliwość posiadają uprawnienia do prowadzenia kontroli przy pomocy stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

Sporna pozostaje kwestia uprawnień Straży do kierowania do sądów wniosków o ukaranie osób, które nie wskazały osoby kierującej pojazdem (art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń). W wyroku z 12 grudnia 2013 r. (sygn. akt III KK 431/13) Sąd Najwyższy zakwestionował posiadanie przez Straże takich uprawnień i wskazał na konieczność przekazywania informacji o popełnieniu takiego wykroczenia Policji, która takie uprawnienia posiada. Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą Straże skierowały do sądów ponad 23 tys. takich wniosków, z czego Straże w Kamienicy Polskiej – 5.383 wnioski, w Kobylnicy – 4.433 wnioski, a w Trzebielinie 2.380 wniosków.

Legalizacja urządzeń

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z 11 maja 2001 r. Prawo o miarach¹⁰, przyrządy pomiarowe, które mogą być stosowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, podlegają prawnej kontroli metrologicznej. Kontrola ta jest wykonywana przez: 1) zatwierdzenie typu przyrządu pomiarowego na podstawie badania typu lub 2) legalizację pierwotną albo legalizację jednostkową – przed wprowadzeniem danego egzemplarza przyrządu pomiarowego do obrotu lub użytkowania, a także 3) legalizację ponowną – w stosunku do przyrządów pomiarowych wprowadzonych do obrotu lub użytkowania (art. 8 ust. 2 ustawy).

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 1069.

Na podstawie art. 9a tej ustawy Minister Gospodarki wydał rozporządzenie z 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych¹¹.

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

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

Na podstawie delegacji art. 129 h ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym Minister Infrastruktury, rozporządzeniem z 17 czerwca 2011 r.¹², określił:

- 1) warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem zasady, że instalowana i używana jest obudowa wraz z urządzeniem rejestrującym;
- 2) sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia, z uwzględnieniem oddziaływania prewencyjnego poprzez zapewnienie odpowiedniej widoczności;
- 3) sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, z uwzględnieniem progów prędkości dostosowanych do obowiązującego na drodze ograniczenia prędkości, oraz przetwarzania przez te urządzenia zarejestrowanych danych, a także biorąc pod uwagę możliwość błędu kierowcy do 10 km /h włącznie w utrzymaniu dopuszczalnej prędkości;
- 4) szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli.

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

Strażnik gminny (miejski) może wykonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy - prawo o ruchu drogowym, z zachowaniem następujących warunków:

- 1) przenośne urządzenie rejestrujące albo pojazd z zainstalowanym w nim urządzeniem rejestrującym umieszcza się w widocznym miejscu drogi, w sposób niepowodujący utrudnienia ruchu;
- 2) przenośne urządzenie rejestrujące oraz pojazd z zainstalowanym w nim urządzeniem rejestrującym nie mogą być umieszczone:
 - a) w odległości mniejszej niż 500 m od innego urządzenia rejestrującego zlokalizowanego na tej samej drodze i dokonującego pomiarów prędkości w tym samym kierunku ruchu, o ile na odcinku tym nie jest usytuowane skrzyżowanie,
 - b) na drodze, na której jest zlokalizowane urządzenie, które ujawnia naruszenia przepisów ruchu drogowego na określonym odcinku drogi, dokonujące pomiaru w tym samym kierunku ruchu;

¹¹ Dz. U. Nr 225, poz.1663.

¹² Dz. U. Nr 133, poz.770 – uchylony 27 marca 2013 r.

- 3) odcinek lub miejsce wykonywania czynności jest oznakowane znakiem drogowym, zgodnie z przepisami o znakach i sygnałach drogowych oraz warunkach technicznych dla znaków, sygnałów drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.

14 marca 2013 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wydał rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące¹³. Rozporządzenie określa warunki lokalizacji w pasie drogowym dróg publicznych stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 2 i 3), sposób oznakowania stacjonarnych urządzeń rejestrujących oraz obudów na te urządzenia (§ 4 i 5), sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (§ 6 i 7) i szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli (§ 8). Ponadto zgodnie z przepisami przejściowymi i końcowymi (§ 9, 10, 11) wymagania określone w rozporządzeniu dotyczące urządzeń stacjonarnych, które zostały zainstalowane w pasie dróg publicznych przed 28 czerwca 2011 r. – wymagania dotyczące oznakowania obudów stacjonarnych na te urządzenia stosuje się od 28 czerwca 2014 r. Dla ww. urządzeń należało sporządzić pierwszą analizę i informacje oraz uzyskać pierwszą opinię, o której mowa w § 2 ust. 1 w terminie do 31 maja 2013 r. W przypadku gdy powyższe wymagania potwierdzają zasadność lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego, uznaje się, iż urządzenie jest zlokalizowane zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu przez okres 40 miesięcy (§ 10).

Zdjęcie nr 4



Źródło: materiały kontrolne NIK

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 366.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Legalność prowadzenia kontroli

Zgodnie z art. 129b ust. 4 ustawy prawo o ruchu drogowym strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich oraz drogach krajowych w obszarze zabudowanym, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych, czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Policji lub Komendantem Stołecznym Policji (KSP). Ponadto, zgodnie z art. 129e ust. 1, kontrola ruchu drogowego wykonywana przez strażników gminnych (miejskich) odbywa się na podstawie upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydanego przez właściwego komendanta powiatowego (miejskiego) Policji.

Upoważnienia i przeszkolenie w zakresie prowadzenia kontroli

We wszystkich 47 skontrolowanych jednostkach strażnicy prowadzący czynności kontrolne posiadali stosowne upoważnienia, a także przeszkolenie z zakresu kontroli ruchu drogowego.

