



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4113-01-01/2013

D/13/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	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.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler/Kontrolerzy	Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87973 z dnia 14 października 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1 – 2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kościelisko (dalej „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bohdan Pitoń, Wójt Gminy Kościelisko [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzenia nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w ramach realizacji zadań przez straż gminną w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego, w latach 2011 – 2013 (do października).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą prawidłowo i rzetelnie wykonywano zadania w zakresie:

- lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenie rejestrujące w okresie od 28 czerwca 2011 r.
- zapewnienia legalności działania urządzenia rejestrującego pomiar prędkości
- wykorzystania środków pochodzących z mandatów na finansowanie zadań związanych z siecią drogową.

Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradaru przed wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo o ruchu drogowym, określającego m.in. szczegółowe warunki wykonywania takich kontroli.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki lokalizacji, w tym sposobu wyboru miejsca lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące

1.1. Przygotowania do umieszczenia stacjonarnego urządzenia rejestrującego

Opis stanu
faktycznego

W związku z planami zainstalowania na drodze wojewódzkiej nr 958 stacjonarnego urządzenia rejestrującego prędkości pismem z 27 sierpnia 2012 r. Urząd zwrócił się do Komendanta Powiatowego Policji w Zakopanem z prośbą o przedstawienie analizy stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na odcinku 080 km 2,4 – 2,5 drogi wojewódzkiej nr 958 obejmującym 500 m drogi w obu kierunkach od planowanej lokalizacji urządzenia. Pismem z 12 września 2012 r. KPP² przesłała przedmiotową informację za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. Podano w niej m.in., że liczba zdarzeń wyniosła 8, w tym jeden wypadek (dwie ofiary śmiertelne) i siedem kolizji. Przyczyną dwóch kolizji było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu drogowego, a wypadku - nieprawidłowe wyprzedzanie. Jak wyjaśnił Wójt Gminy Bohdan Pitoń, co prawda jako bezpośrednią przyczynę wypadku Policja wskazała nieprawidłowe wyprzedzanie, to jednak w oczach świadków zapisała się ogromna prędkość z jaką poruszał się ten samochód.

Zarówno Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie (pismo z 17 lipca 2013 r.) jak i Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie (pismo z 11 października 2012 r.) nie wnieśli zastrzeżeń do lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego pod warunkiem likwidacji obecnie funkcjonującej na tym odcinku kontroli ruchu drogowego przeprowadzanej przez Straż Gminną w Kościelisku.³

W piśmie Urzędu Gminy z 4 stycznia 2013 r. skierowanym do Generalnej Inspekcji Transportu Drogowego w Warszawie⁴ w sprawie wyrażenia zgody na wykorzystywanie urządzenia rejestrującego umieszczonego na maszcie wieżowym wskazano m.in., że kontrola prędkości będzie miała na celu oddziaływanie prewencyjne w stosunku do kierowców przekraczających dopuszczalną na danym odcinku drogi prędkość. (cyt.): „Jak wynika z naszych obserwacji oraz informacji zgłaszanych przez mieszkańców miejscowości Witów ww. odcinek drogi wojewódzkiej nr 958 jest szczególnym miejscem, z uwagi na geometrię drogi, skłaniającym dużą ilość kierujących do łamania prawa, przez co stwarzają realne zagrożenie dla siebie a przede wszystkim innych uczestników ruchu drogowego. (...) Sugestie mieszkańców oraz Rady Sołeckiej wskazujące, że właściwym jest montaż urządzenia rejestrującego na maszcie wieżowym pracującym całodobowo, wydają się całkowicie uzasadnione.”

W lipcu 2013 r. GITD wyraziła zgodę na instalację stacjonarnego urządzenia rejestrującego wykonującego pomiar prędkości w pasie drogi wojewódzkiej nr 958 w miejscowości Witów. W uzasadnieniu podano m.in., że analiza zagrożeń bezpieczeństwa w ruchu drogowym, które występują w powyższej lokalizacji, kwalifikuje wskazane miejsce do instalacji ww. urządzenia, a proponowana lokalizacja spełnia warunki określone w rozporządzeniu w sprawie warunków lokalizacji⁵

Do czasu niniejszej kontroli NIK na terenie Gminy Kościelisko i Poronin, tj. gmin na terenie których działa Straż Gminna w Kościelisku nie usytuowano stacjonarnego urządzenia dokonującego automatycznych pomiarów prędkości. Gmina – mimo posiadanej zgody – nie zdecydowała się jeszcze na zamontowanie tego urządzenia.

[Dowód: akta kontroli, str. 56, 59, 65 - 80, 102 – 128, 151, 155]

² KPP – Komenda Powiatowa Policji w Zakopanem

³ odpowiednio pisma z 17 lipca 2013 r. i 11 października 2012 r.

