



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4113-01-01/2013

D/13/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	D/13/508 – Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2011 r. do 2013 r. (do zakończenia kontroli).
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Grzegorz Walendzik, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 86671 z dnia 11 października 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miejski w Sandomierzu, Plac Poniatowskiego 3, 27-600 Sandomierz (dalej: Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jerzy Borowski, Burmistrz Miasta Sandomierza (dalej: Burmistrz). [Dowód: akta kontroli str. 3-8]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez Straż Miejską w Sandomierzu zadań w zakresie wykorzystywania urządzenia ujawniającego i zapisującego za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego (fotoradar).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- ustalanie przez Straż Miejską lokalizacji przenośnego fotoradaru w porozumieniu z Komendą Powiatową Policji w Sandomierzu w miejscach o największym zagrożeniu wypadkami drogowymi,
- prawidłowe ustawianie i programowanie fotoradaru,
- przestrzeganie wymogu niedokonywania przez fotoradar pomiaru prędkości, w przypadku przekroczenia przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości o 10 lub mniej km/h,
- wykorzystywanie do pomiarów prędkości pojazdów fotoradaru posiadającego aktualne świadectwo legalizacji,
- posiadanie przez strażników miejskich upoważnień wydanych przez Komendanta Powiatowego Policji w Sandomierzu do wykonywania kontroli ruchu drogowego,
- posiadanie przez strażników ważnych upoważnień wydanych przez Burmistrza Miasta Sandomierza do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- dokonaniu przez Straż Miejską w dniu 5 kwietnia 2011 r. pomiarów prędkości pojazdów za pomocą przenośnego fotoradaru w dwóch miejscach: w Sandomierzu na ul. Kwiatkowskiego oraz w punkcie o nazwie Gierlachów (poza granicami Sandomierza), pomimo nieposiadania uprawnień do dokonywania tego rodzaju czynności w tym dniu,
- ustawianiu w 2011 r. (27 razy) przenośnego znaku drogowego D51 (informującego o miejscach lokalizacji fotoradaru) bez zgody zarządcy drogi,

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

- nieprzewodzeniu przez Urząd analiz lokalnego stanu bezpieczeństwa na drogach w związku z dokonywaniem pomiarów prędkości przy pomocy posiadanego fotoradaru.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Lokalizacja, sposób oznakowania i dokonywanie pomiarów przez urządzenie rejestrujące prędkość pojazdów (fotoradar)

Opis stanu
faktycznego

Straż Miejska umiejscowiona jest w strukturze Urzędu Miejskiego w Sandomierzu. Podstawą jej funkcjonowania w okresie objętym kontrolą był do dnia 16 maja 2011 r. *Regulamin Straży Miejskiej w Sandomierzu* nadany uchwałą Nr XXII/183/2004 Rady Miasta Sandomierza z dnia 29 grudnia 2004 r., a następnie *Regulamin Straży Miejskiej w Sandomierzu* nadany zarządzeniem Burmistrza Miasta Sandomierza z dnia 16 maja 2011 r. Do dnia 31 grudnia 2011 r. stanowisko Komendanta Straży Miejskiej (dalej: Komendant Straży) pełnił Marian Zwierzyk, a następnie od dnia 1 stycznia 2012 r. Arkadiusz Strugała.

W ww. regulaminach, jako jedno z zadań Straży Miejskiej wymieniono stosowanie urządzeń samoczynnie rejestrujących do ujawniania przekroczeń dozwolonej prędkości oraz niezastosowania się do sygnalizacji świetlnej w zakresie określonym w przepisach ruchu drogowego. [Dowód: akta kontroli str. 5-29]

1.1. Opis urządzenia dokonującego pomiaru prędkości (fotoradaru)

Straż Miejska posiada zakupiony w 2004 r. przenośny fotoradar (Radarowy System Kontroli Pojazdów – FOTORAPID, wyprodukowany w Zakładzie Urządzeń Radiolokacyjnych „ZURAD” Sp. z o.o. w Ostrowi Mazowieckiej), za pomocą którego dokonuje pomiaru prędkości pojazdów na drogach w obrębie miasta Sandomierza.

Zgodnie z *Instrukcją nadzoru nad radarowym systemem kontroli pojazdów* zatwierdzoną przez Burmistrza Sandomierza 3 sierpnia 2004 r., Komendant Straży Miejskiej prowadzi bezpośredni nadzór nad fotoradarem. Ponadto z ww. *Instrukcji* wynika, że fotoradar może być obsługiwany jedynie przez strażnika miejskiego, który posiada aktualne upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego oraz odpowiednie zaświadczenie o odbytym przeszkoleniu w zakresie praktycznej obsługi fotoradaru. Strażnik obsługujący fotoradar jest zobowiązany do przestrzegania zaleceń i wytycznych wynikających z instrukcji jego eksploatacji.

Powyższy fotoradar jest przeznaczony do pomiaru prędkości pojazdów pod kątem 22 stopni do kierunku ruchu, z wyborem pojazdów zbliżających się lub oddalających. Z dokonanego przeglądu zdjęć wykonanych przez fotoradar, jego oględzin i wyjaśnień obsługującego go strażnika wynika, że pomiaru prędkości dokonywano zawsze dla pojazdów zbliżających się z odległości około 15m. Zakres pomiarowy fotoradaru mieści się w przedziale 20-250 km/h, zakres temperatur jego pracy zawiera się w granicach od -10°C do +60°C. Nie było przypadku, w okresie objętym kontrolą, aby dokonywano utrwalenia (w postaci zdjęć) naruszeń polegających na przekroczeniu przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości o 10 lub mniej km/h, co było zgodne z rozporządzeniami w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące - Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r.² i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r.³ (odpowiednio § 7 i § 6). Losowe badanie zdjęć wykonanych przez fotoradar wykazało, że przekroczenia dopuszczalnej prędkości wynosiły nie mniej niż 21 km/h. Odległość, z jakiej przy pomocy fotoradaru dokonywano zdjęć w przypadkach przekroczenia prędkości, wynosiła nie więcej niż 20m, a zapisywane były naruszenia prędkości o wartość postępującą co 1 km/h (§ 8 pkt 1 i § 7 pkt 1 ww. rozporządzeń z 17 czerwca 2011 r. i 14 marca 2013 r.). Z instrukcji eksploatacji fotoradaru wynika, że dokładność pomiaru prędkości dokonywana przy jego pomocy wynosiła ± 3 km/h przy prędkościach do 100 km/h. [Dowód: akta kontroli str. 30-83]

² Dz. U. Nr 133, poz. 770.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 366.

1.2. Sposób oznakowania lokalizacji fotoradaru

W wyniku przeprowadzonych oględzin miejsc wykonywania pomiaru prędkości pojazdów przenośnym fotoradarem przez Straż Miejską stwierdzono, że wszystkie jego lokalizacje na ulicach: Krakowska, Kwiatkowskiego, Ożarowska, Trześniowska, Żwirki i Wigury, w dniu oględzin (tj. 17 października 2013 r.) były poprzedzone stacjonarnymi znakami D51 z tabliczką T21 (znak D-51 "automatyczna kontrola prędkości" uprzedza o miejscu lub odcinku drogi, na którym prędkość jazdy jest kontrolowana i rejestrowana przez urządzenia działające samoczynnie), w taki sposób, że pomiar prędkości nie dotyczył miejsc znajdujących się przed tymi znakami. Tylko na będącej drogą powiatową ulicy Mickiewicza (w trzech stałych miejscach dokonywania pomiaru prędkości) nie było ustawionych znaków D51.

