



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4113-01-02/2013

D/13/504

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE





## 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 w Bydgoszczy
Kontroler	Jacek Kalas, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 86173 z dnia 06.06.2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Straż Miejska, 87 – 100 Toruń
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie od 10.11.2010 r. do 15.06.2011 r. p.o. Komendanta Straży Miejskiej był Piotr Wachek.  Od 15.06.2011 r. p.o. Komendanta <sup>1</sup> został Mirosław Bartulewicz.  Z dniem 01.07.2012 r. Mirosław Bartulewicz został mianowany Komendantem (zwany dalej Komendantem).  (dowód: akta kontroli str. 3 - 10)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Straż Miejska w Toruniu (zwana dalej Strażą) prawidłowo wykonała zalecenia pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z 26.08.2010 r.

W związku z ustawą z 29.10.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup> Komendant podjął prawidłową decyzję o zawieszeniu od dnia 01.01.2011 r. kontroli, o której mówi art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>4</sup>, do czasu ogłoszenia przez ministra właściwego ds. transportu przepisów wykonawczych dotyczących m.in.:

<sup>1</sup> Powierzenia obowiązków wystawiono 16.06.2011 r.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

<sup>3</sup> Dz.U. nr 225, poz. 1466.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2005 r. nr 108 poz. 908 j.t. ze zm.

- szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, z użyciem urządzeń rejestrujących;
- obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli.

Minister właściwy ds. transportu ogłosił powyższe przepisy z dniem 28.06.2011 r.<sup>5</sup>. Straż podjęła kontrolę ruchu drogowego, zawieszoną w styczniu 2011 r., w dniu 06.06.2011 r. Działania te były efektem „wykonania” jednej z przesłanek zawieszenia kontroli tj. zainstalowania przez Miejski Zarząd Dróg (zwany dalej MZD) w maju 2011 r. znaków D – 51 (automatyczna kontrola prędkości). Stawianie tych znaków w maju 2011 r. było w ocenie NIK niezgodne z obowiązującymi przepisami. W Toruniu, warunki<sup>6</sup> dla wprowadzenia stałej organizacji ruchu w związku z instalacją znaków D – 51, spełniono dopiero z dniem 04.06.2012 r. Do tego czasu realizowane przez Straż czynności kontrole, z użyciem urządzeń rejestrujących, należało uznać jako nielegalne.

NIK pozytywnie ocenia działania Komendanta Straży dot. zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu na drogach Torunia.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Efekty oraz działania podejmowane w celu realizacji wniosków pokontrolnych NIK „Funkcjonowanie straży gminnych (miejskich) P/10/167”.

Opis stanu faktycznego

W wystąpieniu pokontrolnym<sup>7</sup> skierowanym do ówczesnego Komendanta NIK wniosła o:

1. Przestrzeganie wymogu wystawiania mandatów karnych w terminie określonym w art. 97 § 1 ustawy z dnia 24.08.2001 r. Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia<sup>8</sup>;
2. Opracowanie polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych, stosownie do wymogu § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.04.2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakimi powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych<sup>9</sup>;
3. Zaniechanie stosowania ulg w spłacie należności przypadających Gminie Miasta Toruń z tytułu nałożonych przez Straż Miejską mandatów karnych, a także prowadzenia analitycznej ewidencji należności przypadającej gminie Toruń;
4. Przestrzeganie uzgodnionych z Komendantem Miejskim Policji w Toruniu (zwany dalej Komendantem Policji) tygodniowych harmonogramów pracy fotoradaru;

<sup>5</sup> Dz.U. nr 133 poz. 770 i 772.

<sup>6</sup> Zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 23.09.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz.U. z 2003 r. nr. 177 poz. 1729) – zwane dalej rozporządzeniem z 23.09.2003 r.

<sup>7</sup> LBY-4101-04-02/2010 P/10/167 z 26.08.2010 r.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2008 nr. 133 poz. 848 j.t.

<sup>9</sup> Dz.U. nr 100, poz. 1024

5. Rozważenie ustalenia procedur sporządzania, obiegu i nadzoru nad dokumentowaniem przebiegu służby, rejestracji podejmowanych interwencji, ewidencji sygnałów o zdarzeniach oraz archiwizacji zgłoszeń telefonicznych i ustnych;
6. Przestrzeganie wymogów ustawy o zamówieniach publicznych przy prowadzeniu postępowań dotyczących udzielania zamówień, w tym zapewnienie zgodności zawieranych umów z ustaleniami przyjętych ofert oraz dokonywanie w dokumentacji postępowań pisemnych potwierdzeń zamieszczenia informacji o wyborze oferty.

(dowód: akta kontroli str. 11 – 20)

Kontrolując sposób wykorzystania powyższych wniosków stwierdzono, że:

#### Ad. 1

Kontroli poddano dwa pełne miesiące tj. wrzesień 2011 r. i wrzesień 2012 r.

