



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4113-002-03/2013

D/13/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 Łodzi
Kontroler	Marianna Rejnus - Salek, upoważnienie do kontroli nr 88289 z dnia 11 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Brzeziny, ul. H. Sienkiewicza 16, kod 95-060 Brzeziny, REGON – 750148615, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Pluta – Burmistrz Miasta Brzeziny (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- posiadanie uzgodnień w zakresie docelowej organizacji ruchu drogowego na zlokalizowanie punktów kontroli ruchu drogowego;
- korzystanie z urządzeń rejestrujących posiadających dokumenty potwierdzające wykonanie prawnej kontroli metrologicznej,
- prawidłowe wykorzystanie środków uzyskanych z kar i grzywien za wykroczenia drogowe ujawnione za pomocą urządzeń pomiarowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1 Lokalizacja stacjonarnego urządzenia rejestrującego.

Uchwałą Rady Miasta (z 30 czerwca 2011 r.) z dniem 1 sierpnia 2011 r. utworzono Straż Miejską w Brzezinach i wprowadzoną ją do struktury organizacyjnej Urzędu, jako wydział tego Urzędu.

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

Burmistrz Miasta podpisał z Via Secura Sp. z o.o. z siedzibą w Markach (14 maja 2012 r.) umowę użyczenia (nieodpłatnie) systemu urządzeń służących do rejestracji nieuprawnionego przejazdu samochodów na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną na okres testowy, tj. na okres 41 dni kalendarzowych od dnia podpisania protokołu zdawczo – odbiorczego (21 czerwca 2012 r.). Następnie zawarł dwie umowy dzierżawy (31 lipca 2012 r. i 31 grudnia 2012 r.) ww. systemu urządzeń na okres od dnia 1 sierpnia 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. Urządzenia rejestrujące systemu Via Secura stanowią system czterech urządzeń rejestrujących, powiązanych ze sobą poprzez zainstalowanie w nich oprogramowania stworzonego przez Via Secura, służące do rejestracji nieuprawnionego przejazdu samochodów na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną, zwane dalej „urządzeniem rejestrującym Czerwone światło”. Zostały one zamontowane w Brzezinach w następującej lokalizacji: skrzyżowanie drogi krajowej nr 72 (ul. Sienkiewicza) z drogą gminną (ul. Bohaterów Warszawy) oraz skrzyżowanie drogi krajowej nr 72 (ul. T. Kościuszki) z drogą wojewódzką nr 708 (ul. Waryńskiego) i drogą gminną (ul. I - go Maja). Na każdym zainstalowano po 2 urządzenia (składające się z 4 „kamer”) zainstalowanych na 4 słupach linii energetycznej znajdujących się w pobliżu tych skrzyżowań. Na każdym z tych skrzyżowań, urządzenie rejestrujące rejestruje wjazd i przejazd pojazdów przez skrzyżowanie w kierunku Łodzi i Rawy Mazowieckiej. W ww. umowach wypożyczających zobowiązał się m.in. do zapewnienia zdalnego i w pełni automatycznego przesyłania raportów generowanych przez System Via Secura, przeznaczonych dla Straży Miejskiej w Brzezinach. Zabezpieczone raporty zawierające zarejestrowane przypadki przejazdu na czerwonym świetle wysyłane są na zabezpieczony serwer ftp, dostępny z siedziby Straży Miejskiej w Brzezinach. Wstępnej analizy zdjęć dokonuje oprogramowanie, które rozpoznaje numery tablic rejestracyjnych na wykonanych zdjęciach. System sam tworzy raport i wysyła na serwer, gdzie raport jest weryfikowany przez strażnika miejskiego. Wszystkie działania odbywają się automatycznie bez udziału czynnika ludzkiego. Serwer systemu znajduje się w profesjonalnej serwerowni w firmie Atman, tam wgrane jest oprogramowanie (do rozpoznawania tablic rejestracyjnych i oprogramowanie do rozpoznawania koloru sygnalizacji świetlnej i wykrywania ruchu). Burmistrz wyjaśnił, że zostaną podjęte czynności zmierzające do zakupu serwera dla Straży Miejskiej w Brzezinach, aby zarejestrowane przypadki przejazdu na czerwonym świetle przekazywane były bezpośrednio na serwer straży.