Według wyjaśnienia Komendanta Straży Miejskiej, w dniach pomiaru prędkości na ulicy Mickiewicza wystawiano przenośny znak D51, będący w posiadaniu Straży Miejskiej (zakupiony w sierpniu 2011 r.).

Ponieważ na drogach w Sandomierzu nie dokonywano pomiarów prędkości innymi urządzeniami stacjonarnymi, to w związku z tym nie było żadnych kolizji przy ustawianiu przenośnego fotoradaru.

Z oględzin miejsc ustawiania fotoradaru (z okresu objętego kontrolą) na ulicach Krakowskiej, Kwiatkowskiego, Mickiewicza, Ożarowskiej, Trześniowskiej, Żwirki i Wigury wynika, że tego rodzaju lokalizacja fotoradaru nie powodowała utrudnień w ruchu pojazdów. Fotoradar był dobrze widoczny na prostych odcinkach drogi oraz był ustawiany w miejscach bezpiecznych na poboczu drogi, w sposób niepowodujący utrudnienia w ruchu drogowym. Sposób oznakowania fotoradaru i pomiaru był zgodny z ww. rozporządzeniami w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące. [Dowód: akta kontroli str. 515-535]

Straż Miejska od dnia 5 września 2011 r. dokonywała przy pomocy fotoradaru systematycznych pomiarów prędkości pojazdów na ulicach Sandomierza, tj. po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące⁴.

Miejsca, w których prowadzono kontrolę pomiaru prędkości przy pomocy przenośnego fotoradaru były poprzedzane ustawianiem przenośnego znaku drogowego D-51 wraz z tabliczką T21, określającą odcinek drogi objęty pomiarem prędkości pojazdów. W okresie od września 2011 do 7 grudnia 2011 r. Straż Miejska nie posiadała zgody poszczególnych zarządców dróg na oznakowanie miejsca wykonywania kontroli ruchu drogowego (pomiaru prędkości) za pomocą przenośnego znaku drogowego D-51 i o taką zgodę nie występowała.

W kwietniu 2012 r. Komendant Straży zwrócił się po raz pierwszy do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Kielcach (GDDKiA) i do Zarządu Dróg Powiatowych w Sandomierzu (ZDP) o wyrażenie zgody na stałe oznakowanie miejsc wykonywania pomiarów prędkości w ruchu drogowym za pomocą znaku drogowego D-51 w proponowanych przez Straż Miejską lokalizacjach.

W dniu 9 maja 2012 r. Dyrektor ZDP w swojej odpowiedzi stwierdził, że nie posiada stałego projektu planu organizacji ruchu na wskazanych przez Straż Miejską ulicach (powiatowych) i w przypadku zlecenia wykonania takiego projektu uwzględni prośbę o ich oznakowanie znakiem D51. Na piśmie z odpowiedzią Dyrektora ZDP znajduje się odrębna notatka sporządzona w dniu 11 maja 2012 r. przez dyżurnego Komendy Straży Miejskiej o następującej treści:

W dniu 11.05.2012 r. o godz.8.00 uzgodniono z Dyrektorem ZDP w Sandomierzu p. Piotrem Martyniakiem, iż do chwili opracowania przez ZDP planu organizacji ruchu na terenie dróg powiatowych w Sandomierzu i stałego oznakowania ulic: Mickiewicza, Ożarowska, Armii Krajowej znakami D51"automatyczna kontrola prędkości", strażnicy wykonujący rejestrację za pomocą fotoradaru będą doraźnie prowadzić czynności na drodze w zakresie oznakowania miejsca wykonywania kontroli znakiem drogowym D51 wraz z tabliczką określającą odcinek objęty kontrolą, z zachowaniem przepisów dot. sposobu oznakowania

⁴ Dz. U. Nr 133, poz. 770.

miejsca wykonywania kontroli drogowej i za pomocą znaków drogowych odpowiadających normom – przepisom.

Powyższa notatka została uznana przez Straż Miejską, jako zgoda na oznakowanie miejsca wykonywania kontroli prędkości pojazdów za pomocą przenośnego znaku D-51.

Zgodę GDDKiA na umieszczeniu stałego oznakowania na wnioskowanych odcinkach dróg krajowych Straż Miejska uzyskała dopiero w dniu 20 listopada 2012 r., m.in. na podstawie „Protokołu odbioru oznakowania” dokonanego przez przedstawicieli GDDKiA w obecności przedstawicieli Straży Miejskiej.

Według wyjaśnienia Komendanta Straży, opóźnienia w uzyskaniu powyższej zgody były związane z prowadzonymi korespondencyjnie uzgodnieniami z GDDKiA, a także zakupem i montażem oznakowania pionowego na uzgodnionych odcinkach dróg krajowych.

[Dowód: akta kontroli str. 91-93, 205-243]

1.3. Lokalizacja punktów usytuowania fotoradaru i dokonywanie pomiarów prędkości przez Straż Miejską w Sandomierzu

W dniu 5 kwietnia 2011 r. Straż Miejska dokonała pomiarów prędkości za pomocą fotoradaru w dwóch miejscach – w Sandomierzu na ul. Kwiatkowskiego i w punkcie o nazwie Gierlachów, w gminie Dwikozy, przy granicy miasta Sandomierz. Pomiarów dokonywał strażnik miejski w obecności funkcjonariusza Policji. Ponieważ w tym okresie straże miejskie (gminne) nie posiadały uprawnień do prowadzenia kontroli prędkości pojazdów za pomocą urządzeń samoczynnie rejestrujących, to 36 wykonanych zdjęć pojazdów, które przekroczyły dozwoloną prędkość zostało przekazanych do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Sandomierzu. Na ich podstawie zostały przeprowadzone czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia na podstawie Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, w wyniku których w stosunku do 33 kierujących zastosowano postępowanie mandatowe, w jednym przypadku pouczenie, a w dwóch przypadkach odstąpiono od skierowania wniosku o ukaranie do sądu (ze względu na brak możliwości ustalenia danych kierowcy oraz z powodu niemożności odczytania numeru rejestracyjnego pojazdu). [Dowód: akta kontroli str. 86, 101-102, 138-147, 330, 360]

W okresie od grudnia 2011 r. do połowy maja 2012 r. Straż Miejska nie wykonywała jakichkolwiek pomiarów prędkości na drogach. Od połowy maja do końca listopada 2012 r. fotoradar był ustawiany na ulicy Mickiewicza, będącej w zarządzie ZDP oraz po jednym razie na drogach krajowych (ul. Kwiatkowskiego i ul. Krakowska) w dniach 28 i 29 listopada, tj. po ustawieniu na nich stacjonarnych znaków D51. [Dowód: akta kontroli str. 330-331, 335-340, 349]

W okresie od lipca 2011 r. do października 2012 r. Straż Miejska występowała z reguły raz na kwartał do Komendanta Powiatowego Policji w Sandomierzu (Komendant Policji) z pismem o przekazanie wykazu ulic na terenie Sandomierza, na których występuje największe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, ze względu na poruszanie się kierowców z nadmierną prędkością. W pismach zaznaczano, że uzyskane informacje będą podstawą do prowadzenia przez Straż Miejską kontroli prędkości poruszania się pojazdów.

