



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4113-002-01/2013

D/13/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/13/508 – Prawdliwość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jacek Kalas, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86230 z dnia 11.10.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Gostycyn, ul. Bydgoska 8, 89 – 520 Gostycyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Czerwiński, Wójt Gminy Gostycyn (zwany dalej Wójtem). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Straż Gminna z Kęsowa prawidłowo realizowała zadania związane z przeprowadzaniem kontroli prędkości z wykorzystaniem przenośnych urządzeń ujawniających i rejestrujących naruszenie przepisów ruchu drogowego.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- spособu podejmowania decyzji o konieczności wystąpienia do zarządcy drogi o zgodę na zainstalowanie znaków drogowych D – 51 na drodze wojewódzkiej nr 237;
- braku ujęcia w budżecie Gminy kosztów funkcjonowania Straży Międzygminnej (Gminnej) na terenie gminy Gostycyn;

Przedmiotem kontroli nie był proces tworzenia Straży Międzygminnej (Gminnej) z siedzibą w Kęsowie oraz zgodność z prawem postanowień zawartych w Porozumieniu Międzygminnym, podpisanym 28.12.2011 r. pomiędzy gminami Gostycyn i Kęsowo.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenie rejestrujące.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Funkcjonowania Straży Międzygminnej na terenie gminy Gostycyn.

Na podstawie Porozumienia międzygminnego zawartego 28.12.2011 r. (zwanego dalej Porozumieniem), na terenie gminy Gostycyn (zwanej dalej Gminą) działa Straż Gminna z siedzibą w Kęsowie (zwana dalej Strażą).

Straż obejmowała swoim zasięgiem działania obszar gmin Kęsowo i Gostycyn². Na mocy zawartego Porozumienia Gmina „powierzyła”³ Gminie Kęsowo wykonywanie zadań własnych w zakresie porządku publicznego⁴. Komendant Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy wyraził pozytywną opinię w sprawie powołania Straży obejmującej swoim działaniem obszar dwóch gmin⁵.

(dowód: akta kontroli str. 4 - 7)

1.2. Lokalizacja znaków drogowych D – 51 i wybór miejsc instalowania ruchomych urządzeń rejestrujących.

Przed zleceniem wykonania projektu zmiany stałej organizacji ruchu nie dokonano żadnej analizy stanu bezpieczeństwa ruchu

W ocenie NIK analiza powinna zawierać ilość wypadków, kolizji, ofiar śmiertelnych i rannych – jak również wskazanie głównych przyczyn zdarzeń drogowych oraz wniosków służących poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powinny z niej wynikać określone wnioski dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na analizowanym odcinku drogi i wpływu na ten stan dokonywanie pomiarów przenośnym urządzeniem rejestrującym.

Według wyjaśnień Wójta, wyboru odcinków drogi wojewódzkiej nr 237, na których planowano prowadzić kontrolę z użyciem fotoradaru, dokonali Komendant Straży i funkcjonariusz Policji. Z tej czynności nie wykonano żadnej notatki służbowej, „były to ustalenia ustne”.

(dowód: akta kontroli str. 165)

W styczniu 2012 r. wykonano projekt stałej organizacji ruchu⁶ dotyczący ustawienia znaków drogowych D – 51 w 4 miejscowościach Gminy⁷ (wszystkie w pasie drogi wojewódzkiej nr 237). Do projektu załączono m.in. karty uzgodnień z Policją i Zarządem Dróg Wojewódzkich.

Projekt stałej organizacji ruchu został opracowany na podstawie ustnego zlecenia. Gmina nie poniosła żadnych kosztów jego opracowania, gdyż został on wykonany „nieodpłatnie”⁸.

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko – Pomorskiego wniósł⁹ o uzupełnienie opisu Projektu m.in. o informacje dotyczące natężenia ruchu, zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz danych z zakresu statystyki wypadków na poszczególnych odcinkach drogi wojewódzkiej. Uzupełniając złożoną dokumentację, projektant załączył pismo z Komendy Powiatowej Policji w Tucholi¹⁰

² § 3 Porozumienia.

