



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4113-01-03/2013
D/13/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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.
Okres objęty kontrolą	Lata 2011-2013 (do dnia zakończenia kontroli) oraz działania podejmowane przed ww. okresem, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , Arkadiusz Pawlik – specjalista kontroli państwowej. Upoważnienie do kontroli nr 86669 z dnia 11 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Straż Gminna w Nagłowicach (dalej: Straż), ul. Św. Floriana 3, 28-362 Nagłowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem Straży Gminnej w Nagłowicach jest od dnia 1 października 2008 r. Marek Michnowski. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości ² , realizację przez Straż, w okresie objętym kontrolą, zadań dotyczących wykorzystywania urządzenia ujawniającego i zapisującego za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie: – współpracę z Komendą Powiatową Policji w Jędrzejowie (KPP) w zakresie lokalizacji przenośnego urządzenia rejestrującego prędkość pojazdów (fotoradaru); – wykorzystywanie do pomiarów prędkości pojazdów fotoradaru posiadającego aktualne świadectwo legalizacji; – zaangażowanie w działalność edukacyjną i prewencyjną związaną z bezpieczeństwem na drogach. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli jako dobrą praktykę wskazuje prowadzenie przez Straż dodatkowych rejestrów związanych z pracą przenośnego urządzenia rejestrującego (<i>Rejestr zgłoszeń o pracy fotoradaru</i> oraz <i>Rejestr obserwowania i rejestrowania zdarzeń</i>). Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: – nieprawidłowym informowaniu kierowców o możliwości objęcia ich na danym odcinku kontrolą fotoradarową; – przeprowadzaniu przez strażnika kontroli drogowej pomimo braku stosownego

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- upoważnienia wydanego przez Komendanta Powiatowego Policji w Jędrzejowie;
- przeprowadzeniu bez podstawy prawnej przez Komendanta Straży szkolenia strażnika w zakresie przepisów ruchu drogowego;
- powołaniu się przez Komendanta Straży na niewłaściwe przepisy prawne przy wydawaniu upoważnienia strażnikowi do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

*Opis stanu
faktycznego*

Z dniem 1 października 2010 r. ze struktury organizacyjnej Urzędu Gminy w Nagłowicach wyłączono Straż i utworzono jednostkę budżetową pod nazwą Straż Gminna w Nagłowicach³. Zgodnie z regulaminem Straży jej pracą kieruje Komendant Straży, który reprezentuje ją na zewnątrz. Przełożonym Komendanta Straży oraz nadzorującym działalność Straży jest wójt gminy Nagłowice. W zakresie wskazanym w art. 9 ust. 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁴ nadzór nad działalnością Straży sprawuje wojewoda świętokrzyski przy pomocy Komendanta Wojewódzkiego Policji. W powyższym regulaminie jako jedno spośród wymienionych 19 zadań Straży wyszczególniono czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym. (dowód: akta kontroli str. 6-11)

Z Rejestru zgłoszeń o pracy fotoradaru do KPP w Jędrzejowie (dalej: Rejestr I) oraz z Rejestru obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przy użyciu środków technicznych – fotoradaru (dalej: Rejestr II) wynika, że przenośny radarowy przyrząd do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym FOTORAPID CM (dalej: fotoradar) zaczęto wykorzystywać od dnia 12 września 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 89-146)

Zarówno Komendant Straży, jak i strażnik Michał Kurkowski w pierwszej dekadzie września 2011 r. ukończyli szkolenie *Praktyczna obsługa radarowego systemu kontroli prędkości pojazdów Fotorapid CM* przeprowadzone przez specjalistę z Zakładu Urządzeń Radiolokacyjnych ZURAD. (dowód: akta kontroli str. 218-219)

Zgodnie z pismami, które wpłynęły w maju 2011 r., styczniu 2012 r. oraz lutym 2013 r. z Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego (dalej: WPiRD) KPP Straż mogła dokonywać kontroli ruchu drogowego w zakresie pomiaru i rejestracji prędkości pojazdów w pięciu miejscach (na trasie K-78 w miejscowościach: Ślęcin, Zdanowice, Nagłowice, Jaronowice i na trasie W-742 w Nagłowicach), a w 2011 r. także w miejscowości Cierno. Z prowadzonych przez Straż rejestrów pomiaru prędkości pojazdów wynika, że fotoradar był ustawiany wyłącznie w miejscach uzgodnionych z Policją, stosownie do art. 129b ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵. (dowód: akta kontroli str. 89-146, 178-181)

Komendant jedynie raz zwrócił się pisemnie do Komendanta Powiatowego Policji w Jędrzejowie (dalej: Komendant Policji) z prośbą o wskazanie tych miejsc (w dniu 10 maja 2011 r.) i miejsca te wyszczególnił, z uzasadnieniem, iż wynikają one z analizy zdarzeń drogowych. W odpowiedzi zastępca naczelnika WPiRD KPP

³ Uchwała Nr XLVII/312/2010 Rady Gminy w Nagłowicach z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Straż Gminna w Nagłowicach.

⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

podawał wykaz tych samych miejsc określonych przez Komendanta Straży z zaznaczeniem, iż wynikają one z Analizy Stanu Bezpieczeństwa i Porządku na terenie działania KPP za rok 2010 i I kwartał 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 178-179)

Jak podał w wyjaśnieniach Komendant Policji mł. insp. Krzysztof Koziel: na rok 2011 (pismo z dnia 23 maja 2011 r.) *nie określono konkretnych odcinków, na których może być umieszczony fotoradar. Natomiast w późniejszych pismach określono już konkretne odcinki, gdzie mają być dokonywane pomiary. Punkty te zostały wyznaczone w centrum obszaru zabudowanego na odcinkach prostych, czytelnych i widocznych dla kierujących nie powodujących zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, Wskazane miejsca wytypowano na podstawie przeprowadzonych analiz oraz spostrzeżeń policjantów pełniących służbę na drogach. (dowód: akta kontroli str. 20-22).

Marzena Piórkowska, I Zastępca Komendanta Policji, potwierdziła ww. wyjaśnienia i nadmieniła ponadto, że w piśmie z dnia 10 maja 2011 r. Komendanta Straży skierowanym do KPP zasugerowane zostały miejsca, które powinny być objęte pomiarem prędkości. W ocenie Marzeny Piórkowskiej Komendant Straży posiadał wiedzę o zagrożeniach z informacji uzyskanych od Policji podczas spotkań roboczych, udziału w naradach, sesjach Rady Powiatu oraz sesjach Rady Gminy w Nagłowicach. Nie określono przedziałów czasowych dla kontroli ruchu drogowego, gdyż Straż pracuje w godzinach 7.15 - 15.15 i w związku z powyższym nie było takiej potrzeby. (dowód: akta kontroli str. 214)

W przedłożonych przez Komendanta Policji *Analizach stanu bezpieczeństwa na drogach KPP Jędrzejów* za lata 2009-2012 i I półrocze 2013 r., na podstawie których, wytypowano miejsca, które powinny być objęte pomiarem prędkości, brak konkretnego odniesienia do wytypowanych miejsc. Są to analizy schematyczne i w odniesieniu do dróg znajdujących się na terenie gminy Nagłowice można na ich podstawie stwierdzić jedynie, że:

- na trasie K78 na odcinku Jaronowice-Motkowice odnotowano (w kolejności, liczba zabitych, liczba rannych, liczba wypadków, liczba kolizji):

- w 2007 r. – 1, 5, 5, 115 (w tym na terenie gminy Nagłowice 0, 1, 1, 30)

- w 2008 r. – 3, 19, 17, 145 (1, 5, 4, 41)

- w 2009 r. – 1, 9, 8, 179 (0, 5, 4, 35)

- w 2010 r. – 2, 23, 13, 186 (1, 12, 5, 53)

- w 2011 r. – 5, 17, 14, 203 (4, 9, 6, 44)

- w 2012 r. – 4, 13, 10, 198 (3, 5, 4, 52)

- w 2013 r. (I półrocze) – 0, 2, 2, 40 (0, 0, 0, 12)

- na trasie W742 na odcinku Nagłowice-Oksa:

- w 2007 r. – 0, 0, 0, 14

- w 2008 r. – 1, 1, 1, 15

- w 2009 r. – 0, 0, 0, 3

- w 2010 r. – 2, 1, 3, 13

- w 2011 r. – 0, 0, 0, 15

- w 2012 r. – 0, 0, 0, 17

- w 2013 r. (I półrocze) – 0, 3, 1, 3.

W *Analizie* za rok 2009 spośród ponad 20 miejsc zagrożonych zdarzeniami drogowymi w powiecie jędrzejowskim wyszczególniono dwa miejsca znajdujące się na terenie gminy Nagłowice na trasie K78, tj. Nagłowice i Zdanowice. W Nagłowicach w roku 2009 miały miejsce 2 wypadki (2 osoby ranne) i 14 kolizji, a w 2010 r. 2 wypadki (5 osób rannych) i 12 kolizji. W Zdanowicach odnotowano 10 kolizji w 2009 r. i 12 kolizji w 2010 r. Ponadto w analizie za rok 2010 dodano na ww. trasie Ślęcin, gdzie odnotowano 1 wypadek (1 osoba zabita) i 10 kolizji.