(dowód: akta kontroli str. 5-32, 233-235)

Lokalizację stacjonarnych urządzeń rejestrujących Czerwone światło (urządzenia obsługiwane przez Straż Miejską) poprzedzono uzyskaniem:

- mapy zasadniczej (sytuacyjno-wysokościowej) dla planowanej lokalizacji na dwóch skrzyżowaniach z zaznaczeniem miejsca zainstalowania poszczególnych kamer;
- analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, na odcinkach do najbliższych skrzyżowań (znajdują się one w odległości mniejszej niż 500 m od projektowanej lokalizacji) za ostatnie 3 lata z uwzględnieniem przyczyn zdarzeń drogowych (nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu, nieprawidłowo wykonany manewr skręcania, niezastosowanie się do sygnalizacji świetlnej oraz niedostosowanie prędkości do warunków ruchu) występujących na danych odcinkach skrzyżowań. Komenda Powiatowa Policji (KPP) przekazała liczbę zdarzeń drogowych na omawianych skrzyżowaniach z podziałem na kolizje i wypadki w poszczególnych latach 2008 – 2011 (do 31 sierpnia) i jednocześnie stwierdziła m.in., że można już profilaktycznie zamontować urządzenia, które będą „wyrabiały odpowiednie nawyki” u kierujących pojazdami, co będzie miało wpływ na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym;

- zgody Głównego Inspektora Transportu Drogowego na zainstalowanie czterech stacjonarnych urządzeń rejestrujących zamontowanych na ww. dwóch skrzyżowaniach (pismo Urzędu z 3 października 2011 r., do którego załączono m.in. odpowiedź z KPP, mapę i opis skrzyżowań z zaznaczeniem planowanych miejsc zamontowania kamer i głównych obiektów użyteczności publicznej znajdujących się w odległości 500 m od skrzyżowań i projektowanej lokalizacji, kategorię i klasę drogi oraz średnie dobowe natężenie ruchu w miejscach lokalizacji). Główny Inspektor Transportu Drogowego po analizie załączonych przez Urząd materiałów i po uwzględnieniu stanowiska Naczelnika Wydziału Prewencji i Ruchu Drogowego KPP (skierował dodatkowe pismo do KPP o udzielenie informacji dotyczącej stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na omawianych skrzyżowaniach dróg), pismem z 21 listopada 2011 r. wyraził zgodę na zainstalowanie czterech stacjonarnych urządzeń rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, polegających na niestosowaniu się do sygnalizacji świetlnej przez kierujących pojazdami;
- zgody Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi (z 4 listopada 2011 r.) w zakresie docelowej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 33-52)

Stacjonarne urządzenia rejestrujące Czerwone światło są zlokalizowane w obszarze zabudowanym z dopuszczalną prędkością 50 km/godz. Długość drogi krajowej nr 72 w granicach administracyjnych miasta Brzeziny wynosi 5,16 km. W odległości do 500 m od zamontowanych urządzeń nie ma zainstalowanego żadnego innego stacjonarnego urządzenia rejestrującego. Urządzenia rejestrujące Czerwone światło rejestrują pojazdy przejeżdżające przez skrzyżowania na czerwonym świetle jadące w kierunku Łodzi lub Rawy Mazowieckiej i nie dokonują pomiaru prędkości. Kamery wraz z obudowami (skrzynkami) zawierającymi oprogramowanie zamontowano na słupach oświetleniowych znajdujących się przy drodze krajowej nr 72 na wysokości około 5 m od ziemi, przy czym na skrzyżowaniu Sienkiewicza/Bohaterów Warszawy zamontowano prostokątne kamery w kolorze żółtym i skrzynki w kolorze jasnoszarym, a na drugim skrzyżowaniu kamery stanowiące kule, w tym górna część w kolorze żółtym i dolna z przyciemnionego szkła.

Urząd z tytułu umowy dzierżawy z Via Secura Sp. z o.o. poniósł w 2012 r. wydatek w kwocie 26.160,74 zł i do 30 września 2013 r. w wysokości 40.530,21 zł

Burmistrz Miasta (20 lutego 2012 r.) podpisał z PGE Dystrybucja Sp. Akcyjna z siedzibą w Lublinie umowę najmu (na czas nieokreślony), której przedmiotem było wynajęcie 4 słupów linii energetycznej na terenie miasta Brzeziny w obrębie omawianych skrzyżowań, w celu powieszenia na nich kamer monitorujących skrzyżowania celem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wg umowy najmu opłata roczna wynosiła 90,28 zł plus VAT (kwotę 111,04 zł przekazano na konto wynajmującego 24 lutego 2012 r.). Opłatę roczną za 2013 r. w wysokości 120,10 zł (zgodnie z aneksem do umowy najmu) przekazano 14 maja 2013 r.

W dniu 20 czerwca 2012 r. wykonano pierwsze zdjęcie testowe na skrzyżowaniu ul. T. Kościuszki/Waryńskiego. Zaewidencjonowana w programie komputerowym FET Traffic sprawa nr 2 dotyczyła przejazdu na czerwonym świetle w dniu 21 czerwca 2012 r. na ww. skrzyżowaniu. Pierwsza sprawa zarejestrowana na skrzyżowaniu ul. Sienkiewicza/Bohaterów Warszawy to sprawa nr 53 z 27 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-28, 45-46, 53-68, 146-147)

1.2 Lokalizacja przenośnego urządzenia rejestrującego.

Burmistrz 18 sierpnia 2011 r. podpisał z Zakładem Urządzeń Radiolokacyjnych „ZURAD” Sp. z o.o. z siedzibą w Ostrowi Mazowieckiej umowę użyczenia (nieodpłatnie) urządzenia samoczynnie rejestrującego przekroczenia dozwolonej prędkości pojazdów w ruchu drogowym (fotoradaru o nr fabrycznym 016) na okres do 15 listopada 2011 r. montowany na statywie wraz z lampą błyskową.