³ Termin użyty w § 2 ust. 1 Porozumienia.

⁴ tj. Zadania określone w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 poz. 594 ze zm.) oraz art. 2 ust. 1 i 2, art. 3, art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.).

⁵ L.dz. E-1584/11/5230/CS z 28.10.2011 r.

⁶ Złożony 22.02.2012 r. do zatwierdzenia przez Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

⁷ Łyskowo, Gostycyn, Kamienica, Pruszcz.

⁸ Wyjaśnienia Wójta z 12.11.2013 r.

⁹ L.dz. BD-I.8022.1.17.1.2012 z 01.03.2012 r.

¹⁰ L.dz. E- /12 z 13.03.2012 r.

zawierające jedną tabelę obejmującą wyłącznie zbiorcze dane z okresu 4 lat (tj. 2008 – 2012) dot. zdarzeń drogowych we wskazanych miejscowościach bez opisanie głównych przyczyn tych zdarzeń oraz ich powiązania z miejscem planowanej instalacji znaków D – 51.

Decyzję¹¹ o zatwierdzeniu stałej organizacji ruchu wydał z up. Marszałka Województwa Kujawsko – Pomorskiego Dyrektor Departamentu Infrastruktury Drogowej 28.03.2012 r. Stała organizacja ruchu została wprowadzona 07.04.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 33 – 56, 119)

1.3. Analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ze sporządzonego w październiku 2013 r. przez Komendę Powiatową Policji w Tucholi zestawienia zdarzeń drogowych za okres 2010 – 2013 dla miejscowości, przez które prowadzi droga wojewódzka nr 237 i w których zainstalowano w 2012 r. znaki drogowe D – 51, wynikało m.in., że¹²:

a) w Łyskowie odnotowano 14 kolizji. W efekcie zdarzeń drogowych nie było osób rannych i zabitych. Nie miały też miejsca wypadki drogowe.

b) w Gostycynie odnotowano 2 wypadki drogowe¹³. Nie było ofiar śmiertelnych, ilość kolizji wyniosła 57 (z czego w 2010 r. – 20, w 2011 r. – 14, w 2012 r. – 15, w 2013 r. – 8). Zostało 6 osób rannych¹⁴.

c) w Kamienicy nie było wypadków drogowych, nie było ofiar śmiertelnych i osób rannych, natomiast odnotowano 17 kolizji (z czego w 2010 r. – 6, w 2011 r. – 6, w 2012 r. – 2, a w 2013 r. – 3).

d) w Pruszczu zanotowano 1 wypadek¹⁵. Przez cały okres nie było ofiar śmiertelnych, a ranna została 1 osoba¹⁶. Liczba kolizji wyniosła 15 (z czego w 2010 r. – 2, w 2011 r. – 4, w 2012 r. – 7 i w 2013 r. – 2).

(dowód: akta kontroli str. 57 - 58)

1.4. Wybór miejsc instalowania ruchomych urządzeń rejestrujących.

Kontrola prędkości ruchu drogowego wykonywana była tylko przy użyciu ruchomych fotoradarów. Miejsca ich instalowania wybrane zostały w trakcie dwukrotnych inspekcji dokonanych¹⁷ z udziałem Komendanta Straży i funkcjonariusza Policji. Wytypowano miejsca znajdujące się w pobliżu budynków użyteczności publicznej, przejść dla pieszych, sklepu, przystanku autobusowego, skrzyżowania z podporządkowanymi drogami. Wszystkie punkty dokonywania pomiarów znajdowały się na prostych odcinkach dróg i nie powodowały utrudnień w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 64- 65)

1.5. Zatwierdzenie typu, legalizacja urządzeń służących do pomiaru prędkości, upoważnienia strażników.

Zagadnienia dot. zatwierdzenia typu urządzeń pomiarowych, ich legalizacji oraz upoważnień strażników do wykonywania kontroli, zostały opisane w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wójta Gminy w Kęsowie.

