



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4113-01-01/2013

D/13/504

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/13/504 – Realizacja wniosków pokontrolnych po kontroli „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich)” P/10/167
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	1. Małgorzata Jakubiec-Dzieliński, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86976 z dnia 10 czerwca 2013 r. <i>(dowód: akta kontroli str.1,2 upoważnienie do przeprowadzenia kontroli)</i>
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wałbrzychu, Plac Magistracki 1, 58-300 Wałbrzych
Kierownik jednostki kontrolowanej	Roman Szelemej, Prezydent Miasta Wałbrzych <i>(dowód: akta kontroli str. 79 pismo Prezesa Rady Ministrów RP w sprawie wyznaczenia do pełnienia funkcji Prezydenta Miasta Wałbrzycha od dnia 26.05.2011 r., str. 80 zaświadczenie wystawione dnia 08.08.2011 r. przez Przewodniczącego Miejskiej Komisji Wyborczej o wyborze Prezydenta Wałbrzycha)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Straży Miejskiej w Wałbrzychu (od 1 stycznia 2012 r. w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu) w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 maja 2013 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Formułując ocenę pozytywną, NIK uwzględniła w szczególności: [1] uzgodnienie z Policją miejsc usytuowania fotoradaru, [2] poddawanie fotoradaru prawnej kontroli metrologicznej, [3] dokonywanie kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradaru na podstawie prawidłowo wydanych upoważnień, [4] podejmowanie po wszczęciu egzekucji czynności mających na celu wyegzekwowanie grzywien nałożonych w wyniku pomiarów prędkości dokonanych fotoradarem, [5] realizację ustawowego obowiązku wydatkowania środków pozyskanych z mandatów karnych w wyniku pomiaru prędkości za pomocą fotoradaru na zadania związane z drogami gminnymi, [6] podjęcie realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli P/10/167.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały w szczególności na: [1] nierzetelnym, bo 5-krotnym planowaniu kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem fotoradaru na ul. Wałbrzyskiej, mimo braku w okresie objętym kontrolą warunków technicznych do usytuowania fotoradaru na odcinku tej ulicy (oznaczonym znakiem D-51 „kontrola radarowa”), [2] nieznajdującym podstawy prawnej wstrzymaniu 4 z 10 spraw objętych kontrolą NIK wszczętych w wyniku pomiaru prędkości na okres ponad 120 dni (w 2 przypadkach na ponad 300 dni) bez prowadzenia czynności wyjaśniających, [3] nieprawidłowym zaewidencjonowaniu w systemie finansowo-księgowym Urzędu terminów płatności 6.052 mandatów karnych kredytowanych na kwotę 945,4 tys. zł wystawionych za wykroczenia

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

ujawnione za pomocą fotoradaru, co miało wpływ na rzetelność ksiąg rachunkowych oraz sprawozdań budżetowych (Rb-27 S oraz Rb-N), [4] braku systematycznej kontroli terminowości zapłaty grzywien i w konsekwencji zwłoce w wystawianiu tytułów wykonawczych dla 20 niezapłaconych mandatów objętych kontrolą NIK (wszystkich) średnio o 86 dni w odniesieniu do terminu ich płatności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą (od 1 stycznia 2011 r. do 31 maja 2013 r.) do końca 2011 r. Straż Miejska w Wałbrzychu funkcjonowała w formie samodzielnej jednostki budżetowej, a od 1 stycznia 2012 r. w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu. Dysponowała jednym przenośnym urządzeniem pomiarowym - fotoradarem Multanova 6 F, z zastrzeżeniem, że prawo własności tego fotoradaru zostało przeniesione nieodpłatnie na Gminę Wałbrzych z dniem 1 stycznia 2012 r. Do końca czerwca 2011 r. fotoradar był dzierżawiony od Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Wałbrzychu², a od lipca do końca grudnia 2011 r. pozostawał w nieodpłatnym użyczeniu od tejże jednostki.

Według stanu na koniec maja 2013 r. 15 Strażników Miejskich (na 65 zatrudnionych) dysponowało certyfikatami upoważniającymi do obsługi fotoradaru w terenie. Posiadali także (z 38 innymi strażnikami) upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydane przez Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu na podstawie art. 129e ustawy z 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym³.

(dowód: akta kontroli str. 5-6 Uchwała Nr XVIII/157/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 września 2011 r. w sprawie umiejscowienia Straży Miejskiej w Wałbrzychu w strukturze Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu, str. 7-8 Uchwała Nr XVIII/156/11 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 września 2011 r. w sprawie likwidacji jednostki budżetowej pn. „Straż Miejska w Wałbrzychu”, str. 56-63 umowa dzierżawy nr 32/2008 z dnia 14.08.2008 r. oraz umowa użyczenia z dnia 01.07.2011 r., str. 3, 4, 70 i 71 wyjaśnienia Kazimierza Nowaka Komendanta Straży Miejskiej, str. 109-114 faktury dot. dzierżawy fotoradaru), 115-118 zestawienie pracowników Straży Miejskiej na dzień 31.05.2013 r. wraz z okresami obowiązywania upoważnień do kontroli ruchu drogowego oraz przykładowymi upoważnieniami,

1.2. W badanym okresie Straż Miejska dokonywała kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnego fotoradaru od 27 października 2011 r. do 31 maja 2013 r. na 17 odcinkach 16 ulic wykonując łącznie 13.274 pomiarów przekroczenia przez pojazdy dopuszczalnej prędkości.