Urząd 24 listopada 2011 r. zakupił urządzenie do pomiaru prędkości i samoczynnego rejestrowania pojazdów przekraczających dopuszczalną prędkość w ruchu drogowym – fotoradar typu Fotorapid CM nr fabryczny 063 (115.620 zł).

(dowód: akta kontroli str. 73-80)

KPP w Brzezinach pismem z 22 sierpnia 2011 r. wyznaczyła drogi na terenie miasta Brzeziny, na których będzie przeprowadzona kontrola ruchu drogowego zgodnie z ustalonym harmonogramem takich działań. We wrześniu 2011 r. zawarto porozumienie pomiędzy Burmistrzem a Komendantem Powiatowym Policji w Brzezinach w sprawie określenia szczegółowych form współpracy KPP ze Strażą Miejską. W porozumieniu tym zobowiązano się m.in. do comiesięcznego uzgadniania harmonogramu kontroli ruchu drogowego wykonywanych przez strażników przy użyciu przenośnego urządzenia samoczynnie rejestrującego.

Straż Miejska poczynając od października 2011 r. (w dniach 11 i 12 wykonywano zdjęcia testowe, pierwszy pomiar prędkości w dniu 13 października 2011r. na ul. Wojska Polskiego 31) sporządzała, co miesiąc harmonogramy kontroli. Stosownie do postanowień art. 129b ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym², powyższe harmonogramy każdorazowo były uzgadniane z Komendantem Powiatowej Policji w Brzezinach. Straż Miejska nie informowała KPP o fakcie dokonywania lub niedokonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu urządzenia samoczynnie rejestrującego. Jeden egzemplarz harmonogramu kontroli ruchu drogowego przekazywano do KPP.

Według harmonogramu kontroli ruchu drogowego wykonywanego przy użyciu urządzenia samoczynnie rejestrującego przez strażników Straży Miejskiej, na następujących odcinkach dróg dokonywano kontroli ruchu drogowego:

- od 13 października 2011 r. - drogi wojewódzkiej nr 704 odc. od km. 29,500 do km 30,150 ul. Wojska Polskiego; drogi wojewódzkiej nr 708 odc. od km. 38.100 do km. 39.300 ul. Waryńskiego; drogi wojewódzkiej nr 715 odc. od km 0,300 do km. 1.200 ul. Okrzei; drogi gminnej nr 121201E ul. Św. Anny odc. od ul. Południowej do ul. Wodociągowej i drogi gminnej nr 121203 E ul. Fredry odc. od ul. Rejtana do ul. Żeromskiego;
- od lutego 2012 r. poza ww. – drogi krajowej nr 72 odc. od km. 122,800 do km. 123,900 ul. Łódzka;
- od marca 2012 r. poza ww. – drogi krajowej nr 72 odc. od km. 127.100 do km 127,800 ul Sienkiewicza.

Na ww. zlokalizowanie punktów kontroli ruchu drogowego na drodze krajowej Urząd posiadał uzgodnienia w zakresie docelowej organizacji ruchu drogowego z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad Oddziałem w Łodzi, z Komendantem Powiatowym i Komendantem Wojewódzkim Policji. Urząd Marszałkowski w Łodzi uwzględniając opinię Komendanta Powiatowego Policji oraz zarządcy dróg wojewódzkich zatwierdził zmianę organizacji ruchu na ww. odcinkach dróg wojewódzkich, na których dokonywana będzie kontrola ruchu drogowego (do wiadomości m.in. do Wydziału Ruchu Drogowego KWP w Łodzi). Starosta Brzeziński (uzgodniona z Komendantem Powiatowym) zatwierdził organizację ruchu

² Dz. U z 2012 r., poz. 1137 ze zm., zwana dalej „Prawem o ruchu drogowym”

na drogach gminnych na czas dokonywania kontroli ruchu drogowego przy użyciu przenośnego fotoradaru.

(dowód: akta kontroli str. 67-72, 81-145, 148-150, 232).