¹¹ BD-I.8022.1.17.2012

¹² Program informatyczny będący w użyciu w Komendzie Powiatowej Policji w Tucholi nie daje możliwości powiązania opisanych zdarzeń drogowych z odcinkami objętymi znakami D – 51 oraz określenia głównych powodów ich zajścia (np. czy była to nadmierna prędkość, nieustąpienie pierwszeństwa, nieprawidłowe wyprzedzanie, kierowanie w stanie po spożyciu alkoholu itp.).

¹³ Obydwa w 2010 r.

¹⁴ Wszystkie przypadki w 2010 r.

¹⁵ Miał miejsce w 2013 r.

¹⁶ Zdarzenie miało miejsce w 2013 r.

¹⁷ Dokonanych w dniach 29.03 i 11.05.2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wykryte wykroczenia, ilość uzyskanych środków, sposób wykorzystania uzyskanych środków.

2.1. Koszty funkcjonowania Straży ujęte w budżecie gminy.

Przedstawiając Radzie Gminy Gostycyn uzasadnienie zawarcia Porozumienia, Wójt Gminy Kęsowo wyjaśnił radnym¹⁸ w przedmiocie kosztów związanych z utrzymaniem Straży, m.in. że Gmina „*nie musi na początku wyklądać tego z budżetu, tylko z ewentualnych wpływów (...) normalnie zysk jest dzielony pół na pół, ale dla naszego samorządu wystarczyłoby 20%*”. Ponadto przedstawił opracowaną „*kalkulację działania filii Straży w Gostycynie w skali roku*”. Jak obliczył, dla osiągnięcia dodatniego „bilansu” dla Gminy w wysokości 783 947 zł. należy wystawić 14 000 mandatów ze średnią kwotą mandatu 120 zł., przy kosztach wynoszących 896 052 zł.

(dowód: akta kontroli str. 8, 11 - 13)

Budżety gminy Gostycyn na lata 2012 i 2013 nie obejmował kosztów funkcjonowania Straży.

(dowód: akta kontroli str. 108, 112)

Wójt Gminy Kęsowo wyjaśnił, że rozliczanie kosztów dotyczących funkcjonowania Straży w związku z czynnościami wykonywanymi na terenie Gostycyna, odbywało się na „*zasadzie księgowania na wydzielonej klasyfikacji budżetowej dotyczącej zarówno dochodów, jak i wydatków dla Gminy Gostycyn. Po wcześniejszym opisanu pod względem merytorycznym dokumentów księgowych przez Straż Gminną w Kęsowie*”.

(dowód: akta kontroli str. 112)

2.2. Ujawnione wykroczenia.

W Gminie nie prowadzono ewidencji ilości i wartości wypisanych mandatów karnych. Dane te były w dyspozycji Straży.

(dowód: akta kontroli str. 108)

Na terenie gminy Gostycyn Straż rozpoczęła kontrole ruchu drogowego z użyciem fotoradaru z dniem 07.04.2012 r. Miejsca i termin wykonywania kontroli były uzgadniane z Komendantem Powiatowym Policji w Tucholi.

(dowód: akta kontroli str. 129)

Ogółem w 2012 r. strażnicy ujawnili 12336¹⁹ wykroczeń w ruchu drogowym, w konsekwencji wystawili 7058 mandatów karnych oraz 282 wykroczenia inne niż przekroczenie prędkości.

¹⁸ Wyciąg z Protokołu Nr 5/2011 z posiedzenia Komisji Gospodarki Przestrzennej, Urbanistyki (...) Rady Gminy z 19.09.2011 r. (akta kontroli str. 11 – 12)

¹⁹ Do listopada 2012 r.

W 2012 r. opłacono mandaty karne za wykroczenia ujawnione przy pomocy fotoradaru na kwotę 256 685 zł. W tym czasie wpływy z wykroczeń dot. niewskazania sprawcy²⁰ wyniosły 110 723 zł. W 2012 r. mandaty karne za wykroczenia porządkowe wystawiono na łączną kwotę 630 zł.