Kazimierz Nowak Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu wyjaśnił, że *powodem nie wykorzystania fotoradaru w I półroczu 2011 r. (do 27 czerwca) był brak przepisów wykonawczych do zmienionej z dniem 31 grudnia 2010 r. ustawy Prawo o ruchu drogowym⁴. Po wejściu w życie tych przepisów⁵ (28 czerwiec 2011 r.) podjęto*

² Z tytułu dzierżawy fotoradaru Straż Miejska w Wałbrzychu wydatkowało w okresie 6 miesięcy 2011 r. - 29.974 zł.

³ Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

⁴ Ustawą z 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw.

⁵ Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17.06.2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz.U. z 2011 r. Nr 133 poz. 770) oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 22.06.2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. z 2011 r. nr 133 poz. 772)

działania zmierzające do wyznaczenia i oznakowania miejsc dokonywania kontroli prędkości, co trwało do października 2011 r.

We współpracy z Komendantem Komendy Miejskiej Policji w Wałbrzychu, po analizie przez Policję zdarzeń drogowych zaistniałych w latach 2008 – 2011 r. (do kwietnia), do kontroli prędkości z użyciem fotoradaru wytypowano łącznie 18 odcinków 17 ulic⁶.

Uzgodniony z Komendantem Miejskim Policji w Wałbrzychu harmonogram kontroli określano w cyklach dwutygodniowych. Podczas kontroli NIK zbadano realizację harmonogramów w sześciu losowo wybranych miesiącach, ustalając że:

- w listopadzie 2011 r. - na 48 zaplanowanych kontroli - zrealizowano 46, tj. 96%,
- lutym 2012 r. – na 46 zaplanowanych kontrole zrealizowano 16, tj. 35%,
- czerwcu 2012 r. – na 45 zaplanowanych kontroli – zrealizowano 39, tj. 87%,
- wrześniu 2012 r. – na 50 zaplanowanych kontroli – zrealizowano 45, tj. 90%,
- styczniu 2013 r. – na 51 zaplanowanych kontroli – zrealizowano 35, tj. 69%,
- kwietniu 2013 r. – na 49 zaplanowanych kontroli – zrealizowano 29, tj. 59%.

Łącznie w 6 miesiącach objętych badaniem NIK nie zrealizowano 79 (27%) zaplanowanych kontroli prędkości za pomocą fotoradaru.

Kazimierz Nowak Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu wyjaśnił, że powodem braku realizacji 27% planowanych czynnościach kontrolnych były niekorzystne warunki atmosferyczne, usprawiedliwione absencje strażników oraz konieczność wykonania w tym czasie innych ustawowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 9–50 harmonogramy pracy fotoradaru, str. 85-107 protokół oględzin z dnia 28 czerwca 2013 r., str. 197-205 wyjaśnienia Kazimierza Nowaka Komendanta Straży Miejskiej)

1.3. Badanie losowo wybranej próby 50 dokonanych w kontrolowanym okresie pomiarów przy użyciu fotoradaru wykazało, że żaden z utrwalonych obrazów nie dotyczył naruszeń polegających na przekroczeniu przez kierujących pojazdem dopuszczalnej prędkości o 10 lub mniej km/h. Według instrukcji obsługi fotoradaru Multanova 6F, możliwe było jego ustawianie i programowanie, aby zapisywał naruszenie dopuszczalnej prędkości o wartość postępującą (próg), co 1 km/h. Wyniki badanej próby pomiarów odzwierciedlały takie ustawienie fotoradaru podczas pracy. Było to zgodne z warunkami określonymi § 7 obowiązującego do 26 marca 2013 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące⁷ i § 6 obowiązującego od 27 marca 2013 r. rozporządzenia z 14 marca 2013 r. wydanego w tej samej sprawie przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, (co do dokonywania pomiarów prędkości bez zapisywania obrazów naruszeń polegających na przekroczeniu przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości o 10 lub mniej km/h) oraz odpowiednio § 8 pkt 1 i § 7 ust. 1 tych rozporządzeń (co do ustawiania i programowania tak, aby zapisywało naruszenia dopuszczalnej prędkości o ustawioną w urządzeniu wartość postępującą (próg co 1 km/h).