W dniu 8 lipca 2011 r. Komendant Policji wskazał, że na podstawie analizy za III kwartał 2010 r. zostały wytypowane następujące ulice, gdzie odnotowano największe zagrożenie, w szczególności spowodowane przekraczaniem dozwolonej prędkości: Kwiatkowskiego, Żwirki i Wigury, Lwowska (na odcinku most do skrzyżowania z ul. Trześniowską), Mickiewicza, Zawichojska, Trześniowska, Krakowska i Armii Krajowej. W III kwartale 2011 r. (w miesiącu wrześniu) Straż Miejska przeprowadziła łącznie dziewięć kontroli pomiaru prędkości na ulicach: Krakowska (2 kontrole) i Mickiewicza (7 - cmentarz wojenny) Nie wykonywano kontroli na pozostałych pięciu ulicach wskazanych przez Komendanta Policji - Kwiatkowskiego, Żwirki i Wigury, Lwowska (na odcinku most do skrzyżowania z ul. Trześniowską), Zawichojska, Trześniowska i Armii Krajowej.

Łącznie w IV kwartale 2011 r. Straż Miejska dokonała łącznie 17 pomiarów prędkości pojazdów na ulicach – Krakowska (11), Mickiewicza (5) i Kwiatkowskiego (1). [Dowód: akta kontroli str. 335-338]

W złożonym wyjaśnieniu dotyczącym prowadzenia we wrześniu 2011 r. pomiarów prędkości jedynie na ulicy Mickiewicza i ul. Krakowskiej, Komendant Straży stwierdził, że w tym czasie trwała przebudowa dróg dojazdowych w rejonie mostu na rzece Wiśle, a co za tym idzie ruch w ciągach ulic: Kwiatkowskiego, Żwirki i Wigury, Lwowska, Trześniowska, Zawichojska

był utrudniony (ruch wahadłowy, kolejki pojazdów dochodzące do kilku kilometrów). W przypadku ul. Armii Krajowej w jego ocenie nie występują warunki pozwalające na wykonanie prawidłowych pomiarów prędkości pojazdów ze względu na zakręty, wjazdy, parkingi, obiekty o dużej powierzchni (jako dowód załączył fotografie). [Dowód: akta kontroli str. 87, 361-369]

W dniu 6 grudnia 2011 r. Komendant Policji odpowiadając na pismo Straży Miejskiej wskazał, że na podstawie bieżącej analizy bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz mając na uwadze zagrożenia występujące w okresie I kwartału w latach poprzednich stwierdził, że największe zagrożenie wypadkami i kolizjami na terenie Sandomierza, w szczególności spowodowane przekraczaniem dozwolonej prędkości występuje na następujących ulicach: Kwiatkowskiego, Żwirki i Wigury, Lwowska (na odcinku most do skrzyżowania z ul. Trześniowską), Mickiewicza i Przemysłowa. Natomiast Straż Miejska w miesiącach styczeń-kwiecień 2012 r. nie dokonywała w Sandomierzu pomiarów prędkości posiadającym fotoradarem. [Dowód: akta kontroli str. 247, 330-332]

Według Komendanta Straży, wykonując pomiary prędkości pojazdów w IV kwartale 2011 r. Straż Miejska posiłkowała się wykazem ulic zawartym w piśmie KPP w Sandomierzu z dnia 08.07.2011 r. znak: RD-0151/39/2011 (wykaz ulic na III kwartał 2011 r.), gdyż trwająca nadal w tym czasie przebudowa węzła komunikacyjnego „Kraków” - dróg dojazdowych w rejonie mostu na rzekę Wisłę powodowała, że kontrole prędkości pojazdów były praktycznie możliwe na ul. Mickiewicza i ul. Krakowskiej. W związku z powyższym Straż Miejska nie występowała do Komendanta Policji o wskazanie ulic do prowadzenia kontroli prędkości pojazdów, uzgadniając w tym czasie każdorazowy pomiar prędkości z Wydziałem Ruchu Drogowego (WRD) Komendy Powiatowej Policji w Sandomierzu (KPP). [Dowód: akta kontroli str. 87]

Z wyjaśnienia Komendanta Straży wynika także, że, w miesiącach styczeń-kwiecień 2012 r. Straż Miejska w Sandomierzu nie dokonywała żadnych pomiarów prędkości ze względu na:

- warunki pogodowe panujące w styczniu, uniemożliwiające wykorzystanie urządzenia w temperaturach poniżej -10°C (graniczna temperatura pracy urządzenia określona w instrukcji eksploatacji urządzenia), obfite opady atmosferyczne itp.,
- zachowanie płynności w prowadzeniu czynności wyjaśniających w stosunku do sprawców wykroczeń - zdjęcia zarejestrowane w okresie od 25.10.2011 r. do 07.12.2012 r. ujawniano sukcesywnie w okresie od 02.01.2012 r. do 02.04.2012 r. (łącznie 502 zdjęcia),
- zaangażowanie strażników w okresie od dnia 16.02.2012 r. do dnia 29.02.2012 r. do doręczania nakazów płatniczych (dotyczących podatków lokalnych) na terenie gminy Sandomierz. [Dowód: akta kontroli str. 88]

W dniu 8 marca 2012 r. Komendant Policji wskazał (w odpowiedzi na pismo Komendanta Straży), że na podstawie bieżącej analizy bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz mając na uwadze zagrożenia występujące w okresie II kwartału 2011 r. największe zagrożenie wypadkami i kolizjami na terenie Sandomierza, w szczególności spowodowane przekraczaniem dozwolonej prędkości, występuje na następujących ulicach: Kwiatkowskiego, Żwirki i Wigury, Przemysłowej, Lwowskiej, Mickiewicza i Lubelskiej. Pomimo posiadania przez Policję dokładnych miejsc wypadków nie wskazywała ona dokładnych miejsc pomiaru prędkości. Straż Miejska w II kwartale 2012 r. w miesiącach maj-czerwiec dokonała łącznie 10 pomiarów prędkości tylko na ulicy Mickiewicza (2 miejsca – cmentarz wojenny i Kobierniki). Nie dokonywano żadnych pomiarów prędkości na pozostałych 5 wskazanych ulicach. [Dowód: akta kontroli str. 249, 331-332]