W analizie za 2011 r. dodano do ww. miejsc Cierno, gdzie zdarzyły się 2 wypadki (2 ofiary śmiertelne i 1 ranna) oraz 4 kolizje. W Nagłowicach, Zdanowicach i Ślęcinie w 2011 r. zdarzyło się po 1 wypadku (przy czym zginęło po 1 osobie w Zdanowicach i Ślęcinie, a w Nagłowicach rannych zostało 8 osób), a kolizji było odpowiednio: 9, 13 i 8. W analizie za 2012 r. znalazły się trzy ww. miejsca. W każdym z nich była 1 ofiara śmiertelna, przy czym w Nagłowicach miały miejsce 2 wypadki (także 1 osoba ranna), a w Zdanowicach i Ślęcinie po 1. W Ślęcinie ranne zostały 4 osoby, a kolizji było odpowiednio: 13, 11 i 7. (dowód: akta kontroli str. 23-88)

Z danych sporządzonych przez KPP za lata 2009-2012, w których uwzględniono wypadki drogowe zaistniałe na drodze K78 na odcinku Cierno - Jaronowice z uwzględnieniem słupków hektometrycznych, wynika, iż w trzech miejscach, gdzie Straż od września 2011 r. ustawia fotoradar, w bezpośrednim obszarze jego oddziaływania⁶:

- w Zdanowicach nie zanotowano żadnego wypadku;
- w Ślęcinie w 2010 i w 2011 r. odnotowano po jednym wypadku, w których śmierć poniosły dwie osoby;
- w Jaronowicach miał miejsce jeden wypadek w 2010 r., w którym ranne zostały trzy osoby. (dowód: akta kontroli str. 180,181,214-217)

W okresie 12 września – 31 grudnia 2011 r. Straż korzystała z fotoradaru przez 41 dni, przy pomocy którego zrobiła 3.067 zdjęć⁷ dokumentujących przekroczenie prędkości. W roku 2012 korzystano z fotoradaru przez 103 dni wykonując 6.471 zdjęć, a do końca października 2013 r. odpowiednio 143 dni i 6.405 zdjęć. (dowód: akta kontroli str. 89-146)

W lutym 2013 r. Komendant Straży przeprowadził szkolenie teoretyczne i praktyczne strażnika Michała Kurkowskiego z zakresu przepisów ruchu drogowego. Następnie w dniu 25 marca 2013 r. zwrócił się z prośbą do Komendanta Policji o wydanie dla ww. strażnika upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego. W piśmie podkreślił, że przeprowadził on szkolenie tego strażnika, który wykazał się znajomością przepisów dotyczących ruchu drogowego. W dniu 1 kwietnia 2013 r. Komendant Policji wydał dla ww. strażnika upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego, zgodnie z § 15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego⁸ (dowód: akta kontroli str. 15-19)

W dniu 2 stycznia 2012 r. zarówno wójt gminy Nagłowice jak i Komendant Straży na podstawie art. 95 § 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁹ oraz § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lutego 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁰ upoważnili Michała Kurkowskiego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na terenie gminy Nagłowice za wykroczenia określone w § 1 ww. rozporządzenia (upoważnienie ważne do dnia 31 grudnia 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 159-164)

Jak wykazały oględziny Straż dokonuje pomiaru prędkości za pomocą fotoradaru w miejscach uzgodnionych z Policją. Są to miejsca w terenie zabudowanym, na odcinkach, na których obowiązuje stała dopuszczalna prędkość 50 km/h (w godzinach 5-23). Znak D-51¹¹, pod którym umieszczono tabliczkę z napisem *na*

⁶ Po 200 m metrów od miejsca na które KPP wydała zezwolenie na ustawianie fotoradaru.

⁷ Pominęto zdjęcia błędnie zrobione przez fotoradar.

⁸ Dz. U. z 2008 r., Nr 132, poz. 841 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 395 ze zm.

¹⁰ Dz. U., Nr 36, poz. 190 ze zm.