⁴ zwanej dalej GITD

⁵ rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. z 2013 r., poz. 366)

1.2. Rejestrowanie pomiaru prędkości za pomocą przenośnego urządzenia rejestrującego

Od 2009 r. Straż Gminna prowadzi pomiary prędkości na drogach Gminy Kościelisko za pomocą jednego przenośnego urządzenia rejestrującego.

W trakcie oględzin stwierdzono, że urządzenie zapisywało za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia polegające na przekroczeniu przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości powyżej 17 km/h, z progiem zmiany wartości 1 km/h, tj. zgodnie z wymogami § 6 i § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków lokalizacji. Zdjęcia były wykonywane w odległości około 25 do 35 m od urządzenia, w każdym przypadku na obszarze zabudowanym, oznaczonym znakiem D-51 i D-43, tj. zgodnie z wymogami § 4 i § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia. Przenośne urządzenie używane przez strażników gminnych zainstalowane było w fabrycznej obudowie. W każdym z dziewięciu miejsc wskazanych jako punkty pomiarowe (w tym na drodze W-958 – siedem) urządzenie zostało umieszczone w taki sposób, że pomiar prędkości dokonywany był na odcinku oznaczonym znakiem D-51, a miejsce wytypowane do lokalizacji urządzenia znajdowało się na prostym odcinku drogi o widoczności na ogół co najmniej 200 m (w dwóch przypadkach widoczność urządzenia wynosiła ok. 100 m i 150), a zaparkowanie samochodu z wyposażeniem rejestrującym i ustawienie kontenera z urządzeniem nie powodowało utrudnienia w ruchu.

W każdym przypadku urządzenie rejestrujące zostało umieszczone w odległości większej niż 500 m od innego urządzenia rejestrującego; na żadnej z dróg przebiegających przez gminy nie zlokalizowano odcinkowego pomiaru prędkości (z informacji udzielonych przez Wojewódzką Komendę Policji w Krakowie wynika, że takiego pomiaru nie ma na terenie całego województwa małopolskiego).

[Dowód, akta kontroli, str. 13,17-19, 129 do 143]

W okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2011 r. - mimo posiadania zgody KPP - nie dokonywano pomiarów prędkości za pomocą przenośnego urządzenia rejestrującego. Pomiary wznowiono od 1 maja 2011 r. na drodze gminnej (również za zgodą KPP), a na drodze wojewódzkiej nr 958 z dniem 27 lipca 2011 r. (trzy punkty w miejscowości Witów). Ww. czynności zostały wznowione po umieszczeniu stosownych oznakowań na podstawie zatwierdzonej organizacji ruchu.

Kontrola wykazała, że w okresie od 1 maja do 28 czerwca 2011 r. pomiar prędkości dokonywany był w lokalizacjach, które w każdym przypadku zostały oznakowane znakiem D-51, ustawionym na podstawie przepisów rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych⁶, które nadal obowiązuje. Lokalizacja znaków została określona w projekcie organizacji ruchu zatwierdzonym przez Starostwo Tatrzańskie, a po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁷ (tj. po 28 czerwca 2011 r.) znaki te zostały uzupełnione o tabliczki wskazane w § 1 ww. rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 21 - 37, 81 - 99]

Wójt Gminy wyjaśnił, że (cyt.): „Straż Gminna w Kościelisku, podobnie jak inne jednostki straży na terenie całego kraju, korzystała w 2011 r. z ww. urządzeń w oparciu o przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym⁸ znowelizowane ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw⁹. Przy wykonywaniu wskazanych czynności kierowaliśmy się interpretacjami obowiązujących przepisów prawnych i ogólnymi zasadami stosowania prawa, w tym również opiniami prawnymi z Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendy Głównej Policji oraz orzecznictwem sądów administracyjnych (w załączeniu). Pomimo wcześniejszego braku rozporządzenia Straż Gminna, zgodnie z art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, uprawniona była do korzystania z urządzeń

⁶ Dz. U. Nr 170, poz. 1393 ze zm.

⁷ Dz. U. 2011, Nr 133, poz. 772

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 225, poz. 1466

rejestrujących (fotoradarów). Wykorzystywanie przez straż urządzenie rejestrujące oznakowane było w sposób czytelny znakiem informacyjnym D-51.”

Komendant Straży Gminnej Marceli Wielopolski wyjaśnił, że (cyt.):

„Zdaniem tut. Straży Gminnej realizacja uprawnienia wynikającego z art. 129b ust. 4 ustawy prawo o ruchu drogowym, polegającego na dokonywaniu czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnego urządzenia rejestrującego była całkowicie zgodna z obowiązującym prawem w okresie od 1 maja 2011 r. do 28 czerwca 2011 r. Cytowany przepis wprowadzony w życie nowelizacją ustawy prawo o ruchu drogowym z dnia 29 października 2010 r. jako warunek prawidłowej realizacji przedmiotowego uprawnienia określił:

- dokonywanie kontroli w oznakowanym miejscu i czasie (koniunkcja, przyp. Autora wyjaśnień) uzgodnionymi z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) policji. Obydwa te warunki zostały spełnione.