Według wyjaśnienia Komendanta Straży w II kwartale 2012 r. rozpoczęto rejestrację prędkości pojazdów posiadającym fotoradarem dopiero w miesiącu maju tylko na ul. Mickiewicza, gdyż w tym czasie posiadano jedynie uzgodnienie z ZDP w Sandomierzu na oznakowanie miejsca wykonywania kontroli drogowej za pomocą przenośnych znaków drogowych D-51 (pismo ZDP z dnia 09.05.2012 r. znak: ZDP.0513.25.ECh.2012. oraz notatka dyżurnego SM z dnia 11.05.2013 r.). Na ul. Kwiatkowskiego, ul. Żwirki i Wigury, ul. Trześniowskiej, ul. Lwowskiej (drogi krajowe) kontroli prędkości pojazdów nie prowadzono z uwagi na brak zgody GDDKiA dotyczących stałego oznakowania miejsc wykonywania pomiaru prędkości pojazdów znakami drogowymi D-51 „automatyczna kontrola prędkości” na drogach krajowych. Wskazywane zarządcy drogi przez Straż Miejską

pierwotne odcinki pomiaru prędkości nie były przez niego akceptowane i musiały być zmieniane. Straż Miejska początkowo nie wskazała zarządcy dróg krajowych konkretnych ich odcinków (kilometraż drogi krajowej, długość odcinka objętego pomiarem), a proponowane następnie odcinki dróg zawierały skrzyżowania, co było niezgodne z posiadaną przez GDDKiA opinią Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej w tym zakresie. Na ulicy Lubelskiej (droga wojewódzka) nie wykonywano pomiarów prędkości, gdyż Straż Miejska nie prowadziła jakichkolwiek uzgodnień z zarządcą dróg wojewódzkich dot. wykonywania na ww. drogach kontroli w zakresie pomiaru prędkości pojazdów (ustawienie oznakowania), a na ulicy Przemysłowej pomiarów prędkości nie wykonywano, gdyż nie występują na niej warunki pozwalające wykonać prawidłowy pomiar prędkości pojazdów (zakręty, wjazdy, parkingi, obiekty o dużej powierzchni – przedstawiono dowody w postaci fotografii). [Dowód: akta kontroli str. 88-89, 370-375]

W kolejnej odpowiedzi na zapytanie Komendanta Straży, w dniu 5 lipca 2012 r. Komendant Policji, jako ulice na których (w jego ocenie) występuje największe zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego ze względu na poruszanie się kierowców z nadmierną prędkością, wskazał: ulicę Trześniowską, Lwowską, Żwirki i Wigury, Lubelską, Kwiatkowskiego, Ożarowską, Mickiewicza i Krakowską. Straż Miejska w III kwartale 2012 r., w miesiącach lipiec-wrzesień dokonała łącznie 29 pomiarów prędkości tylko na ulicy Mickiewicza (w dwóch miejscach – cmentarz wojenny i Kobierniki). Nie dokonywała żadnych innych pomiarów prędkości na pozostałych 7 wskazanych ulicach ze względu na nieposiadanie zgody zarządcy drogi na ustawienie znaków D51 (korespondencja z GDDKiA w zakresie uzgadniania miejsc usadowienia znaków D51 trwała kilka miesięcy). [Dowód: akta kontroli str. 251, 331-332]

W odpowiedzi na pismo Komendanta Straży, w dniu 13 listopada 2012 r. Komendant Policji wskazał (na podstawie analizy bezpieczeństwa w ruchu drogowym za III kwartał 2012 r.) następujące ulice: Kwiatkowskiego, Żwirki i Wigury, Lwowską (na odcinku most do skrzyżowania z ul. Trześniowską), Mickiewicza na odcinku: Brama Opatowska do skrzyżowania z Ożarowską, Przemysłową i Armii Krajowej. Ponadto Komendant Policji stwierdził, że pomiary prędkości powinny być dokonywane na w szczególności na ulicy Kwiatkowskiego oraz Żwirki i Wigury.

Straż Miejska w IV kwartale 2012 r. w miesiącach październik-listopad (w grudniu nie dokonywano pomiarów prędkości) dokonała łącznie 20 pomiarów prędkości. W miesiącu październiku dokonano 14 pomiarów tylko na ulicy Mickiewicza – wszystkie poza miejscem wskazanym przez Komendanta Policji. W miesiącu listopadzie przeprowadzono łącznie sześć pomiarów prędkości, z tego cztery na ulicy Mickiewicza (wszystkie poza miejscem wskazanym przez Komendanta Policji) i po jednym na ulicach Kwiatkowskiego i Krakowskiej (nie były wskazane w piśmie Komendanta Policji). Tylko dwa pomiary dokonane w IV kwartale 2012 r. przeprowadzono w miejscach wcześniej wskazanych przez Komendanta Policji, a na pięciu wskazanych ulicach nie dokonywano żadnych pomiarów prędkości. [Dowód: akta kontroli str. 252-255, 331-332]

Według Komendanta Straży powyższa sytuacja była spowodowana brakiem zgody GDDKiA dot. stałego oznakowania miejsc wykonywania pomiaru prędkości pojazdów znakami drogowymi D-51 „automatyczna kontrola prędkości” na drogach krajowych, tj.: ul. Kwiatkowskiego, Ożarowskiej, Żwirki i Wigury, Lwowskiej, Trześniowskiej i Krakowskiej. Komendant wyjaśnił, że korespondencja z GDDKiA w powyższej sprawie prowadzona była od dn. 17.04.2012 r., a usankcjonowanie umieszczenia znaków drogowych D-51 na wnioskowanych przez SM drogach nastąpiło dnia 20.11.2012 r. na podstawie „Protokołu odbioru oznakowania” dokonanego przez przedstawicieli GDDKiA.

Ponadto Komendant Straży wyjaśnił:

Na podstawie pisma Komendanta Powiatowego Policji z dnia 13.11.2012 r. znak RD-PS-0151-130/12 wskazującego miejsca prowadzenia kontroli prędkości pojazdów Straż Miejska w Sandomierzu przeprowadziła jedynie 3 kontrole prędkości pojazdów, w tym:

- 1) *W dniu 15.11.2012 r. na ul. Mickiewicza (na wysokości posesji Nr 74). Pomiaru dokonano w innym miejscu w/w ulicy niż wskazane w piśmie Komendanta Policji z dnia 13.11.2012 r. Zmiana miejsca lokalizacji pomiaru prędkości nastąpiła ze względu na to, iż na odcinku wskazanym w piśmie KPP nie było możliwości wykonania prawidłowego pomiaru prędkości ze względu na: brak poboczy – (skarpy), parkingi zlokalizowane wzdłuż wskazanego odcinka drogi, wjazdy i skrzyżowania ulic, lokalizację dużych*

obiektów wykluczających prawidłowy pomiar prędkości – załączone fotografie. Faktyczne miejsce wykonywania kontroli prędkości uzgodniono z KPP WRD w Sandomierzu.

- 2) W dniu 28.11.2012 r. na ul. Kwiatkowskiego – miejsce wskazane w piśmie KPP z dnia 13.11.2012 r.
- 3) W dniu 29.11.2012 r. na ul. Krakowskiej – poza miejscem wskazanym w piśmie KPP z dnia 13.11.2012 r. Jednorazową lokalizację wykonywania pomiaru prędkości uzgodniono z WDR KPP w Sandomierzu.