1.2.1 Ustawienie i programowanie urządzenia rejestrującego

Oględzinom poddano miejsce ustawienia przenośnego urządzenia rejestrującego ustawionego na poboczu drogi:

- krajowej nr 72 na ul. Łódzkiej i ul. Sienkiewicza – w pobliżu miejsc ustawienia fotoradaru znajduje się m.in. ścisła zabudowa jednorodzinna, zakłady usługowe, stacja paliw i przystanek komunikacji publicznej. W dalszej odległości od ww. miejsc skrzyżowania z sygnalizacją świetlną drogi krajowej nr 72 z drogą wojewódzką oraz gminną. Ponadto na ul. Sienkiewicza zlokalizowane są obiekty użyteczności publicznej m.in. szkoły (podstawowa i gimnazjum), bank, Urząd Miasta, Urząd Gminy, Starostwo Powiatowe;
- drogi wojewódzkiej nr 715 ul. Okrzei - przenośne urządzenie rejestrujące ustawione na statywie po lewej stronie jezdni. Odcinek objęty kontrolą ruchu ze względu na duże natężenie ruchu drogowego, ciąg komunikacyjny prowadzący do naftobazy i węzła kolejowego w Koluszkach;
- drogi wojewódzkiej nr 704 ul. Wojska Polskiego (prowadzi do węzła autostradowego w Łyszkowicach) – w pobliżu miejsca ustawienia urządzenia zlokalizowana jest zwarta zabudowa jednorodzinna, zakłady usługowe i w niedalekiej odległości szpital wraz z przychodnią i ulicą dojazdową do basenu miejskiego;
- drogi gminnej ul. Św. Anny – droga utwardzona bez pobocza oraz chodnika, która stanowi bezpośrednie połączenie Brzezin z Galkówkiem. Z informacji pozyskanej z KPP na drodze tej w latach 2012 – 2013 (I półrocze) odnotowano największą liczbę zdarzeń drogowych ze wszystkich dróg gminnych położonych na terenie Miasta Brzeziny (odpowiednio 9 i 5). W 2011 r. największą liczbę kolizji (nie było wypadków) na drogach gminnych odnotowano na ul. Lasockich – 7 i na ul. Św. Anny – 6 kolizji;
- drogi wojewódzkiej nr 708 ul. Waryńskiego – przebudowana droga prowadzi do węzła autostradowego w Strykowie. Na odcinku dokonywania kontroli zlokalizowane są m.in. dwa budynki sądu, lecznica weterynaryjna, przystanki komunikacji publicznej oraz zwarta zabudowa jednorodzinna;
- drogi gminnej ul. Fredry (nie dokonywano podczas oględzin kontroli ruchu drogowego – odcinek drogi w przebudowie) - wskazane przez strażnika miejsce ustawienia fotoradaru – bezpośrednio przy szkole podstawowej, obok zabudowa jednorodzinna. Na drodze tej w latach 2011-2013 (I półrocze): wystąpiły: 3 kolizje w 2011 r., 6 kolizji w 2012 r. oraz 2 w I półroczu 2013 r.

Urządzenie rejestrujące pracowało w czasie dokonywania oględzin i było zaprogramowane na wykrywanie i rejestrację przekroczenia prędkości przez kierujących pojazdami w jednym lub obu kierunkach ruchu dróg. Kierunek dokonywanego pomiaru został zapisany na ekranie komputera urządzenia oraz w notatniku strażnika dokonującego kontroli ruchu drogowego i został zabezpieczony przed jego zmianą poprzez przykręcenie śruby na statywie. Ustawienie oraz sposób dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące były zgodne z wymaganiami określonym w §§ 6-8 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące³. I tak:

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 366, poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 czerwca 20011 r. (Dz. U. z 2011 r., Nr 133, poz. 770) w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące

- we wszystkich przypadkach, miejsce pomiaru prędkości oznakowano znakami drogowymi D-51;
- urządzenie rejestrowało ruch pojazdów z odległości 18-22 m, a pomiar prędkości nie dotyczył miejsc znajdujących się przed znakiem D-51;
- fotoradar ustawiony był w widocznym miejscu drogi, w sposób niepowodujący dodatkowego utrudnienia w ruchu innym jego uczestnikom;
- urządzenie rejestrujące zapisywało za pomocą technik utrwalania obrazu (zdjęcie z opisem) przekroczenie prędkości od 65 km/godz., co 1 km;
- w odległości do 1.000 m od sprawdzanych lokalizacji nie zainstalowano innego stacjonarnego urządzenia rejestrującego.