Wybór lokalizacji urządzeń stacjonarnych

Wymagania formalne lokalizacji fotoradarów stacjonarnych zostały określone w § 3 i 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r., a następnie w §§ 2 i 3 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. We wszystkich skontrolowanych miastach wymagania te były spełnione.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. dla fotoradarów stacjonarnych zainstalowanych przed 28 czerwca 2011 r., miasta i gminy zobowiązane były sporządzić pierwszą analizę stanu bezpieczeństwa do dnia 31 maja 2013 r. W Olsztynie analizy takiej do czasu zakończenia kontroli nie przeprowadzono, natomiast w Małym Płocku, Oleśnie i Tarczynie sporządzona została ona z opóźnieniem. W pozostałych jednostkach lokalizacje fotoradarów stacjonarnych poprzedzone były sporządzeniem wymaganych dokumentów i uzyskaniem stosownych zezwoleń wymaganych prawem. Podkreślenia wymaga, że kontrolowane jednostki wprawdzie przestrzegały wymogu przygotowania takich analiz, jednakże były one sporządzane w sposób ogólnikowy i nieprecyzyjny, często w oparciu o niedokładne i niepełne dane (szerzej w pkt. 3.2.2.).

Uzgadnianie miejsc prowadzenia kontroli przy użyciu urządzeń przenośnych

Skontrolowane straże miejskie i gminne zazwyczaj uzgadniały miejsca prowadzenia kontroli z wykorzystaniem urządzeń przenośnych z właściwym miejscowo komendantem Policji¹⁴.

Przypadki kontroli bez uzgodnienia z Policją wystąpiły w Olsztynie, Porębie i Trzebielinie, zaś największa skala nieprawidłowości wystąpiła w Straży Miejskiej w Warszawie, gdzie pomimo braku uzgodnienia z KSP dokonywano pomiarów w okresie od września 2012 r. do marca 2013 r. na ulicach: Mrówczej, Połczyńskiej, Włodarzewskiej, Wybrzeżu Kościuszkowskim, Sobieskiego. W 10 przypadkach strażnicy dokonywali pomiarów w miejscach innych niż uzgodnione z KSP. Uzgodnione były konkretne punkty dokonywania pomiaru - natomiast kontrolę prowadzono w innych punktach, chociaż znajdowały się na tym samym odcinku drogi. Należy zwrócić uwagę,

¹⁴ Należy przy tym jednakże zauważyć, iż zgłoszenia lokalizacji takich kontroli nie były poprzedzone żadnymi analizami porównawczymi, choćby w zakresie zdarzeń drogowych, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym – szerzej w punkcie 3.2.2. str. 19 i n. Informacji.

iż urządzenie rejestrujące może zostać zlokalizowane zarówno w konkretnym miejscu (punkcie), jak i na określonym odcinku drogi. Nie wpływa to jednak na obowiązek uprzedniego uzgodnienia lokalizacji tego urządzenia w sposób określony w art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W przypadku zatem wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) kontroli prędkości na określonym odcinku drogi, cały ten odcinek powinien zostać uzgodniony z Policją. Podobne stanowisko zajął Minister Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który w swoim piśmie z 9 października 2013 r. stwierdził, iż: „(...) miejscem prowadzenia wskazanych wyżej czynności kontrolnych – podlegającym uzgodnieniu z właściwym miejscowo komendantem Policji – może być zarówno określony punkt (np. na wysokości określonego znaku hektometrowego lub posesji o danym numerze), jak również odcinek drogi”. Należy zauważyć, iż oznakowanie miejsca kontroli ma charakter wtórny - ulokowanie urządzenia determinuje miejsce ustawienia znaku, a nie odwrotnie.

Zdjęcie nr 5



Źródło: materiały kontrolne NIK

Wątpliwości NIK budzi również forma, w jakiej dokonywano uzgodnień. Należy bowiem zauważyć, iż z punktu widzenia przepisu art. 129b ust. 4 prawa o ruchu drogowym istotny jest sam fakt dokonania uzgodnienia, bez znaczenia natomiast pozostają oświadczenia ex post składane przez Policję – jak np. w przypadku kontroli Straży Miejskiej w Warszawie – potwierdzające przeprowadzenie uzgodnień. Mając bowiem na względzie konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), stwierdzić należy, iż o ile „przeprowadzanie” uzgodnień można uznać za dopuszczalne w formie ustnej lub innej wybranej przez strony tych uzgodnień, to samo uzgodnienie (tj. treść określającą miejsce i czas, w jakich strażnicy mogą przeprowadzać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących) powinno zostać utrwalone na piśmie. Zdaniem NIK nie można bowiem

domniemywać realizacji ustawowego obowiązku dokonania uzgodnienia, a tym bardziej jego zakresu (miejsca i czasu kontroli) jedynie na podstawie ustnej deklaracji, w sytuacji gdy kwestia ta może rodzić określone konsekwencje dla obywateli.

Konieczność zachowania na piśmie dowodu dokonania wymaganego przez ustawodawcę uzgodnienia potwierdza również stanowisko Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej wyrażone np. w piśmie z dnia 9 października 2013 r. w którym wskazano, iż wprowadzić przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym nie definiują, w jakiej formie ma się odbywać to uzgodnienie, ale jednocześnie należy podkreślić, że ze względu na ewentualną potrzebę udostępnienia dokumentacji w związku z toczącym się postępowaniem, zasadne jest zachowanie formy pisemnej dla czynności uzgodnienia. Natomiast jeżeli uzgodnienie miało formę ustną, wskazane wydaje się udokumentowanie tej czynności również w formie pisemnej.

Wykonywanie kontroli w okresie braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy

W wyniku kontroli stwierdzono, iż dziewięć kontrolowanych jednostek (Toruń, Biały Bór, Krosno Odrzańskie, Kobylnica, Kolno, Człuchów, Trzebielino, Wejherowo, Kościelisko) dokonywało w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 27 czerwca 2011 r. kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradaru, pomimo braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo o ruchu drogowym. Rozporządzenie w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące miało określić m.in. szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli. W każdej ze wspomnianych jednostek powoływano się na stanowisko Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA z dnia 15 marca 2011 r. (DAiN – VI – 026 -19/11/AK), zgodnie z którym dopuszczalne było prowadzenie takich kontroli.