W miesiącu grudniu 2012 r. SM nie wykonywała pomiarów prędkości pojazdów z uwagi na: potrzebę zachowania płynności w prowadzeniu czynności wyjaśniających w stosunku do sprawców wykroczeń, złe warunki atmosferyczne wykluczające pracę urządzenia samoczynnie rejestrującego, zaangażowanie strażników do innych zadań służbowych. [Dowód: akta kontroli str. 90-91, 376-393]

Od grudnia 2012 r. Komendant Straży zwracał się co tydzień do Komendanta Policji, powołując się na art. 129b ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. ustawy Prawo o ruchu drogowym, z wnioskiem o wyrażenie zgody na dokonanie czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnego urządzenia rejestracyjnego. We wniosku wskazywano dokładnie miejsce ustawienia fotoradaru (stronę i kilometr drogi oraz godziny wykonywania pomiaru). [Dowód: akta kontroli str. 258-333]

W okresie objętym kontrolą, w odpowiedziach na zapytania Komendanta Straży Miejskiej odnośnie lokalizacji fotoradaru, tj. w pismach Komendanta Policji z 8 lipca 2011 r., 6 czerwca 2011 r., 8 marca 2012 r., 5 lipca 2012 r. i 13 listopada 2012 r. wskazywano ulice, na których powinno dokonywać się pomiarów prędkości, lecz w większości nie wskazywano odcinka konkretnej ulicy, ani jej strony. Tylko w piśmie z dnia 10 grudnia 2012 r. jako miejsce lokalizacji fotoradaru wskazano na ulicę Kwiatkowskiego podając, że należy dokonywać pomiaru z jej prawej i lewej strony. Od grudnia 2012 r. w pismach Komendanta Straży Miejskiej była proponowana dokładna lokalizacja miejsc, a pomiaru prędkości z podaniem odcinka konkretnej drogi, jej strony oraz godziny dokonywania pomiaru prędkości.

W okresie grudzień 2012 r. - październik 2013 r. na 36 pism Komendanta Straży w sprawie zgody na ustawienie fotoradaru, w 25 przypadkach Komendant Policji przekazał odpowiedź zwrotnie faxem, a na kierowanych do niego pismach Komendanta Straży dokonywał odręcznie adnotacji Zgoda i składał swój podpis. [Dowód: akta kontroli str. 120-137, 244-329]

Z wyjaśnień i dokumentów (analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie działania KPP) przedstawionych w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ przez Komendanta Policji wynika, że wskazywane przez niego miejsca dla dokonywania pomiarów prędkości przez Straż Miejską pokrywały się z głównymi ciągami dróg krajowych DK79 i DK77 (ulice Krakowska, Żwirki i Wigury, Ożarowska, Lwowska, Trześniowska) a ulice Mickiewicza, Armii Krajowej i Przemysłowa należały do kategorii dróg powiatowych i miejskich. Według Komendanta Policji zgoda na wykonywanie pomiarów prędkości przenośnym fotoradarem była wydawana po uprzednim sprawdzeniu bieżącego zagrożenia w ruchu drogowym w systemie SEWIK (System Ewidencji Wypadków i Kolizji Drogowych).

Z przedstawionych przez Komendanta Policji dokumentów i analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w latach 2011, 2012 i za III kwartały 2013 r. wynika, że na terenie Sandomierza odnotowano odpowiednio 22, 23 i 14 wypadków oraz 482, 344 i 190 (za I półrocze 2013 r.) kolizji drogowych. W ich wyniku w 2011 zginęły dwie osoby, a w 2012 r. trzy osoby. W wyniku ww. wypadków w 2011 r. rannych zostało 23 osoby, 25 - w 2012 r. i 9 - w I połowie 2013 r.

Odnutowane 23 wypadki w 2012 r. stanowiły ich nieznaczny wzrost w stosunku do roku poprzedniego, warto jednak zauważyć, że w III kwartałach 2013 r. miało miejsce 14 wypadków, co może oznaczać ich spadek do końca roku w stosunku do lat ubiegłych. Stwierdzenie na ulicach Sandomierza 190 kolizji drogowych w I półroczu w 2013 r. oznaczało, że ich liczba wzrosła w stosunku do analogicznego okresu w 2012 r. o 12,4% oraz spadła o 19,1% w stosunku do analogicznego okresu w 2011 r. Z analiz prowadzonych w badanym okresie

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

przez KPP wynika, że główną przyczyną wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących pojazdami było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu.

Większość wypadków i kolizji drogowych według przedstawionych statystyk miało miejsce na ulicach Kwiatkowskiego, Lubelskiej, Lwowskiej, Mickiewicza, Ożarowskiej, Przemysłowej, Żwirki i Wigury, czyli na ulicach wskazywanych Straży Miejskiej, jako miejsca dla pomiaru prędkości pojazdów. KPP posiadała dokładne dane związane z lokalizacją wypadków, które znajdowały się na odcinkach dróg, na których dokonywano pomiarów prędkości fotoradarem. [Dowód: akta kontroli str. 162-195, 583-584]

Z rozkładu danych statystycznych w badanym okresie nie wynika jednak, aby prowadzone w tych miejscach pomiary prędkości z użyciem fotoradaru miały zdecydowany wpływ na zmianę liczby wypadków i kolizji drogowych. Ogólna liczba zdarzeń drogowych w badanym okresie utrzymuje się na podobnym poziomie. Jednak według Komendanta Policji, brak kontroli prędkości dokonywanej przez Straż Miejską przy użyciu fotoradaru *wpłynąłby niekorzystnie na stan bezpieczeństwa w ruchu drogowym, a nawet na jego pogorszenie*. [Dowód: akta kontroli str. 99-103, 155-161]

W okresie objętym kontrolą, w Straży Miejskiej oraz w Urzędzie Miejskim, nie prowadzono analiz m.in. w zakresie wpływu wykorzystywania fotoradaru na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym. [Dowód: akta kontroli str. 558-569, 575-576]

Po zmianie Komendanta Straży od 1 stycznia 2012 r. zmieniło się podejście do niektórych spraw związanych z używaniem fotoradaru. Nowy Komendant Arkadiusz Strugała, po ukończeniu obowiązkowych szkoleń związanych z tą funkcją (w kwietniu 2012 r.) podjął decyzję o zakazie wykonywania pomiarów prędkości na drogach, na których nie posiadano zgody zarządcy drogi na ustawienie znaku D51. Podjął także działania w celu uzyskania takiej zgody od GDDKiA i od ZDP w Sandomierzu. [Dowód: akta kontroli str. 91-94]

Wszyscy strażnicy miejscy otrzymali w dniu 23 stycznia 2009 r. zaświadczenia wydane przez Komendanta Powiatowego Policji w Sandomierzu, które upoważniają ich do kontroli ruchu drogowego. Zaświadczenia zostały wydane po ukończeniu przez nich kursu dla strażników Straży Miejskiej zorganizowanego w dniach od 19 do 27 listopada 2008 r. przez Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Kielcach. W ramach kursu strażnicy mieli 14 godzin zajęć teoretycznych i 4 godziny zajęć praktycznych.