¹¹ „Automatyczna kontrola prędkości”.

odcinku 100m¹² ustawiony jest do obu kierunków jazdy (lewa i prawa strona drogi), a odległości pomiędzy znakami wynosiły: w Zdanowicach ok. 215 m, w Ślęcinie ok. 215 m, w Jaronowicach ok. 200 m. Na całym odcinku trasy K-78 pomiędzy kilometrem 175 a 188 kilometrem nie stwierdzono stacjonarnych urządzeń rejestrujących prędkość, oraz innych (poza ww.) znaków D-51. Każdorazowo w miejscowościach Ślęcin, Zdanowice i Jaronowice w widocznym dla kierowców miejscu umieszczone były znaki D-42¹³ (w Zdanowicach jeden ze znaków D-42 umieszczony był ok. 20 m za znakiem D-51, a w Ślęcinie ok. 20 m przed znakiem D-51). Ze wskazanych przez kontrolowanych miejsc ustawiania fotoradaru (potwierdzone także jego ustawianiem w miejscowości Ślęcin) wynika, że zarówno fotoradar jak i pojazd Straży umieszczane są poza jezdnią i poboczem i nie powodują utrudnienia w ruchu drogowym. W Zdanowicach na odcinku gdzie dokonywano pomiarów znajdują się dwa przejścia dla pieszych, dwa przystanki autobusowe oraz skrzyżowanie drogi gminnej z drogą krajową K-78. W Jaronowicach na odcinku pomiarowym znajduje się przystanek autobusowy, skrzyżowanie drogi gminnej z drogą krajową K-78 oraz czynna remiza strażacka, natomiast w Ślęcinie ok. 100 m od odcinka pomiarowego znajduje się kaplica, w której odbywają się msze święte. We wszystkich ww. miejscach w odległości do 500 m od miejsca lokalizacji fotoradaru nie było szkół, boisk, obiektów kulturalnych. (dowód: akta kontroli str. 234, 246-248)

Zgodnie z *Instrukcją obsługi* przyrządu fotoradaru, którego używa Straż, dokładność pomiaru wynosi +/- 3 km/h (do 100 km/h) i +/- 3% (powyżej 100 km/h). (dowód: akta kontroli str. 151)

Komendant wyjaśnił, że powyższa granica błędu pomiarowego nie jest warunkiem koniecznym, a jedynie mogącym występować. (...) Możliwość występowania błędu pomiarowego nie jest podstawą prawną do obniżenia wysokości mandatu karnego. Straż nie jest organem uprawnionym do obniżenia mandatu karnego za określone wykroczenie poniżej wartości określonej w taryfikatorze mandatowym. Funkcjonariusz dokonujący pomiaru, pomimo możliwości wystąpienia błędu pomiarowego, ma obowiązek „rozliczenia” kierującego za zarejestrowaną prędkość, a nie za prawdopodobną (brak zapisu w ustawie Prawo o ruchu drogowym konieczności pomniejszenia zmierzonej prędkości o wartość błędu pomiarowego). (dowód: akta kontroli str. 208-213)

Zgodnie z regulaminem Straży *czuwanie nad porządkiem i kontrolą ruchu drogowego* jest jednym z 19 wymienionych zadań, które Straż winna realizować. Tymczasem poza mandatami nałożonymi przez Straż za przekroczenie prędkości, jedynym nałożonym przez Straż w okresie 1 stycznia 2011 r. – 30 września 2013 r. był mandat na kwotę 300,00 zł w związku ze zgłoszeniem zanieczyszczenia lasu przy drodze krajowej nr 78. (dowód: akta kontroli str. 6-9, 163)

Według Komendanta Straż poza kontrolą prędkości przy użyciu fotoradaru wykonuje powierzone obowiązki określone w ustawie o strażach gminnych oraz regulaminie Straży. Jako przykłady podał, że w 2012 r. funkcjonariusze Straży wraz z dzielnicowym Komendy Powiatowej Policji w Jędrzejowie uczestniczyli w spotkaniach z młodzieżą w Zespole Placówek Oświatowych w Nagłowicach, Warzynie i Tyńcu. W 2013 r. zatrzymano pijanego rowerzystę i ujawniono włamanie z kradzieżą do szkoły w Zdanowicach (obie sprawy przekazano do KPP). Ponadto, jak dodał w wyjaśnieniach, za ujawnione wykroczenia (przechodzenie w miejscu niedozwolonym) stosowano upomnienia oraz pouczenia. Przyznał, że na innych

¹² Wg stanu na dzień przeprowadzania oględzin.