⁶ Ulice: Moniuszki, Niepodległości, Strzegomska, Uczniowska, Wrocławska (dwa odcinki), Wałbrzyska, De Gaulle'a, Wieniawskiego, Wyszyńskiego, Główna, Wańkowicza, Wysockiego, Sikorskiego, Mickiewicza, Wyzwolenia, Batorego i Aleja Podwale

⁷ (Dz.U. Nr 133 poz. 770) – obowiązywało do 13 marca 2013 r., po tej dacie weszło w życie 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)

W dniu 28 czerwca 2013 r. kontroler NIK przeprowadziła oględziny odcinków ulic na których dokonywano pomiarów prędkości za pomocą fotoradaru. Wszystkie odcinki były oznaczone wymaganym znakiem D-51⁸. Wskazane przez Komendanta Straży Miejskiej miejsca lokalizacji fotoradaru były widoczne dla przejeżdżających pojazdów, a umieszczenie na nich fotoradaru nie powodowało utrudnienia w ruchu drogowym. Spełnienie tych warunków dla prowadzenia pomiarów prędkości wynikało odpowiednio z § 9 ww rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. (obowiązującego do 26 marca 2013 r.) oraz § 8 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 14 marca 2013 r. (obowiązującego od 27 marca 2013 r.).

Pozostałe prawne uwarunkowania dotyczące wykonywania przez strażników miejskich kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradaru nie miały w Wałbrzychu zastosowania, bowiem na terenie tego Miasta nie instalowano innych urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów, w szczególności urządzeń pomiarowych Inspekcji Transportu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 342-346 wyciąg z instrukcji obsługi przyrządu radarowego do pomiaru prędkości w ruchu drogowym Multanova 6F, str. 347 protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od pracownika SM, str. 348-357 zdjęcia archiwalne dotyczące ustawień fotoradaru, str. 358-359 notatka służbowa z badania pięćdziesięciu pomiarów fotoradarowych) str. 85-107 protokół oględzin, str. 166-169 korespondencja pomiędzy Komendantem Straży Miejskiej a Komendantem Miejskim Policji w zakresie ustalenia miejsca prowadzenia kontroli ruchu drogowego przez strażników miejskich – pisma z 02.06, 23.07, 25.07, 15.09.2011 r.)

1.4. Sylwester Nowak Zastępca Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu poinformował (w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK), że cytując: „*stan bezpieczeństwa na drogach publicznych analizowany był w Komendzie Miejskiej Policji na bieżąco. Przedmiotowe analizy stanowiły podstawę do dyslokowania sił policyjnych w rejonie, jak również do opiniowania miejsc dyslokacji dla fotoradaru Straży Miejskiej. Wyniki analiz wskazują, że na odcinkach obejmowanych kontrolą fotoradarową utrzymuje się – jak określił udzielający informacji - bardzo niski poziom zdarzeń, których przyczyną jest niedostosowanie prędkości do warunku ruchu*”. Na terenie Wałbrzycha od 2011 r. zmniejszyła się liczba zdarzeń drogowych spowodowanych niedostosowaniem prędkości do warunków ruchu - w latach 2008–2010 rejestrowano od 124 do 142 takich zdarzeń rocznie, w 2011 r. odnotowano ich 99, w 2012 r. – 110, a w pierwszym półroczu 2013 – 53.

(dowód: str. 311-322 informacja udzielona przez Zastępcę Komendanta Miejskiego Policji w Wałbrzychu, wyciągi z analiz dokonywanych przez Policję Miejską w latach 2008-2013)

1.5. W okresie objętym kontrolą NIK do Urzędu wpłynął wniosek radnego Rady Miasta Wałbrzycha o objęcie kontrolą prędkości pojazdów na ulicy Kosteckiego (ze względu na skargi mieszkańców tej ulicy). Komendant Straży Miejskiej we współpracy z Komendantem Miejskim Policji w Wałbrzychu pozytywnie rozpatrzył przedmiotowy wniosek. Nowe miejsce kontroli zostało oznakowane znakiem D-51 w maju 2013 r., uwzględnienie tej ulicy w harmonogramie pracy fotoradaru może nastąpić po naprawieniu urządzenia pomiarowego, tj. po 17 lipca 2013 r.

(akta kontroli str. 119-124 korespondencja w sprawie złożonej interpelacji, str.125, 126, 170 wyjaśnienia Prezydenta Wałbrzycha.)

Ustalone
nieprawidłowości

Do czasu kontroli w lipcu 2013 r., tj. przez ponad 1,5 roku nie objęto kontrolą prędkości za pomocą fotoradaru wytypowanej do kontroli ul. Wałbrzyskiej, choć w ciągu tej ulicy zaplanowano pięć takich kontroli.

⁸ „Kontrola radarowa na odcinku ...”

