



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4113-02-03/2013

D/13/508

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/13/508 – Prawidłowość realizacji zadań przez straż 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 87275 z dnia 29 października 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka, w której przeprowadzono kontrolę	Urząd Miasta Kolno, 18-500 Kolno ul. Wojska Polskiego 20 (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Duda, Burmistrz Miasta Kolno (zwany dalej „Burmistrzem”) [Dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

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

Ocenę pozytywną uzasadniają: prawidłowe zlokalizowanie i oznakowanie fotoradaru oraz sposób dokonywania pomiarów prędkości pojazdów oraz przeprowadzanie kontroli metrologicznych tego urządzenia. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na dokonywaniu przez Straż Miejską w Kolnie pomiarów prędkości pojazdów za pomocą fotoradaru w okresie od 10 do 24 czerwca 2011 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące³ – regulującego m.in. szczegółowe warunki wykonywania przez strażników miejskich (gminnych) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego przy wykorzystaniu przenośnych urządzeń rejestrujących.

III. Opis stanu faktycznego

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

1.1. Na terenie miasta Kolno w latach 2011–2013 (trzy kwartały) Straż Miejska korzystała (od grudnia 2007 r.) wyłącznie z przenośnego urządzenia rejestrującego pomiar prędkości pojazdów w ruchu drogowym (zwanego dalej „fotoradarem”). Urządzenie to było ustawiane (od 22 czerwca 2011 r. do dnia zakończenia kontroli NIK) na jedynej drodze krajowej nr 63 w Kolnie przy ul. Księcia Janusza 54. Ponadto w dniach od 10 do 21 czerwca 2011 r. fotoradar ustawiano przy ul. Sportowej w Kolnie (droga powiatowa), na odcinku gdzie obowiązywało ograniczenie prędkości do 40 km/h (po 21 czerwca 2011 r. na tej ulicy nie ustawiano fotoradaru). W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2011–2013 (trzy kwartały), Straż Miejska w Kolnie nie instalowała jakichkolwiek innych urządzeń tego typu (stacjonarnych lub umieszczonych w pojeździe). [Dowód: akta kontroli, str. 5 i 31-59]

Przed ustawieniem fotoradaru:

– w okresie od 10 do 24 czerwca 2011 r. przy ul. Sportowej i Księcia Janusza, Straż Miejska posiadała zatwierdzone przez zarządców dróg i uzgodnione z Policją okresowe projekty stałej organizacji ruchu na tych ulicach w części dotyczącej m.in. miejsc usytuowania fotoradaru,

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 października 2013 r.

³ Dz. U. Nr 133, poz. 770.

–poczynając od 26 lipca 2011 r. Straż Miejska posiada zatwierdzony przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad i uzgodniony z Policją aktualny projekt organizacji ruchu na drodze krajowej nr 63, który przewiduje usytuowanie fotoradaru na ulicy Księcia Janusza nr 54 po prawej stronie drogi (w kierunku Łomży). [Dowód: akta kontroli, str. 6-30]

1.2. Warunki lokalizacji fotoradaru (przy ul. Księcia Janusza 54) oraz sposób jego oznakowania i dokonywania pomiarów były zgodne z wymogami § 6, § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące⁴ z dnia 14 marca 2013 r. oraz załącznika nr 1 w części 5 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 drogach⁵. I tak:

- na całej długości drogi krajowej nr 63 w obszarze zabudowanym w miejscowości Kolno (o długości około 3 km), na której obowiązuje dopuszczalna prędkość 50 km/h, ustawiono dobrze widoczny, jeden przenośny fotoradar, usytuowany na trawniku przy ul. Księcia Janusza 54 po prawej stronie drogi (w kierunku Łomży) – w odległości 1,5 m od krawędzi jezdni i 0,6 m od chodnika dla pieszych (fotoradar w okresie objętym kontrolą nie uległ jakimkolwiek uszkodzeniom),
- w odległości do 1000 m od fotoradaru nie zainstalowano innych urządzeń rejestrujących prędkość pojazdów (w tym urządzeń stacjonarnych),
- fotoradar był poprzedzony w obydwu kierunkach znakami drogowymi D-51 (automatyczna kontrola prędkości) – wraz z tabliczkami o treści: „na odcinku 700 m”, umieszczonymi w odległości około 350 m od fotoradaru, stosownie do wymagań określonych w załączniku nr 1 rozporządzenia z 3 lipca 2003 r. Każdorazowo, po zakończeniu dokonywania pomiarów prędkości za pomocą fotoradaru, znaki D-51 były zdejmowane, zgodnie z wymogami projektu stałej organizacji ruchu z dnia 26 lipca 2011 r.,
- w odległości do 500 m od fotoradaru – oprócz budynków mieszkalnych usytuowanych wzdłuż ulicy Księcia Janusza – znajdują się: dwa przejścia dla pieszych, przystanek autobusowy, dwa skrzyżowania (w tym jedno w odległości 70 m), Gimnazjum, Zespół Szkół Technicznych oraz 3 sklepy,
- fotoradar dokonywał pomiaru prędkości za pomocą technik utrwalania obrazów, w odległości od 10 do 20 m od jego usytuowania, w przypadku naruszeń polegających na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości (50 km/h) o minimum 17 km/h w godzinach od 5.00 do 23.00, z wartością postępującą (progiem) co 1 km. Na przykład w dniu 30 października 2013 r. (od godz. 8.00 do godz. 11.00), fotoradar zarejestrował 8 przypadków przekroczenia dopuszczalnej prędkości odpowiednio o: 18, 17, 21, 18, 57, 20, 17 i 23 km/h,
- czas i miejsce dokonywania czynności z zakresu kontroli prędkości pojazdów za pomocą fotoradaru były co miesiąc uzgadniane z Komendantem Powiatowym Policji w Kolnie. Na przykład w I kwartale 2013 r. fotoradar był włączony przez 62 dni (po 20 dni w styczniu i lutym oraz 22 dni w marcu), w II kwartale 2013 r. – przez 66 dni (24 dni w kwietniu oraz po 21 dni w maju i czerwcu), a w III kwartale 2013 r. – 63 dni (po 22 dni w lipcu i sierpniu oraz 19 dni we wrześniu). W każdym z tych dni fotoradar dokonywał pomiarów prędkości pojazdów około trzy godziny dziennie. Ponadto Komendant Powiatowy Policji w Kolnie przed wydaniem zgody na lokalizację fotoradaru przy ul. Księcia Janusza 54 dokonał w 2007 r. analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, z której wynikało, że usytuowanie tam tego urządzenia jest zasadne. [Dowód: akta kontroli, str. 5, 31-59 i 98-99 oraz 102-106 i 111]

1.3. W latach 2011–2013 (I kwartał) w Straży Miejskiej zatrudniano sześciu strażników (w tym komendanta), a od marca 2013 r. – trzech strażników. Wszyscy strażnicy, zgodnie z zapisami art. 129e ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶, posiadali (od 2009 r.) aktualne upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego oraz do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane przez Komendanta Powiatowego

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 366. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 14 marca 2013 r.”

⁵ Dz. U. Nr 133, poz. 772. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 22 czerwca 2011 r.”

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

Policji w Kolnie, po ukończeniu przez nich szkolenia podstawowego dla strażników gminnych (miejskich). [Dowód: akta kontroli, str. 60-71]

1.4. W latach 2011–2013 (trzy kwartały) do Urzędu nie wpłynął żaden wniosek dotyczący instalacji, przeniesienia lub likwidacji fotoradaru. Urząd wraz ze Strażą Miejską podjął natomiast w 2012 r. działania dotyczące przygotowania lokalizacji dla stacjonarnego urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym w Kolnie przy ul. Księcia Janusza 29. I tak:

- na wniosek Komendanta Straży Miejskiej z 24 lutego 2012 r., Komenda Powiatowa Policji w Kolnie 12 kwietnia 2012 r. opracowała analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na ulicy Księcia Janusza. W dokumencie tym zapisano m.in., że „cykliczne pomiary prędkości z użyciem fotoradaru mobilnego, będącego na wyposażeniu Straży Miejskiej w Kolnie (które rozpoczęto w grudniu 2007 r.) wpłynęły na zmniejszenie liczby zaistniałych zdarzeń drogowych do jednej kolizji w 2010 r”. Jednocześnie stwierdzono, iż w latach 2007-2009 odnotowano na tym odcinku drogi odpowiednio 8, 4 i 4 kolizje i po jednym wypadku drogowym, w których jedna osoba zginęła, a dwie zostały ranne. Zdarzenia te były spowodowane niezachowaniem przez kierujących bezpiecznej odległości oraz nie udzieleniem pierwszeństwa przejazdu;
- w dniu 20 lipca 2012 r. Burmistrz wystąpił do Głównego Inspektora Transportu Drogowego (GITD) z wnioskiem o wyrażenie zgody na lokalizację stacjonarnego urządzenia rejestrującego przekroczenie prędkości pojazdów na odcinku ul. Księcia Janusza w Kolnie. Do wniosku dołączono ww. analizę stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz mapę odcinka drogi krajowej nr 63 (ul. Księcia Janusza);
- w dniu 10 grudnia 2012 r. GITD nie wyraził zgody na tę lokalizację. W uzasadnieniu tego stanowiska napisano, że żadne zdarzenie drogowe, które miało miejsce na ul. Księcia Janusza w ostatnich trzech latach nie zostało spowodowane niedostosowaniem prędkości do warunków ruchu, lecz było wynikiem niezachowania bezpiecznej odległości oraz nie udzielenia pierwszeństwa przejazdu. Ponadto stwierdzono, że „brak pozytywnego stanowiska GITD, nie ogranicza możliwości dokonywania przez Straż Miejską czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących”. [Dowód: akta kontroli, str. 72-77]

1.5. Urząd oraz Straż Miejska nie przeprowadzały analiz porównawczych lokalnego stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w okresie przed i po zainstalowaniu fotoradaru, ponieważ – jak wyjaśnił Burmistrz – „nie było takiej potrzeby, gdyż analizę tę na nasz wniosek sporządziła 12 kwietnia 2012 r. Komenda Powiatowa Policji, z której wynika, że fotoradar bezpośrednio wpłynął na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na głównej drodze w Kolnie”. Rozporządzenie z 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (jak i wcześniejsze w tej sprawie z 17 czerwca 2011 r.) wymaga analizy stanu bezpieczeństwa w przypadku lokalizacji stacjonarnych urządzeń rejestrujących. [Dowód: akta kontroli, str. 78]

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dokonywaniu przez Straż Miejską w Kolnie pomiarów prędkości pojazdów za pomocą fotoradaru na ul. Sportowej i na ul. Księcia Janusza 54 w okresie od 10 do 24 czerwca 2011 r. Pomiarów tych dokonywano bowiem przed dniem 28 czerwca 2011 r., w którym weszło w życie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (wydane na podstawie art. 129h ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym) – regulujące m.in. szczegółowe warunki wykonywania przez strażników miejskich (gminnych) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych urządzeń rejestrujących. W okresie od 10 do 24 czerwca 2011 r., Straż Miejska zarejestrowała 182 przekroczenia dopuszczalnej prędkości od 20 do 61 km/h, z tego: nałożyła 69 mandatów na kwotę 12.300 zł, a w pozostałych 113 przypadkach pouczyła kierowców (93) lub odstąpiła od ukarania (20). [Dowód: akta kontroli, str. 31 i 79-84]

Burmistrz wyjaśnił, że „dokonywanie przez strażników miejskich pomiarów prędkości pojazdów za pomocą fotoradaru, przed wejściem w życie przepisów wykonawczych do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym, było spowodowane błędnym przekonaniem byłego komendanta Straży Miejskiej w Kolnie, który pełnił tę funkcję do 30 czerwca 2012 r.,

Ustalone
nieprawidłowości

że posiadając od 10 czerwca 2011 r. zatwierdzoną przez zarządców dróg i uzgodnioną z Policją organizację ruchu na ulicy Sportowej i od 15 czerwca 2011 r. na ul. Księcia Janusza może dokonywać pomiarów prędkości na tych ulicach bez oczekiwania na wejście w życie przepisów wykonawczych. Jednocześnie wyjaśniam, że w momencie, kiedy dowiedziałem się o prowadzonych przez strażników miejskich kontrolach prędkości, niezwłocznie nakazałem ich zaprzestanie oraz przerwanie wystawiania mandatów za zarejestrowane wykroczenia. Stąd też od 25 czerwca 2011 r., kontroli tych nie wykonywano i nie nakładano mandatów, ograniczając się do pouczeń i odstąpień od ich nakładania”. [Dowód: akta kontroli, str. 78]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Urzędu i Straży Miejskiej w zakresie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez przenośne 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:

- ważną do 18 września 2016 r. decyzję Prezesa Głównego Urzędu Miar z 18 września 2006 r. (zmienioną 19 czerwca 2007 r. w części dotyczącej charakterystyki typu), zatwierdzającą jego typ (tj. radarowy przyrząd do pomiaru prędkości pojazdów o oznaczeniu fabrycznym „Multanova 6F”) oraz znak typu (PLT 06208). Zgodnie z zatwierdzoną charakterystyką tego urządzenia, jego zakres pomiarowy mieści się w przedziale od 25 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 – 10°C do + 50°C;
- świadectwo legalizacji pierwotnej z dnia 16 listopada 2007 r., zawierające m.in. ww. charakterystykę urządzenia;
- coroczne świadectwa legalizacji ponownej (z dnia: 17 listopada 2008 r., 25 listopada 2010 r., 13 lipca 2010 r., 13 lipca 2011 r., 7 marca 2012 r. i 27 marca 2013 r.) wydane przez dyrektora Okręgowego Urzędu Miar w Katowicach i Łodzi. Oznaczenie fabryczne urządzenia („Multanova 6F”) oraz jego numer (10-07-2768) zapisane w świadectwach legalizacji są zgodne z danymi zawartymi na tabliczce znamionowej fotoradaru. Ponadto urządzenie pomiarowe jest zabezpieczone plombą z cechą Urzędu Miar umieszczoną na jego obudowie.

[Dowód: akta kontroli, str. 85-97]

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 Miejską 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 2011–2013 (trzy kwartały) Straż Miejska nałożyła odpowiednio 1.694, 1.964 i 786 mandatów za wykroczenia drogowe ujawnione za pomocą fotoradaru na kwotę kolejno 241.850 zł, 270.700 zł i 103.450 zł oraz odpowiednio 136, 285 i 195 mandatów na podstawie art. 96 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁹ (na kwotę 31.050 zł, 59.550

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 1069.

⁸ 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.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 482 ze zm.

i 44.590 zł), tj. za niewskazanie przez właściciela pojazdu komu powierzył pojazd do kierowania w czasie popełnienia wykroczenia drogowego¹⁰.

Dochody zrealizowane z tytułu:

- 1.765 mandatów w 2011 r. wyniosły 262.503 zł, co odpowiadało 96,2% całkowitej kwoty wynikającej z nałożonych mandatów,
- 2.155 mandatów w 2012 r. wyniosły 315.750 zł, co odpowiadało 95,6% całkowitej kwoty wystawionych mandatów.

Niepełna realizacja tych dochodów była spowodowana: niezakończoną realizacją tytułów wykonawczych przez urzędy skarbowe (37 mandatów z 2011 r. i 89 z 2012 r.), 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 2 mandaty na kwotę 3.700 zł i 200 zł – wpływy z tych mandatów nie stanowią dochodów Miasta Kolno) oraz anulowaniem odpowiednio 5 i 3 mandatów na kwotę 1.100 zł i 350 zł z powodu błędnego ich wystawienia (7) i zgonu sprawcy wykroczenia (1).

Oprócz opisanych powyżej mandatów, Straż Miejska w latach 2011–2012 nałożyła kolejno 4 i 5 mandatów za inne wykroczenia związane z nieprzestrzeganiem ładu i porządku publicznego na łączną kwotę 700 zł. [Dowód: akta kontroli, str. 100, 107-110]

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 wysokości 256.298 zł i 322.370 zł, stanowiły odpowiednio 26,7% i 57,5% wydatków poniesionych na remonty i budowę dróg (960.436 zł i 560.786 zł), co wypełniało dyspozycję zawartą w art. 20d ww. ustawy [Dowód: akta kontroli, str. 101]

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, dnia 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

¹⁰ W każdym z tych przypadków właściciel pojazdu wyraził pisemną zgodę na ukaranie go grzywną w drodze mandatu karnego. W pozostałych przypadkach (tj. 17 w 2011 r., 72 w 2012 r. i w 5 w trzech kwartałach 2013 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 Miejskiej kierował wnioski o ukaranie do Sądu Rejonowego w Łomży – VII Zamiejscowy Wydział Karny w Kolnie (bez wystawiania mandatów).

¹¹ Przepis Nr 3.