W okresie poprzedzającym dokonywanie pomiarów prędkości za pomocą urządzenia rejestrującego w miejscowości Kościelisko (ul. Stanisława Nędzy Kubińca), tj. w miesiącu kwietniu 2011 r. został wykonany projekt stałej zmiany organizacji ruchu, który następnie został zatwierdzony przez Starostwo Powiatowe w Zakopanem (dokumenty przedstawiono do kontroli). Przedmiotowa zmiana polegała na oznaczeniu odcinka, na którym miał być dokonywany pomiar za pomocą urządzenia rejestrującego, znakami D-51. Ponadto warto zauważyć, że zmiana organizacji ruchu została przeprowadzona w oparciu o obowiązujące w tym czasie rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 września 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 179, poz. 1104). Przepis ten wprowadził znak D-51 „automatyczna kontrola prędkości” określając, iż uprzedza o miejscu lub odcinku drogi, na którym prędkość jazdy jest kontrolowana i rejestrowana przez urządzenia działające samoczynnie.

W okresie od 1 maja 2011 r. do 28 czerwca 2011 r. był to jedyny obowiązujący przepis regulujący sposób oznakowania miejsca lub odcinka kontroli fotoradarowej. Rozporządzenie to jest aktualne do dnia dzisiejszego. Dopiero w dniu 22 czerwca 2011 r. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. z 2008 r., Nr 133, poz. 772). Przepis ten doprecyzował jedynie sposób umieszczania znaku D-51 wprowadzonego we wcześniejszym rozporządzeniu oraz wprowadził tabliczkę określającą długość odcinka pomiarowego. Niemniej w ocenie tut. Straży realizacja uprawnień w oparciu o obowiązujące w omawianym okresie przepisy jest całkowicie zgodna z prawem. Dodaję, że kolejnym warunkiem prawidłowej realizacji kontroli za pomocą urządzenia rejestrującego było uzgodnienie z właściwym komendantem policji, co oczywiście również zostało spełnione (uzgodnione dyslokacje w załączeniu). Przed wprowadzeniem przedmiotowej zmiany organizacji ruchu Straż zasięgała opinii innych komendantów straży, prawników oraz innych organów jak Policja, Ministerstwo Infrastruktury. Wszystkie posiadane opinie były zbieżne ze stanowiskiem Straży Gminnej w Kościelisku.

Ponadto za omawiany okres Straż Gminna kierowała wnioski o ukaranie do Sądu Rejonowego w Zakopanem. Sprawy te kończyły się prawomocnym wyrokiem skazującym. Skoro niezawisły sąd nie miał wątpliwości związanych z winą sprawców wykroczeń polegających na przekroczeniu dozwolonej prędkości w omawianym miejscu i czasie, to świadczy to o legalności prowadzonych przez Straż Gminną kontrolach (w załączeniu przykładowy wyrok).

Straż Gminna w Kościelisku jest w posiadaniu wiedzy, z której wynika, że sprawy związane z kontrolą drogową za pomocą mobilnych urządzeń rejestrujących w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 28 czerwca 2011 r. były wielokrotnie przedmiotem postępowań wyjaśniających prowadzonych przez prokuratury na terenie całego kraju (między innymi Straż Miejska w Białym Borze). Każdorazowo postępowania te były umarzane w związku z brakiem znamion przestępstwa.

Niewyjaśniona dla Straży pozostaje beczynność Ministra Infrastruktury w zakresie delegacji ustawowej opisanej w art. 129h ust. 5 pkt 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Wejście w życie takowego rozporządzenia dopiero w dniu 28 czerwca 2011 r., **niezgodnie** z „Zasadami techniki prawodawczej” określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) spowodowało, że

realizując uprawnienia przepisu o randze ustawowej Straż Gminna w Kościelisku stosowała się do **obowiązującego** przepisu rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 września 2008 r. zmieniające rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 179, poz. 1104).

W tym zakresie działania Straży Gminnej w Kościelisku były całkowicie zgodne z obowiązującymi przepisami.”

Do zacytowanych wyżej wyjaśnień załączono m.in. pismo Ministerstwa Infrastruktury nr TD-7 km-5142-61/11 z 13 kwietnia 2011 r. skierowane do Straży Miejskiej w Rybniku, a dotyczące prowadzenia przez straże gminne (miejskie) kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzeń rejestrujących. Zawarto w nim m.in. następującą informację (cyt.): „W opinii Departamentu Transportu Drogowego – strażnicy gminni mogą dokonywać (...) czynności z zakresu ruchu drogowego, zgodnie z art. 129 b ustawy Prawo o ruchu drogowym, jeżeli miejsce takiej kontroli będzie oznakowane znakiem D-51. Lokalizacja znaku powinna być określona w stałej organizacji ruchu zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem na drodze (oznacza to, iż przedmiotowy znak umieszcza się na stałe na drodze) oraz zgodna z wymogami pkt. 1.5. załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. nr 220, poz. 2181 ze zm.)”.