Kazimierz Nowak Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu wyjaśnił, że kontrole prędkości na tej ulicy Wałbrzyskiej zaplanowano omyłkowo. Na 300-metrowym odcinku tej ulicy oznaczonym znakiem D-51 „kontrola radarowa” nie było w praktyce warunków technicznych umożliwiających lokalizację tam urządzenia pomiarowego (liczne zakręty na wyznaczonym odcinku, brak pobocza, jezdnia ograniczona metalowymi balustradami). Biorąc pod uwagę powyższe Komendant Straży Miejskiej w czasie kontroli NIK wystąpił do Zarządu Dróg Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu o zmianę oznakowania jezdni na ulicy Wałbrzyskiej, proponując wydłużenie odcinka przeznaczanego do kontroli prędkości pojazdów do 1 km.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie spełnia kryterium rzetelności działanie polegające na pięciokrotnym „omyłkowym” zaplanowaniu kontroli prędkości przy użyciu fotoradaru na ul. Wałbrzyskiej oraz 1,5 rocznej zwłoce w podjęciu czynności umożliwiających wykonanie na tej ulicy kontroli przy użyciu fotoradaru. W czasie opracowywania w uzgodnieniu z Policją dwutygodniowych harmonogramów kontroli nie uwzględniano konieczności wykonywania w tym czasie innych zadań nałożonych na Straż Miejską.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działania Straży Miejskiej w badanym okresie dotyczące warunków lokalizacji fotoradaru, w tym sposobu wyboru miejsca pomiaru prędkości oraz sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów.

2. Legalność urządzeń rejestrujących

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁹ stosowany przez Straż Miejską Fotoradar Multanova 6F podlegał prawnej kontroli metrologicznej. Posiadał typ przyrządu zatwierdzony decyzją nr ZT 232/2006 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 18 września 2006 r., ważnej do 18 września 2016 r. oraz świadectwo legalizacji pierwotnej z dnia 14 lutego 2008 r. W kontrolowanym okresie corocznie był poddawany legalizacji ponownej, czego potwierdzeniem były ważne przez rok świadectwa z 13 października 2010 r., 7 października 2011 r. oraz 11 października 2012 r. Dyrektor Okręgowego Urzędu Miar w Katowicach potwierdził w nich zgodność fotoradaru z wymogami określonymi rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych urządzeń pomiarowych¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 64 -68 decyzje nr ZT 232/2006 oraz ZZT 15/2007, str. 69-72 świadectwa homologacji pierwotnej oraz homologacji ponownej)

2.2. W okresie objętym kontrolą (do maja 2013 r.) nie stwierdzono usterek, uszkodzeń lub niesprawności powodujących przerwę w pracy dysponowanego przez Straż Miejską fotoradaru.

Awaria fotoradaru Multanova F6 nastąpiła w dniu 13 czerwca 2013 r. - w trakcie kontroli NIK fotoradar pozostawał w naprawie poza siedzibą Straży Miejskiej w Wałbrzychu.

⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 243 poz. 2441 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 225 poz. 1663.

(dowód: akta kontroli str. 69 świadectwo legalizacji pierwotnej z 14.02.2008 r., str. 70-72 świadectwa legalizacji ponownej z dnia 13.10.2010 r., 07.10.2011 r. oraz 11.10.2012 r., str. 9-50 harmonogramy pracy fotoradaru, str. 51-55 notatka dotycząca realizacji harmonogramów, str. 3-4, 70-71, str. 246 zgłoszenie naprawy fotoradaru, 197-201 wyjaśnienia Kazimierza Nowaka Komendanta Straży Miejskiej w Wałbrzychu)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Straży Miejskiej w zakresie prawnej kontroli metrologicznej fotoradaru nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Straży Miejskiej w Wałbrzychu dotyczące kontroli metrologicznej fotoradaru.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. W badanym okresie (od 2011 r. do końca maja 2013 r.) funkcjonariusze Straży Miejskiej w Wałbrzychu w związku z wykroczeniami ujawnionymi za pomocą fotoradaru nakładali grzywny w formie mandatów karnych kredytowanych oraz gotówkowych.

(dowód: akta kontroli str. 245 Dyspozycja nr 2/2010 Komendanta Straży Miejskiej w Wałbrzychu, str. 243-247 wyjaśnienia Kazimierza Nowaka Komendanta Straży Miejskiej)

3.2. W wyniku dokonania w okresie objętym kontrolą 13.274 pomiarów prędkości pojazdów przekraczających dopuszczalną prędkość o więcej niż 10 km/h, we wszystkich przypadkach wszczęto postępowania, z których – według stanu na dzień 26 czerwca 2013 r. - zakończono 11 774 spraw (1 500 nie zakończono). Spośród zakończonych spraw:

- w 9.487 przypadkach (81%) - wystawiono mandat karny kredytowany, bądź gotówkowy,
- w 1.314 przypadkach (11%) skierowano wnioski o ukaranie sprawców przekroczenia dopuszczalnej prędkości do Sądu Rejonowego w Wałbrzychu II Wydział Karny,
- w 973 przypadkach (8%) odstąpiono od ukarania sprawców.

