



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4113-02-01/2013

D/13/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Białymstoku
Kontrolerzy	Janusz Zawirski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87266 z dnia 11 października 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka w której przeprowadzono kontrolę	Urząd Gminy Mały Płock, 18-516 Mały Płock ul. Jana Kochanowskiego 15 (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Dymerski, wójt Gminy Mały Płock (zwany dalej „Wójtem Gminy”) [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację przez Urząd i Straż Gminną zadań² w zakresie wykorzystywania stacjonarnego urządzenia ujawniającego i zapisującego, za pomocą technik utrwalania obrazów (zwanego dalej „fotoradarem”), naruszenia przepisów ruchu drogowego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadniają: prawidłowe zlokalizowanie i oznakowanie fotoradaru oraz sposób dokonywania pomiarów prędkości pojazdów oraz przeprowadzanie kontroli metrologicznych tego urządzenia. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nieterminowego sporządzenia analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz uzyskania opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku w zakresie zasadności lokalizacji fotoradaru.

III. Opis stanu faktycznego

1. Lokalizacja, sposób oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenie rejestrujące

Opis stanu faktycznego

1.1. Na terenie gminy Mały Płock zainstalowano – od września 2005 r. – wyłącznie jedno stacjonarne urządzenie rejestrujące pomiar prędkości pojazdów w ruchu drogowym, usytuowane na drodze krajowej nr 63 w Małym Płocku przy ul. Jana Kochanowskiego 15. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011-2013 (trzy kwartały), w Małym Płocku oraz na pozostałym terenie gminy, Straż Gminna nie instalowała jakichkolwiek innych urządzeń tego typu (przenośnych lub umieszczonych w pojeździe). [Dowód: akta kontroli, str. 4-5 i 44-51]

Komendant Straży Gminnej w dniu 14 czerwca 2013 r. – po uzyskaniu od Komendanta Powiatowego Policji w Kolnie danych o zaistniałych zdarzeniach drogowych – sporządził analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na odcinku drogi krajowej nr 63 obejmującej po 500 m drogi w obydwu kierunkach od miejsca zainstalowania fotoradaru w miejscowości Mały Płock. W analizie zawarto dane wymagane w § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 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, które dotyczyły:

– analizy zaistniałych w ostatnich trzech latach zdarzeń drogowych na tym odcinku drogi (nie odnotowano żadnych tego typu zdarzeń),

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

² Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r.

³ Dz. U z 2013 r. poz. 366. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 14 marca 2013 r.”

- obowiązującej dopuszczalnej prędkości w obszarze zabudowanym (50 km/h),
- kategorii drogi wraz ze średnim dobowym natężeniem ruchu drogowego na tej drodze (5.397 pojazdów), wg pomiaru dokonanego w 2010 r. przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w miejscowości Borkowo leżącej na tej samej drodze w odległości około 7 km od fotoradaru,
- zlokalizowanych obiektów użyteczności publicznej w odległości do 500 m od fotoradaru (dwa przystanki autobusowe, dwa skrzyżowania, szkoła podstawowa, gimnazjum, boisko, ośrodek zdrowia i sklep),
- informacji o zainstalowanych na drodze w odległości do 1000 m od fotoradaru innych urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów (nie instalowano).

Ponadto przed zainstalowaniem fotoradaru, Urząd posiadał zgodę (z 24 sierpnia 2005 r.) organu zarządzającego ruchem i zarazem zatwierdzającego projekt organizacji ruchu, tj. GDDKiA na lokalizację fotoradaru w Małym Płocku przy ul. J. Kochanowskiego 15.

[Dowód: akta kontroli, str. 6-10]

Na wniosek Komendanta Staży Gminnej w Małym Płocku z dnia 11 czerwca 2013 r. (uzupełniony na żądanie Policji 1 lipca 2013 r. o podstawę prawną wniosku i miejsce lokalizacji fotoradaru), Komendant Wojewódzki Policji w Białymstoku 8 lipca 2013 r. wydał pozytywną opinię w zakresie zasadności lokalizacji stacjonarnego urządzenia rejestrującego w Małym Płocku przy ul. Jana Kochanowskiego 15. Przed jej wydaniem, Policja przeprowadziła lustrację odcinka drogi krajowej nr 63 na długości 500 m w obydwu kierunkach od fotoradaru, a następnie dokonała analizy zasadności ustawienia w tym miejscu tego urządzenia. [Dowód: akta kontroli, str. 16-21]

1.2. Warunki lokalizacji fotoradaru oraz sposób jego oznakowania i dokonywania pomiarów były zgodne z wymogami § 2 ust. 2 oraz §§ 3, 4, 5, 6 i 7 rozporządzenia z 14 marca 2013 r., a także załącznika nr 1 w części 5 i załącznika nr 4 w części 14 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 drogach⁴ I tak:

- na całej długości drogi krajowej nr 63 w obszarze zabudowanym miejscowości Mały Płock (o długości około 1.300 m), na której obowiązuje dopuszczalna prędkość 50 km/h, zainstalowano dobrze widoczny, jeden stacjonarny fotoradar, usytuowany na wysokości budynku Urzędu Gminy po prawej stronie drogi (w kierunku Łomży) – w odległości 2,40 m od krawędzi jezdni,
- fotoradar jest poprzedzony w obu kierunkach znakami drogowymi D-51 (automatyczna kontrola prędkości), umieszczonymi w odległości około 180 m od urządzenia rejestrującego, stosownie do wymagań określonych w załączniku nr 1 rozporządzenia z 22 czerwca 2011 r.,
- obudowa fotoradaru (wykonana ze stalowej blachy o grubości 3 mm i zamykana na klucz), zamontowana na maszcie stalowym o wysokości 2,77 m, zapewnia zabezpieczenie przed dostępem osób nieuprawnionych do jego wnętrza i do elementów regulacyjnych, zgodnie z postanowieniami: § 5 rozporządzenia z 14 marca 2013 r., oraz 10 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym(...)⁵. Obudowa ta odpowiada także wymaganiom określonym w świadectwach legalizacji,
- fotoradar dokonuje pomiaru prędkości za pomocą technik utrwalania obrazów, w odległości od 10 do 50 m od masztu, w przypadku naruszeń polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości (50 km/h) o minimum 31 km/h w godzinach od 5.00 do 23.00 oraz o 21 km/h w godz. 23.00 – 5.00 (60 km/h), z wartością postępującą (progim) co 1 km. Na przykład w dniu 16 października 2013 r. (do godz. 23.00), fotoradar zarejestrował trzy przypadki przekroczenia dopuszczalnej prędkości o odpowiednio: 31, 35 i 40 km/h,
- czas dokonywania czynności z zakresu kontroli prędkości pojazdów za pomocą fotoradaru były co miesiąc uzgadniane z Komendantem Powiatowym Policji w Kolnie, zgodnie z § 3 pkt 6

⁴ Dz. U. Nr 133, poz. 772. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 22 czerwca 2011 r.”

⁵ Dz. U. Nr 225, poz. 1663 Rozporządzenie w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, oraz szczegółowego zakresu badań i sprawdzeń wykonywanych podczas prawnej kontroli metrologicznej tych przyrządów pomiarowych.

porozumienia z dnia 29 kwietnia 2005 r., zawartego pomiędzy Komendantem Powiatowym Policji w Kolnie, a Wójtem Gminy. Na przykład w I kwartale 2013 r. fotoradar był włączony przez 58 dni (po 15 dni w styczniu i marcu oraz 28 dni w lutym), w II kwartale 2013 r. – przez 39 dni (13 dni w kwietniu, 7 – w maju i 19 w czerwcu), a w III kwartale 2013 r. – 10 dni (wyłącznie w sierpniu). [Dowód: akta kontroli, str. 64 i 42-43 oraz 44-54]

Wójt Gminy wyjaśnił, że „*stosunkowo nieduża liczba dni funkcjonowania fotoradaru w poszczególnych kwartałach wynika głównie z faktu, że dwóch strażników gminnych nie jest w stanie wykonać terminowo wszystkich czynności związanych z wymierzeniem kar grzywny w drodze mandatu karnego osobom dopuszczającym się wykroczeń drogowych, w przypadku gdy urządzenie to jest włączone przez wszystkie dni danego miesiąca. Na ten stan rzeczy mają również wpływ realizowane przez strażników inne zadania związane z utrzymaniem ładu i porządku publicznego na terenie gminy oraz ich absencje związane z urlopami oraz chorobami, co sprawia, że na przykład w okresie od lipca do września 2013 r., fotoradar był włączony tylko przez 10 dni*”. [Dowód: akta kontroli, str. 14-15]

1.3. W latach 2011–2013 (trzy kwartały) w Straży Gminnej zatrudniano dwóch strażników (na stanowisku komendanta oraz inspektora), którzy, zgodnie z zapisami art. 129e ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶, posiadają (od stycznia 2009 r.) aktualne upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego oraz do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane przez Komendanta Powiatowego Policji w Kolnie, po ukończeniu przez nich szkolenia podstawowego dla strażników gminnych (miejskich).