[Dowód: akta kontroli, str. 173-180]

W kontrolowanym okresie KPP każdorazowo zatwierdzała (raz na miesiąc) lokalizacje i czas dokonywania pomiarów. W żadnym przypadku KPP nie odmówiła zgody na dokonywanie pomiarów i nie wniosła uwag co do dat i godzin planowanej rejestracji prędkości za pomocą przenośnego urządzenia.

Każdorazowo strażnik gminny telefonicznie zgłaszał do KPP godzinę rozpoczęcia i zakończenia dokonywania pomiaru prędkości. Czynności te były odnotowywane w kartach pracy urządzenia rejestrującego.

[Dowód, akta kontroli, str. 19-34, 129]

W sąsiedztwie żadnego z dziewięciu punktów uzgodnionych jako miejsca pomiaru prędkości nie zainstalowano w odległości do 1 000 m innego stacjonarnego urządzenia rejestrującego prędkość (do czasu kontroli NIK takiego urządzenia nie umieszczono w żadnym miejscu na terenie Gminy Kościelisko). W każdym przypadku dziewięciu punktów wyznaczonych do dokonywania pomiarów prędkości zostały one poprzedzone znakiem drogowym D-51.

W sąsiedztwie punktów, w których dokonywano pomiarów, w jednym przypadku na dziewięć usytuowane było przejście dla pieszych, w trzech przypadkach - przystanek komunikacji publicznej, a w jednym - wyjazd straży pożarnej. W żadnej z wyznaczonych lokalizacji nie znajdowały się w odległości bliższej niż 500 m takie obiekty jak: szkoła, boiska, obiekty kulturalne lub kultu religijnego. W jednym przypadku w sąsiedztwie punktu pomiarowego (ok. 300 m) znajdował się wylot drogi podrzędnej, przy której znajduje się szkoła.

Kontrola ruchu drogowego realizowana była przez pięciu strażników gminnych, którzy posiadali upoważnienia do wykonywania kontroli w ruchu drogowym wydane bezterminowo przez Powiatowego Komendanta Policji w Zakopanem oraz upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydawane przez Wójta Gminy Kościelisko na okres dwóch lat. Ponadto, każdy ze strażników posiadał zaświadczenie o ukończeniu z wynikiem pozytywnym szkolenia podstawowego strażników gminnych rozszerzony o tematykę z zakresu ruchu drogowego.

[Dowód, akta kontroli, str. 13 do 20, 38-43, 129 do 143]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie od maja do 27 czerwca 2011 r. dokonywano kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradaru, pomimo braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo o ruchu drogowym w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące¹⁰, określającego m.in. szczegółowe warunki wykonywania przez

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770) – weszło w życie z dniem 28 czerwca 2011 r.

strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli.

W okresie od 1 maja 2011 r. Straż Gminna w Kościelisku zarejestrowała 1184 zdarzenia drogowe, z czego prowadzono 1025 postępowań w sprawie o wykroczenie. Nałożono 458 mandatów karnych za wykroczenie określone w art. 92a Kodeksu Wykroczeń, na kwotę 66.280 zł, zastosowano 222 środki oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia oraz skierowano 8 wniosków o ukaranie do Sądu Rejonowego w Zakopanem.

[Dowód: akta kontroli, str. 152, 156-172]

Zdaniem NIK wyjaśnienia złożone w sprawie kontroli ruchu drogowego przy użyciu radaru w okresie od maja do czerwca 2011 r., przytoczone w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia, nie zasługują na uwzględnienie, a wykonywanie tych kontroli w świetle obowiązujących przepisów było niedopuszczalne. Wprawdzie na mocy przywołanego w wyjaśnieniach przepisu art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym strażnikom przyznano uprawnienie do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, jednakże w przepisie art. 129h ust. 5 pkt 4 wprost upoważniono ministra właściwego do spraw transportu do określenia szczegółowych warunków wykonywania tych czynności. Z zestawienia powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że prawodawca nie uważał regulacji ustawowej za kompletną i wystarczającą do wykonywania tych kontroli, skoro zdecydował się zawrzeć ustawowe upoważnienie do określenia szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych wymienionych czynności. Wykonywanie kontroli drogowych pomimo braku ww. aktu wykonawczego skutkowało zatem, że zarówno strażnikom jak i przede wszystkim podmiotom wobec których strażnikom przysługuje uprawnienie władcze, polegające na możliwości dokonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, nie były znane wszystkie warunki, na jakich zgodnie z prawem można było dokonywać tych czynności.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenie rejestrujące, mimo stwierdzonej, opisaney wyżej nieprawidłowości. Przygotowując lokalizację stacjonarnego urządzenia rejestrującego prędkość uzyskano analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. W przypadku urządzenia przenośnego uzyskiwano zgodę Powiatowego Komendanta Policji na każdy dzień dokonywania pomiarów we wskazanych lokalizacjach.