¹³ „Obszar zabudowany”.

uczestników ruchu drogowego, poza sprawcami wykroczeń ujawnionych przy użyciu fotoradaru, nie nałożono mandatów karnych. (dowód: akta kontroli str. 208-213)

W okresie 1 stycznia - 31 sierpnia 2011 r. w Straży zatrudniony był tylko Komendant. W dniu 1 września 2011 r. zatrudniono strażnika, a w ostatnim kwartale 2011 r. dwóch pracowników administracyjnych (w tym księgową). W dniu 1 stycznia 2012 r. zatrudniono kolejnego pracownika administracyjnego, a w roku 2013 r. dodatkowe 5 osób na ½ etatu. Łącznie w Straży zatrudnionych jest 10 osób pracujących łącznie na 7 i ½ etatu. Poza Komendantem (1 etat), strażnikiem (1 etat) oraz księgową (½ etatu) zatrudnionych jest 7 osób na 5 etatów na stanowisku sekretarka (2 osoby na ½ etatu) i stanowiskach pomoc administracyjna (5 osób, z czego 3 na pełen etat i 2 na ½ etatu). Z zakresów czynności sekretarek wynika, że poza korespondencją i odbieraniem telefonów, zajmują się one wypisywaniem notatek urzędowych w sprawach o wykroczenia, ewidencjonowanie wykroczeń w aktach, układanie i uzupełnianie dokumentacji mandatowej. Jedna z nich zajmuje się ponadto ewidencjonowaniem i nadawaniem wystawionych mandatów karnych, a druga z nich sporządzaniem dokumentacji kierowanej do sądu w związku z wykroczeniami. Do zadań osób zatrudnionych na stanowisku pomoc administracyjna należy: wypisywanie notatek urzędowych w sprawach o wykroczenia, ewidencjonowanie wykroczeń w aktach, układanie i uzupełnianie dokumentacji mandatowej, wypisywanie upomnień związanych z nieopłaconymi mandatami karnymi, ewidencjonowanie i nadawanie wystawionych mandatów karnych, ewidencjonowanie wykroczeń w aktach, ewidencjonowanie należności za opłacone mandaty karne, sporządzanie i prowadzenie ewidencji tytułów wykonawczych, prowadzenie dokumentacji związanej z egzekucjami komorniczymi prowadzonymi przez urzędy skarbowe, pomoc przy obsłudze fotoradaru, obsługa programu FET¹⁴, wprowadzanie dokumentacji mandatowej do programu FET, obróbka zdjęć z fotoradaru, drukowanie dokumentacji mandatowej. Z powyższych zakresów czynności wynika, że praca Straży skoncentrowana jest na wykroczeniach popełnionych w ruchu drogowym ujawnionych przy pomocy fotoradaru. (dowód: akta kontroli str. 161-164, 167-174)

Komendant wyjaśnił, że zakres obowiązków pracowników Straży wynika z konieczności poprawnego oraz sprawnego funkcjonowania jednostki oraz procedury w sprawach wykroczeń. Rozłożenie obowiązków pracowników usprawnia procedurę wyjaśniającą w sprawach wykroczeń zarejestrowanych przez Straż przy użyciu fotoradaru. Komendant w odpowiedzi nie odniósł się do tego, jak to się ma do innych celów i zadań straży. (dowód: akta kontroli str. 208-213)

W dniach 13 listopada 2012 r. i 2 sierpnia 2013 r. specjaliści z Wydziału Prewencji oraz z Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach przeprowadzili *kontrole problemowe oceny realizacji czynności związanych z użyciem urządzenia samoczynnie rejestrującego wykroczenia popełniane przez kierujących pojazdami przez funkcjonariuszy Straży za okres odpowiednio I półrocza 2012 r. i 2013 r.* W obu protokołach kontroli znajdują się nw. zapisy:

- zapisy dotyczące stanu faktycznego: *struktura nałożonych mandatów karnych potwierdza fakt aktywności działań Straży **niemal wyłącznie** (2012) / **wyłącznie** (2013)¹⁵ w zakresie karania sprawców wykroczeń w ruchu drogowym, ujawnionym za pomocą fotoradaru;*
- zapisy dot. stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień: *niewłaściwa jest struktura działań Straży, która całe swoje zainteresowanie skupia jedynie i wyłącznie na*

¹⁴ Program komputerowy składający się z dwóch współdziałających ze sobą aplikacji służących do przeprowadzania procedury mandatowej i obróbki zdjęć wykonanych przy pomocy fotoradaru.