Strażnicy miejscy posiadali ważne upoważnienia wydane przez Burmistrza Miasta Sandomierza do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w postaci mandatu karnego⁶. [Dowód: akta kontroli str. 410-415]

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

1. W dniu 5 kwietnia 2011 r. Straż Miejska dokonała pomiarów prędkości pojazdów za pomocą przenośnego fotoradaru w dwóch miejscach w Sandomierzu – na ul. Kwiatkowskiego oraz w punkcie o nazwie Gierlachów na terenie gminy Dwikozy, pomimo nieposiadania uprawnień do dokonywania pomiarów prędkości. Straż Miejska nie miała także uprawnień do dokonywania pomiarów prędkości poza granicami Sandomierza. Pomiarów dokonywał strażnik miejski w obecności funkcjonariusza Policji. Zostało wykonanych 36 zdjęć pojazdów przekraczających dozwoloną prędkość, które zostały przekazane do Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Sandomierzu. Na ich podstawie w stosunku do 33 osób kierujących pojazdami zastosowano postępowanie mandatowe.

Powyższe działanie Straży Miejskiej było niezgodne z prawem. W związku ze zmianą ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁷ dokonaną w 2010 r. (m.in. art. 129b ust. 4)⁸, Minister Infrastruktury na podstawie art. 129h ust. 5 ww. ustawy dopiero 17 czerwca 2011 r. wydał rozporządzenie w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania

⁶ Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466 ze zm.).

i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące i straże miejskie (gminne) mogły przeprowadzać pomiary prędkości pojazdów przy pomocy fotoradaru dopiero od dnia jego wejścia w życie, tj. od 28 czerwca 2011 r.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁹, mogą one wykonywać czynności wyłącznie na terenie gminy, w której zostały powołane. Również z art. 129b ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym wynika, że strażnicy gminni mogą dokonywać kontroli ruchu drogowego w gminach, które utworzyły straż miejską.

Według wyjaśnienia złożonego przez Komendanta Straży *pomiar prędkości prowadzono przez patrol mieszany KPP/SM na podstawie § 2 pkt 4 lit. e „Porozumienia z dnia 12 maja 2008 r. pomiędzy Burmistrzem Miasta Sandomierza mgr. Jerzym Borowskim a Komendantem Powiatowej Policji w Sandomierzu podinsp. mgr inż. Januszem Myśliwym w sprawie zasad współpracy Komendy Powiatowej Policji w Sandomierzu ze Strażą Miejską w Sandomierzu.”*

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia Komendanta Straży nie zasługują na uwzględnienie, podobnie jak i informacja pobrana w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK od Komendanta Policji, według której to Wydział Ruchu Drogowego KPP wykorzystał urządzenie rejestrujące typu „Fotorapid 0069”, będący na wyposażeniu Straży Miejskiej w Sandomierzu i że urządzenie rejestrujące w ww. dniu było obsługiwane przez funkcjonariusza WRD KPP w Sandomierzu.

Poza powołaniem się w wyjaśnieniach na ogólne zapisy *Porozumienia z dnia 12 maja 2008 r. pomiędzy Burmistrzem Miasta Sandomierza a Komendantem Powiatowej Policji w Sandomierzu w sprawie zasad współpracy Komendy Powiatowej Policji w Sandomierzu ze Strażą Miejską w Sandomierzu*, nie ma żadnych dokumentów dotyczących wypożyczenia fotoradaru lub zlecenia wykonania pomiarów prędkości. Ponadto według *Instrukcji nadzoru nad radarowym systemem kontroli prędkości pojazdów*, fotoradar może być obsługiwany jedynie przez strażnika, który posiada odpowiednie zaświadczenie o odbytym przeszkoleniu w zakresie praktycznej obsługi fotoradaru. Z protokołu ustnych wyjaśnień strażnika obsługującego w tym dniu fotoradar wynika, że wykonywał on wszystkie czynności zarówno związane z pomiarem prędkości, jak i z obróbką wykonanych zdjęć, które następnie zostały przekazane do KPP. [Dowód: akta kontroli str. 504-505]

W następstwie ww. działań przekazano KPP wykonane zdjęcia pojazdów i ukarano mandatami przez Policję 33 osoby na podstawie nielegalnie zebranych dowodów.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Marian Zwierzyk, były Komendant Straży Miejskiej.

2. W 2011 r. (od miesiąca września do grudnia) Straż Miejska dokonując pomiaru prędkości ustawiła łącznie 27 razy przenośny znak drogowy D51 na ulicach Mickiewicza, Krakowskiej i Kwiatkowskiego bez zgody zarządców tych dróg, tj. GDDKiA oraz ZDP.

Zgodnie z § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące, 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 drogach¹⁰, 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.

Według wyjaśnienia Komendanta Straży Miejskiej błędnie zinterpretowano zapis art. 129 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w którym brak było jednoznacznego zapisu mówiącego o konieczności takiej zgody.

Odpowiedzialnym za powyższą nieprawidłowość ponosi Marian Zwierzyk, były Komendant Straży Miejskiej.

⁹ Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 133, poz. 770.

3. W Straży Miejskiej oraz w Urzędzie Miejskim nie prowadzono analiz m.in. w zakresie wpływu wykorzystywania fotoradaru na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹¹, zadania własne gminy obejmują m.in. zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W ocenie NIK, prowadzenie rzetelnych analiz dotyczących bezpieczeństwa mieszkańców w związku z zagrożeniami wynikającymi z przekraczania dozwolonej prędkości przez kierujących pojazdami na drogach w obrębie miasta Sandomierza, sprzyjałoby właściwej realizacji powyższego zadania własnego.

Z wyjaśnień Komendanta Straży Miejskiej Arkadiusza Strugały i przedstawionych przez niego notatek wynika, że prowadził on pewne analizy w tym zakresie na własny użytek. Polegały one na odrębnym sporządzaniu tabelarycznych zestawień dotyczących bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w których zestawiał on wielkości dotyczące liczby pomiarów prędkości, liczby wykroczeń oraz średniej wartości przekraczania prędkości na drogach wskazywanych mu przez Komendanta Policji. Powyższe zestawienia miały być podstawą do dokonywania na bieżąco wyboru lokalizacji fotoradaru. Ponadto w okresach jednego lub dwóch miesięcy spotykał się on z funkcjonariuszami Komendy Powiatowej Policji, w tym z Komendantem, jego zastępcą i Naczelnikiem WRD KPP w celu wymiany poglądów m.in. w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Dowód: akta kontroli str. 558-569]

Natomiast Burmistrz Miasta Sandomierza Jerzy Borowski sprawujący nadzór nad Strażą Miejską, w odpowiedzi na zapytanie, czy w latach 2011-2013 prowadził analizy w zakresie bezpieczeństwa mieszkańców w związku z zagrożeniami wynikającymi z przekraczaniem dozwolonej prędkości przez kierujących pojazdami na drogach w obrębie miasta Sandomierza stwierdził: *Nie prowadziłem analiz bezpieczeństwa mieszkańców w związku z zagrożeniami wynikającymi z przekraczaniem dozwolonej prędkości przez kierujących pojazdami, ponieważ powyższe zagadnienia są corocznie przedmiotem kontroli prowadzonych przez wyspecjalizowane służby Wojewody Świętokrzyskiego.* [Dowód: akta kontroli str. 575-576]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na przypadki nieformalnego postępowania Straży Miejskiej w Sandomierzu. Przykładem jest sporządzona ponad roku temu notatka po rozmowie telefonicznej funkcjonariusza Straży Miejskiej z dyrektorem ZDP w sprawie zgody na ustawianie znaku D51 na ulicy Mickiewicza.