Kontrole te były prowadzone, pomimo iż brak było pełnych podstaw prawnych do korzystania przez straże gminne (miejskie) z uprawnienia, o którym mowa art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Wprowadzić, na mocy ww. artykułu, strażnikom przyznano uprawnienie do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, jednakże w przepisie art. 129h ust. 5 pkt 4 wprost upoważniono ministra właściwego do spraw transportu do określenia szczegółowych warunków wykonywania tych czynności. Z zestawienia powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że prawodawca nie uważał regulacji ustawowej za kompletną i wystarczającą do wykonywania tych kontroli, skoro zdecydował się zawrzeć ustawowe upoważnienie do określenia szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych wymienionych czynności. Wykonywanie kontroli drogowych pomimo braku ww. aktu wykonawczego powodowało zatem, że zarówno strażnikom, jak i przede wszystkim podmiotom, wobec których strażnikom przysługuje uprawnienie władcze, polegające na możliwości dokonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, nie były znane wszystkie warunki, na jakich zgodnie z prawem można było dokonywać tych czynności. Problem powyższy został spowodowany zbyt późnym wydaniem aktu wykonawczego – powinien on wejść w życie wraz z nowelizacją ustawy prawo o ruchu drogowym.

Oznakowanie miejsc prowadzenia kontroli

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r., a następnie § 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. oraz pkt. 5.2.28. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 r.¹⁵ w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach, punkt automatycznej kontroli prędkości fotoradarem stacjonarnym powinien być poprzedzony znakiem D-51 z tabliczką „Na odcinku...”, wskazującą odległość od znaku do fotoradaru z dokładnością do 100 m.

Ilustracja nr 1

Znak D-51 – Automatyczna kontrola prędkości



Źródło: materiały kontrolne NIK

W dziewięciu miastach (Kamienica Polska, Krotoszyn, Nagłowice, Nowe Miasteczko, Olsztyn, Sandomierz, Szczecin, Toruń, Wałbrzych) stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na: braku znaków przed miejscami pomiarów, błędnym wskazaniu odległości do miejsca pomiaru, instalacji znaków bez zatwierdzenia przez zarządcę drogi projektu organizacji ruchu, ustawiania przez Straże znaków przenośnych na czas prowadzenia pomiarów oraz instalacji znaków w miejscach, w których kontrole nie były prowadzone. Nieprawidłowości te zostały wyeliminowane jeszcze w trakcie kontroli lub niezwłocznie po jej zakończeniu.

3.2.2. Zasadność lokalizacji fotoradarów

Fotoradary stacjonarne

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 2011 r. oraz § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. umieszczenie fotoradaru stacjonarnego powinno być poprzedzone dokonaniem analizy stanu bezpieczeństwa w rejonie planowanej lokalizacji. Celem przeprowadzenia takiej analizy jest wybór miejsc najbardziej niebezpiecznych – w których zagrożenie wypadkiem jest największe. Bez zgromadzenia odpowiednich danych w zakresie bezpieczeństwa ruchu i ich rzetelnej analizy, wybór miejsc do kontroli prędkości jest w dużej mierze przypadkowy.

Stwierdzono, iż analizy w zakresie umiejscowienia fotoradarów stacjonarnych zostały przeprowadzone we wszystkich miastach i gminach, z wyjątkiem Olsztyna. Wątpliwości NIK

¹⁵ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

dotyczyły natomiast rzetelności przeprowadzonych analiz, a tym samym celowości umiejscowienia fotoradarów w wybranych lokalizacjach.

Większość analiz stanu bezpieczeństwa, poprzedzających lokalizację fotoradaru, sporządzona była w sposób ogólnikowy i mało precyzyjny, np. poprzez wskazanie liczby zdarzeń drogowych na całej długości ulicy o danej nazwie, drogi o danym numerze albo na terenie całej gminy, a nie w konkretnym rejonie planowanego ustawienia fotoradaru. Przeważnie brak było informacji, czy przyczyną zdarzeń objętych analizą było przekroczenie dopuszczalnej prędkości. Występowały m.in. przypadki ustalenia lokalizacji fotoradaru: wyłącznie na podstawie wniosków mieszkańców; na podstawie danych o zdarzeniach sprzed kilku lat; na podstawie opracowanego przez Policję wykazu ulic, na których najczęściej przekraczana jest prędkość; uzasadniona wyłącznie bliskością obiektów użyteczności publicznej i gęstością zaludnienia. W konsekwencji, np. w Szczecinie, Wrocławiu i Olsztynie fotoradary ustawiano często w lokalizacjach, w których nie dochodziło do zdarzeń drogowych spowodowanych nadmierną prędkością, natomiast pomimo posiadania stosownych danych nie prowadzono kontroli w miejscach oznaczonych jako szczególnie niebezpieczne.

Zdjęcie nr 6



Źródło: materiały kontrolne NIK

Nie zawsze jednakże nierzetelność analiz była spowodowana ich błędnym przygotowaniem. Zastrzeżenia NIK budzi bowiem również rzetelność danych będących podstawą analiz, które kontrolowane Straże uzyskiwały od innych podmiotów.