¹⁵ Podkreślenie i pogrubienie zgodne z protokołami kontroli KWP w Kielcach.

wykroczeniach popełnionych w ruchu drogowym a ujawnionych przy pomocy fotoradaru. Rodzaj zadań realizowanych przez Straż wynika z poleceń Wójta Gminy w Nagłowicach. (dowód: akta kontroli str. 182-191)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

1. Powołaniu się przez Komendanta Straży na niewłaściwe przepisy prawne przy wydawaniu upoważnienia strażnikowi do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁶ *upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydaje strażnikom komendant straży gminnej*. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia *upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego powinno wskazywać, że strażnik jest uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w § 2 ust. 1 albo w § 2 ust. 1 i 2*. Tymczasem w upoważnieniu wskazano wykroczenia określone w § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 lutego 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 161-164, 158-160) Komendant wyjaśnił, że *upoważnienie wydane zostało na podstawie i zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. W upoważnieniu tym błędnie powołano się na Rozporządzenie MSWiA z 16 lutego 2011r. Wpisano jednak numer Dziennika Urzędowego oraz pozycję dotyczące właściwego rozporządzenia. W rozporządzeniu tym sprecyzowane zostały wszystkie wykroczenia, za które strażnicy straży gminnej uprawnieni są do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W § 1 cytowanego rozporządzenia znajdują się uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W związku z powyższym strażnik uprawniony został do nakładania mandatów karnych za wszystkie wykroczenia. W upoważnieniu zgodnie z § 4 ust.1 należało wskazać, że strażnik jest uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w § 2 ust. 1 i 2. W kolejnych wyjaśnieniach Komendant podał, że do czasu wydania upoważnienia przez Policję strażnik nie dokonywał kontroli w ruchu drogowym oraz nie nałożył żadnego mandatu karnego za wykroczenia drogowe i w przypadku wykroczeń wymienionych w § 2 ust. 2 rozporządzenia wydanie upoważnienia miało charakter formalny.* (dowód: akta kontroli str. 224-227, 229-231)

2. Przeprowadzaniu kontroli drogowej przez strażnika pomimo braku stosownego upoważnienia.

W dniu 1 kwietnia 2013 r. Komendant Powiatowej Policji w Jędrzejowie wydał Michałowi Kurkowskiemu upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego. (dowód: akta kontroli str. 15-19).

W Rejestrze II w rubryce *Imię i nazwisko funkcjonariusza* przed 1 kwietnia 2013 r. w nw. dniach widnieje nazwisko strażnika Michała Kurkowskiego: 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24 sierpnia, 18, 19 września, 9, 10, 11, 15, 17, 23, 24, 25, 31 października, 2, 14, 15, 16 listopada, 5, 19 grudnia 2012 r. oraz 24, 25, 29 stycznia,

¹⁶ Dz. U. Nr 208 poz. 2026 ze zm.

¹⁷ Dz. U. Nr 36, poz. 190

5, 22, 25, 27, 28 lutego, 4, 6, 11, 12, 14, 21, 26, 27 marca 2013 r. Komendant Straży wyjaśnił, że w ww. dniach strażnik. pełnił służbę przy obsłudze fotoradaru wspólnie z nim, a nazwisko strażnika w rejestrze widnieje z powodu pełnienia wspólnej służby. W dniach 6 - 17 sierpnia oraz 8 - 12 października 2012 r. Komendant Straży przebywał na urlopie. (dowód: akta kontroli str. 129-136,208,211,221-222,231). W związku z powyższym NIK nie podziela stanowiska Komendanta Straży.

3. Niezgodnym z przepisami przeszkoleniu strażnika w zakresie kontroli ruchu drogowego.

Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kontroli ruchu drogowego *strażnik gminny otrzymuje upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego po ukończeniu szkolenia, którego program określa załącznik nr 8 do rozporządzenia*. Szkolenie, zgodnie z § 15 ust. 2 ww. rozporządzenia, *organizuje przełożony osoby, która ubiega się o uzyskanie upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego, w porozumieniu z komendantem wojewódzkim Policji*. W § 15 ust. 2 rozporządzenia jest zatem mowa o zorganizowaniu szkolenia, a nie o jego przeprowadzeniu.

Ponadto z § 4 załącznika nr 8 do powyższego rozporządzenia będącego Programem szkolenia osób ubiegających się o upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego wynika, iż *zajęcia teoretyczne prowadzi osoby posiadające odpowiednią wiedzę fachową, a zajęcia praktyczne prowadzi policjanci posiadający specjalistyczne przeszkolenie z zakresu ruchu drogowego*.

Jak wyjaśnił Komendant, jako *posiadający odpowiednią wiedzę oraz doświadczenie z racji zajmowanego stanowiska służbowego w czasie wieloletniej pracy w policji, zorganizował i przeprowadził szkolenie z zakresu ruchu drogowego dla strażnika. Ponadto podczas służby w celu uzupełnienia oraz pogłębienia wiedzy z zakresu ruchu drogowego udzielane były instrukcje z zakresu kontroli ruchu drogowego*. (dowód: akta kontroli str. 208-213)

4. Nieprawidłowym informowaniu kierujących pojazdami, o możliwości objęcia ich na danym odcinku kontrolą fotoradarową.

Z ustaleń kontroli wynika, że Straż wykonywała, za pomocą fotoradaru, zdjęcia pojazdom (których kierowcy przekraczali dopuszczalną prędkość) zarówno nadjeżdżającym jak i oddalającym się. Właścicielom pojazdów (w sytuacjach, kiedy można było ustalić ich dane) wystawiano mandaty karne. Kierowcy byli informowani o tym, że kontrolą fotoradarową jest objęty odcinek 100 m, a tymczasem po przekroczeniu tego odcinka Straż wykonywała zdjęcia pojazdom, jako oddalającym się. Oznacza to, że kierowcy, których pojazdy sfotografowano jako oddalające się, nie byli prawidłowo poinformowani stosownym znakiem drogowym, że fotoradar może wykonać także zdjęcie po przekroczeniu przez nich 100 m.

Komendant wyjaśnił, że w *miejsowościach gdzie Straż dokonuje rejestracji wykroczeń w ruchu drogowym przy użyciu fotoradaru miejsce ustawienia urządzenia poprzedzone jest znakiem D-51 dla obu kierunków jazdy w odległości ok. 100 m. W miejscowości Zdanowice odległość pomiędzy znakami D-51 wynosi ok. 220 m, w miejscowości Ślęcin ok. 200 m, w Jaronowicach ok. 200 m. W związku z powyższym miejsce ustawienia fotoradaru było poprawnie oznakowane, a mandaty karne słusznie nałożone na kierujących przekraczających dopuszczalną prędkość*. Ponadto Komendant poinformował, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami miejsce ustawienia fotoradaru w miejscowościach, w których dokonywana jest kontrola prędkości poprzedzone jest znakiem D-51 dla obu kierunków jazdy. Znaki wkopano w odległości ok. 100 m przed miejscem kontroli przy użyciu fotoradaru dla obu kierunków jazdy. Początkowo pod znakami

znajdowały się tabliczki z napisem: *Na odcinku 200 m*. W kwietniu 2012 r. zamontowane zostały tabliczki z napisem: *Na odcinku 100 m*. W dniu 28 października 2013 r. w wyniku działań Komendanta Straży ponownie zmieniono tabliczki pod znakami D-51 na tabliczki z napisem: *Na odcinku 200 m* w Ślęcinie i Zdanowicach. (dowód: akta kontroli str. 208-213,222, 234)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Straż koncentruje się wyłącznie na wykroczeniach popełnianych w ruchu drogowym ujawnionych za pomocą fotoradaru.

Ocena częściowa

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

2. Legalność urządzenia pomiarowego w zakresie pomiaru prędkości

Opis stanu faktycznego

Fotoradar posiadał świadectwo legalizacji pierwotnej wystawione w dniu 3 sierpnia 2011 r. przez dyrektora Okręgowego Urzędu Miar w Warszawie, a także dwa świadectwa legalizacji ponownej. Z powyższych świadectw wynika, że fotoradar nie posiadał legalizacji w dniach 1-3 września 2012 r., jednakże zgodnie z Rejestrami I i II nie był on w tych dniach przez Straż używany. (dowód: akta kontroli str. 12-14, 101,130)

Do Straży w okresie 1 stycznia 2011 r. – 21 października 2013 r. nie były składane wnioski społeczne dotyczące instalacji, przeniesienia lub likwidacji urządzeń rejestrujących. W okresie tym nie wpłynęły również inne wnioski bądź też skargi.

W okresie 1 września 2011 r. – 23 października 2013 r. nie wystąpił przypadek uszkodzenia przenośnego urządzenia rejestrującego w wyniku wypadku bądź kolizji drogowej. (dowód: akta kontroli str. 182-191)

W ocenie Komendanta w Straży *na bieżąco prowadzone były analizy porównawcze bezpieczeństwa na drogach w trakcie wykorzystywania fotoradaru*. Nie było wniosków dotyczących usunięcia fotoradaru. Ponadto stwierdził, iż wykorzystywanie przez Straż fotoradaru wpływa na poprawę bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym, a miejsca ustawienia fotoradaru wybrano optymalnie i nie występuje konieczność ich zmieniania.