(dowód: akta kontroli str. 53-61, 67-71, 90-96, 148-150, 233-235)

1.3 Upoważnienia strażników do wykonywania czynności związanych z kontrolą ruchu drogowego.

Wszyscy strażnicy miejscy ukończyli szkolenie podstawowe dla strażników gminnych (miejskich). Program szkolenia zawierał tematykę z zakresu ruchu drogowego. Posiadali oni upoważnienia wydane przez Komendanta Powiatowego Policji w Brzezinach do dokonywania kontroli ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 151-156)

1.4 Świadectwa legalizacji przyrządów pomiarowych

Według opinii Głównego Urzędu Miar Biura Metrologii Prawnej (z 1 września 2011 r.) aktualnie obowiązujące przepisy ustawy z 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach⁴ i przepisy wykonawcze do tej ustawy nie nakładają na wprowadzających do obrotu lub użytkowania urządzeń rejestrujących Czerwone światło oraz stosujących te urządzenia obowiązku poddawania ich prawnej kontroli metrologicznej i uzyskania decyzji zatwierdzenia typu lub dowodu legalizacji, w szczególności świadectwa legalizacji pierwotnej lub świadectwa legalizacji ponownej. Urządzenia rejestrujące Czerwone światło nie są przyrządami pomiarowymi określonymi w rozporządzeniu z 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli⁵. Urządzenia te nie dokonują pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, tym samym nie są przyrządami do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, określonymi w § 1 pkt. 2 ww. rozporządzenia, jako podlegające prawnej kontroli metrologicznej.

Stosowane przez straż miejską przenośne urządzenia rejestrujące podlegały zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt. 2 Prawa o miarach, prawnej kontroli metrologicznej. Straż Miejska, zgodnie z postanowieniem art. 8 ust. 2 Prawa o miarach, posiadała decyzję zatwierdzającą typ przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, tj. przyrządów radarowych o nazwie „Fotorapid CM”, produkowanych przez Zakład Urządzeń Radiolokacyjnych „ZURAD” Sp. z o.o. Ostrów Mazowiecka (decyzja nr ZT 51/2008 z 19 grudnia 2008 r., ważna przez okres 10 lat od dnia wydania) oraz aktualne w tym czasie świadectwa legalizacji fotoradarów wydane przez Okręgowy Urząd Miar w Warszawie, tj.:

- świadectwo legalizacji ponownej do fotoradaru nr fabryczny 016 (wypożyczonego) z 3 sierpnia 2011 r., ważne do 31 sierpnia 2012 r.;
- świadectwo legalizacji pierwotnej do fotoradaru nr fabryczny 063 (własnego) z 23 listopada 2011 r., ważne do 30 listopada 2012 r. oraz świadectwo legalizacji ponownej – ważne do 30 listopada 2013 r.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1069, zwana dalej „Prawem o miarach”

⁵ Dz. U. z 2008 r., Nr 3, poz. 13 ze zm.

W czasie użytkowania fotoradarów nie występowały przypadki ich uszkodzeń w wyniku kolizji drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 157-167)

1.5 Analizy lokalnego stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

W badanym okresie zarówno Urząd jak i Straż Miejska nie prowadziły analiz porównawczych stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na kontrolowanych odcinkach dróg przy użyciu przenośnego urządzenia rejestrującego (fotoradaru). Urząd w grudniu 2012 r. opracował analizę bezpieczeństwa w ruchu drogowym dotyczącą lat 2010 – 2011 i obejmującą swym zasięgiem wszystkie drogi położone w granicach administracyjnych miasta Brzeziny. W analizie tej zamieszczono m.in. szczegółowe dane dotyczące wypadków i kolizji w rozbiciu na poszczególne rodzaje dróg, tj. na całej długości: drogi krajowej nr 72, trzech wojewódzkich, dwóch powiatowych i na wszystkich drogach gminnych położonych na terenie miasta Brzeziny oraz lat z podaniem liczby osób zabitych i rannych. W podsumowaniu i wnioskach stwierdzono, że w badanym okresie do największej liczby wypadków i kolizji dochodziło na drodze krajowej (nr 72) i drogach gminnych. W 2011 r. na drodze krajowej odnotowano spadek zdarzeń drogowych (6 wypadków i 87 kolizji) w stosunku do roku poprzedniego (odpowiednio 12 i 97), a na drogach gminnych wzrost wypadków i kolizji (1 i 60 w 2011r. oraz 2 i 56 w 2010 r.).

Ponadto, Urząd w dwóch terminach: 5 maja i 2 czerwca 2013 r. przeprowadził analizę stanu technicznego drogi krajowej nr 72 (zmodernizowanej w 2007 r.) pod względem zasadności zamontowanych urządzeń rejestrujących Czerwone światło. Analiza stanu technicznego obejmowała odcinek drogi krajowej o łącznej długości 5,160 km położony w granicach administracyjnych miasta, na którym od lutego 2012 r. prowadzony był również pomiar prędkości ruchu pojazdów przy użyciu przenośnego urządzenia rejestrującego (w dwóch lokalizacjach). Uwagi dotyczące oceny poszczególnych elementów drogi dotyczyły m.in. stanu nawierzchni drogi (ubytki kruszywa, pęknięcia podłużne i poprzeczne oraz na łączeniu pasów, koleiny, ubytki i wyrwy), braku odpowiedniej widoczności na zjazdach (parkujące samochody na chodnikach, pomimo zakazu zatrzymywania się i postoju oraz reklamy). W podsumowaniu i wnioskach podano m.in., że przeprowadzona analiza stanu technicznego drogi krajowej wskazała na zasadność i konieczność zamontowanych urządzeń rejestrujących. Powyższy dokument nie zawierał informacji o występujących zdarzeniach drogowych w latach 2012 – 2013 na omawianej drodze, jak również na skrzyżowaniach objętych nadzorem przez urządzenia rejestrujące Czerwone światło.