[Dowód: akta kontroli, str. 36-41]

1.4. Urząd oraz Straż Gminna nie przeprowadzały analiz porównawczych lokalnego stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w okresie przed i po zainstalowaniu fotoradaru, ponieważ – jak wyjaśnił Wójt Gminy – „*nie było takiej potrzeby, gdyż stan bezpieczeństwa na drodze krajowej Nr 63 na terenie Małego Płocka jest dobrze nam znany i nie zmienia się od wielu lat. Stwierdzenie to wynika z faktu, iż od momentu objęcia przeze mnie funkcji wójta, tj. od 2003 r. do końca trzeciego kwartału 2013 r., na tym odcinku drogi nie odnotowano żadnego wypadku drogowego – co jest w mojej ocenie związane z zainstalowaniem fotoradaru i ograniczeniem dopuszczalnej prędkości*”. [Dowód: akta kontroli, str. 14-15 i 57]

W okresie objętym kontrolą na drodze krajowej Nr 63, w odległości do 500 m w obydwu kierunkach od fotoradaru, nie odnotowano żadnych zdarzeń drogowych. Nie stwierdzono także jakichkolwiek przypadków uszkodzenia fotoradaru. [Dowód: akta kontroli, str. 55 i 57]

W latach 2011–2013 (trzy kwartały) do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek dotyczący instalacji, przeniesienia lub likwidacji fotoradaru. Urząd jak i Straż Gminna nie podejmowały również jakichkolwiek działań dotyczących przygotowania nowych lokalizacji dla stacjonarnych urządzeń systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym. [Dowód: akta kontroli, str. 57 i 56]

Wójt Gminy wyjaśnił, „*nie było potrzeby podejmowania działań dotyczących przygotowania nowych lokalizacji dla stacjonarnych urządzeń systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, ponieważ dotychczas funkcjonujący fotoradar w pełni spełnia swoje zadanie w zakresie utrzymania pożądanego stanu bezpieczeństwa drogowego na odcinku drogi krajowej Nr 63. Natomiast na pozostałych lokalnych drogach ruch jest niewielki i tym samym nie ma uzasadnienia dla takich przedsięwzięć*”. [Dowód: akta kontroli, str. 14-15]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieterminowym sporządzeniu analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz uzyskaniu opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku w zakresie zasadności lokalizacji fotoradaru. Analizę bowiem sporządzono 14 czerwca 2013 r., a opinię uzyskano 8 lipca 2013 r., tj. odpowiednio 14 i 38 dni po terminie określonym w § 10 ust. 1 rozporządzenia z 14 marca 2013 r. Przy czym, działania dotyczące sporządzenia i uzyskania ww. dokumentów rozpoczęto dopiero po otrzymaniu 7 czerwca 2013 r. pisma od Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, przypominającego Komendantowi Straży Gminnej o obowiązku posiadania takiej dokumentacji. W dniach od 1 czerwca do 7 lipca 2013 r., tj. w okresie kiedy fotoradar funkcjonował bez wymaganej opinii Komendanta Wojewódzkiego

Ustalone
nieprawidłowości

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137.

Policji, Straż Gminna ujawniła za pomocą tego urządzenia 108 wykroczeń drogowych i wystawiła 108 mandatów karnych na kwotę 30.000 zł. [Dowód: akta kontroli, str. 7 i 13 oraz 61-63]

Wójt Gminy wyjaśnił, że „nieterminowe sporządzenie analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego i uzyskanie opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku w zakresie zasadności lokalizacji fotoradaru wynikało z przeoczenia obowiązującego terminu w tym zakresie”.

[Dowód: akta kontroli, str. 14-15]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Urzędu i Straży Gminnej w zakresie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenie rejestrujące.

2. Legalność używanych przez straż gminną urządzeń pomiarowych w zakresie pomiaru prędkości pojazdów

Opis stanu faktycznego

Fotoradar podlegał kontroli metrologicznej zgodnie z wymogami określonymi w art. 8 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1-3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁷ oraz § 30 ust. 1 i § 31 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 listopada 2007 r. w sprawie wymagań, którym powinny odpowiadać przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym (...)⁸. Urządzenie to posiada bowiem:

- bezterminową decyzję Prezesa Głównego Urzędu Miar z 8 października 2001 r. (zmienioną 23 kwietnia i 22 grudnia 2003 r.), zatwierdzającą jego typ (tj. radarowy przyrząd do pomiaru prędkości pojazdów o oznaczeniu fabrycznym „FOTORAPID”) oraz znak typu (RP T 01 185). Zgodnie z zatwierdzoną charakterystyką tego urządzenia, jego zakres pomiarowy mieści się w przedziale od 20 do 250 km/h, wartość działki elementarnej wynosi 1 km/h, kąt pomiaru wyznaczono na 22° do kierunku ruchu pojazdów, a odporność na temperaturę określono w granicach od – 30°C do + 60°C;
- świadectwo legalizacji pierwotnej z dnia 12 kwietnia 2005 r., zawierające m.in. ww. charakterystykę urządzenia oraz coroczne świadectwa legalizacji ponownej (z dnia 17 marca 2006 r., 29 marca 2007 r., 2 kwietnia 2008 r., 12 lutego 2009 r., 26 lutego 2010 r., 2 lutego 2011 r., 23 lutego 2012 r. i 25 stycznia 2013 r.) wydane przez dyrektora Okręgowego Urzędu Miar w Warszawie. Oznaczenie fabryczne urządzenia („FOTORAPID”) oraz jego numer (0061) zapisane w świadectwach legalizacji są zgodne z danymi zawartymi na tabliczce znamionowej fotoradaru. Ponadto urządzenie pomiarowe jest zabezpieczone plombą oraz dwoma naklejkami z cechą Urzędu Miar umieszczonymi na bloku kamery i komputera.

[Dowód: akta kontroli, str. 22-35 i 64]

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie legalności używanego przez straż gminną fotoradaru.

3. Wielkość i sposób wykorzystania kwot z tytułu nałożonych kar grzywny w drodze mandatu karnego w sprawach o naruszenia związane z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości, ujawnionych za pomocą fotoradaru

W latach 2011–2012 Straż Gminna nałożyła odpowiednio 718 i 824 mandaty za wykroczenia drogowe ujawnione za pomocą fotoradaru na kwotę kolejno 176.530 zł i 211.100 zł oraz odpowiednio 133 i 242 mandaty na podstawie art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1069.

⁸ patrz przypis 5.

Kodeks wykroczeń⁹ (na kwotę 45.100 zł i 97.150 zł), tj. za niewskazanie przez właściciela pojazdu komu powierzył pojazd do kierowania w czasie popełnienia wykroczenia drogowego¹⁰.

Dochody zrealizowane z tytułu:

–816 mandatów w 2011 r. wyniosły 212.825 zł, co odpowiadało 96,0% całkowitej kwoty wynikającej z nałożonych mandatów,

–998 mandatów w 2012 r. wyniosły 290.632 zł, co odpowiadało 94,4% całkowitej kwoty.

Niepełna realizacja tych dochodów była spowodowana głównie niezakończoną realizacją tytułów wykonawczych przez urzędy skarbowe (10 mandatów z 2011 r. i 50 z 2012 r.) oraz skierowaniem wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń drogowych do Sadu Rejonowego w Łomży VII Zamiejscowego Wydziału Karnego w Kolnie, w związku z odmową przyjęcia wystawionego mandatu karnego (odpowiednio 23 i 15 mandatów na kwotę 6.250 zł i 4.100 zł – wpływy z tych mandatów nie stanowią dochodów Gminy). [Dowód: akta kontroli, str. 58, 65-69]

Prowadzona przez Urząd ewidencja księgową nie pozwala na wyodrębnienie dochodów z mandatów za wykroczenia w ruchu drogowym ujawnione przy pomocy urządzeń rejestrujących oraz wydatków określonych w art. 20d ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹. Uzyskane przez Urząd w latach 2011-2012 wpływy z mandatów za wykroczenia drogowe ujawnione za pomocą fotoradaru oraz na podstawie art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń w łącznej wysokości 193.182 zł i 290.421 zł, stanowiły odpowiednio 55,1% i 99,7% wydatków poniesionych na remont dróg, utrzymanie i funkcjonowanie infrastruktury drogowej oraz na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego związanego z oświetleniem drogi krajowej Nr 63 i dróg lokalnych (350.328 zł i 291.196 zł), co wypełniało dyspozycję zawartą w art. 20d ww. ustawy.

[Dowód: akta kontroli, str. 59-60]

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku.

Białystok, dni 27 listopada 2013 r.

Kontroler
Janusz Zawirski
główny specjalista kontroli
państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa

.....
podpis

.....
podpis

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.

¹⁰ W każdym z tych przypadków właściciel pojazdu wyraził pisemną zgodę na ukaranie go grzywną w drodze mandatu karnego. W pozostałych przypadkach (tj. 32 w 2011 r. i 63 w 2012 r.), w których właściciel pojazdu nie wskazał kierującego popełniającego wykroczenie i nie wyraził pisemnej zgody na ukaranie go mandatem karnym z art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń, Komendant Straży Gminnej kierował wnioski o ukaranie do Sądu Rejonowego w Łomży – VII Zamiejscowy Wydział Karny w Kolnie (bez wystawiana mandatu).

¹¹ patrz przypis 3.