We wrześniu 2011 r. Straż Miejska zarejestrowała 747 wykroczeń dot. przekroczenia prędkości w ruchu drogowym zakończonych wystawieniem mandatu. We wszystkich przypadkach okres od ujawnienia wykroczenia do dnia ukarania nie przekroczył 180 dni.

We wrześniu 2012 r. Straż zarejestrowała 383 wykroczenia dot. przekroczenia prędkości w ruchu drogowym zakończone wystawieniem mandatu. We wszystkich przypadkach okres od ujawnienia wykroczenia do dnia ukarania nie przekroczył 180 dni.

(dowód: akta kontroli str. 21 – 55)

#### Ad. 2

Zatwierdzone zostało Zarządzenie nr 7/2010 z dnia 02.09.2010 r. „*W sprawie zasad ochrony danych osobowych przetwarzanych w Komendzie Straży Miejskiej w Toruniu*” wraz z załącznikami:

- a) „*Polityka bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Komendzie Straży Miejskiej w Toruniu*”.
- b) „*Instrukcja zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych w Komendzie Straży Miejskiej w Toruniu*”.

(dowód: akta kontroli str. 56 – 89)

#### Ad. 3

Od dnia 01.01.2011 r. decyzję w sprawie zastosowania ulgi podejmował, na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Torunia (zwanego dalej Prezydentem), dyrektor Wydziału Ochrony Ludności Urzędu Miasta Torunia (zwanego dalej Urzędem). Prowadzenie analitycznej ewidencji należności przypadającej Gminie Toruń od 01.01.2011 r. prowadzą pracownicy Wydziału Podatków i Windykacji Urzędu. Tytuły wykonawcze, wystawiane w przypadku nie zapłacenia mandatu podpisywane są, na podstawie pisemnego upoważnienia Prezydenta Miasta, przez Dyrektora Wydziału Księgowości Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 19)

#### Ad. 4

W okresie od 1.01.2011 r. do 05.06.2011 r. kontrole z użyciem urządzeń rejestrujących nie były realizowane. W dniu 25.05.2011 r. Mirosław Bartulewicz wystąpił do Komendanta Policji o zatwierdzenie harmonogramu kontroli na okres od

06.06.2011 r. do 10.06.2011 r. W okresie objętym kontrolą stosowne harmonogramy były przedstawiane do akceptacji Komendantowi Policji.

(dowód: akta kontroli str. 90 – 179)

Ad. 5

Metody i formy wykonywania zadań w zakresie utrzymania spokoju i porządku publicznego na terenie gminy Toruń przez strażników pełniących służbę patrolową określił załącznik nr 3 do „Regulaminu pracy Straży Miejskiej w Toruniu”<sup>10</sup> przyjęty 10.03.2011r.

W Straży obowiązuje Zarządzenie Komendanta „w sprawie organizacji pełnienia służby dyżurnych Komendy Straży Miejskiej w Toruniu”<sup>11</sup>, w którym określone zostały m.in. zadania dyżurnego we wskazanym zakresie. Rejestracja podejmowanych interwencji odbywała się w komputerowym systemie Toruńskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Dyżurny Straży wykonuje swoje obowiązki na stanowisku służbowym zlokalizowanym w Toruńskim Centrum Zarządzania Kryzysowego. Elektroniczna książka zdarzeń obejmowała następujące pozycje:

- a) data i czas zgłoszenia;
- b) nazwisko osoby zgłaszającej;
- c) określenie treści zgłoszenia;
- d) wydane przez dyżurnego polecenie ew. zapis o przekazaniu informacji innej jednostce z podaniem godziny oraz wskazaniem zakończenia ew. interwencji;
- e) wskazanie numeru służbowego dyżurnego.

System ten pozwalał również na archiwizację zgłoszeń dokonanych drogą telefoniczną lub bezpośrednią.

(dowód: akta kontroli str. 180 – 211, 344 – 348)

Ad. 6

Dla realizowanych w okresie kontroli zamówień publicznych dokonywano w dokumentacji postępowań pisemnych potwierdzeń zamieszczenia informacji o wyborze oferty.

(dowód: akta kontroli str. 211 – 343)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>12</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>10</sup> Zarządzenie nr 2/2011 Komendanta Straży Miejskiej w Toruniu z 10.03.2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia „Regulaminu pracy Straży Miejskiej w Toruniu”.

<sup>11</sup> Zarządzenie nr 12/2005 Komendanta Straży Miejskiej w Toruniu z 8.12.2005 r. w sprawie organizacji pełnienia służby dyżurnych Komendy Straży Miejskiej w Toruniu.

<sup>12</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

## **2. Urządzenia oraz uprawnienia strażników dokonujących kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradaru.**

### **2.1. Ilość, typ urządzeń do pomiaru prędkości i ustawienia urządzenia do kontroli prędkości.**

Opis stanu faktycznego

Straż w okresie objętym kontrolą tj. w latach 2011 – 2013, nie posiadała urządzeń stacjonarnych do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym i wyposażona była wyłącznie w jeden przenośny rejestrator prędkości pojazdów.