2. Legalność używanego przez Straż Gminną urządzenia rejestrującego pomiar prędkości

Opis stanu faktycznego

Przyrząd do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym o nazwie MultaRadar C, wyprodukowany przez ROBOT Visual System GmbH posiadał znak zatwierdzenia typu PLT095 na podstawie decyzji nr ZT5/2009 z 20 stycznia 2009 r. wydanej przez Prezesa Głównego Urzędu Miar. W decyzji określono m.in., że przyrząd dokonuje pomiaru pojazdów najeżdżających oraz oddalających się oraz umożliwia wykonywanie zdjęć w dzień i w nocy. Świadectwo legalizacji pierwotnej ww. urządzenia wydane zostało 14 stycznia 2010 r. na wniosek PPHU ALERT Elektronika Przemysłowa z Sosnowca przez Dyrektora Okręgowego Urzędu Miar w Katowicach. Jako użytkownik została wskazana Straż Gminna w Kościelisku, a legalizacja była ważna do 31 stycznia 2011 r. Ponowna legalizacja została dokonana 23 stycznia 2013 r. i jest ważna do 31 stycznia 2014 r.

W wyniku oględzin stwierdzono, że urządzenie posiadało osiem cech zabezpieczających wskazanych zarówno w świadectwie legalizacji pierwotnej z 14 stycznia 2010 r. (ważnego do 31 stycznia 2011 r. jak i świadectwach legalizacji ponownej (w tym aktualnym z 23 stycznia 2013 r., ważnego do 31 stycznia 2014 r.) wydanych na podstawie pierwotnej decyzji o zatwierdzeniu nr ZT5/2009 r. z 20 stycznia 2009 r. Nadmienić należy, że liczbę cech zabezpieczających zmniejszono do siedmiu decyzją ZTT11/2009 z 24 grudnia 2009 r.

[Dowód: akta kontroli, str. 4 - 12, 100-101]

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do października 2013 r. nie było przypadku uszkodzenia urządzenia dokonującego pomiarów prędkości ani konieczności dokonywania jego napraw.

[Dowód: akta kontroli, str. 57]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zapewnienie legalności działania urządzenia rejestrującego pomiar prędkości.

3. Urządzenie rejestrujące pomiar prędkości – jego lokalizacja i wykorzystywanie przez Straż Gminną

3.1. Analizy lokalnego stanu bezpieczeństwa w Gminie

Opis stanu
faktycznego

Komendant Straży Gminnej Marceli Wielopolski wyjaśnił, że zarówno Urząd Gminy jak i Straż Gminna nie prowadzili bieżących analiz porównawczych lokalnego stanu bezpieczeństwa na drodze. Nie gromadzono również i nie analizowano danych dotyczących wypadków i kolizji drogowych. Doraźne analizy były sporządzane przez Komendę Powiatową Policji w Zakopanem w ramach ubiegania się o zmianę organizacji ruchu, w związku z wyznaczaniem punktów pomiarowych dla urządzenia rejestrującego.

[Dowód: akta kontroli, str. 62, 99]

Wójt Gminy Kościelisko Bohdan Pitoń wyjaśnił, że obowiązujące przepisy nie nakładały na Gminę obowiązku prowadzenia analiz zdarzeń drogowych w związku z używaniem niestacjonarnych urządzeń rejestrujących. Wskazał, że (cyt.): „*Jak wynika z ustnych informacji przedstawionych przez Policję w Zakopanem statystyka zdarzeń drogowych na terenie Gminy Kościelisko w ostatnich latach ma tendencję malejącą, co prowadzi do konstatacji, że urządzenie rejestrujące zostało wprowadzone we właściwych miejscach. (...) Szczegółowe dane dotyczące omawianych zdarzeń drogowych, a także etiologii ich powstania, powinny znajdować się w dyspozycji KPP w Zakopanem*”.

[Dowód: akta kontroli, str. 152 - 156]

Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Zakopanem poinformował, że dokonywane w KPP analizy zdarzeń w ruchu drogowym obejmują poszczególne gminy Powiatu Tatrzańskiego, ze szczególnym uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych na dwóch drogach krajowych i trzech wojewódzkich, na których głównie dochodzi do wypadków, a na terenach gmin wypadki są generalnie rozproszone. Wskazał liczbę zdarzeń spowodowanych nadmierną prędkością na terenie Gminy Kościelisko, która w kolejnych latach objętych kontrolą była podobna (odpowiednio 6, 4, 4). Zdarzenia te dotyczyły terenu całej Gminy, w tym również dróg objętych pomiarem prędkości. Jego zdaniem, w związku z wykorzystywaniem urządzenia rejestrującego przez Straż Gminną nie było konieczności częstego dyslokowania patroli policyjnych na terenie miejscowości Witów, a ponadto świadomość wśród kierujących uczestników ruchu drogowego o kontroli ich zachowania się na drodze przez urządzenie rejestrujące miała i nadal ma realny wpływ na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Uzgodnienia czasu i miejsca dokonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzenia rejestrującego podyktowane były kategorią drogi (wojewódzka) i natężeniem ruchu na niej.