Wykorzystywanie fotoradaru przez Straż znacznie wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie gminy na co wskazuje fakt, iż w roku 2013 nie odnotowano żadnego zdarzenia w ruchu drogowym ze skutkiem śmiertelnym. (dowód: akta kontroli str. 223-226)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

W prowadzonych postępowaniach w sprawach o naruszenia związane z niestosowaniem się do limitów prędkości ujawnianych za pomocą urządzenia rejestrującego:

- w okresie od 12 września do 31 grudnia 2011 r. nałożono 1.691 mandatów na łączną kwotę 381,4 tys. zł;
 - w roku 2012 nałożono 5.115 mandatów na kwotę 1.136,7 tys. zł;
 - za pierwsze trzy kwartały 2013 r. nałożono 3.375 mandatów na kwotę 744,2 tys. zł;
- Straż miejska nie nałożyła w tym okresie żadnego mandatu za inne wykroczenia związane z ruchem drogowym.

Z informacji uzyskanej od Komendanta Straży wynika, że nie było przypadku skierowania przez Straż sprawy do sądu za niewskazanie sprawcy wykroczenia przez właściciela pojazdu. Wnioski kierowane są do sądu przeciwko osobom, które odmówiły przyjęcia mandatu karnego i złożyły wniosek o skierowanie sprawy do sądu.

Istniała możliwość wyszczególnienia z postępowań mandatowych wykroczeń z podziałem na wykroczenia dotyczące art. 92 a (przekroczenie prędkości) i art. 96 § 3 (niewskazanie kierującego pojazdem) Kodeksu wykroczeń, a także określenie ich ilości oddzielnie dla pojazdów zbliżających i oddalających się, ale byłoby to zbyt czasochłonne - konieczność pojedynczej weryfikacji każdej ze spraw. W związku z powyższym badaniem objęto miesiąc styczeń 2013 r. i poniżej podano liczbę i kwotę mandatów:

- art. 92 a Kodeksu wykroczeń: 79 mandatów na łączną kwotę 16,7 tys. zł (w tym dla pojazdów oddalających się - 23 mandaty na kwotę 4 tys. zł).

- art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń: 39 mandatów na kwotę 10,1 tys. zł (25 mandatów na kwotę 6,1 tys. zł) (dowód: akta kontroli str. 232-233)

Na podstawie zarządzeń Wójta Gminy Nagłowice w sprawie planów finansowych Straży¹⁸, uchwał Rady Gminy w Nagłowicach¹⁹ oraz sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S Straży w § 0570 *Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych* ustalono, że zaplanowano pierwotnie dochody w wysokości 1,5 mln zł w 2011 r., 2 mln zł w 2012 r. i 1,5 mln zł.

w 2013 r. W 2011 i 2013 roku (do dnia zakończenia kontroli) plan nie ulegał zmianie, a w roku 2012 po zmianach wynosił on ostatecznie 1,2 mln zł. Dochody wykonane wyniosły 0,3 mln zł w 2011 r., 1,1 mln zł w 2012 r. i 0,7 mln zł za pierwsze trzy kwartały 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 161-164, 192-207)

Straż zaangażowana była w latach 2012-2013 w akcję promującą bezpieczeństwo *Bądź widoczny na drodze* wydając łącznie 1,7 tys. zł na nagrody dla uczniów szkół biorących w niej udział (m.in. książki, albumy, kamizelki i znaczki odbłaskowe) (dowód: akta kontroli str. 228)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski
pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zaprzestanie przeprowadzania przez strażnika Michała Kurkowskiego kontroli ruchu drogowego do czasu przebycia przez niego szkolenia zgodnie z § 15 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kontroli ruchu drogowego oraz do czasu uzyskania przez niego upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydanego przez Komendanta Straży zgodnie z obowiązującymi przepisami.
2. Prawidłowe informowanie kierowców stosownymi znakami drogowymi o możliwości objęcia ich kontrolą fotoradarową.

¹⁸ Zarządzenia Wójta Gminy Nagłowice nr 6/2012 z 10 stycznia 2012 r. i 6/2013 z 15 stycznia 2013 r.

¹⁹ Uchwały Rady Gminy w Nagłowicach nr XXI/142/2012 z 31 sierpnia 2012 r., XXIII/152/2012 z 26 października 2012 r., XXVIII/174/2012 z 27 grudnia 2012 r.

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 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
Arkadiusz Pawlik
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Tadeusz Poddębniak

.....
podpis

.....
podpis