Urządzenie to Multanova 6F, rok produkcji 2008 (zwane dalej „urządzeniem”) znajdowało się w dyspozycji Straży od 2008 r. Od czasu wyposażenia Straży w urządzenie w okresach napraw i przeglądów legalizacyjnych nie prowadzono kontroli ruchu drogowego z pomocą urządzeń zastępczych.

Multanova 6F nr fabryczny 07-08-2855 składał się m.in. z bloku antenowego DRS – 2 nr 07 – 08 – 2855, panelu sterowania BG/6F-2, nr 07-08-2855, centralnego modułu sterowania i przetwarzania wyników pomiarów ZSE/6F-2 nr 07-08-2855. Przyrząd współpracuje z aparatem cyfrowym i lampą błyskową.

W dniu 18.06.2013 r., urządzenie było ustawione w miejscu uzgodnionym z Komendantem Policji<sup>13</sup>. Było zamontowane na prostym odcinku drogi, w odległości ok. 100 m. od znaku D - 51, pod którym zamocowana była tabliczka informacyjna „Na odcinku 350 metrów”, w miejscu gdzie obowiązuje ograniczenia prędkości do 50 km/h. Urządzenie było ustawione na rejestrowanie przekroczeń prędkości od 70 km/h. Skutecznie rejestrowało zdarzenia w odległości ok. 15 – 20 m. od fotoradaru. Instalacja urządzenia nie utrudniała ruchu drogowego. Regulacja progu prędkości była płynna o wartości odpowiadającej 1 km/h.

W okresie objętym kontrolą, nie stwierdzono przypadku nagłego hamowania, zmiany toru jazdy lub innego zagrożenia w ruchu drogowym spowodowanego funkcjonowaniem urządzenia do rejestracji prędkości ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 349 – 350, 387)

### **2.2. Legalność urządzeń rejestrujących.**

Będące w dyspozycji Straży urządzenie posiadało następujące dokumenty legalizacyjne:

a) Decyzję nr ZT232/2006 Prezesa Głównego Urzędu Miar z 18.09.2006 r. zatwierdzającą typ „przyrządów do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym – przyrządów radarowych o oznaczeniu fabrycznym Multanova 6F”. Przyrządom nadaje się znak zatwierdzenia typu PLT 06208. Decyzja jest ważna do 18.09.2016 r. Przyrząd umożliwia wykonywanie pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym m.in.:

- ze statywu ustawionego na poboczu drogi;
- z pojazdu stojącego na poboczu drogi, w którym jest w sposób trwały zamontowany albo ustawiony na statywie w tylnej jego części przy zamkniętej klapie albo przy otwartej klapie.

Decyzja z 18.09.2006 r. była zmieniona decyzją nr ZZT 15/2007 z 19.06.2007 r. Prezesa Głównego Urzędu Miar w zakresie rozszerzenia

<sup>13</sup> ul. Broniewskiego

miejsc dokonywania pomiaru prędkości ruchu i w związku z modyfikacją urządzeń radarowych.

b) Orzeczenie Laboratorium Badań Urządzeń Telekomunikacyjnych Instytutu Łączności - PIB<sup>14</sup> nr 004/2011. Przedmiotem orzeczenia był „Przyrząd radarowy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym typu Multanova 6F z anteną typu DRS-2”.

c) Świadectwa legalizacji pierwotnej<sup>15</sup> z 18.08.2008r. wystawione przez Dyrektora Okręgowego Urzędu Miar w Katowicach. Przedmiotem sprawdzeń była zgodność przyrządu do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym nr fabryczny 07-08-2855, znak fabryczny Multanova 6F z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z 09.11.2007 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 przyrządów pomiarowych<sup>16</sup>. Legalizacja była ważna do 31.08.2009 r. W okresie objętym kontrolą świadectwa legalizacji ponownej obejmowały okresy do 30.11.2011 r., 31.12.2012 r. i 31.10.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 351 – 360)

### 2.3. Uprawnienia do kontrolowania.

W okresie objętym kontrolą urządzenie do pomiaru prędkości było obsługiwane przez dwóch strażników miejskich.

Obydwaj posiadali wystawione 17.02.2009 r. przez Komendanta Miejskiego Policji upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego<sup>17</sup> i certyfikaty ze szkolenia<sup>18</sup> w obsłudze urządzenia. Kurs obejmował następujące zagadnienia: budowa urządzenia, jego zastosowanie, operowanie fotoradarem oraz zasady funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 361 – 364)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

<sup>14</sup> Jednostka notyfikowana nr 1471 w zakresie dyrektywy 1999/5/WE.

<sup>15</sup> Znak wniosku P/08/WMP-60810224

<sup>16</sup> Dz.U. nr 225, poz. 1663

<sup>17</sup> nr 41/09 i 102/09.

<sup>18</sup> Mającego miejsce 19.02.2009 r.

### **3. Prowadzenie kontroli prędkości w ruchu drogowym, w tym warunki wyboru miejsca, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące.**

#### **3.1. Zaprzestanie z dniem 01.01.2011 r. wykonywania czynności kontrolnych z użyciem fotoradaru oraz warunki wznowienia.**

W dniu 10.01.2011 r. Komendant poinformował Prezydenta o czasowej niemożności realizowania kontroli z użyciem przenośnego fotoradaru, wskazując, że jest to skutkiem wejścia w życie nowelizacji ustawy „Prawo o ruchu drogowym”<sup>19</sup>. Art. 129 ust. 4 stanowi, że strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych urządzeń rejestrujących „w oznakowanym miejscu i określonym czasie, uzgodnionym z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim)”. Zdaniem Komendanta zasadnicze znaczenie miał dodany art. 129h, który stanowił, że Minister właściwy do spraw transportu, określi w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki wykonywania przez strażników czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust.4, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli.

Dnia 26.05.2011 r. Komendant Straży w kolejnym piśmie<sup>20</sup> skierowanym do Prezydenta poinformował, że „(...) w związku z uzyskaniem aprobaty dla realizowania przez straże miejskie czynności w zakresie kontroli ruchu drogowego, obejmującego pomiary prędkości pojazdów z użyciem fotoradarów, funkcjonariusze Straży Miejskiej w Toruniu wznowiają czynności w wyżej wymienionym zakresie od dnia 6 czerwca 2011 r. Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komenda Główna Policji, ustaliły jednolitą wykładnię prawnych możliwości realizowania czynności pomiaru prędkości pojazdu, z wykorzystaniem urządzeń pomiarowych samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, w sytuacji braku przepisów wykonawczych do zmienionej ustawy”.

Wbrew informacji o istnieniu „aprobaty” i istnieniu „jednolitej wykładni”<sup>21</sup>, Prezydentowi przedstawiono trzy odrębne dokumenty, które wskazywały, że w ówczesnym stanie prawnym nie było możliwości prowadzenia kontroli ruchu drogowego niestacjonarnym urządzeniem rejestrującym prędkość:

- a) Dyrektor Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA stwierdził<sup>22</sup>, że: „straże gminne (miejskie) prowadzące prace związane z kontrolą ruchu drogowego, zobowiązane są do uzgodnienia projektu organizacji ruchu z zarządcą drogi i dopiero na tej podstawie umieszczania i utrzymania m.in. znaków drogowych”.
- b) Dyrektor Biura Ruchu Drogowego KGP stwierdził<sup>23</sup> m.in. że „Niestety wraz z formalnym włączeniem znaku D – 51 do katalogu znaków drogowych, co nastąpiło z dniem 9 grudnia 2008 r. nie dokonano odpowiednich zmian w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 29.10.2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2010 nr 225 poz.1466). Ustawa została opublikowana 30.11.2010 r. W zakresie kontroli z użyciem fotoradaru weszła w życie 31.12.2010 r.

<sup>20</sup> L.dz. SM – 0055 – 1 – 1/II/43/2011

<sup>21</sup> Terminy użyte w piśmie z 26.05.2011 r. do Prezydenta Miasta.

<sup>22</sup> l.dz. DAiN – VI – 026 – 19/11/AK z 15.03.2011 r. (na piśmie jest błędna data 15.03.2010 r.)

<sup>23</sup> Numer nieczytelny. Pismo nosi datę 16.03.2011 r.

*(...) co skutkuje obecnie brakiem regulacji określających warunki umieszczenia tego znaku na drogach”;*

c) Zastępca Dyrektora Biura Informacji i Promocji Ministerstwa Infrastruktury stwierdziła<sup>24</sup> m.in. że: *„Ministerstwo Infrastruktury aktualnie prowadzi prace legislacyjne nad projektami:*

*- (...) w sprawie szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego,*

*- rozporządzenia Ministra Infrastruktury zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach.*

*(...) Lokalizacja znaku<sup>25</sup> powinna być określona w stałej organizacji ruchu zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem na drodze”.*

Ponadto Komendant był w posiadaniu pisma<sup>26</sup> Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, który podał m.in. że: *„(...) strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących w oznakowanym miejscu i określonym czasie (...) strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać wymienionych wyżej czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, zgodnie z art. 129b ustawy Prawo o ruchu drogowym, jeżeli miejsce takiej kontroli będzie oznakowane znakiem D – 51. Lokalizacja znaku powinna być określona w stałej organizacji ruchu zatwierdzonej przez organ zarządzający ruchem na drodze”.*

(dowód: akta kontroli str. 365 – 380, 385)

### **3.2. Rozpoczęcie z dniem 06.06.2011 r. czynności kontrolnych z użyciem automatycznego urządzenia do kontroli prędkości ruchu.**

Dnia 06.06.2011 r. Straż wznowiła kontrolę pomiaru prędkości z użyciem przenośnego urządzenia do rejestracji prędkości ruchu pojazdów.

Pierwszy harmonogram<sup>27</sup> miejsc w których mogła być wykonywana kontrola wysłany został do Komendanta Miejskiego Policji 25.05.2011 r., i dotyczył okresu od 06.06.2011 r. do 10.06.2011 r. Kolejne harmonogramy były sporządzane w następnych tygodniach.

Kontrole zostały przerwane na okres od 30.06. 2011 r. do 17.07.2011 r. „z uwagi na zmianę oznakowania miejsca kontroli”. W dniu 01.07.2011 r. Komendant Straży zwrócił się do MZD<sup>28</sup> o dostosowanie zainstalowanych w maju 2011 r. tabliczek informacyjnych pod znakami D – 51 do wymogów zawartych w ogłoszonym 28.06.2011 r. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury<sup>29</sup>. Tabliczki zostały dostosowane do obowiązujących przepisów 07.07.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 384, 387, 391)

<sup>24</sup> L.dz. MR-1-mg-061-31/11 z 28.03.2011 r.

<sup>25</sup> Tj. D – 51, przyp. NIK

<sup>26</sup> Numer nieczytelny. Data pisma 28.04.2011 r.

<sup>27</sup> L.dz. SM-5220-81/1412/11

<sup>28</sup> SM-0717-1-19/II/945/2011

<sup>29</sup> 28.06.2011 r. Minister Infrastruktury ogłosił rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych(...) (Dz.U. 133 poz. 772).

Komendant Straży wyjaśniając powody, dla których Straż podjęła dnia 06.06.2011 r. kontrole z użyciem przenośnego urządzenia rejestrującego, pomimo braku rozporządzenia wydanego na podst. art. 129h ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, regulującego szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących, poinformował, że jego zdaniem wynikało to z treści załączników<sup>30</sup> przesłanych 26.05.2011 r. Prezydentowi Torunia: „Zgodnie z poglądem prezentowanym przez te instytucje, do czasu wydania rozporządzeń wykonawczych przez ministra właściwego ds. transportu, kontrola prędkości mogła być realizowana przez strażników przy spełnieniu jednego bezwzględnego warunku – uzgodnienia z zarządcą drogi projektu organizacji ruchu oraz dokonania przez tego zarządcę zmian oznakowania w terenie poprzez umieszczenie na stałe znaków D – 51 (automatyczna kontrola prędkości) uprzedzających o miejscu i odcinku, na którym prędkość jest kontrolowana. Znak ten musiał być na drodze umieszczony na stałe, nie mógł być jedynie wystawiony przed urządzeniem na czas wykonywania kontroli”. Dodatkową okolicznością poprzedzającą podjęcie decyzji o wznowieniu kontroli była konsultacja z sędziami Sądu Rejonowego oraz uzgodnienie miejsc wykonywania kontroli z Komendantem Policji<sup>31</sup>.

Komendant Straży wyjaśniając powody, dla których Straż podjęła dnia 06.06.2011 r. kontrole z użyciem przenośnego urządzenia rejestrującego, pomimo braku rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z 03.07.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>32</sup>; poinformował, że: „Miałem świadomość braku zmiany rozporządzenia (...). Nie zmienia to jednak faktu, że nie jestem organem lub podmiotem odpowiedzialnym za zmiany organizacji ruchu, w tym ustawianie znaków drogowych. Jeżeli podmiot właściwy w tym zakresie uzależniłby ustawienie znaków (w naszym wypadku D – 51) od wejścia w życie zmiany wskazanego powyżej rozporządzenia, nie podjąłbym decyzji o wznowieniu kontroli z użyciem „fotoradaru”.”

(dowód: akta kontroli str. 476 – 477)

### **3.3. Miejsca wykonywania kontroli prędkości w ruchu drogowym z użyciem przenośnego urządzenia rejestrującego oraz zatwierdzanie stałej organizacji ruchu.**

Do 31.12. 2010 r. w Toruniu nie były zainstalowane (w stałej organizacji ruchu) znaki drogowe D – 51.

Dnia 22.10.2008 r. Prezydent powołał Komisję ds. Bezpieczeństwa i Organizacji Ruchu Drogowego (zwaną dalej Komisją) . Do zadań której należało m.in. opiniowanie:

- a) wpływających do UM Toruń wniosków w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zmian w oznakowaniu ulic oraz
- b) organizacji projektów stałej organizacji ruchu.

<sup>30</sup> Omówionych w pkt. 3.1 niniejszego wystąpienia.

<sup>31</sup> „Gdyby Komendant Miejski Policji odmówił mi uzgodnienia i określił jednoznacznie powody takiej reakcji wskazując, że np. nie został prawidłowo powiadomiony o zatwierdzeniu projektu organizacji ruchu dotyczącej ustawienia znaków D – 51, co stanowi istotną przeszkodę w realizacji tych kontroli”.

<sup>32</sup> Dz.U. z 2003 r. nr. 220 poz. 2181 ze zm.

W skład Komisji wchodził m.in. dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu (dalej zwany WGK), jako przewodniczący oraz po jednym przedstawicielu Straży i Policji. Przedstawiciel Straży<sup>33</sup> biorący udział w pracach Komisji nie znał treści zarządzenia Prezydenta określającego jej zadania<sup>34</sup>.

W okresie objętym kontrolą wnioski o instalację znaków drogowych D - 51, rozpatrywane przez Komisję, składała: Straż, Policja, radni oraz mieszkańcy Torunia. Podczas wyboru miejsc przewidzianych dla instalacji znaków Komisja kierowała się ilością zdarzeń drogowych, warunkami urbanistycznymi i infrastrukturalnymi, jak również lokalizacją placówek oświatowych i innych instytucji mogących generować sytuacje niebezpieczne. Brak kontroli przy większej ilości placówek oświatowych spowodowany jest m.in. problemami technicznymi: brakiem możliwości właściwego postawienia pojazdu służbowego, zbyt krótkimi odcinkami prostych dróg, umiejscowione w pobliżu wysokie metalowe płoty.

Dnia 14.04.2011 r. Komendant zwrócił się do MZD w Toruniu o zamontowanie w 7 miejscach znaków D-51. Ich lokalizacja była opiniowana 4.05.2011 r. przez Komisję<sup>35</sup> W protokole z posiedzenia Komisji dopisano: „Ustawienie znaków w porozumieniu MZD z SM zostanie oznakowane w terminie do 31.05.2011 r.”.

Znaki zostały postawione w okresie od 22 do 28 maja 2011 r., bez zatwierdzenia stałej organizacji ruchu<sup>36</sup>.

Pod zainstalowanymi znakami umieszczono prostokątne tabliczki informacyjne dot. odcinka, na którym może być realizowana kontrola z użyciem fotoradaru zgodnie z projektem rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18.01.2011 r. dot. zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z 03.07.2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. Użycie tabliczek zgodnych z projektem wskazanego rozporządzenia przyjęła Komisja<sup>37</sup>. W dniu 01.07.2011 r. Komendant wystąpił do MZD o zamianę tabliczek informacyjnych zawieszonych pod znakiem D - 51 na zgodne z obowiązującymi od 28.06.2011 r. przepisami<sup>38</sup>. Nowe tabliczki zawieszono 07.07.2011 r.

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK<sup>39</sup> Dyrektora WGK wynika, że brak było podstawy prawnej, na mocy której zainstalowano w maju 2011 r. znaki D – 51.

W okresie objętym kontrolą Prezydent dwukrotnie zaakceptował<sup>40</sup> umieszczenie znaków D – 51<sup>41</sup>. Dotyczyło to ogółem 27 odcinków dróg wskazanych, jako miejsca dokonywania kontroli z użyciem urządzenia do rejestracji prędkości ruchu. Z tego 26 odcinków dróg w roku 2012 r. i 1 odcinek w 2013 r.<sup>42</sup>; protokoły odbioru organizacji ruchu sporządzone były odpowiednio 04.06.2012 r. i 08.05.2013 r.

<sup>33</sup> W okresie objętym kontrolą był nim Sławomir Kotarski.

<sup>34</sup> Brak egzemplarza zarządzenia w zbiorze aktów prawnych będących w dyspozycji Straży. Z treścią zarządzenia Prezydenta nie zapoznał członków komisji jej Przewodniczący.

<sup>35</sup> Strona 4 punkt 8.

<sup>36</sup> 01.06.2011 r. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej wydał polecenia (WGK.TU.722.4.2011.BS) Dyrektorowi MZD opracowania projektów stałej organizacji ruchu dla lokalizacji znaków D - 51. W 04.2012 r. zostały opracowane projekty stałej organizacji ruchu, które zostały 17.04.2012 r. pozytywnie zaopiniowane przez Komisję. Zastępca Prezydenta Miasta Torunia Zbigniew Fiderewicz 10.05.2012 r. zatwierdził (WGK.TD.7221.28.2012.BS-S) projekty stałej organizacji ruchu. 23.05.2012 r. Dyrektor MZD poinformował Wydział Gospodarki Komunalnej (l.dz. MZD.UEI-1.720.23.12 z 23.05.2012 r.), że z dniem 31.05.2012 r. zostanie wprowadzona stała organizacja ruchu zatwierdzona 10.05.2012 r.

<sup>37</sup> W trakcie posiedzenia w dniu 04.05.2011 r.

<sup>38</sup> Dz.U. nr 133 poz. 772

<sup>39</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

<sup>40</sup> Z upoważnienia Prezydenta zatwierdzenia projektów stałej organizacji podpisywał Zastępca Prezydenta Zbigniew Fiderewicz.

<sup>41</sup> 10.05.2012 r. i 25.02.2013 r.

<sup>42</sup> Ul. Św. Józefa (między ul. Grunwaldzką a ul. Balonową). W styczniu 2013 r. sporządzono projekt stałej organizacji ruchu. 25.02.2013 r. nastąpiło zatwierdzenie projektu, kontrola wykonania zadań technicznych nastąpiła 8.05.2013 r.

Straż, pomimo, że instalacja znaków łączyła się z uprawnieniami Straży do wykonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących, nie była informowana o fakcie instalacji znaków D - 51.

Dnia 02.06.2011 r. Komendant Straży wydał polecenie uwzględnienia przy planowaniu nowych lokalizacji dla znaków D – 51 informacji<sup>43</sup> otrzymanej od Komendanta Miejskiego Policji dot. miejsc „szczególnie niebezpiecznych w ruchu drogowym”.

Przedstawiciel Straży w Komisji<sup>44</sup> nie posiadał wiedzy, że dla postawionych w maju 2011 r. znaków D – 51 nie sporządzono projektów stałej organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 386 – 448, 479 – 480)

### **3.4. Oznakowanie miejsc dokonywania kontroli ruchu z użyciem urządzenia rejestrującego.**

W latach 2011 – 2013 Straż wnioskowała do Komendanta Miejskiego Policji o akceptację ogółem 26 miejsc wykonywania kontroli z użyciem fotoradaru. W dniu dokonywania oględzin tj. 18.06.2013 r., oznaczenia znakiem D – 51 znajdowały się w 25 miejscach. Brakowało oznaczenia dla ul. Kraszewskiego<sup>45</sup>. Dla tej lokalizacji znaku D – 51 nie był sporządzony projekt stałej organizacji ruchu. W tym miejscu, w okresie objętym kontrolą Straż nigdy nie prowadziła kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradaru.

Pod wszystkimi znakami umieszczone były tabliczki zaczynające się od słów „Na odcinku ...”, których wzór określony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 22.06.2011 r.

Wszystkie znaki umieszczone były na prostych odcinkach dróg, w miejscach bez ograniczenia widoczności.

(dowód: akta kontroli str. 449)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nielegalne prowadzenie kontroli prędkości w ruchu drogowym o których mowa w art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, w okresie od 06.06.2011 r. do 04.06.2012 r. z uwagi na fakt, że znaki D – 51 zainstalowano w maju 2011 r. niezgodnie z obowiązującymi przepisami a dopiero w dniu 04.06.2012 r. spełniono wszystkie wymagane prawem przesłanki nowej stałej organizacji ruchu.

Rozporządzenie z 23.09.2003 r. w § 4 stanowi, że podstawą do zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (w tym przypadku Prezydenta).

Działając z upoważnienia Prezydenta, jego Zastępca zatwierdził projekty stałej organizacji ruchu<sup>46</sup> w dniu 10.05.2012 r.

Działając na podstawie § 12 ust. 1 rozporządzenia z 23.09.2003 r., Dyrektor MZD poinformował dnia 23.05.2012 r. Dyrektora WGK, że „(...) z *dnia 31.05.2012 roku zostanie wprowadzona stała organizacja ruchu zatwierdzona pismem z dnia znak: WGK.TD.7221.28.2012.BS-S*”.

Wymagana przepisami<sup>47</sup> kontrola wykonania zadań technicznych miała miejsce w dniu 04.06. 2012 r. Z tym dniem wykonane zostały wszystkie wymagane

<sup>43</sup> L.dz. R–H-50/11 z 29.05.2011 r.

<sup>44</sup> Ten strażnik był osobą, która przygotowywała harmonogram miejsc, wykonywania kontroli z użyciem przenośnego urządzenia rejestrującego.

<sup>45</sup> Znak D – 51 został zamontowany 26.05.2011 r., między ul. Matejki a pl. Hoffmana.

<sup>46</sup> WGK.TD.7221.28.2012.BS-S

<sup>47</sup> §12 ust. 3 rozporządzenia z 23.09.2003 r.

rozporządzeniem z 23.09.2003 r. działania dotyczące nowej stałej organizacji ruchu związanej z instalacją znaków D – 51.

Art. 129h ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym, stanowi m.in., że minister właściwy ds. transportu określi w drodze rozporządzenia „szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129b ust. 4, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli”. Rozporządzenie wykonawcze Ministra Infrastruktury w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urzędników rejestrujących<sup>48</sup> w § 9 ust. 3 stanowi, że strażnik może wykonywać czynności kontrolne, o których mowa w art. 129b ustawy Prawo o ruchu drogowym, gdy „odcinek lub miejsce wykonywania czynności jest oznakowane znakiem drogowym, zgodnie z przepisami o znakach i sygnałach drogowych (...)”.

W oznakowanych w trybie niezgodnym z rozporządzeniem z 23.09.2003 r. miejscach Straż prowadziła w okresie od 06.06.2011 r. do 04.06.2012 r. kontrolę, o której mowa w art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym. W konsekwencji wystawiono 7721 mandatów na kwotę 1.480.000 złotych oraz skierowano 1237 wniosków o ukaranie do Sądu.

Komendant nie był poinformowany, że MZD do czerwca 2012 roku nie przeprowadził procedury zatwierdzenia stałej organizacji ruchu związanej z instalowaniem (w maju 2011 r.) znaków D - 51.

(akta kontroli str. 365 – 380, 384 - 387, 391, 476 – 480)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

#### **4. Ilość kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradaru, nałożone mandaty i pozakarne środki reakcji na wykroczenie.**

W 2011 r. strażnicy przeprowadzili 213 kontroli prędkości pojazdów w ruchu drogowym<sup>49</sup>. W trakcie tych czynności zarejestrowano 7912 wykroczeń, z czego w okresie od:

- a) od dnia 06.06. do dnia 28.06. - 1362. Z tej liczby: anulowano (jako błędne<sup>50</sup>) 134, pouczone 58 kierowców, wystawiono 848 mandatów na kwotę 153.110 złotych. Skierowano 181 wniosków do Sądu,
- b) od dnia 29.06. do dnia 31.12. – 6550. Z tej liczby anulowano (jako błędne) 678, pouczone 246 kierowców, wystawiono 4207 mandatów na kwotę 799.230 złotych. Skierowano 655 wniosków do Sądu.

W 2012 r. strażnicy przeprowadzili 367 kontroli prędkości pojazdów w ruchu drogowym. W trakcie tych czynności zarejestrowano 9325 wykroczeń, z czego w okresie od:

- a) od dnia 01.01. do dnia 04.06<sup>51</sup> – 4300. Z tej liczby anulowano (jako błędne) 470, pouczone 159 kierowców, wystawiono 2666 mandatów na kwotę 527.660 złotych. Skierowano 401 wniosków do Sądu,
- b) od dnia 05.06. do 31.12.2012 r. – 5025. Z tej liczby anulowano 600, pouczone 213 kierowców, wystawiono 3065 mandatów na kwotę 596.030 złotych. Skierowano 451 wniosków do Sądu.

<sup>48</sup> Dz.U. z 2011 nr 133 poz. 770

<sup>49</sup> Kontrole były wykonywane od 06.06.2011 r.

<sup>50</sup> Np. nieczytelne tablice rejestracyjne, dwa pojazdy na jednym zdjęciu.

<sup>51</sup> Data odbioru technicznego organizacji ruchu.

W 2013 r. w okresie od dnia 01.01. do dnia 30.06 zarejestrowano 5384 sprawy. Z tej liczby anulowano 604, pouczone 135 kierowców, wystawiono 2160 mandatów na kwotę 384.530 złotych. Skierowano 210 wniosków do Sądu.

Z inicjatywy Straży od 01.2013 r. informacje o miejscach, w których planowane są kontrole drogowe przy użyciu urządzenia do rejestrowania prędkości w ruchu drogowym zamieszczane są na stronie internetowej<sup>52</sup>.

Z informacji posiadanych przez Straż wynika, że z portalu oprócz indywidualnych osób korzystają również lokalne media (informując o tych lokalizacjach swoich odbiorców/słuchaczy).

Ze względu na dużą ilość zdarzeń zarejestrowanych przez fotoradar z udziałem kierujących motocyklami, na wniosek Komendanta, w 2012 r. miały miejsce 2 kontrole prowadzone wspólnie z funkcjonariuszami WRD w Toruniu.

W latach 2011 - 2013 r. Straż prowadziła Program edukacyjno – profilaktyczny „Bezpieczny kierowca”. Program skierowany jest do pełnoletnich uczniów szkół średnich. Jego celem jest zwrócenie uwagi przyszłym kierowcom na zagrożenia związane z prowadzeniem pojazdu pod wpływem alkoholu oraz różnego rodzaju środków psychoaktywnych. W pierwszym roku prowadzenia programu udział wzięło 474 uczniów, w drugim 325, w trzecim 159.

Straż nie gromadzi danych dot. wydarzeń w ruchu drogowym na drogach objętych kontrolą z użyciem urządzenia rejestrującego. Straż była w posiadaniu analizy bezpieczeństwa na drogach Torunia za 2011 r. sporządzoną przez Policję. Z informacji pochodzących z Policji korzystają strażnicy – profilaktycy, którzy wykonując obowiązki służbowe w toruńskich placówkach oświatowych realizują tam autorskie programy profilaktyczne dot. ruchu drogowego. Placówki oświatowe położone w pobliżu miejsc, które w dokumentach Policji określa się, jako szczególnie niebezpieczne są objęte szczególnym zaangażowaniem strażników - profilaktyków.

(dowód: akta kontroli str. 450 – 474, 480 – 481)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o weryfikowanie, w przypadku nowych lokalizacji znaków D – 51, zgodności oznakowania ulic, z przepisami o znakach i sygnałach drogowych oraz warunkach technicznych dla znaków, sygnałów drogowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.

## 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

<sup>52</sup> <http://www.torun.pl/pl/miasto/bezpieczenstwo/fotoradary-mapa-lokalizacji>

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

Bydgoszcz, dnia 19 sierpnia 2013 r.

Kontroler  
Jacek Kalas  
Główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Jarosław Wenderlich

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*