Wobec braku własnych instrumentów pozwalających na prowadzenie statystyki zdarzeń drogowych, zdecydowana większość kontrolowanych jednostek opracowała analizy stanu bezpieczeństwa i analizy porównawcze na podstawie uzyskanych od komendantów powiatowych (miejskich) Policji danych z policyjnego Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK). W toku kontroli działań Policji na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym (P/13/100) ustalono, że m.in. ze względu na ograniczoną funkcjonalność tego systemu w zakresie opisu lokalizacji zdarzeń drogowych, w tym

o konkretnym charakterze, analizy te nie pozwalają na rzetelną weryfikację zasadności lokalizacji urządzenia rejestrującego. Dane gromadzone w SEWiK zazwyczaj nie pozwalają na precyzyjne ustalenie miejsc koncentracji zdarzeń drogowych, w tym w szczególności takich, których przyczyną była nadmierna prędkość. Nie pozwalają również na uzyskanie takich danych z uwzględnieniem wymogów do lokalizacji urządzenia rejestrującego, tj. w promieniu 500 m od planowanej lokalizacji lub do najbliższych skrzyżowań. Jakkolwiek nieprawidłowość ta jest niezależna od kontrolowanych straży miejskich i gminnych, to jednakże wpływała ona w znaczącym stopniu na wynik prowadzonej analizy. NIK zwróciła przy tym uwagę na fakt, iż Straże nie próbowały uzyskiwać dodatkowych danych w zakresie BRD, a jeżeli je nawet posiadały, to nie wykorzystywały ich do przeprowadzenia analiz zasadności lokalizacji fotoradarów. Negatywnym przykładem może być tutaj Straż Miejska w Warszawie, która dysponując dużą ilością informacji o charakterze statystycznym (dane wyjściowe z informacji pozyskanych od Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie - wypadki, ofiary śmiertelne, ranni), nie wykorzystywała ich do dokonania analiz poprzedzających lokalizację stacjonarnych urządzeń rejestrujących.

Zdjęcie nr 7



Źródło: materiały kontrolne NIK

NIK zwróciła ponadto uwagę na fakt, iż w połowie skontrolowanych jednostek nie prowadzono również analiz porównawczych, pozwalających na ocenę wpływu fotoradaru na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego i ewentualną zmianę lokalizacji. Należy podkreślić, iż wybór miejsca ustawienia fotoradaru (czy to stacjonarnego, czy też przenośnego) powinien być efektem analizy zobjektywizowanych, rzetelnych danych nie tylko z danej lokalizacji, ale również innych potencjalnie niebezpiecznych miejsc. Celem ustawienia fotoradaru w danym miejscu powinna być bowiem nie tylko sama poprawa bezpieczeństwa ruchu, ale uzyskanie jak największej poprawy

bezpieczeństwa ruchu na danym obszarze. Konieczna jest zatem także bieżąca analiza skuteczności ustawienia fotoradaru, mierzona jednak nie liczbą wystawianych mandatów, a poprawą stanu bezpieczeństwa.

Fotoradary przenośne

Niezależnie od stwierdzonych powyżej nieprawidłowości, w ocenie NIK zasadne jest dokonywanie analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego również w przypadku wykorzystywania fotoradarów przenośnych¹⁶. Analiza taka mogłaby polegać na wytypowaniu w oparciu o obiektywne przesłanki, analogiczne jak dla fotoradarów stacjonarnych, szeregu miejsc, w których istnieją poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁷. Wprawdzie ustawienie fotoradaru przenośnego ze swej istoty ma charakter tymczasowy, należy jednak zwrócić uwagę, iż jego wykorzystanie musi być powiązane z istniejącymi zagrożeniami, których identyfikacja, a także hierarchizacja nie są możliwe bez przeprowadzenia stosownych analiz. Jeżeli fotoradary przenośne mają być efektywnym narzędziem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, muszą być wykorzystywane w miejscach, w których zagrożenie bezpieczeństwa jest w danym okresie największe. Inaczej będzie dochodzić do sytuacji, jak np. w Trzebielinie, gdzie miejsca najczęściej wybierane do kontroli fotoradarem przenośnym nie pokrywały się z miejscami, w których występowało szczególne zagrożenie brd.

3.2.3. Legalizacja urządzeń

Wszystkie stacjonarne i mobilne urządzenia rejestrujące wykorzystywane przez Straże w okresie objętym kontrolą podlegały prawnej kontroli metrologicznej, stosownie do postanowień rozporządzenia w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych. Wszystkie skontrolowane urządzenia spełniały wymagania w zakresie konstrukcji, wykonania, materiałów, charakterystyk metrologicznych oraz warunków właściwego stosowania, co było potwierdzone stosownymi dokumentami wydanymi przez Główny Urząd Miar.

3.2.4. Dochody z tytułu nałożonych mandatów i ich wydatkowanie

Postępowanie mandatowe i egzekwowanie należności

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia przez Straże oraz urzędy miast i gmin postępowań mandatowych, z wyjątkiem Wałbrzycha, gdzie wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu czynności w stosunku do sprawców wykroczeń, oraz Poręby, gdzie ujawniono przypadki błędnego opisu zdjęć w zakresie lokalizacji naruszenia. Również w zakresie egzekwowania należności nieprawidłowości wystąpiły jedynie w Wałbrzychu (błędne ewidencjonowanie terminów płatności mandatów oraz opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych) oraz Toruniu (opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych). Kontrola wykazała jednakże, że wartość mandatów nałożonych za niewskazanie kierującego pojazdem (art. 96 § 3 KW) stanowiła ponad jedną trzecią kwoty mandatów wystawionych za przekroczenie prędkości ujawnione fotoradarem. Oznacza to, że duża część wszystkich dotychczas ukaranych mandatami nie otrzymała ich za przekroczenie dozwolonej prędkości (tym samym nie dostała też punktów karnych), gdyż właściciele pojazdów

¹⁶ Obecnie przepisy nie przewidują takiego obowiązku.

¹⁷ Analizy dotyczące wyboru miejsc kontroli z wykorzystaniem fotoradarów przenośnych prowadzi np. GITD – są one uaktualniane w cyklach dwutygodniowych.

odmawiali wskazania kierującego pojazdem. O możliwości zastosowania takiego rozwiązania byli z reguły informowani przez Straże, które przesyłały im wariantowe oświadczenia, będące podstawą do ukarania. W ocenie NIK tak duża skala odmów wskazuje, że obecne rozwiązania w tym zakresie nie funkcjonują prawidłowo¹⁸.

Wydatkowanie środków uzyskanych z mandatów

Zgodnie z obowiązującym od 31 grudnia 2010 r. art. 20d ustawy o drogach publicznych dochody uzyskane z mandatów nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą fotoradarów, jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są przeznaczyć w całości na finansowanie:

- zadań inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych związanych z siecią drogową;
- utrzymania i funkcjonowania infrastruktury oraz urządzeń drogowych, w tym na budowę, przebudowę, remont, utrzymanie i ochronę dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na popularyzację przepisów ruchu drogowego, działalność edukacyjną oraz współpracę w tym zakresie z właściwymi organizacjami społecznymi i instytucjami pozarządowymi.

Pośród 37 objętych kontrolą D/13/508 miast i gmin tylko w czterech (Wrocław, Nowe Ostrowy, Łęczyca, Jeźów) prowadzona w urzędzie ewidencja księgowa pozwalała na wyodrębnienie dochodów uzyskanych z mandatów nałożonych za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów oraz wydatków na cele określone w art. 20d ustawy o drogach publicznych dokonanych ze środków uzyskanych z tych mandatów.

W związku z brakiem wyodrębnionej ewidencji księgowej, NIK, co do zasady, odstępowała w takich przypadkach od oceny prawidłowości wydatkowania środków z mandatów za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradarów. Kierownicy tych jednostek kontrolowanych stali na stanowisku, że zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej, w związku z czym przepisy nie przewidują prowadzenia wydzielonej ewidencji księgowej.

NIK stoi na stanowisku, że art. 20d ustawy o drogach publicznych jest przepisem obligującym do imiennego finansowania określonych wydatków. Przeznaczenie środków pieniężnych pozyskanych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu grzywien za naruszenia przepisów ruchu drogowego, ujawnione przy wykorzystaniu urządzeń rejestrujących zostało bowiem określone przez ustawodawcę. Jednostki te nie mogą więc wydatkować tych środków na cele inne, niż określone w art. 20d pkt 1-3 ww. ustawy. Celem zapewnienia przestrzegania realizacji tego obowiązku konieczne jest wyodrębnienie tego rodzaju środków w ewidencji księgowej. Zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁹, jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację finansową oraz wynik finansowy. W przeciwnym wypadku nie jest możliwa rzetelna weryfikacja prawidłowej realizacji obowiązku wynikającego z art. 20d.

¹⁸ Kwestie związane ze skutecznością karania przekroczeń prędkości w trybie wykroczeń, a także nakładania mandatów w przypadku odmowy wskazania sprawcy zostały szerzej omówione w Informacji o wynikach kontroli Instalowania i wykorzystania przez Inspekcję Transportu Drogowego stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru i rejestracji wykroczeń drogowych.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.

Jako wydatki na cele określone w art. 20d pkt. 3, tj. poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontrolowane miasta i gminy kwalifikowały m.in. wydatki na: oświetlenie uliczne; zakup autobusu szkolnego; bieżące funkcjonowanie straży miejskich i gminnych, ochotniczych straży pożarnych oraz przedszkoli; paliwo dla Policji lub dodatkowe patrole policyjne; wynagrodzenie za dzierżawę fotoradarów czy budowę wiat przystankowych. Według kontrolowanych powyższe wydatki poprawiały bezpośrednio lub pośrednio bezpieczeństwo ruchu drogowego, zaś ustawa nie definiuje w sposób szczegółowy sposobu przeznaczenia tych środków.

Niezależnie od wątpliwości co do możliwości przeznaczania środków uzyskanych z mandatów na poszczególne z ww. celów, należy zauważyć, że obecny zapis ustawowy, który w założeniu miał zapobiegać instalacji fotoradarów w celu czerpania dochodów, obligując jednostki samorządu terytorialnego do przeznaczania uzyskanych dochodów wyłącznie na cele związane z infrastrukturą drogową oraz poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego, nie spełnia w pełni swojej funkcji. W gminach i mniejszych miastach fotoradary instalowane są najczęściej na drogach krajowych lub wojewódzkich (będących w zarządzie odpowiednio Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz właściwych zarządów dróg wojewódzkich), na których intensywny ruch stanowi główne zagrożenie bezpieczeństwa mieszkańców. Natomiast uzyskane z mandatów środki samorządy te mogą przeznaczać wyłącznie na poprawę infrastruktury i bezpieczeństwa na drogach we własnym zarządzie, tj. kategorii gminnej, o najmniejszym natężeniu ruchu. Przykładem może być gmina Suchań, której burmistrz zamierzał sfinansować budowę sygnalizacji świetlnej na drodze krajowej nr 10, jednakże Regionalna Izba Obrachunkowa wydała opinię, iż ze środków gminy nie można udzielać dotacji dla Skarbu Państwa. Z kolei w miastach na prawach powiatu, które samodzielnie zarządzają znajdującymi się na ich terenie drogami również o kategoriach powiatowej, wojewódzkiej i krajowej, dochody z mandatów z fotoradarów stanowią znikomy procent ogółu wydatków przeznaczanych na utrzymanie i rozbudowę infrastruktury drogowej.

Ponadto należy zauważyć, iż jak wyżej wskazano, wartość mandatów nałożonych za niewskazanie kierującego pojazdem (art. 96 § 3 KW) stanowiła ponad jedną trzecią kwoty mandatów wystawionych za przekroczenie prędkości ujawnione fotoradarem. Tymczasem niewskazanie kierującego pojazdem nie jest wykroczeniem ujawnianym przy pomocy fotoradaru, a jedynie pozostającym w związku z takim wykroczeniem. W rezultacie znaczne dochody uzyskane z mandatów za niewskazanie kierującego nie podlegają rygorom art. 20d ustawy o drogach publicznych.

Zdjęcie nr 8



Źródło: materiały kontrolne NIK

3.2.5. Aktywność Straży

Ustawa o strażach gminnych nakłada na tę formację szereg zadań, z których jednym jest kontrola ruchu drogowego. Tymczasem w trakcie kontroli ustalono, że spośród wystawionych przez Straże mandatów ok. 85% liczbowo i kwotowo dotyczyło wykroczeń ujawnionych fotoradarem lub polegających na niewskazaniu kierującego, który przekroczył dozwoloną prędkość. W przypadku 16 Straży powyższe wykroczenia były podstawą wystawienia co najmniej 95% mandatów. W czterech miejscowościach (Biały Bór, Bobolice, Człuchów, Kobylnica) liczba mandatów wystawionych z tego tytułu w okresie objętym kontrolą wyniosła od 71 tys. do 149 tys. Tymczasem, dla porównania, w miastach wojewódzkich (np. Lublin, Olsztyn, Poznań, Szczecin, Wrocław) liczba ta wahała się od 1 tys. do 50 tys.

Jakkolwiek sama liczba wystawionych mandatów nie może być podstawą do oceny prawidłowości działania straży miejskich i gminnych, to w ocenie NIK tak duża aktywność niektórych z nich w zakresie kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradarów, przy jednocześnie występujących wątpliwościach co do celowości wykorzystania fotoradarów w poszczególnych lokalizacjach, może budzić uzasadnione obawy, iż inne zadania ustawowe są realizowane w stopniu niewystarczającym, a Straże pełnią głównie rolę fiskalną²⁰. W związku z powyższymi ustaleniami NIK rozważa przeprowadzenie kompleksowej kontroli w zakresie realizacji przez Straże ich ustawowych obowiązków.

²⁰ Przykładowo, w gminie Biały Bór dochody z mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego stanowiły w 2011 r. 27% ogółu dochodów. W Kamienicy Polskiej same dochody z tytułu mandatów za przekroczenie prędkości (bez mandatów za niewskazanie kierującego) w 2012 r. stanowiły blisko 20% dochodów ogółem. Średnio w okresie 2011 – III kwartał 2013 dla szeregu gmin (m.in. Człuchów, Biały Bór, Kobylnica, Bobolice, Kamienica Polska, Tarczyn) dochody z tytułu mandatów z powodu przekroczenia prędkości lub niewskazania kierującego wynosiły od 10 do 19% ogółu dochodów.

Zdjęcie nr 9



Źródło: materiały kontrolne NIK

3.2.6. Inne ustalenia

Nadzór nad działalnością straży miejskich i gminnych

Nadzór nad działalnością strażników miejskich i gminnych, w zakresie określonym w art. 9 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o strażach gminnych, sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji, działającego w jego imieniu²¹. Wśród ww. zadań znajduje się odwołanie do uprawnień określonych w art. 12 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²², przyznającego strażom miejskim i gminnym prawo do kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem stacjonarnych i mobilnych urządzeń do pomiaru prędkości. Nadzór nad strażami miejskimi i gminnymi przez wojewodę jest związany z policyjnym charakterem Straży. Wykonywanie zadań ochrony porządku publicznego przez gminy za pomocą Straży służy jednakże nie tylko dobru lokalnej wspólnoty samorządowej, lecz ma także istotne znaczenie dla realizacji tej funkcji w skali całego państwa. W ocenie NIK działania straży gminnych i miejskich w zakresie kontroli ruchu drogowego muszą być elementem szerszych działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w tym obszarze. Wymaga to koordynacji ich działań w skali kraju, w szczególności bliskiego współdziałania z Policją oraz GITD. Zdaniem NIK wojewodowie, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych, powinni podjąć działania celem wypracowania i ujednolicenia w skali kraju standardów dotyczących prowadzenia kontroli ruchu drogowego przez Straże, zwłaszcza w aspekcie ich współpracy z Policją i GITD. Szczególnie istotna wydaje

²¹ To założenie jest zgodne z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 4 maja 1998 r. (sygn. K 38/97) stwierdził, że utrzymanie porządku publicznego na terenie gminy jest tego rodzaju zadaniem własnym o charakterze publicznym, którego wypełnianie nakłada na organy gmin obowiązki inne niż te, jakie są następstwem wykonywania zadań własnych o charakterze gospodarczym. Trybunał Konstytucyjny zauważył ponadto, że „uprawnienia straży gminnych mają charakter policyjny, a więc służą realizacji zadań publicznych państwa”. Nie zmienia tego fakt, że tworzone są one i działają dla ochrony porządku na terenie gmin, spełniając rolę służebną wobec społeczności lokalnych.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 1383.

się tu współpraca w zakresie analizy miejsc szczególnie niebezpiecznych (w tym wypracowanie wspólnej metodologii ich wskazywania) oraz koordynacja działań patrolowych (wybór miejsc dokonywania kontroli prędkości za pomocą urządzeń przenośnych).

Współpraca z podmiotami komercyjnymi w zakresie kontroli ruchu drogowego

W 10 skontrolowanych miastach i gminach fotoradary były dzierżawione od firm prywatnych. Dzierżawa taka polegała bądź na wypożyczeniu samego urządzenia (ewentualnie z samochodem i pracownikiem obsługi technicznej) za stawkę miesięczną, bądź dodatkowo z zapewnieniem przez wydzierżawiającego własnych pracowników do obróbki zdjęć i wysyłania korespondencji za stałą stawkę jednorazową od każdego wyegzekwowanego mandatu. W dwóch jednostkach stwierdzono poważne nieprawidłowości przy wyłanianiu podmiotu wydzierżawiającego fotoradary, wskazujące na możliwość faworyzowania z góry określonego wykonawcy.

W gminie Trzebielino na przestrzeni czterech lat zawarto z wykonawcą pięć umów dzierżawy fotoradaru. Dwukrotnie urząd gminy przyjął od wykonawcy fotoradary jeszcze przed rozstrzygnięciem przetargu, w tym raz jeszcze przed publikacją ogłoszenia o przetargu. Jedna z umów została zawarta bez zastosowania ustawy Prawo zamówień publicznych²³ (PZP). Kolejne zamówienie zostało w sposób niedozwolony podzielone na części, skutkując ponownym zawarciem umowy bez zastosowania ustawy PZP. Wyłoniony w dalszych przetargach ten sam wykonawca nie złożył wszystkich wymaganych w specyfikacji zamówienia dokumentów, a pomimo to nie został wezwany do uzupełnienia oferty ani jego oferta nie została odrzucona jako niespełniająca wymogów. W urzędzie brak było dokumentacji jednego z postępowań przetargowych, w których ofertę złożył również inny przedsiębiorca, niż dotychczasowy wykonawca. W skierowanym do oferentów zawiadomieniu o wyniku postępowania nie wskazano żadnego uzasadnienia odrzucenia oferty konkurencyjnej wobec dotychczasowego wykonawcy, a ogłoszenia o rozstrzygnięciu przetargu nie opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Zdjęcie nr 10



Źródło: materiały kontrolne NIK

²³ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.)

W Porębie przeprowadzono przetarg nieograniczony na dzierżawę fotoradaru wraz z prowadzeniem biura zatrudniającego co najmniej trzy osoby do opracowania niezbędnej dokumentacji. Zamawiający nie potrafił uzasadnić wprowadzenia kryterium zatrudniania przez wykonawcę co najmniej trzech osób oraz wyjaśnił, że nie posiada wiedzy o tym, ile osób jest potrzebnych do opracowania dokumentacji. W ogłoszeniu o przetargu wskazano termin otwarcia ofert o dzień wcześniejszy niż w SIWZ, jak też wystąpiły rozbieżności pomiędzy ogłoszeniem a SIWZ odnośnie wymaganych dokumentów. Szacunkowa wartość zamówienia została pierwotnie określona na 139 tys. zł, w wyniku czego ogłoszenie opublikowano wyłącznie w Biuletynie Zamówień Publicznych. Następnie w dniu otwarcia ofert kwotę tę zwiększono do 960 tys. zł. Tak określona wartość zamówienia obligowała zamawiającego do przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej. Pomimo że złożona oferta nie zawierała wszystkich wymaganych dokumentów (prawidłowej polisy OC i stosownego oświadczenia kancelarii prawnej), nie wezwano wykonawcy do uzupełnienia oferty ani jej nie odrzucono. Jeszcze przed otwarciem ofert w przetargu, pomiary testowe na terenie miasta z udziałem straży miejskiej przeprowadzał podwykonawca późniejszego zwycięzcy przetargu²⁴.

²⁴ „Fotoradar zrobił 800 zdjęć w ciągu 16 dni”, Kurier Zawierciański – wydanie internetowe, 25 lutego 2013 r., „Kuriozalny fotoradar z Poręby”, telewizja internetowa TTV.PL.

4.1 Przygotowanie kontroli

W kontrolach wzięły udział wszystkie delegatury NIK, natomiast sama kontrola była koordynowana przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK. Przebieg kontroli był nadzorowany przez Komitet Sterujący pod przewodnictwem wiceprezesa NIK Mariana Cichosza.

Szczegółowy wykaz jednostek kontrolowanych zamieszczono w zał. nr 5.2 na str. 31 i n. Informacji. W jednostkach kontrolowanych objęto kontrolą wszystkie lokalizacje fotoradarów stacjonarnych. Jedynie w Straży Miejskiej w Warszawie dokonano oględzin trzech z 17 lokalizacji fotoradarów stacjonarnych, dokonując celowego doboru próby. Badaniem objęto wszystkie lokalizacje wskazane przez słuchaczy radia RMF FM i przekazane do NIK w ramach tzw. listy absurdów fotoradarowych. Kontrola miała charakter krzyżowy, tzn. była prowadzona we wszystkich jednostkach równolegle, a informacje i ustalenia uzyskane w jednej komórce były na bieżąco weryfikowane w innych jednostkach objętych badaniem.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 22 maja 2013 r. do 17 grudnia 2013 r. W wyniku kontroli NIK wydała 28 ocen pozytywnych, 29 pozytywnych, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz 1 negatywną. Wydając oceny pokontrolne, NIK wzięła pod uwagę zakres kompetencji kontrolowanych podmiotów, w szczególności fakt, iż szereg stwierdzonych nieprawidłowości wiązało się z koniecznością realizacji zadań we współpracy z podmiotami niepozostającymi w stosunku zależności z kontrolowanymi jednostkami, a także wątpliwości interpretacyjne w zakresie obowiązujących przepisów. Dla sposobu oceny jednostek kontrolowanych istotne znaczenie miał fakt, iż zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, Izba nie może dokonywać oceny jednostek samorządu terytorialnego pod kątem celowości prowadzonych przez nie działań²⁵.

Sformułowano 117 wniosków pokontrolnych. Zalecenia pokontrolne NIK dotyczyły m.in.:

- prowadzenia pomiarów wyłącznie w miejscach i terminach uzgodnionych z Policją,
- prowadzenia analiz stanu bezpieczeństwa na potrzeby wyboru lokalizacji fotoradarów,
- weryfikacji zasadności lokalizacji w oparciu o rzetelne analizy stanu bezpieczeństwa,
- prowadzenia analiz porównawczych na potrzeby oceny skuteczności działania fotoradarów,
- dokonywania pomiarów fotoradarem przenośnym wyłącznie w obrębie miasta oraz w sposób zgodny z przepisami ustawy prawo o ruchu drogowym,
- wprowadzenia prawidłowego oznakowania fotoradarów znakiem D-51,
- prowadzenia ewidencji księgowej w sposób pozwalający na wyodrębnienie dochodów i wydatków ze środków określonych w art. 20d ustawy o drogach publicznych.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosiło osiem jednostek kontrolowanych. Komisje Rozstrzygające częściowo uwzględniły zastrzeżenia dotyczące niewydzielania subkont na środki pochodzące z mandatów karnych oraz wydatkowania tych środków.

W pozostałych przypadkach kierownicy jednostek kontrolowanych poinformowali o realizacji wniosków pokontrolnych.

²⁵ Treść wszystkich wystąpień pokontrolnych dostępna jest pod adresem: www.nik.gov.pl

5.1. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1069).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1383).
6. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych (Dz. U. Nr 225, poz. 1663).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770) *z dniem 27 marca 2013 r. zastąpione przez* Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. poz. 366).

5.2. Wykaz jednostek kontrolowanych

Kontrola D 13/504

Gniezno: Urząd Miasta (prezydent Jacek Kowalski)

Inowrocław: Urząd Miasta (prezydent Ryszard Brejza)

Kędzierzyn-Koźle: Urząd Miejski (prezydent Tomasz Wantuła)

Radom: Urząd Miasta (prezydent Andrzej Kosztowniak), Straż Miejska (komendant Paweł Górak)

Toruń: Urząd Miasta (prezydent Michał Zaleski), Straż Miejska (do 15 czerwca 2011 r. p. o. komendanta Piotr Wachek, do 30 czerwca 2012 r. p. o. komendanta Mirosław Bartulewicz, od 1 lipca 2012 r. komendant Mirosław Bartulewicz)

Wałbrzych: Urząd Miasta (prezydent Roman Szelemej)

Warszawa: Urząd Miasta (prezydent Hanna Gronkiewicz-Waltz), Straż Miejska (komendant Zbigniew Leszczyński)

Kontrola D 13/508

Białý Bór: Urząd Miasta (od 30 listopada 2010 r. do 31 października 2012 r. burmistrz Franciszek Lech Kwaśniewski, od 29 listopada 2012 r. burmistrz Paweł Stanisław Mikołajewski)

Bobolice: Urząd Miasta (burmistrz Mieczysław Brzoza)

Boguchwała: Urząd Miasta (burmistrz Wiesław Dronka)

Brzeziny: Urząd Miasta (burmistrz Marcin Pluta)

Człuchów: Urząd Gminy (wójt Adam Marciniak), Straż Gminna (komendant Krzysztof Bulwan)

Gostycyn: Urząd Gminy (wójt Jacek Czerwiński)

Jasło: Urząd Miasta (burmistrz Andrzej Czernecki)

Jeżów: Urząd Gminy (wójt Tomasz Piechota)

Kamienica Polska: Urząd Gminy (wójt Cezary Stempień)

Kęsowo: Urząd Gminy (wójt Radosław Januszewski)

Kobylnica: Urząd Gminy (wójt Leszek Kuliński), Straż Gminna (komendant Janusz Kramek)

Kolno: Urząd Miasta (burmistrz Andrzej Duda)

Kościelisko: Urząd Gminy (wójt Bohdan Pitoń)

Krosno: Urząd Miasta (prezydent Piotr Marian Przytocki)

Krosno Odrzańskie: Urząd Miasta (burmistrz Marek Cebula)

Krotoszyn: Urząd Miasta (burmistrz Julian Jokś)

Lublin: Urząd Miasta (prezydent Krzysztof Jan Żuk), Straż Miejska (komendant Jacek Kucharczyk)

Łęczycza: Urząd Miasta (burmistrz Stanisław Olszewski)

Łomża: Urząd Miasta (prezydent Mieczysław Leon Czerniawski)

Mały Płock: Urząd Gminy (wójt Józef Dymerski)

Nadarzyn: Urząd Gminny (wójt Janusz Grzyb), Straż Gminna (komendant Adam Piskorz)

Nagłowice: Urząd Gminy (wójt Elżbieta Frejowska), Straż Gminna (komendant Marek Michnowski)

Nowe Miasteczko: Urząd Miasta (burmistrz Wiesław Szkondziak)

Nowe Ostrowy: Urząd Gminy (wójt Zdzisław Kostrzewa)

Olesno: Urząd Miasta (burmistrz Sylwester Piotr Lewicki)

Olsztyn: Urząd Miasta (prezydent Piotr Grzymowicz), Straż Miejska (komendant Józef Kłosek)

Poręba: Urząd Miasta (prezydent Marek Śliwa)

Poznań: Urząd Miasta (prezydent Ryszard Grobelny), Straż Miejska (komendant Wojciech Ratman)

Pruszcz Gdański: Urząd Miasta (burmistrz Janusz Wróbel), Straż Miejska (komendant Leszek Banaś)

Sandomierz: Urząd Miasta (burmistrz Jerzy Borowski)

Suchań: Urząd Miasta (burmistrz Stanisława Bodnar)

Szczecin: Urząd Miasta (prezydent Piotr Krzystek), Straż Miejska (komendant Leon Gajewski)

Tarczyn: Urząd Miasta (burmistrz Barbara Galicz), Straż Miejska (komendant Andrzej Toporkiewicz)

Trzebielino: Urząd Gminy (wójt Tomasz Czechowski)

Wejherowo: Urząd Miasta (prezydent Krzysztof Hildebrandt)

Wrocław: Urząd Miasta (prezydent Rafał Dutkiewicz), Straż Miejska (komendant Zbigniew Słysz)

Zbrosławice: Urząd Gminy (wójt Wiesław Olszewski)

5.3. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury i Rozwoju
8. Minister Spraw Wewnętrznych
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Cyfryzacji
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych
13. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
15. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
16. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
19. Główny Inspektor Transportu Drogowego
20. Komendant Główny Policji