W 2013 r.²¹ wpływ środków finansowych za wykroczenia ujawnione na terenie gminy Gostycyn wzrósł do kwoty 591 442 zł.²² W I kwartale Straż ujawniła ogółem 2780 wykroczeń, z czego 2773 za pomocą fotoradaru. W konsekwencji wystawiono mandaty karne odpowiednio na łączną kwotę 357 728 zł oraz 460 zł. Do 30.09.2013. opłacono mandaty karne za przekroczenie prędkości, tzw. „niewskazanie” i pozostałe w wysokości odpowiednio: 370 499 zł., 219 152 zł. i 1790 zł.

(dowód: akta kontroli str. 112 – 117, 122, 129, 147 – 148, 158)

2.3. Sporządzanie okresowych sprawozdań obejmujących analizę bezpieczeństwa na drogach.

W okresie od 2012 r. Straż sporządziła trzykrotnie analizy obejmujące ujawnione wykroczenia na terenie gminy Gostycyn, w tym dot. ruchu drogowego. Sprawozdania obejmowały m.in.:

- a) ilość zarejestrowanych zdarzeń na godzinę;
- b) średnią prędkość pojazdów, skalę przekroczeń prędkości;
- c) informacje dot. ilości innych wykrytych wykroczeń;
- d) prowadzone działania profilaktyczne.

Opracowania nie zawierały informacji nt. zdarzeń drogowych i ich głównych przyczyn, oraz porównania tych danych z poprzednimi latami.

(dowód: akta kontroli str. 128 – 136, 149 - 152)

2.4. Społeczne wnioski dot. instalowania/ funkcjonowania fotoradarów.

W okresie objętym kontrolą do Rady Gminy wpłynęło jedno pismo²³ negatywnie oceniające sposób prowadzenia kontroli z użyciem fotoradaru. Zawarte w nim były m.in. propozycje utworzenia samodzielnej Straży Gminnej, wyboru innego typu fotoradaru, nowych rozwiązań dot. bezpieczeństwa na drogach. W udzielonej wnioskującemu odpowiedzi przekazano m.in., że w tych sprawach Wójt zorganizuje spotkanie z zarządcami dróg.

(dowód: akta kontroli str. 137 - 146)

2.5. Sposób wydatkowania pozyskanych środków.

W Porozumieniu z 28.12.2011 r. gminy Kęsowo i Gostycyn ustaliły, że *„Wpływy z kar i mandatów wynikających z wykroczeń przeciwko przepisom ruchu drogowego ujawnionych za pomocą urządzeń rejestrujących na terenie Gminy Gostycyn będą wspólnym dochodem Gmin Kęsowo i Gostycyn z przeznaczeniem zgodnym z art. 20d ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (...), z tym, że 20% tych dochodów będzie dochodem Gminy Kęsowo a 80% tych dochodów*

²⁰ Art. 96 ust. 3 kw lub 97 kw w zw. z art. 78 ust. 4 ustawy prawo o ruchu drogowym

²¹ Stan na dzień 30.09.2013 r.

²² Przy kosztach na 30.09.2013 r. 324 345 zł.

²³ Z 15.05.2013 r.

przekazywane będzie na rachunek Gminy Gostycyn²⁴. Wpływy z mandatów wynikających z innych wykroczeń²⁵ stanowiły przychód gminy Gostycyn. Środki miały być przekazane w terminie 30 dni od momentu wpłynięcia na konto Urzędu Gminy w Kęsowie. Ostateczne rozliczenie „środków przekazanych w ramach Porozumienia” dokonywane miało być do końca marca każdego następnego roku obowiązywania umowy²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 5)

W 2012 r. Wójt Gminy w Kęsowie nie dokonał przekazania Gminie środków finansowych, które uzyskał w 2012 r. w związku z wykroczeniami popełnionymi na terenie gminy Gostycyn.

W 2013 r. na konto Gminy wpłynęły 192 141 zł. Środki te wg. wyjaśnień Skarbnika Gminy mają zostać wykorzystane na remont dróg gminnych (59 000 zł.), budowę nowych nawierzchni dróg gminnych (133 141 zł.).