Podczas kontroli NIK sprawdzono łącznie 40 postępowań wszczętych w badanym okresie, po 10 wyłonionych z grupy spraw:

- zakończonych wystawieniem mandatu karnego,
- zakończonych skierowaniem do Sądu wniosków o ukaranie sprawcy wykroczenia,
- zakończonych odstąpieniem od ukarania sprawcy,
- nie zakończonych do dnia 26 czerwca 2013 r.

Badania kontrolne wykazały, że:

[1] czas między dokonaniem pomiaru, a wystawieniem mandatu karnego wynosił średnio 33 dni,

[2] sprawy zakończone skierowaniem wniosku o ukaranie sprawcy wykroczenia do Sądu rozpatrywano średnio w ciągu 180 dni,

[3] w żadnym przypadku nie przekroczono terminu umożliwiającego nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego – w wypadku stwierdzenia wykroczenia za

pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, możliwość taka istnieje do 180 dni od daty ujawnienia czynu¹¹,

[4] wszystkie grzywny nałożone mandatem oscylowały w wymaganych granicach określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń¹²,

[5] we wszystkich przypadkach odstąpienia od ukarania osób wobec których pomiar fotoradaru wskazywał naruszenie dopuszczalnej prędkości, jako podstawę wskazano art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹³, który stanowi, iż w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu jednego ze środków oddziaływania wychowawczego, w tym „pouczenia” – stosowany przez Strażników Miejskich w Wałbrzychu, przy każdorazowej akceptacji Komendanta Straży. Zakończenie postępowania odstąpieniem od ukarania sprawcy, łącznie z czynnościami wyjaśniającymi, następowało średnio w ciągu 21 dni.

Kazimierz Nowak Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu wyjaśnił, iż uzasadnieniem użycia tego środka oddziaływania wychowawczego były okoliczności wymienione w § 5 pkt 2 wewnętrznie obowiązującej Instrukcji¹⁴, tj. m.in. zadeklarowanie ze strony sprawcy nie popełniania w przyszłości podobnego wykroczenia. Odnosząc się do skali odstąpień od ukarania (8% zakończonych postępowań o wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradaru) Kazimierz Nowak podał, że, cytując: „zasadą materialno-procesową prawa o wykroczeniach jest funkcja preferencyjna....środki pozakarne, jako forma reakcji na wykroczenia, mają pierwszeństwo przed środkami represyjnymi”. Według Komendanta Straży liczba osób, wobec których Straż Miejska poprzestała na zastosowaniu środków przewidzianych art. 41 Kodeksu wykroczeń (pouczeń), w stosunku do ogólnej liczby zarejestrowanych wykroczeń, wskazuje, cytując: „na rozważne zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego”.

[6] w sprawach niezakończonych nie podejmowano żadnych czynności w postępowaniach średnio przez ostatnie 116 dni, w tym w 4 postępowaniach przez ponad 120 dni.

(dowód: akta kontroli str.83-84 zestawienie dokonanych pomiarów za pomocą fotoradaru wraz ze sposobem załatwienia spraw, str. 171-186 notatka dotycząca prowadzonych postępowań – badanie próby, str. 187-188 protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień pracownika, str. 197-206 wyjaśnienia Kazimierza Nowaka Komendanta Straży Miejskiej)

3.3. W wyniku wszczętych postępowań wobec sprawców wykroczeń ujawnionych za pomocą fotoradaru wystawiono: w 2011 r. - 1.440 mandatów na łączną kwotę 219,3 tys. zł, w 2012 r. – 6.788 mandatów na 1.078,7 tys. zł, do końca maja 2013 r. - 1.992 mandaty na 310,8 tys. zł. Dochody Miasta Wałbrzycha z grzywien nałożonych mandatami karnymi w wyniku pomiaru prędkości za pomocą fotoradaru wyniosły: w 2011 r. – 206,2 tys. zł (94,0% nałożonych grzywien), w 2012 r. – 934,8 tys. zł (86,7% nałożonych grzywien), w okresie 5 miesięcy 2013 r. - 212,1 tys. zł (68,2% nałożonych grzywien). Niezapłacone grzywny kierowane były do egzekucji na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵. Do końca 2011 r. ewidencja księgowa wspólna do egzekucji

¹¹ Art. 97 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2011 r., poz. 395 ze zm.).

¹² Dz.U. Nr 208 poz. 2023 ze zm.

¹³ Dz.U. z 2013 r., poz. 482

¹⁴ Załącznik do zarządzenia nr 4/09 Komendanta Straży Miejskiej w Wałbrzychu z dnia 24 kwietnia 2009 r. Instrukcja w sprawie metodyki wykonywania przez Straż Miejską w Wałbrzychu czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców

¹⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

wszystkich grzywnien uniemożliwiła analizę egzekucji grzywnien z mandatów nałożonych w związku z wykroczeniami ujawnionymi za pomocą fotoradaru. W 2012 r. z łącznej kwoty poddanych egzekucji grzywnien z takich mandatów, tj. 224,8 tys. zł¹⁶, wyegzekwowano 164,8 tys. zł, czyli 73,3% kwoty objętej egzekucją.