W dniach 9 i 12 kwietnia oraz 14 maja 2013 r. ustawiono fotoradar w miejscach wcześniej niezgodnionych przez Komendanta Straży z Komendantem Policji, a w powyższych przypadkach uzgadnianie odbywało się tylko pomiędzy dyżurnymi Komendy Straży Miejskiej i KPP. Jedynym śladem takich uzgodnień są odręczne zapisy w meldunkach dyżurnego Straży Miejskiej.

NIK zwraca uwagę na potrzebę lepszej wymiany informacji pomiędzy Strażą Miejską, a Komendą Powiatową Policji w Sandomierzu, która kilkakrotnie wskazywała miejsca do pomiaru prędkości niespełniające warunków do właściwego prowadzenia pomiaru lub zgłaszała propozycje ulic do przeprowadzania pomiaru prędkości, nie posiadając wiedzy o braku zgody zarządcy tej drogi na ustawienie znaku D51. Należy odnotować także fakt niewskazywania Straży Miejskiej (do grudnia 2012 r.) przez Policję dokładnego miejsca dokonywania pomiarów prędkości (bez podania dokładnego odcinka drogi i jej strony).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Legalność urządzenia rejestrującego prędkość pojazdów

Opis stanu faktycznego

Dla fotoradaru posiadanego przez Straż Miejską została wydana w dniu 8 października 2001 r. decyzja Prezesa Głównego Urzędu Miar Nr ZT 823/2001 zatwierdzająca typ radarowych przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów o oznaczeniu fabrycznym „FOTORAPID”, produkcji Zakładu Urządzeń Radiolokacyjnych ZURAD. Według decyzji przyrządom nadaje się znak RP T 01 185 i spełniają one wymagania określone

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

w przepisach metrologicznych o radarowych przyrządach do pomiaru prędkości pojazdów, stanowiących załącznik do zarządzenia Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 19 grudnia 1994 r.¹². Przyrząd umożliwia wykonanie pomiarów prędkości pojazdów w ruchu drogowym ze statywu ustawionego na poboczu drogi lub może pracować w wersji stacjonarnej zamontowany w obudowie umieszczonej na specjalnym słupie. Zgodnie z ww. decyzją przyrządy tego typu mogły być wprowadzone do obrotu i użytkowania do dnia 31 grudnia 2003 r.

W Decyzji Prezesa Głównego Urzędu Miar Nr ZT 823/2001-258/2003 z dnia 23 kwietnia 2003 r., została zmieniona decyzja Nr ZT 823/2001 z dnia 8 października 2001 r. w części dotyczącej charakterystyki w zakresie temperatur stosowania.

Kolejną decyzją Prezesa Głównego Urzędu Miar Nr ZT 823/2001-653/2003 z dnia 22 grudnia 2003 r. zlikwidowano określenie terminu wprowadzania do obrotu i użytkowania wcześniej ustalonego do dnia 31 grudnia 2003 r. [Dowód: akta kontroli str. 423-427]

W okresie objętym kontrolą, Straż Miejska posiadała *Świadectwo legalizacji pionowej* wydawane na każdy rok dla posiadanego radarowego przyrządu do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, o znaku fabrycznym „FOTORAPID” nr fabryczny 0069, rok produkcji 2004. *Świadectwa legalizacji* były wydawane przez Dyrektora Okręgowego Urzędu Miar Nr 1 w Warszawie na podstawie rozporządzenia 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 pomiarowych¹³.

Ostatnie świadectwo legalizacji zostało wystawione 11 lipca 2013 r. i jest ważne do 31 lipca 2014 r. [Dowód: akta kontroli str. 416-422]

W badanym okresie Straż Miejska była corocznie kontrolowana przez funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej w Kielcach na podstawie upoważnień wojewody świętokrzyskiego w zakresie realizacji czynności przez funkcjonariuszy Straży związanych z użyciem urządzenia samoczynnie rejestrującego wykroczenia popełniane przez kierujących pojazdami oraz stosowania uprawnień przez funkcjonariuszy Straży, ewidencji podejmowanych działań oraz ewidencjonowania posiadanych środków przymusu bezpośredniego. Kontrolujący nie zgłaszali zastrzeżeń w zakresie legalności postępowania strażników miejskich, oprócz uchybień w zakresie wypisywania mandatów w I połowie 2011 r. [Dowód: akta kontroli str. 538-557]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Postępowania mandatowe prowadzone w związku z wykroczeniami ujawnionymi przy pomocy fotoradaru

Opis stanu faktycznego

Z dokumentacji prowadzonej przez Straż Miejską wynika, że w 2011 r. nałożono 357 grzywien w drodze mandatów karnych za przekroczenie dozwolonej prędkości na kwotę 58,1 tys. zł, w tym 7 mandatów na kwotę 3,5 tys. zł, w związku z odmową wskazania, komu został powierzony pojazd do kierowania lub użytkowania w czasie dokonywania kontroli prędkości, w 2012 r. - 1.131 mandatów na kwotę 172, 2 tys. zł, w tym 27 mandatów na kwotę 13,3 tys. zł za niewskazanie kierującego pojazdem, a za trzy kwartały 2013 r. - 1.118 mandatów na kwotę 168,3 tys. zł, w tym 63 mandaty na kwotę 31,1 tys. zł za niewskazanie kierującego pojazdem. Liczba mandatów nałożonych przez Straż Miejską ogółem w kolejnych latach okresu objętego kontrolą wynosiła odpowiednio: 987, 2.097 i 1.942.

W latach 2011-2013 (do 30 września 2013 r.) Straż Miejska, w związku z odmową przyjęcia mandatu za niewskazanie osoby, która kierowała pojazdem sporządziła do sądu w 2012 r. - 4 wnioski, a w 2013 (do 30 września 2013) - 5 wniosków o ukaranie. [Dowód: akta kontroli str. 506-514, 577-578]

W 2011 r. mandaty nałożone przez Straż Miejską za przekroczenia dopuszczalnej prędkości stanowiły 43% łącznej kwoty nałożonych przez nią mandatów (133,7 tys. zł) i 63% kwoty

¹² Dz. Urz. Miar i Probiernictwa Nr 8, poz. 21, z 1997 r. Nr 1, poz. 2 i z 1999 r. Nr 1, poz. 2.

¹³ Dz. U. Nr 225, poz. 1663.

mandatów za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i komunikacji (92,1 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 430-437]

W 2012 r. mandaty za przekroczenia dopuszczalnej prędkości stanowiły 59% łącznej kwoty mandatów nałożonych w 2012 r. przez Straż Miejską (292,2 tys. zł) i 71% kwoty mandatów za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i komunikacji (243,2 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 445-446]

Do dnia 30 września 2013 r. mandaty za przekroczenie dopuszczalnej prędkości stanowiły 59% łącznej kwoty mandatów nałożonych w tym okresie przez Straż Miejską (286,1 tys. zł) i 64% kwoty mandatów za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i komunikacji (263,1 tys. zł). [Dowód: akta kontroli str. 580-582]

W budżecie miasta Sandomierza na 2011 r. uchwalonym 23 lutego 2011 r. dochody z grzywnien nakładane w drodze mandatów karnych przez Straż Miejską zaplanowano na kwotę 350 tys. zł. Wykonanie planowanych dochodów z tego tytułu wyniosło 27% (94,5 tys. zł, w tym 58,1 tys. zł z tytułu mandatów nałożonych za przekroczenia prędkości).

W budżecie miasta Sandomierza na 2012 r. uchwalonym 21 grudnia 2011 r. dochody z grzywnien nakładane w drodze mandatów karnych przez Straż Miejską zaplanowano na kwotę 1.250,0 tys. zł, co stanowiło 357% w stosunku do dochodów z ubiegłego roku. W trakcie roku budżetowego plan dochodów zmniejszono do 650,0 tys. zł, a ostateczne jego wykonanie wyniosło 37% (226,6 tys. zł, w tym 172,2 tys. zł dochody z tytułu mandatów nałożonych za przekroczenia prędkości).

W budżecie miasta Sandomierza na 2013 r. uchwalonym 19 grudnia 2012 r. dochody z grzywnien nakładane w drodze mandatów karnych przez Straż Miejską zaplanowano na kwotę 1.250 tys. zł. Wykonanie planowanych dochodów do dnia 30 września 2013 r. z tytułu mandatów nałożonych przez Straż Miejską wyniosło 250,6 tys. zł, tj. 20% w stosunku do planowanych dochodów. [Dowód: akta kontroli str. 458-503]

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na kilkukrotny wzrost planowanych dochodów z tytułu grzywnien w drodze mandatów karnych nakładanych przez Straż Miejską w 2012 r i 2013 r. (1.250 tys. zł). Planowane kwoty nie były adekwatne do wykonania. Przykładowo wykonanie dochodów za 2011 r. z ww. tytułu wyniosło 94,5 tys. zł, wobec kwoty planowanej – 350 tys. zł. Wykonanie tych dochodów w 2012 r. wyniosło 226,6 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 458-469]

W ocenie Burmistrza Sandomierza, przy opracowywaniu planu dochodów z tytułu grzywnien i mandatów nakładanych przez Straż Miejską kierował się on wymogami określonymi w art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którymi w budżetach jednostek samorządu terytorialnego dochody stanowią prognozy ich wielkości. W ocenie Burmistrza przyjęte prognozy były realistyczne, *jednakże z uwagi na mniejszą represyjność funkcjonariuszy oraz korzystanie z prawa dającego możliwość pouczenia uczestników ruchu drogowego ostatecznie przyjęte prognozy w tej podziale klasyfikacyjnej zostały zrealizowane w mniejszym zakresie.* [Dowód: akta kontroli str. 576]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Wykorzystanie środków uzyskanych z mandatów karnych nałożonych w wyniku wykroczeń ujawnionych przy pomocy fotoradaru

*Opis stanu
faktycznego*

Urząd Miasta w Sandomierzu nie prowadzi odrębnej ewidencji dla środków z mandatów nałożonych na kierowców, którym Straż Miejska wystawiła mandaty za przekroczenie dozwolonej prędkości na podstawie pomiaru dokonanego fotoradarem. Wszystkie wpłaty z tytułu grzywnien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności ewidencjonowane są w oparciu o wyciąg bankowy w klasyfikacji Dział 754, Rozdział 75416, Paragraf 0570. W 2011 r. saldo z tego tytułu na ww. koncie wyniosło 94,5 tys. zł, w 2012 r. – 226,6 tys. zł, a za trzy kwartały 2013 r. – 250,6 tys. zł. [Dowód: akta kontroli str. 507-509]

Według wyjaśnienia złożonego przez Skarbnika Miasta Cezarego Gradzińskiego, Wydział Finansowy Urzędu Miasta nie jest w stanie na podstawie dokonanej wpłaty określić, czy dana wpłata jest uiszczana za mandat wystawiony po stwierdzeniu przekroczenia dozwolonej prędkości przez fotoradar, czy też za mandat nałożony za inne wykroczenia drogowe lub inne wykroczenia stwierdzone przez Straż Miejską. Skarbnik Miasta wyjaśnił również, że dochody z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności w 100% są przeznaczane na remonty dróg po stronie wydatkowej, tj. Dział 600 Rozdział 60016 Paragraf 4270. [Dowód: akta kontroli str. 506]

W budżetach miasta Sandomierza na lata 2011-2013, tylko w rozdziale 60016 Drogi publiczne gminne, zaplanowano wydatki w kwocie od 5,9 mln zł do 7,7 mln zł. Wydatki w ww. zakresie w latach 2011 - 2013 (do 30 września 2013 r.) wyniosły odpowiednio 5,6 mln zł, 1,7 mln zł i 1,0 mln zł. Były one znacznie wyższe niż dochody z tytułu mandatów nałożonych przez Straż Miejską za przekraczanie dozwolonej prędkości. [Dowód: akta kontroli str. 474-503]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na fakt, że Wydział Finansowy Urzędu Miasta w Sandomierzu nie jest w stanie określić na podstawie dokonanej wpłaty z tytułu mandatu nałożonego przez Straż Miejską, czy jest ona uiszczana za przekroczenie dopuszczalnej prędkości stwierdzonej przez fotoradar, czy też mandat jest uiszczany za inne wykroczenie drogowe lub inne wykroczenie nakładane przez Straż Miejską.

Ocena częściowa

W związku z nieprowadzeniem przez miasto Sandomierz odrębnej ewidencji dochodów uzyskiwanych z mandatów nakładanych przez Straż Miejską w wyniku wykroczeń ujawnianych przy pomocy fotoradaru, nie jest możliwe dokonanie oceny, czy dochody z ww. tytułu były w badanym okresie w całości przeznaczane na cele wskazane w art. 20d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴, tj. na finansowanie:

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

IV. 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 Kontroli, wnioskuje o:

- 1) Dokonywanie pomiarów prędkości pojazdów za pomocą przenośnego fotoradaru jedynie w obrębie miasta Sandomierza.
- 2) Ustawianie znaków D51 za zgodą zarządcy drogi.
- 3) Prowadzenie analiz lokalnego stanu bezpieczeństwa na drogach w związku z dokonywaniem pomiarów prędkości przy pomocy posiadanego fotoradaru.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.

do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

*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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Kielce, dnia listopada 2013 r.

Kontroler
Grzegorz Walendzik
Doradca ekonomiczny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Poddębniak

.....

.....