(dowód: akta kontroli str. 168-196)

Na terenie miasta Brzeziny nie są planowane nowe miejsca kontroli ruchu drogowego dla stacjonarnych/przenośnych urządzeń rejestrujących przez strażników Straży Miejskiej.

Urząd posiada dane dotyczące łącznej liczby wypadków drogowych i ich skutków zaistniałych w 2012 r. na wszystkich drogach gminnych w mieście. Straż Miejska nie gromadzi danych dotyczących wypadków i kolizji w miejscach objętych kontrolą, ale jest w stałym kontakcie z Wydziałem Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Powiatowej Policji w Brzezinach.

(dowód: akta kontroli str. 197-200)

Z informacji otrzymanych z Komendy Powiatowej Policji w Brzezinach wynikało, że na odcinkach dróg, na których Straż Miejska dokonywała pomiarów prędkości przy użyciu urządzenia rejestrującego, odnotowano w latach 2011 – 2013 (do 30 czerwca) następującą liczbę zdarzeń drogowych, przy czym dane dotyczące dróg gminnych dotyczą całej długości tych dróg, gdyż dane gromadzone w policyjnych systemach nie pozwalają na wybranie wskazanych odcinków dróg:

- droga wojewódzka nr 704 – spadek zdarzeń drogowych z 2 w 2011 r. do „0” zdarzeń w 2012-2013 (do 30 czerwca);
- droga wojewódzka nr 708 – wzrost zdarzeń drogowych z 4 w 2011r. do 6 w 2012 r. oraz 3 w I – szym półroczu 2013 r.;
- droga wojewódzka nr 715 – 4 zdarzenia w 2011 r., 5 w 2012 r. i jedno w półroczu 2013 r.;
- droga gminna G 121201E – w 2011 r. nie odnotowano żadnego zdarzenia, a w 2012 r. nastąpił wzrost do 9 zdarzeń i 5 w I półroczu 2013 r.;
- droga gminna nr G 121203 E wzrost zdarzeń z „0” w 2011r. do 6 w 2012 r. oraz 2 w I półroczu 2013 r.;
- droga krajowa nr 72 ul. Łódzka – spadek zdarzeń drogowych z 8 w 2011 r. do 5 w 2012 r. i jednego w I półroczu 2013 r.;
- droga krajowa nr 72 ul. Sienkiewicza – jedno w 2011 r.; dwa w 2012 r. i żadnego w I półroczu 2013 r.

Ponadto, na skrzyżowaniach z drogą krajową nr 72 z zainstalowanymi od dnia 21 czerwca 2012 r. urządzeniami rejestrującymi Czerwone światło odnotowano następującą liczbę zdarzeń drogowych:

- ul. Sienkiewicza/Bohaterów Warszawy – w 2011 r. odnotowano 10 zdarzeń drogowych, w 2012 r. – 3 i żadnego w I półroczu 2013 r.;
- ul. T. Kościuszki/Waryńskiego/1 Maja – w 2011 r. odnotowano 10 zdarzeń drogowych, 12 w 2012 r. i 6 w I półroczu 2013 r.

Liczba wypadków drogowych w latach 2011 – 2013 (do 31 października) na terenie miasta Brzeziny (wg danych z KPP) uległa zwiększeniu z 10 wypadków w 2011r. do 11 w 2012 r. oraz do 12 w 2013 r., przy czym największa liczba wypadków występowała na drodze krajowej nr 72 – łącznie 16 wypadków, w tym 15 z nich odnotowano w lokalizacji objętej kontrolą ruchu drogowego przez Straż Miejską (prędkość i czerwone światło). W 2011 r. na 6 wypadków na tej drodze 5 z nich występowało na skrzyżowaniach objętych rejestracją przejazdu pojazdów na czerwonym świetle i jeden w odległości 400 m od skrzyżowania ul. T. Kościuszki/Waryńskiego/1- Maja. Na 6 wypadków w 2012 r. cztery występowały w miejscach pomiaru prędkości przy pomocy fotoradaru (2 na ul. Sienkiewicza i 2 na ul. Łódzkiej) i 2 wypadki na skrzyżowaniu ww. ulic. W 2013 r. odnotowano po 2 wypadki na skrzyżowaniach ulic objętych rejestracją przejazdu pojazdów na czerwonym świetle oraz 2 wypadki na odcinku drogi wojewódzkiej nr 708 objętym kontrolą ruchu drogowego przy pomocy urządzenia rejestrującego. Na drodze wojewódzkiej nr 704 na odcinkach nieobjętych kontrolą ruchu drogowego (kontrola na odcinku od km 29,5 do 30,150 km) w 2011 r. wystąpiły 3 wypadki (na km. 30,8 i 2 na 31,1 km) i 2 w 2013 r. (na km. 28,2 i 31.1 km).

(dowód: akta kontroli str.67-72, 86-96, 202-207, 236-238)

W latach 2011 – 2013 nie były składane do Urzędu wnioski społeczne dotyczące instalacji, przeniesienia lub likwidacji urządzeń rejestrujących. W okresie tym wpłynęły cztery skargi dotyczące działalności Straży Miejskiej w związku z kontrolą ruchu drogowego przy pomocy przenośnego urządzenia rejestrującego. Skargi te były związane z przekroczeniem prędkości przez właścicieli lub kierujących pojazdami i dotyczyły m.in.: powołania i funkcjonowania Straży Miejskiej (wyłącznie w celu zwiększenia dochodów miasta), umorzenia postępowania mandatowego za przekroczenie prędkości i przeprosin na łamach prasy za niewłaściwe zachowanie się Komendanta Straży Miejskiej, anulowania mandatu, nieprzyjęcia mandatu karnego.

(dowód: akta kontroli str. 169, 208)

1.6 Kwoty nałożonych kar i grzywien

Straż Miejska w okresie od 1 sierpnia 2011 r. do 30 września 2013 r., wystawiła łącznie 18.670 mandatów karnych na ogólną kwotę 3.070.650 zł, w tym 18.591 mandatów (tj. 99,6%) na kwotę 3.043.950 zł dotyczyło naruszeń związanych z niestosowaniem się do limitów prędkości oraz sygnalizacji świetlnej. Liczba mandatów wystawionych w poszczególnych latach przedstawiała się następująco:

- w okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2011 r. – 256 mandatów na kwotę 27.500 zł, w tym 254 mandaty na kwotę 27.350 zł za wykroczenia ujawnione przy użyciu przenośnego urządzenia rejestrującego przekroczenie dozwolonej prędkości, z tego 170 mandatów na kwotę 18.250 zł za niewskazanie kierującego;
- w 2012 r. – 14.467 mandatów na kwotę 2.334.440 zł, w tym 402 mandaty w łącznej wysokości 143.500 zł za wykroczenia ujawnione przy użyciu urządzenia rejestrującego Czerwone światło oraz 14.043 mandaty na ogólną kwotę 2.177.590 zł z tytułu przekroczenia dozwolonej prędkości. Przy czym liczba mandatów za niewskazanie kierującego wynosiła 3.741 szt. (184 za tzw. czerwone światło i 3.557 z tytułu przekroczenia dozwolonej prędkości) na ogólną kwotę 863.480 zł (odpowiednio: 66.550 zł i 796.930 zł);
- do 30 września 2013 r. – 3.947 mandaty na kwotę 708.710 zł, w tym 537 o wartości 196.150 zł – przejazd na czerwonym świetle i 3.355 mandaty na kwotę 499.360 zł – przekroczenie dozwolonej prędkości. Za niewskazanie kierującego wystawiono łącznie 574 mandaty (244 - czerwone światło i 330 - prędkość) na kwotę 217.370 zł (odpowiednio: 98.050 i 119.320 zł).

Straż Miejska w latach 2011- 2013 (do 30 września) sporządziła 66 wniosków (22 w 2012 r. i 44 w 2013 r.) o ukaranie do sądu za niewskazanie kierującego.

(dowód: akta kontroli str. 209-210)

1.7 Wydatkowanie środków pochodzących z kar i grzywien

Plan i wykonanie dochodów z tytułu nałożonych kar i grzywien przedstawiał się następująco:

- w 2011 r. – plan w wysokości 40.000 zł i wykonanie 23.900 zł;
- w 2012 r. – plan na kwotę 2.000.000 zł i wykonanie 1.998.266 zł;
- w 2013 r. – plan w wysokości 2.500.000 zł i wykonanie do 30 września - 801.958 zł.

Wszystkie środki uzyskane z kar i grzywien za wykroczenia drogowe ujawnione za pomocą urządzeń pomiarowych wykorzystane były w całości na sfinansowanie zadań określonych w art. 20d ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶, tj. na (wg zestawienia sporządzonego przez skarbnika miasta):

- w 2011 r. – w wysokości 23.900 zł na sfinansowanie kosztów funkcjonowania Straży Miejskiej (poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego). Łączne koszty funkcjonowania Straży Miejskiej wynosiły 275.243 zł;
- w 2012 r. – w wysokości 213.726 zł na sfinansowanie kosztów remontów dróg i zimowego utrzymania dróg, 1.235.534 zł na sfinansowanie inwestycji dotyczących budowy i przebudowy dróg oraz kwotę 549.006 zł na sfinansowanie kosztów funkcjonowania Straży Miejskiej;
- w 2013 r. - w wysokości 442.105 zł na sfinansowanie kosztów remontów dróg i zimowego utrzymania dróg oraz kwotę 359.853 zł na koszty funkcjonowania Straży Miejskiej, w 100% pokrytą środkami z mandatów.

Urząd w 2012 r. wydatkował kwotę:

- 294.127 zł na remont dróg i zimowe ich utrzymanie, sfinansowaną w 72,7% środkami pochodzącymi z mandatów za wykroczenia drogowe,

⁶ Dz. U z 2013 r., poz. 260 ze zm., zwana dalej „ustawą o drogach”.

- 1.421.386 zł na inwestycje dotyczące budowy i przebudowy dróg, która w 86,9% została sfinansowana środkami pochodzącymi z mandatów za wykroczenia drogowe;
- 549.381 zł na koszty utrzymania i funkcjonowania Straży Miejskiej – w 99,9% sfinansowana z ww. źródła.

Do 30 września 2013 r. na remont dróg i zimowe ich utrzymanie Urząd wydatkował kwotę 469.748 zł sfinansowaną w 94,1% środkami pochodzącymi z mandatów za wykroczenia drogowe.

Ww. wydatki sfinansowane środkami z mandatów obejmują wszystkie dochody z mandatów bez pomniejszania ich o dochody z mandatów za niewskazanie kierującego pojazdem. Dochody z grzywien za niewskazanie kierującego pojazdem wynosiły łącznie 1.015.857 zł (15.750 zł w 2011 r., 748.724 zł w 2012 r. i 251.383 zł do 30 września 2013 r.)

Środki uzyskane z mandatów zgromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym zasilały konto główne Gminy Miasta Brzeziny, celem refundacji poniesionych wcześniej wydatków przeznaczonych na sfinansowanie zadań wymienionych w art. 20d ustawy o drogach. Nie jest prowadzona wyodrębniona ewidencja księgowa pozwalająca na prześledzenie sposobu wydatkowania środków z mandatów za wykroczenia drogowe ujawnione przy pomocy urządzeń rejestrujących. Skarbnik Miasta wyjaśniła m.in., że „ (...) Jedyną formą realizacji zapisu art. 20 d ustawy o drogach publicznych były okresowe przelewy dochodów z konta wyodrębnionego Straży Miejskiej dokonywane w miarę potrzeb na rachunek główny Gminy Miasta Brzeziny z przeznaczeniem na wydatki związane z ww. ustawą (...)”. I tak w 2011 r. środki z konta wyodrębnionego zostały jednorazowo przekazane (31 grudnia) na rachunek główny Gminy celem refundacji poniesionych wydatków na funkcjonowanie straży miejskiej. W 2012 r. środki te zostały przekazane w trzech transzach, a do 30 września 2013 r. w pięciu transzach na rachunek główny Gminy w celu refundacji wydatków poniesionych na funkcjonowanie straży miejskiej oraz na zadania inwestycyjne, modernizacyjne i remontowe związane z siecią drogową.

(dowód: akta kontroli str. 210- 231)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wszystkie dochody z mandatów karnych gromadzone były na jednym wyodrębnionym rachunku bankowym. Skarbnik Gminy rozliczała wszystkie dochody z mandatów na wydatki określone w art. 20d ustawy o drogach, nie pomniejszając ich o dochody z mandatów karnych za niewskazanie kierującego pojazdem. NIK zauważyła, że podstawą nałożenia mandatu karnego na podstawie art. 69 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁷ za naruszenie art. 78 ust. 4 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁸, nie jest ujawnienie wykroczenia drogowego zarejestrowanego przez urządzenia rejestrujące, lecz złożenie lub odmowa złożenia przez właściciela lub posiadacza pojazdu oświadczenia o tym, kto w momencie popełnienia wykroczenia kierował pojazdem. W takim przypadku nie zostaje wypełniona dyspozycja art. 20 d ustawy o drogach, a więc dochody uzyskiwane z mandatów karnych wystawionych na podstawie art. 69 § 3 kodeksu wykroczeń, nie podlegają ograniczeniom z art. 20d ustawy o drogach.

(dowód: akta kontroli str. 209-2011, 230-231)

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm., zwanym dalej „kodeksem wykroczeń”.

⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

Ocena cząstkowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od sformułowania wniosków, o których mowa w art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁹.

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. 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.

Łódź, dnia 29 listopada 2013 r.

Kontroler
Marianna Rejnuś- Salek
gł. specjalista k.p.

Marianna Rejnuś-Salek
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Z upoważnienia Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

[Signature]
Podpis

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.