Podczas kontroli NIK zbadano postępowanie egzekucyjne 20 wyłonionych losowo grzywnien, których termin płatności przypadał od stycznia 2011 r. do maja 2013 r. Badania wykazały, że we wszystkich przypadkach podjęto czynności mające na celu wyegzekwowanie należności, po wszczęciu postępowania na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez Urząd średnio po 86 dniach od upływu terminu płatności mandatów.

W kontrolowanym okresie nie umorzono żadnej grzywny z mandatu karnego wystawionego przez Straż Miejską w wyniku kontroli fotoradarowej. Dwie płatności mandatów na łączną kwotę 285,00 zł zostały rozłożone na raty.

(dowód: akta kontroli str. 241, 242 notatka służbowa dotycząca badanych postępowań egzekucyjnych, str. 196-196 zestawienie dot. egzekucji należności, str. 293-294, protokół ustnych wyjaśnień pracownika, str. 227-230 wyjaśnienia Anny Robińskiej Kierownika Biura Dochodów Niepodatkowych)

3.4. W połowie 2010 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę „Funkcjonowania straży gminnych (miejskich)” P/10/167. W wystąpieniach z tej kontroli zawarto wnioski:

Pod adresem Prezydenta Wałbrzycha m.in. o:

- zaplanowanie i przeprowadzenie kontroli w zakresie działań ustawowych Straży Miejskiej,
- podjęcie działań mających na celu ograniczenie i wyeliminowanie czynników powodujących umorzenie grzywnien z tytułu wystawionych przez Straż Miejską mandatów karnych.

Pod adresem Komendanta Straży Miejskiej w Wałbrzychu m.in. o rozważenie celowości wewnętrznego uregulowania i ujednolicenia terminów związanych z kierowaniem wniosków do sądu o ukaranie sprawców wykroczeń, którzy nie uiszcili grzywnien nałożonych w formie mandatów zaocznych.

Prezydent Wałbrzycha oraz Komendant Straży Miejskiej Wałbrzycha podjęli realizację powyższych wniosków pokontrolnych NIK:

[1] audytor Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu zakończył w marcu 2011 r. audyt dokumentacji Straży Miejskiej w zakresie spraw mandatowych, rozliczania i prawidłowego wypełniania bloczków mandatowych - audyt nie wykazał żadnych nieprawidłowości.

[2] Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu dnia 12 lipca 2010 r. wydał dyspozycję nr 2/2010 w sprawie ujednolicenia terminów związanych z kierowaniem wniosków do sądu o ukaranie sprawców wykroczeń, którzy nie uiszcili grzywnien nałożonych w formie mandatów zaocznych. Kazimierz Nowak Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu, odnosząc się do tego aktu wyjaśnił, iż przedmiotowa dyspozycja straciła ważność z końcem 2010 r., w związku z nowelizacją art. 97 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Zmieniono bowiem

¹⁶ W 2012 wszczęto egzekucję grzywnien z mandatów nałożonych w związku z wykroczeniami ujawnionymi za pomocą fotoradaru na kwotę 183,9 tys. zł, a z lat poprzednich w egzekucji pozostawały grzywny w kwocie 40,9 tys. zł. Łącznie zatem w 2012 r. egzekucji poddano wzmiankowane grzywny na 224,8 tys. zł.

dopuszczalny okres na zakończenie sprawy w postępowaniu mandatowym od chwili ujawnienia wykroczenia za pomocą urządzenia pomiarowego - z 30 na 180 dni.

[3] Opis stanu faktycznego o nie umarzaniu w badanym okresie grzywnien z mandatów wystawionych przez Straż Miejską w wyniku kontroli fotoradarowej zawarto w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli 248-261 Sprawozdanie z zadania audytowego nr II/2011, str. 245 Dyspozycja nr 2/2010 Komendanta Straży Miejskiej w Wałbrzychu.

Ustalone
nieprawidłowości

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

[1] wstrzymanie w 4 z 10 objętych kontrolą spraw związanych z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości działań w przeprowadzaniu czynności wyjaśniających przez okres ponad 120 dni, w tym przez 309 oraz 341 dni – naruszało wymogi ustalone przepisem: (a) art. 54 § 6 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁷ - przesłuchanie osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do sporządzenia przeciwko niej wniosku o ukaranie powinno nastąpić niezwłocznie, (b) art. 97 § 1 - przeprowadzenie w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających powinno nastąpić niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia.

Niezwłoczne przeprowadzanie postępowań w sprawie przedmiotowych wykroczeń ma szczególne znaczenie wobec ustania karalności określonego przepisem art. 45 § 1 Kodeksu wykroczeń po roku od jego popełnienia.