(dowód: akta kontroli str. 111, 156)

Jak wyjaśnił Wójt Gminy „Sprawą rozliczeń finansowych, czyli pokrywaniem z wpływów z mandatów kosztów funkcjonowania zajmuje się Urząd Gminy w Kęsowie”.

Dochody, jakie wpłynęły do Urzędu Gminy w Kęsowie za wykroczenia na terenie Gminy Gostycyn, wydatkowane były na:

- a) koszty działalności Straży na terenie gminy Gostycyn,
- b) „zysk”²⁷ dla Gminy Kęsowo,
- c) remonty i budowę dróg na terenie gminy Gostycyn.

Wg. wyjaśnień Wójta Gminy Kęsowo środki na działania Straży prowadzone na terenie gminy Gostycyn, pochodziły „z tytułu kar i grzywien w ruchu drogowym i za niewskazanie”. Łącznie wydatki w okresie 2012 – 2013 r. stanowiły 339 558 zł., z czego w 2012 r. – 253 044 zł. a za pierwsze półrocze 2013 r. 86 513 zł.

W 2012 r. najwięcej wydano na wynagrodzenia osobowe (106 181 zł.) i zakup pozostałych usług (92 658 zł.). Inne pozycje dotyczyły m.in.: wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń, składek na ubezpieczenie społeczne oraz na Fundusz Pracy, zakupu materiałów i wyposażenia, zakupu usług dostępu do sieci, podróże służbowe krajowe.

Od różnicy wyliczonych przychodów i kosztów, dochód dla Gminy Kęsowo wyniósł 22 873 zł. (tj. 20 %)²⁸. Natomiast wg. Wójta Gminy Kęsowo, gmina Gostycyn za 2012 r. powinna otrzymać 92 141 zł. tj. 91 491 zł.(80 %) oraz z mandatów karnych za wykroczenia porządkowe w wysokości 650 zł.

(dowód: akta kontroli str. 32, 111 - 118, 153 – 155)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

²⁴ § 4 ust. 2 Porozumienia.

²⁵ Z wyłączeniem wykroczenia z art. 96 § 3 kw tj. wykroczenia tzw. niewskazania kierowcy pojazdu.

²⁶ § 4 ust. 8 Porozumienia.

²⁷ Termin użyty przez Wójta Gminy Kęsowo w trakcie posiedzenia Komisji Gospodarki Przestrzennej, Urbanistyki, Ochrony Środowiska, Ładu i Porządku Publicznego oraz kontaktów z organizacjami pozarządowymi Rady Gminy w dniu 19.09.2011 r.

²⁸ § 4 ust. 2 Porozumienia.

W badanym okresie w budżecie Gminy nie zawarto pozycji dotyczącej kosztów związanych z funkcjonowaniem Straży. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych²⁹ „Koszty związane z funkcjonowaniem straży są pokrywane z budżetu gminy”. Gmina ponosiła te koszty, ale były one rozliczane przez Urząd Gminy w Kęsowie z przychodów uzyskanych z mandatów.

Łącznie wydatki w okresie 2012 – 2013 r. stanowiły 339 558 zł., z czego w 2012 r. – 253 044 zł. a za pierwsze półrocze 2013 r. 86 513 zł.

Osobą odpowiedzialną za przygotowanie projektu uchwały budżetowej był Wójt. Wyjaśniając tę nieprawidłowość Wójt stwierdził, że „Sprawą rozliczeń finansowych, czyli pokrywaniem z wpływów z mandatów kosztów funkcjonowania zajmuje się Urząd Gminy w Kęsowie”.

(dowód: akta kontroli str. 32)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

1. ujmowanie w budżecie gminy kosztów związanych z funkcjonowaniem Straży;
2. podjęcie działań egzekwujących dokonywanie wpłat przez Urząd Gminy w Kęsowie na konto Urzędu Gminy w terminie określonym w § 4 ust. 2 Porozumienia Międzygminnego;

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁹ Dz. U. z 1997 nr 123 poz. 779 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia 28 listopada 2013 r.

Kontroler
Jacek Kalas
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

.....
podpis