Do informacji załączono pismo z 18 lipca 2011 r., w którym KPP sugeruje, że ilość lokalizacji urządzenia rejestrującego na drodze W-958 na obszarze zabudowanym miejscowości Witów powinna zostać zmniejszona do trzech, a Straż Gminna, z uwagi na realizowanie uprawnień na terenie Gminy Poronin, powinna również na terenie tej Gminy dokonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnego urządzenia rejestrującego. Ponadto poinformował, że (cyt.): „*W związku z odwołaniem ze stanowiska w miesiącu kwietniu 2013 r. Komendanta Powiatowego Policji w Zakopanem oraz jego zastępców, brak jest możliwości odniesienia się do zasad oraz okoliczności mających wpływ na uzgodnienia dotyczące zakresu wykorzystywania urządzenia rejestrującego przez Straż Gminną w Kościelisku*”.

[Dowód: akta kontroli, str. 146 – 151]

Na terenie Gminy Kościelisko pomiar dokonywany był w dziewięciu lokalizacjach (w tym pięciu na terenie zabudowanym w m. Witów), a ich wybór co miesiąc był zatwierdzany przez

Powiatowego Komendanta Policji w Zakopanem. Informacje te były zamieszczane na stronie internetowej Urzędu.

[Dowód: akta kontroli, str. 19-24, 29-34, 57-58, 99, 152, 154-155]

Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego KWP w Krakowie poinformował m.in., że w 2012 r. przeprowadzono analizę miejsc niebezpiecznych w ciągach dróg krajowych (zdefiniowanych wg następującego kryterium: cztery wypadki na odcinku 500 m w obszarze terenie zabudowanym i 1000 m poza obszarem zabudowanym). W ww. analizie nie stwierdzono występowania takich miejsc na terenie Gmin Kościelisko i Poronin.

[Dowód: akta kontroli, str. 62, 102 – 128, 181 - 189]

3.2. Analiza danych dotyczących wypadków i kolizji drogowych w miejscach wyznaczonych punktów pomiaru prędkości

W odpowiedzi na pismo z 27 sierpnia 2012 r. w sprawie planowanego przez Gminę wprowadzenia w miejscowości Witów kontroli prędkości pojazdów z wykorzystaniem urządzenia rejestrującego umieszczonego w maszcie wieżowym pismem z dnia 12 września 2012 r. Zastępca Komendanta Powiatowego Policji przesłał informację o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym na drodze wojewódzkiej W-958 w miejscowości Witów, odcinek 080 od km 32+800 do km 33+900 obejmującą okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. W tym okresie na wskazanym odcinku drogi wystąpiło 8 zdarzeń, w tym dwie kolizje, których przyczyną było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu drogowego. Oprócz siedmiu kolizji w przedmiotowym miejscu zdarzył się jeden wypadek (jako jego przyczynę policja wskazała nieprawidłowe wyprzedzanie) i był to wypadek ze skutkiem śmiertelnym (2 osoby). Ponadto w zdarzeniu tym zostały ranne kolejne dwie osoby. Jako przyczynę zdarzeń wskazano inne lub nieustalone przyczyny (3 przypadki), i po jednym przypadku niezachowanie bezpiecznej odległości, obiekty, zwierzęta na drodze. Poprzednio, pismem nr ZAR-0162/931/11 z 18 lipca 2011 r. Zastępca Komendanta Powiatowego Policji w Zakopanem w odpowiedzi na wniosek Komendanta Straży Gminnej w Kościelisku Marceliego Wielopolskiego poinformował, że po przeprowadzonej na jego wniosek analizie zdarzeń drogowych na drodze W -958 (odcinek od km 32+900 do km 41+400) stwierdził, że w okresie od 1 stycznia 2009 r do 30 czerwca 2011 r. zaistniało 40 zdarzeń drogowych, w tym 14 wypadków i 26 kolizji natomiast tylko na obszarze zabudowanym w miejscowości Witów doszło do 18 zdarzeń, w tym do 4 wypadków i 14 kolizji. W piśmie wskazano, że z uwagi na liczbę i miejsce zdarzeń drogowych ilość miejsc ustawienia urządzenia rejestrującego na drodze W -958 (w obszarze zabudowanym) powinna zostać zmniejszona z wnioskowanych pięciu do trzech (punkty określone we wniosku jako nr 1, 3, 5). W piśmie wskazano również, że „w związku z realizowaniem uprawnień wynikających z ustawy o strażach gminnych przez Straż Gminą w Kościelisku na terenie gminy Poronin, również na drogach tej gminy powinny być dokonywane czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnego urządzenia rejestrującego”.

Jak oświadczył Komendant Straży Gminnej Marcel Wielopolski Gmina dysponowała jedną ww. analizą danych dotyczących zdarzeń drogowych na terenie Gminy i dotyczyła ona miejsca planowanej lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego prędkość.

[Dowód, akta kontroli str. 98-99, 147-151]

3.3. Wnioski społeczne dotyczące urządzeń rejestrujących prędkość

W latach 2011 – 2013 do Urzędu Gminy w Kościelisku wpłynęły dwa wnioski w sprawie urządzeń rejestrujących prędkość.

Pismem z 16 lutego 2011 r. sołtys wsi Witów zwrócił się w imieniu mieszkańców do Wójta Gminy z prośbą o ponowne ustawienie na terenie drogi wojewódzkiej nr 958 fotoradaru będącego na wyposażeniu Straży Gminnej. Wskazał, że doświadczenia zebrane w czasie użytkowania fotoradaru w 2010 r. były postrzegane przez mieszkańców jako istotny czynnik

wpływający na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym, oraz że w ostatnich latach na odcinku drogi przebiegającej przez Witów wydarzyło się wiele wypadków i kolizji. Zginęły 4 osoby, a cztery zostały ciężko ranne. Po niemal dwumiesięcznej przerwie w stosowaniu fotoradaru obserwuje się nagminne łamanie ograniczenia prędkości a to właśnie fotoradar był, jego zdaniem, właściwym narzędziem dyscyplinującym piratów drogowych. W ww. piśmie wskazano również, że należałoby rozważyć możliwość wykonywania pracy z fotoradarem zarówno rano jak i wieczór.

Od 27 lipca 2011 r. na drodze wojewódzkiej nr 958 w trzech miejscach w Witowie Straż Gminna dokonywała pomiaru prędkości przenośnym urządzeniem rejestrującym.

Pismem z 28 czerwca 2012 r. mieszkańcy wsi Witów w trosce o bezpieczeństwo mieszkańców - w związku z nagminnym popełnianiem przez kierujących wykroczeń przekroczenia dozwolonej prędkości poza godzinami pracy Urzędu - zwrócili się do Wójta Gminy Kościelisko o zakup i zainstalowanie fotoradaru stacjonarnego. Równocześnie wskazano na zauważalny spadek prędkości pojazdów w godzinach pracy Straży Gminnej.

Procedura uruchomienia stacjonarnego urządzenia pomiarowego jest w toku.

[Dowód: akta kontroli str. 35, 57, 60, 63-64]

Wójt Gminy Poronin wyjaśnił, że (cyt.): „W Gminie Poronin toczyła się w latach 2011-2013 społeczna debata związana z ewentualnym zakupem i lokalizacją w terenie urządzeń rejestrujących prędkość na drogach publicznych, które docelowo miały być obsługiwane przez Straż Gminną. Nie podjęto w tym zakresie żadnych wiążących decyzji i nie uruchomiono żadnych działań w tym zakresie, głównie ze względów finansowych. Oprócz debaty prowadzonej na forum Rady Gminy nie odnotowano wniosków społecznych dotyczących lokalizacji urządzeń rejestrujących prędkość na terenie Gminy Poronin. Dane dotyczące wypadków i kolizji drogowych gromadzi i analizuje Policja. Gmina takich danych nie gromadzi i nie analizuje. Gmina zatrudniła osobę do przeprowadzania pieszych przez jezdnię na drodze krajowej – „zakopiance” w miejscu jej skrzyżowania z ulicą Kasprowicza w Poroninie, które oceniane jest jako miejsce szczególnego narażenia pieszych na skutki nasilenia ruchu drogowego.”

[Dowód: akta kontroli, str. 144-146]

3.4. Kary i grzywny nałożone w prowadzonych postępowaniach o naruszenia związane z niedostosowaniem się do limitów prędkości oraz finansowanie zadań związanych z siecią drogową

W 2011 r. Straż Gminna wystawiła 5.668 mandatów na kwotę 773,7 tys. zł za wykroczenia ujawnione przez urządzenie rejestrujące, w 2012 r. wystawiono 7.732 mandaty na kwotę 1.041,8 tys. zł natomiast do 31 października 2013 r. wystawiono 7 820 mandatów na kwotę 1.122,1 tys. zł. Liczba i kwoty niezapłaconych mandatów w latach 2011 – 2013 (do 30 października) wniosły odpowiednio: 129 (19,5 tys. zł), 215 (29,8 tys. zł) i 988 (148,1 tys. zł).

W latach 2011 – 2013 (do października) wystawiono odpowiednio 47 (11,7 tys. zł), 1032 (259,3 tys. zł) i 1000 (243,3 tys. zł) mandatów karnych za niewskazanie kierującego. W ww. okresie Urząd skierował do sądu – na podstawie art. 96 § 3 kodeksu wykroczeń - odpowiednio: 28, 75 i 296 wniosków o ukaranie za niewskazanie kierującego.

Dochody wykonane z tytułu kar i grzywien w latach 2011 – 2103 (III kwartały wyniosły odpowiednio 962,5 tys. zł, 1.301,0 tys. zł i 942,9 tys. zł.

Dochody z tytułu kar i grzywien za wykroczenia drogowe ujawnione za pomocą urządzeń pomiarowych wpływały na wyodrębniony rachunek dochodów budżetowych Gminy, natomiast wydatki są realizowane z rachunku wydatków.

Jak wyjaśnił Wójt Gminy taki sposób prowadzenia ewidencji księgowej jest zgodny z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisami wykonawczymi do tej ustawy. Nie sposób bowiem realizować płatności za faktury związane z modernizacją, remontami i bieżącym utrzymaniem i funkcjonowaniem infrastruktury oraz urządzeń drogowych bezpośrednio z rachunku bankowego wyodrębnionego dla potrzeb wpływów z tytułu mandatów nakładanych przez straż gminną z jednego prostego powodu. Otóż termin wpływów z kar i mandatów nie jest w żaden sposób powiązany z terminami za wykonane remonty czy modernizacje dróg gminnych. Często zdarza się, że na rachunku

dochodów z tytułu mandatów nie ma odpowiednich środków na zapłatę za fakturę związaną z remontami bądź modernizacją dróg. Dlatego Gmina jest zmuszona zapłacić za fakturę związaną z remontami z innych środków i dopiero w momencie wpływu wystarczających środków z tytułu kar i mandatów za wykroczenia drogowe ma możliwość zrefundowania sobie poniesionych wydatków środkami pochodzącymi z wpływów z kar i mandatów za wykroczenia drogowe. Brak wyodrębnionej księgowości wydatkowania środków pochodzących z kar i grzywien za wykroczenia drogowe ujawnione za pomocą urządzeń pomiarowych nie oznacza jednak braku kontroli prawidłowości wydatkowania tych środków. Analiza wydatkowania środków pochodzących z kar i grzywien za wykroczenia drogowe ujawnione za pomocą urządzeń pomiarowych prowadzona jest w kwartalnych okresach sprawozdawczych. Wyniki tej analizy wskazują, iż nie zdarzyło się, aby Gmina Kościelisko wydała dochody uzyskane za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących na cel inny niż wskazany w art. 20 d ustawy o drogach publicznych.

[Dowód: akta kontroli str. 44-55, 60 do 61, 152-153, 157-158, 229]

Gmina wydatkowała na remonty, modernizację i utrzymanie dróg oraz funkcjonowanie infrastruktury i urządzeń drogowych odpowiednio: w 2011 r. - 3.072,3 tys. zł, w tym z grzywien nałożonych za naruszenie przepisów ruchu drogowego – 962,5 tys. zł, w 2012 r. – 2.736,4 tys. zł, w tym z ww. grzywien – 1.301 tys. zł, a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2013 r. – 1.332,3 tys. zł, w tym z grzywien – 942,9 tys. zł.

W szczególności w latach 2011 r. - 2012 Gmina wydatkowała ze środków własnych m.in. na remonty nawierzchni dróg, ich odwodnienie, budowę ciągów pieszych i montaż barier przy drogach gminnych odpowiednio co najmniej kwoty 1.325 tys. zł i 1.597 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 45-48, 60, 157, 190-228, 230-268]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dobór miejsc do prowadzenia kontroli prędkości nie budzi uwag NIK. Należy natomiast zwrócić większą uwagę na zasadność postulatów mieszkańców Gminy dotyczących częstotliwości i godzin dokonywania pomiarów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze. W kontrolowanym okresie liczba wypadków i kolizji pozostawała na tym samym poziomie. Zdaniem Wójta Gminy i Komendanta Straży Gminnej stan bezpieczeństwa na drogach Gminy Kościelisko – w związku z dokonywanymi pomiarami prędkości – uległ poprawie. Dochody Gminy uzyskane z mandatów za przekraczanie przez kierujących limitów prędkości zostały wykorzystane w całości na cele wskazane w art. 20 d ustawy o drogach publicznych.

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 Kontroli¹¹, wnosi o rozważenie prowadzenia analiz stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, w szczególności w kontekście liczby i lokalizacji punktów pomiaru prędkości.

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 Krakowie.

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 uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, dnia listopada 2013 r.

Kontroler
Małgorzata Kram
specjalista k.p.

.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.