Kazimierz Nowak Komendant Straży Miejskiej w Wałbrzychu wyjaśnił, iż funkcjonariusze prowadząc czynności związani są normami i terminami wynikającym z Kodeksu wykroczeń, m.in. regulującymi powołane wyżej ustanie karalności wykroczenia po roku od jego popełnienia, czy możliwości nałożenia grzywny w postępowaniu mandatowym w ciągu 180 dni od ujawnienia czynu za pomocą urządzenia pomiarowego. Wskazał także, iż zaniechanie czynności wyjaśniających przez ponad 300 dni usprawiedliwia m.in. brak wskazania przez właściciela pojazdu osoby której powierzył pojazd w chwili przekroczenia dopuszczalnej prędkości. W ocenie NIK w takim przypadku należało niezwłocznie podjąć działania o ustalenie odpowiedzialności właściciela pojazdu z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, który penalizuje osobę nie wskazującą na żądanie uprawnionego organu, komu powierzyła pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Jako poprawne należy uznać działania podjęte w czasie kontroli NIK mające na celu usprawnienie wykonywanych czynności wyjaśniających, polegające na wprowadzeniu numerycznego wykazu kolejnych spraw przydzielanych pracownikom Referatu Wykroczeń, Fotoradaru i Monitoringu Wizyjnego i ściśle przyporządkowanie każdej sprawy do prowadzenia konkretnemu pracownikowi.

(dowód: akta kontroli str.83-84 zestawienie dokonanych pomiarów za pomocą fotoradaru wraz ze sposobem załatwienia spraw, str. 171-186 notatka dotycząca prowadzonych postępowań – badanie próby, str. 187-188 protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień pracownika, str. 197-206 wyjaśnienia Kazimierza Nowaka Komendanta Straży Miejskiej)

[2] w okresie od 1 czerwca 2012 r. do 31 maja 2013 r. 6.052 mandatów karnych kredytowanych na ogólną kwotę 945.389,00 zł zaewidencjonowano w systemie finansowo-księgowym Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu z nieprawidłowymi terminami płatności - jako termin płatności podano datę wystawienia mandatu, zamiast 7 dni od daty przyjęcia mandatu jak wskazywał przepis art. 98 § 1 pkt 1 i § 3

¹⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.

Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. W ewidencji księgowej, jako termin płatności mandatu powinna być wykazana data 7-ego dnia od:

- jego wystawienia (w przypadku odbioru osobistego przez sprawcę),
lub
- jego doręczenia (w przypadku przesłania sprawcy za potwierdzeniem odbioru).

Do końca lutego 2013 r. mandaty za wykroczenia ujawnione za pomocą fotoradaru wystawiane przez Straż Miejską w Wałbrzychu ewidencjonowane były przez pracowników Biura Dochodów Niepodatkowych Urzędu Miejskiego, a od marca 2013 r. przez pracowników Straży Miejskiej. Zaewidencjonowania mandatów karnych kredytowanych dotyczące fotoradarów z nieprawidłowym terminem płatności dokonano z naruszeniem przepisów art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸, co skutkowało wykazywaniem w ewidencji księgowej, a w konsekwencji również w sprawozdaniach budżetowych (Rb-27 S oraz Rb-N) nierzetelnych (nieodzwierciedlających stanu rzeczywistego) danych o stanie należności, w tym zaległości budżetowych.

Anna Robińska Kierownik Biura Dochodów Niepodatkowych Urzędu oraz Kazimierz Nowak Komendant Straży Miejskiej wyjaśnili, iż powodem nieprawidłowego ewidencjonowania mandatów karnych kredytowanych było wykorzystywanie do ewidencjonowania należności oprogramowania komputerowego, które automatycznie, jako termin płatności ustalało datę wystawienia mandatu. Ponadto Anna Robińska wyjaśniła, że, cytując: „niezwłocznie po ujawnieniu powyższej nieprawidłowości, w toku czynności kontrolnych, podjęte zostały działania w celu wyeliminowania tej nieprawidłowości.” Do zakończenia kontroli powołane w wyjaśnieniach oprogramowanie nie zostało jednakże usprawnione.

(dowód: akta kontroli str. 192 notatka służbowa dot. ewidencji księgowej mandatów karnych kredytowanych, str.227-230 wyjaśnienia Anny Robińskiej Kierownika Biura Dochodów Niepodatkowych, str. 243-247 wyjaśnienia Kazimierza Nowaka Komendanta Straży Miejskiej)

[3] nierzetelne wykonywanie obowiązków wierzyciela ze względu na długotrwały okres pomiędzy terminem płatności mandatów karnych kredytowanych wystawionych w związku z pomiarem prędkości przy użyciu fotoradaru, a wystawianiem tytułów wykonawczych stanowiących podstawę wszczęcia egzekucji, wynoszący średnio 86 dni. Wynikało to w szczególności z braku systematycznej kontroli terminowości zapłaty grzywien z mandatów karnych, do czego zobowiązuje wierzyciela każdej nieuregulowanej należności pieniężnej § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹.

Anna Robińska Kierownik Biura Dochodów Niepodatkowych wyjaśniła, iż wpływ na prawie trzymiesięczny okres pomiędzy terminem płatności mandatów karnych kredytowanych, a wystawianiem tytułów wykonawczych (w przypadku braku realizacji tego rodzaju zobowiązań przez sprawców wykroczeń) miał wzrost liczby spraw przy jednoczesnych brakach kadrowych. Jej zdaniem na skrócenie czasookresu wystawiania tytułów wykonawczych powinno wpłynąć wprowadzone od marca 2013 r. ewidencjonowanie dokumentów źródłowych z tytułu mandatów karnych przez pracowników Straży Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 241, 242 notatka służbowa dotycząca badanych postępowań egzekucyjnych, str. 196-196 zestawienie dot. egzekucji należności, str. 293-294, protokół ustnych

¹⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 152 poz. 1223 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie postępowań mandatowych prowadzonych w związku z wykroczeniami ujawnionymi przy pomocy fotoradaru.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowe ewidencjonowanie terminu płatności należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych wystawionych w związku z wykroczeniami ujawnionymi przy pomocy fotoradaru wpływało na rzetelność prowadzonych w Urzędzie Miejskim w Wałbrzychu ksiąg rachunkowych oraz sprawozdań budżetowych Rb-27 S oraz Rb-N.

4. Wykorzystanie środków z mandatów karnych nałożonych w wyniku wykroczeń ujawnionych przy pomocy urządzeń rejestrujących

Opis stanu faktycznego

Kwoty wydatkowane w badanym okresie przez Zarząd Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta (jednostka budżetowa Gminy Wałbrzych) na remonty dróg w Mieście Wałbrzych przekraczały znacząco środki finansowe pozyskane z grzywnen nałożonych za przekroczenie dopuszczalnej prędkości ujawnionych za pomocą urządzenia rejestrującego przez Straż Miejską. W 2011 r. na remonty dróg wydatkowano 1.421,1 tys. zł, tj. kwotę prawie 7 krotnie większą od dochodów z grzywnen (206,2 tys. zł), w 2012 r. - 2.287,0 tys. zł, ponad dwukrotnie wyższą od dochodów z grzywnen (934,8 tys. zł), a w okresie 5 miesięcy 2013 r. – odpowiednio 568,1 tys. zł i 212,1 tys. zł. Biorąc pod uwagę powyższe Gmina Miejska Wałbrzych spełniła wymóg określony w art. 20d pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁰, który stanowi, iż dochody uzyskane z grzywnen nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą urządzeń rejestrujących, jednostki samorządu terytorialnego przeznaczają w całości na finansowanie m.in. zadań remontowych związanych z siecią drogową.

(dowód: akta kontroli str. 127-128 zestawienie zrealizowanych dochodów, str. 133 wyjaśnienia Skarbnika Miasta Wałbrzych, str. 134-165 wyciągi ze sprawozdań Rb-28 S Urzędu Miejskiego oraz Zarządu Dróg, Komunikacji i Utrzymania Miasta w Wałbrzychu za lata 2011-2013 (styczeń-maj).

Ustalone nieprawidłowości

W zakresie wykorzystania przez Gminę Wałbrzych (miejską) środków uzyskanych w wyniku mandatów karnych nałożonych w następstwie wykroczeń ujawnionych przy pomocy fotoradaru nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie wykorzystania środków uzyskanych z mandatów karnych nałożonych w następstwie wykroczeń ujawnionych przy pomocy fotoradaru.

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 Kontroli²¹, wnosi o:

²⁰ Dz. U. z 2013, poz. 260

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

1. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie okresów bezczynności w postępowaniach w sprawach o wykroczenia wszczętych w związku z kontrolami przeprowadzonymi za pomocą fotoradaru.
2. Zapewnienie wykonywania systematycznej kontroli terminowości zapłaty mandatów karnych kredytowanych wystawionych w związku z kontrolą fotoradarową celem bieżącego podejmowania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.
3. Kontynuowanie działań celem skutecznego wyeliminowania nieprawidłowości w ewidencji księgowej w zakresie ustalania terminu wymagalności należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych.
4. Zapewnienie rzetelnego planowania w uzgodnieniu z Policją harmonogramów kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem fotoradaru m.in. poprzez uwzględnienie konieczności wykonywania innych zadań nałożonych na Straż Miejską w Wałbrzychu.
5. Doprowadzenie do wykonywania kontroli ruchu drogowego na ulicy Wałbrzyskiej..

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 we Wrocławiu.

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 30 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.

Wrocław, dnia 23 sierpnia 2013 r.

Kontroler
Małgorzata Jakubiec-Dzieleńdziak
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis