



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4113-01-01/2013  
D/13/508

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
lzg@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* D/13/508 – *Prawidłowość realizacji zadań przez straże miejskie (gminne) w zakresie wykorzystywania urządzeń ujawniających i zapisujących za pomocą technik utrwalania obrazów naruszenia przepisów ruchu drogowego.*

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

*Kontroler* Mariusz Kniat, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 87352 z dnia 11.10.2013r.

[dowód: akta kontroli str. 1-2]

*Jednostka kontrolowana* Urząd Miasta w Krośnie Odrzańskim, ul Parkowa 1, 66-600 Krosno Odrzańskie.

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Marek Cebula, Burmistrz Krosno Odrzańskiego od 14 grudnia 2010 r.

[dowód: akta kontroli str. 3-4]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>1</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W okresie objętym kontrolą (od 1.01.2011 r. do 30.09.2013 r.) gmina prawidłowo wypełniała obowiązki wynikające z uregulowań prawnych normujących zasady kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnego urządzenia rejestrującego pomiar prędkości.

Wykorzystywane przez upoważnionych strażników miejskich urządzenie posiadało wymagane zatwierdzenia oraz aktualne legalizacje, a wybrane odcinki kontrolne uwzględniono w zatwierdzonych przez właściwe organy projektach organizacjach ruchu. Dochody uzyskane z grzywien nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą fotoradaru wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Dokonane w toku kontroli oględziny miejsc oraz sposobu dokonywania pomiarów wykazały zasadność wyboru lokalizacji oraz prowadzenie czynności kontrolnych zgodnie z obowiązującymi wymogami.

Prawidłowa lokalizacja fotoradaru przyczyniła się do poprawy stanu bezpieczeństwa lokalnego poprzez zmniejszenie liczby i skutków zdarzeń drogowych.

Ujawniona w toku kontroli nieprawidłowość dotyczyła prowadzenia kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradaru przed wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo o ruchu drogowym, określającego m.in. szczegółowe warunki wykonywania takich kontroli.

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Straż Miejska w Krośnie Odrzańskim (dalej: *Straż*) została utworzona na podstawie uchwały Nr XIV/75/07 Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim z dnia 27 listopada 2007 r. Zarządzeniem Burmistrza Nr 33/10 z dnia 30 marca 2010 r. nadany został regulamin Straży. Przedmiotowy regulamin określał organizację wewnętrzną i zadania Straży, działającej w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta w Krośnie Odrzańskim (dalej: *Urząd*) na prawach Wydziału pod nazwą „Straż Miejska”. Terenem działania Straży jest obszar administracyjny miasta i gminy Krosno Odrzańskie (dalej: *gmina*). Strażą kieruje Komendant, a jego bezpośrednim przełożonym jest Burmistrz. W okresie objętym kontrolą w Straży zatrudnionych było 8 strażników, w tym Komendant.

[dowód: akta kontroli str. 5-20]

2. Stosownie do wymogu określonego w przepisie art. 129e ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>2</sup>, każdy ze strażników posiadał upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego wydane przez Komendanta Powiatowego Policji w Krośnie Odrzańskim.

Wydanie upoważnień poprzedzone było każdorazowo wnioskiem Burmistrza do Komendanta Powiatowego Policji o wydanie upoważnienia dla imiennie wskazanego strażnika. Do wniosku załączano – stosownie do wymogu § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie kontroli ruchu drogowego<sup>3</sup> – zaświadczenie o ukończeniu szkolenia osób ubiegających się o upoważnienie do wykonywania kontroli ruchu drogowego.

Strażnicy posiadali również odrębne upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane przez Burmistrza Krosna Odrzańskiego na podstawie § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>4</sup>.

Strażnicy uczestniczyli w specjalistycznych kursach/szkoleniach dotyczących m.in. powiadamiania ratunkowego, zadań straży miejskich, pierwszej pomocy, postępowania mandatowego, instrukcji kancelaryjnej oraz profesjonalnej obsługi interesanta.

[dowód: akta kontroli str. 18-23]

3. W okresie objętym kontrolą Straż nie korzystała z fotoradaru stacjonarnego (na maszcie). Straż wykorzystywała do pomiaru prędkości jedno urządzenie przenośne do automatycznego pomiaru prędkości z rejestracją wykroczeń w postaci zdjęć, w wersji zainstalowanej w pojeździe i na trójnogu o nazwie LTI 20/20 TruCAM o numerach fabrycznych TC001125, rok. produkcji: 2011, producent: Laser Technology Inc. USA (dalej: *urządzenie rejestrujące* lub *fotoradar*). Ww. fotoradar wraz z osprzętem został nabyty w drodze (przetargu nieograniczonego) na podstawie umowy z dnia 19 kwietnia 2011 r. za cenę brutto 69.944,00 zł<sup>5</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 24-27, 110, 118]

Wg specyfikacji technicznej, użytkowany fotoradar jest cyfrową kamerą video i urządzeniem laserowego pomiaru prędkości i odległości wyposażonym w odbiornik GPS oraz wytwarza pełną dokumentację video oraz zdjęcia dla wykroczeń w ruchu drogowym, związanych z przekroczeniem prędkości jak i jazdy w niebezpiecznej odległości. Zakres mierzonej prędkości: od 0 do 320 km/h (najazd i odjazd), przedział mierzonej odległości pomiaru: od 15 m do 1200 m, zakres temperatury pracy: od – 10 do + 45°C.

[dowód: akta kontroli str. 27, 37-40]

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 132, poz. 841 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

<sup>5</sup> W ramach postępowania przetargowego wpłynęły 4 oferty w przedziale cen od 64.944 zł do 135.300 zł.

Wykorzystywany przez Straż fotoradar podlegał, stosownie do przepisu art. 8 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach<sup>6</sup>, prawnej kontroli metrologicznej. Urządzenie to posiadało ważną decyzję zatwierdzenia typu oraz nadano mu znak zatwierdzenia typu<sup>7</sup>. Fotoradar posiadał również aktualne świadectwa legalizacji (wydane w latach: 2011-2013)<sup>8</sup>. W świadectwach legalizacji zapisano m.in., że fotoradar spełnia wymagania rozporządzenia 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 przyrządów pomiarowych<sup>9</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 28-35]

Oględziny fotoradaru wykazały, że był on fabrycznie zabezpieczony (oplombowany – plomby hologramy z napisem GUM) przed ingerencją zewnętrzną i posiadał numer seryjny TC 001125 zgodny z aktualnym świadectwem legalizacji. Fotoradar oraz statyw wewnętrzny i zewnętrzny (trójnóg) nie nosiły śladów uszkodzenia.

[dowód: akta kontroli str. 41-44]

W analizowanym okresie nie doszło do przypadków uszkodzenia fotoradaru w wyniku kolizji drogowej spowodowanej niewłaściwą lokalizacją urządzenie rejestrującego.

[dowód: akta kontroli str. 36]

4. W okresie objętym kontrolą Straż korzystała z 18 lokalizacji punktów/odcinków kontrolnych do pomiaru prędkości z rejestracją wykroczeń w postaci zdjęć przez przenośne urządzenie rejestrujące, z tego 5 na drogach krajowych, 2 na wojewódzkich, 9 na powiatowych oraz 2 na gminnych.

[dowód: akta kontroli str. 45, 47-49]

W związku z planowaną kontrolą prędkości za pomocą przenośnego urządzenia rejestrującego w ww. lokalizacjach, gmina opracowała projekty organizacji ruchu w obszarze zabudowanym oraz przekazała je, w celu zatwierdzenia, do właściwego dla danej kategorii drogi organu zarządzającego ruchem

Na wskazanych odcinkach drogi zaplanowano (dla każdego kierunku ruchu) umieszczenie znaków drogowych D-51 (automatyczna kontrola prędkości) z tabliczką z napisem „Na odcinku ....”.

Ustalono, że przed rozpoczęciem pomiarów prędkości w ww. lokalizacjach, gmina dysponowała projektami organizacji ruchu zatwierdzonymi przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze (drogi krajowe), Zarząd Województwa Lubuskiego (drogi wojewódzkie) oraz Starostę Krośnieńskiego (drogi powiatowe i gminne).

Zatwierdzenie tych projektów, stosownie do wymogu określonego przepisem § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem<sup>10</sup>, zostało poprzedzone uzyskaniem opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. (drogi krajowe i wojewódzkie)<sup>11</sup> oraz Komendanta Powiatowego Policji w Krośnie Odrzańskim (drogi powiatowe)<sup>12</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 47-48]

<sup>6</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm.

<sup>7</sup> Prezes Głównego Urzędu Miar decyzją z dnia 24 grudnia 2009 r. zatwierdził typ fotoradaru LTI 20/20 TruCAM i nadał znak zatwierdzenia typu: PLT 09118. Ważność decyzji określono na 10 lat od jej wydania.

<sup>8</sup> Tj. legalizacja pierwotna z dnia 28 kwietnia 2011 r. na okres ważności do 30 kwietnia 2012 r., legalizacja ponowna z dnia 8 marca 2012 r. na okres ważności do 31 marca 2013 r., legalizacja ponowna z dnia 13 listopada 2012 r. na okres ważności do 30 listopada 2013 r.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 225, poz. 1663.

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 177, poz. 1729.

<sup>11</sup> Projekt organizacji ruchu dla 5 odcinków na drogach krajowych oraz projekt organizacji ruchu dla 2 odcinków na drodze wojewódzkiej zaopiniowano dnia 13 maja 2011 r.

<sup>12</sup> Projekt organizacji ruchu dla odcinków na drogach powiatowych zaopiniowano dnia 28 kwietnia 2011 r.

5. W dokumentacji Urzędu brak jest odrębnych pisemnych analiz poprzedzających ustalenie ww. lokalizacji. Wybór tych lokalizacji był dokonywany przede wszystkim w oparciu o podania (prośby, petycje) mieszkańców, wnioski i sugestie radnych oraz wskazania Policji dokonane na podstawie analizy zdarzeń drogowych.

[dowód: akta kontroli str. 50-62]

Według Komendanta Powiatowego Policji w Krośnie Odrzańskim: *Aktualne lokalizacje przenośnych fotoradarów są optymalne pod względem zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego i w ocenie tutaj Wydziału nie wymagają korekty. Zostały one w głównej mierze wytypowane na podstawie analizy zdarzeń drogowych z lat poprzednich, natomiast w kilku przypadkach ich lokalizacja została wskazana na wniosek mieszkańców gminy i miasta (ul. Działkowca w Krośnie Odrzańskim, miejscowość Brzózka, Łochowice, Sarbia, Wężyska i Gostchorze). Na przełomie ostatnich lat na wskazanych odcinkach drogi odnotowano spadki ilości zdarzeń drogowych, a więc lokalizacja fotoradarów użytkowanych przez Straż Miejską w Krośnie Odrzańskim przyniosła pozytywny skutek w postaci ograniczenia ilości zdarzeń drogowych i ich dalsze użytkowanie należy uznać za skuteczne narzędzie w poprawie bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie miasta i gminy Krosno Odrzańskie. Jako przykład można wskazać ul. Poznańską w Krośnie Odrzańskim, gdzie z ogólnej liczby 60 zdarzeń drogowych (3 wypadki drogowe i 57 kolizji drogowych), które miały miejsce w latach 2008 – 2010 zdołano ograniczyć liczbę zdarzeń do 29 kolizji drogowych w latach 2011 – 2013.*

[dowód: akta kontroli str. 63-65]

Ustalono, że w latach 2011-2013 (I-III kw.) w 17 z 18 lokalizacji punktów/odcinków kontrolnych stwierdzono zdarzenia drogowe (wypadki i kolizje) w wyniku których sześć osób zostało rannych a jedna poniosła śmierć.

Analiza porównawcza<sup>13</sup> zdarzeń drogowych z podobnych okresów przed i po zainstalowaniu fotoradarów wykazała, że ich liczba spadła ze 159 do 94 (tj. o ponad 40%), przy czym w przypadku poszczególnych lokalizacji, w 12 odnotowano spadek, w 2 wzrost, a w 4 utrzymała się na tym samym poziomie.

[dowód: akta kontroli str. 66-70]

W Urzędzie nie opracowywano odrębnych pisemnych analiz dotyczących poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w okresie przed i po zainstalowaniu fotoradaru. Zagadnienia związane z bezpieczeństwem w ruchu drogowym, w tym analizy dotyczące występujących na terenie gminy zagrożeń, były natomiast omawiane na sesjach Rady Gminy dotyczących przyjmowania sprawozdań z działalności Straży oraz na cyklicznych spotkaniach podsumowujących realizację funkcjonującego od 2012 r. na terenie gminy programu „986”. Celem tego programu było w szczególności zapewnienie wzrostu bezpieczeństwa mieszkańców gminy (w tym na drogach), poprzez wspólne działania jego uczestników, tj.: Urzędu, Straży, Komendy Powiatowej Policji oraz Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej. Urząd dysponował również rocznymi analizami stanu bezpieczeństwa w ruchu drogowym na terenie powiatu krośnieńskiego, sporządzanymi przez Komendę Powiatową Policji w Krośnie Odrzańskim. Dokonywane przez Policję analizy dotyczące wypadków i kolizji drogowych objętych kontrolą przez Straż, przekazywane są Straży w trakcie wspólnych narad dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie gminy.

[dowód: akta kontroli str. 50-51, 71-93, 96, 138-170]

W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynął wniosek mieszkańców/organizacji społecznych dotyczący przeniesienia lub likwidacji wytypowanych lokalizacji pomiarów prędkości.

Urząd nie przewiduje doposażenia Straży w dodatkowe urządzenia rejestrujące oraz zwiększenia liczby lokalizacji odcinków pomiarowych.

[dowód: akta kontroli str. 94-95]

---

<sup>13</sup> Analizą objęto dane za lata 2011-2013 (I-III kw.) oraz za lata 2008-2010.

W sprawie wskazania dodatkowych (nieobjętych pomiarem Straży) lokalizacji drogowych zagrożonych wypadkami Komendant Powiatowej Policji w Krośnie Odrzańskim podał, że: (...) na terenie miasta i gminy Krosno Odrzańskie poza lokalizacjami ustawienia przenośnych fotoradarów przez Straż Miejską w latach 2011 – 2013 do najbardziej zagrożonych odcinków drogi był odcinek drogi krajowej nr 29 przebiegający przez teren miasta Krosno Odrzańskie a mianowicie:

- ulica Obrońców Stalingradu 29 zdarzeń drogowych, w tym 29 kolizji drogowych;
- ul. Ariańska 12 zdarzeń drogowych w tym 1 wypadek drogowy, w którym 1 osoba została ranna, 11 kolizji drogowych;
- ulica Bohaterów Wojska Polskiego 18 zdarzeń drogowych w tym 1 wypadek drogowy, w których 2 osoby zostały ranne, 17 kolizji drogowych
- ulica Żymierskiego 3 zdarzenia drogowe / kolizje drogowe.

Powyższe miejsca posiadają lokalizację stacjonarnych fotoradarów, które w obecnej chwili są pod zarządem Inspekcji Transportu Drogowego – 2 maszty zlokalizowane na ulicy Obrońców Stalingradu i Bohaterów Wojska Polskiego.

[dowód: akta kontroli str. 63-65]

6. W okresie objętym kontrolą, na podstawie uzgadnianych z Komendantem Powiatowym Policji w Krośnie Odrzańskim harmonogramów pomiarów (obejmujących okresy od 1 do 4 tygodni), dokonano łącznie 2.497 pomiarów w wytypowanych lokalizacjach w oznaczonym czasie, z tego w roku 2011 – 656, w roku 2012 – 1.104 oraz w roku 2013 (I-III kw.) – 737.

[dowód: akta kontroli str. 49, 102-104]

W latach 2011-2013 (I-III kw.) nie uwzględniono w harmonogramach, a tym samym nie przeprowadzono ani jednej kontroli ruchu drogowego z użyciem fotoradaru na ulicy Działkowca w Krośnie Odrzańskim, a w roku 2012 w miejscowości Wężyska.

Według informacji Policji w ww. lokalizacjach doszło do 2 zdarzeń drogowych na ul. Działkowca oraz 1 w Wężyskach. Powyższe lokalizacje do objęcia kontrolą wskazywali m.in. mieszkańcy gminy oraz radni.

[dowód: akta kontroli str. 49, 50-51, 66-70, 97]

Marek Cebula – Burmistrz Krosna Odrzańskiego wyjaśnił, że: *W oparciu o informacje z Komendy Powiatowej Policji w Krośnie Odrzańskim oraz zgłoszeń mieszkańców, pomiar prędkości z użyciem fotoradaru na ul. Działkowca oraz w miejscowości Wężyska pozostaje nadal zasadny. Brak kontroli ruchu drogowego w tych miejscach był niedopatrzaniem ze strony Straży Miejskiej, jednakże w harmonogramie pracy urządzenia na listopad bieżącego roku miejsca te zostały uwzględnione.*

Według harmonogramu pomiaru na okres 12-30.11.2013 r. zaplanowano na ul. Działkowca oraz w Wężyskach dokonywanie pomiarów (po 2 terminy dla każdej z ww. lokalizacji).

[dowód: akta kontroli str. 98-101, 105-107]

7. W wyniku oględzin ustawień technicznych fotoradaru oraz miejsc jego dyslokacji dokonanych w trakcie kontroli drogowych w 5 spośród 18 uzgodnionych lokalizacji odcinków kontrolnych nie stwierdzono nieprawidłowości<sup>14</sup>.

W szczególności, na odcinku dokonywanego pomiaru każdorazowo usytuowany był znak D-51 z tablicą informacyjną o długości pomiaru. Pomiar prędkości ustawiony był na pojazdy jadące w kierunku fotoradaru „przyjazd” na odległość 70 m i w żadnym przypadku nie obejmował terenu znajdującego się przed tym znakiem.

Fotoradar nie zapisywał za pomocą technik utrwalania obrazów naruszeń polegających na przekroczeniu przez kierujących pojazdami dopuszczalnej prędkości o 10 lub mniej km/h<sup>15</sup>,

<sup>14</sup> Przy wyborze lokalizacji poddanych oględzinom zastosowano dobór celowy w oparciu o największą liczbę dokonywanych pomiarów w latach 2011-2013 (I-III kw.), tj. Radnica, Marcinowice, Osiecznica, Brzózka oraz ul. Gubińska w Krośnie Odrzańskim.

zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące<sup>16</sup> oraz został zaprogramowany tak, aby zapisywał naruszenia dopuszczalnej prędkości o ustawioną wartość postępującą (próg) co 1 km/h (§ 7 ust. 1).

Zgodnie z przepisem § 8 pkt 1 ww. rozporządzenia fotoradar umieszczony był w widocznym miejscu drogi, w sposób niepowodujący dodatkowego utrudnienia w ruchu innym jego uczestnikom. W odległości do 500 m od fotoradaru, nie było innego urządzenia rejestrującego zlokalizowanego na tej samej drodze i dokonującego pomiaru prędkości w tym samym kierunku ruchu, co było zgodne z § 8 pkt 2 cyt. rozporządzenia.

W pobliżu poszczególnych miejsc lokalizacji fotoradaru znajdowały się przystanki komunikacji publicznej, budynki mieszkalne i użyteczności publicznej, jak również przejście dla pieszych.

Strażnik dokonujący pomiaru posiadał przy sobie ważne upoważnienie do kontroli ruchu drogowego, upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego oraz legitymację służbową.

Miejsce i czas dokonywania pomiaru był zgodny ze wskazanym w harmonogramie pracy urządzenia do automatycznego pomiaru prędkości uzgodnionym z Komendą Powiatową Policji w Krośnie Odrzańskim

[dowód: akta kontroli str. 41-44, 49, 102-107]

8. W okresie od 26 maja (pierwsza kontrola przy użyciu fotoradaru) do 27 czerwca 2011 r., tj. przed wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo o ruchu drogowym w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące<sup>17</sup>, określającego m.in. szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli, Straż dokonywała pomiarów prędkości z użyciem urządzenia rejestrującego w 8 lokalizacjach.

[dowód: akta kontroli str. 45-46]

9. Większość czynów karalnych stwierdzonych przez Straż na terenie gminy w latach 2011-2013 (I-III kw.) dotyczyła wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji ujawnionych przy pomocy fotoradaru, tj. w roku 2011 – 91,6%, w roku 2012 – 93,2%, a w roku 2013 (I-III kw.) – 94,3% ogółu stwierdzonych czynów karalnych.

Kwota mandatów nałożonych przez Straż w związku z popełnieniem wykroczeń ujawnionych przy pomocy fotoradaru, stanowiła w roku 2011 – 98,2%, w roku 2012 – 97,8%, a w roku 2013 (I-III kw.) – 98,3% łącznej kwoty wystawionych mandatów za wszystkie ujawnione wykroczenia.

[dowód: akta kontroli str. 108-124]

Szczegółowe informacje w tym zakresie przedstawiały się następująco<sup>18</sup>:

- **rok 2011**: wystawiono ogółem 2.706 mandatów na łączną kwotę 391,8 tys. zł, w tym 2.630 na kwotę 384,8 tys. zł za wykroczenia ujawnione przy użyciu fotoradaru. Ponadto dokonano 488 pouczeń oraz skierowano 142 wnioski do sądu o ukaranie (w tym 308 pouczeń oraz 118 wniosków do sądu dotyczyło wykroczeń ujawnionych przy użyciu

<sup>15</sup> W lokalizacjach objętych oględzinami obowiązywało ograniczenie prędkości do 50 km/h, natomiast fotoradar ustawiony był utrwalanie obrazów po przekroczeniu 66 km/h.

<sup>16</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 366.

<sup>17</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770) – weszło w życie z dniem 28 czerwca 2011 r.

<sup>18</sup> Według danych zawartych w rocznych informacjach za lata 2011-2012 przekazanych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Gorzowie Wilkp. na podstawie przepisu art. 9b ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123., poz. 197 ze zm.) oraz ewidencji wyników działań Straży w 2013 r. (I-III kw.), o której mowa w przepisie art. 9a ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

fotoradaru). Dochody planowane z tytułu mandatów karnych: 450 tys. zł, a wykonane: 299,0 tys. zł,

- **rok 2012:** wystawiono ogółem 3.669 mandatów na łączną kwotę 571,5 tys. zł, w tym 3.557 na kwotę 559,1 tys. zł za wykroczenia ujawnione przy użyciu fotoradaru. Ponadto dokonano 580 pouczeń oraz skierowano 154 wnioski do sądu o ukaranie (w tym 429 pouczeń oraz 122 wnioski do sądu dotyczyło wykroczeń ujawnionych przy użyciu fotoradaru). Dochody planowane z tytułu mandatów karnych: 500 tys. zł, a wykonane: 596,3 tys. zł,
- **rok 2013 (I-III kw):** wystawiono ogółem 2.649 mandatów na łączną kwotę 394,8 tys. zł, w tym 2.577 na kwotę 388,0 tys. zł za wykroczenia ujawnione przy użyciu fotoradaru. Ponadto dokonano 583 pouczeń oraz skierowano 188 wniosków do sądu o ukaranie (w tym 478 pouczeń oraz 170 wniosków do sądu dotyczyło wykroczeń ujawnionych przy użyciu fotoradaru). Dochody planowane z tytułu mandatów karnych: 500 tys. zł, a wykonane: 404,7 tys. zł,

[dowód: akta kontroli str. 108-126]

Za nieujawnienie na żądanie Straży przez właściciela pojazdu komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie (art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń) nałożono w latach 2011-2013 (do 5 listopada) ogółem 2.980 mandatów na łączną kwotę 572,6 tys. zł<sup>19</sup> oraz skierowano do sądu 110 wniosków o ukaranie<sup>20</sup>.

[dowód: akta kontroli str. 126-127]

Wg informacji Urzędu, w latach 2011-2013 (I-III kw.) nie zapadł w sprawach skierowanych do sądów wniosków o ukaranie, żaden wyrok uniewinniający w związku z niewłaściwym wykonywaniem przez Straż kontroli ruchu drogowego przy użyciu przenośnego fotoradaru.

[dowód: akta kontroli str. 128]

W sprawie wpływu tak znacznego zaangażowania Straży Miejskiej w ujawnianie i karanie sprawców wykroczeń stwierdzonych przy pomocy fotoradaru na realizację pozostałych zadań Straży, Marek Cebula – Burmistrz Krosna Odrzańskiego, wyjaśnił, że:

*(...) ujawnianiem i karaniem sprawców wykroczeń stwierdzonych przy pomocy fotoradaru zajmuje się dwóch strażników, pozostali realizują inne zadania takie jak: zabezpieczanie imprez rozrywkowych i sportowych na terenie Gminy Krosno Odrzańskie, spotkania profilaktyczne z dziećmi i młodzieżą, konwojowanie wartości pieniężnych na rzecz gminy, kontrola miejsc przebywania osób bezdomnych, kontrole wynikające z ustaw o ochronie środowiska i o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.*

*Kontrola w ruchu drogowym z użyciem urządzenia rejestrującego (fotoradaru) jest tylko jednym z zadań realizowanych przez strażników. Straż Miejska w Krośnie Odrzańskim pracując w systemie zmianowym w ramach służby patrolowej przeciwdziała wykroczeniom przeciwko porządkowi publicznemu, oraz wykroczeniom wynikającym z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Jednocześnie nadmieniam, że w okresie objętym kontrolą strażnicy miejscy ujęli kilka osób poszukiwanych oraz ujawnili kilkanaście przestępstw, które przekazano do Komendy Powiatowej Policji w Krośnie Odrzańskim.*

*Ponadto na powyższy stan rzeczy ma wpływ istotna okoliczność, iż ujawnianie sprawców wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu drogowemu za pomocą fotoradaru, jest stosunkowo prosta i szybka, stąd ujawnianiu tych wykroczeń towarzyszy wysoki stopień wykrywalności. Tymczasem ujawnianie innych rodzajów wykroczeń, wymagających zaangażowania osobowego, przy jednoczesnych ograniczonych możliwościach kadrowych Straży Miejskiej, jest bardzo utrudnione, stąd poziom ujawniania pozostałych wykroczeń w stosunku do wykroczeń ujawnianych przy pomocy fotoradarów, jest niski.*

<sup>19</sup> Z tego: w roku 2011 – 961 mandatów na kwotę 166.050 zł, w roku 2012 – 1200 mandatów na kwotę 224.840 zł, a w roku 2013 (do 5 listopada) – 819 mandatów na kwotę 181.700 zł.

<sup>20</sup> Z tego: w roku 2011 – 25, w roku 2012 – 12, a w roku 2013 (do 4 listopada) – 73 wnioski.

*Mając na uwadze wymienione powyżej zadania realizowane przez Straż Miejską, w mojej ocenie kontrola ruchu drogowego przy użyciu urządzenia rejestrującego (fotoradaru) nie ogranicza i nie utrudnia realizacji zadań wynikających z ustawy o strażach gminnych (miejskich).*

[dowód: akta kontroli str. 98-101]

**10.** Dochody uzyskane z tytułu mandatów karnych były wykorzystywane zgodnie z art. 20d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>21</sup>, tj. na zadania inwestycyjne, modernizacyjne lub remontowe związane z siecią drogową oraz na utrzymanie i funkcjonowanie infrastruktury oraz urządzeń drogowych.

W okresie objętym kontrolą na realizację ww. zadań wydatkowano: 761,3 tys. zł w roku 2011, 1.291,4 tys. zł w roku 2012 oraz 470,7 tys. zł w roku 2013 (I-III kw.)<sup>22</sup>, podczas gdy wysokość nałożonych grzywn za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnione za pomocą fotoradaru (po odjęciu grzywn nałożonych na podstawie art. 96 § 3 Kodeksu wykroczeń – nieujawnienie sprawcy) wynosiła: 218,8 tys. zł w roku 2011, 334,3 tys. zł w roku 2012 oraz 206,3 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 125, 129-133]

W Urzędzie nie prowadzono odrębnej ewidencji księgowej oraz rachunku bankowego dla wpływów (dochodów) uzyskiwanych z grzywn nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego ujawnionych za pomocą fotoradaru.

*Zapytana w sprawie Ilona Ogiba – Skarbnik Gminy wyjaśniła, że: Zgodnie z art. 20d ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. – tekst jednolity, poz. 260 ze zm.) dochody uzyskane z grzywn nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczyć wyłącznie na cele określone w ww. przepisie. Zasada celu jest w Gminie Krosno Odrzańskie przestrzegana. Jednocześnie ustawa o drogach publicznych nie nakłada na samorządy obowiązku stosowania wyodrębnionej ewidencji księgowej. Szczegółowość ewidencyjna w Gminie Krosno Odrzańskie poprzez realizację budżetu zgodnie z klasyfikacją budżetową w szczególności: dział, rozdział paragraf, pozwala na dokładną analizę uzyskanych dochodów oraz planowanych i realizowanych wydatków, w tym również wydatków poniesionych na drogi, tj. m.in. bieżące utrzymanie, remonty czy inwestycje drogowe.*

*Obowiązująca ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. – tekst jednolity, poz. 885 ze zm.), zgodnie z art. 42 stanowi, iż środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej. W związku z powyższym brak możliwości funduszowania, jako generalna zasada planowania i realizacji budżetu, a także zapisy określone w ustawie szczególnej, tj. w tym przypadku ustawie o ruchu drogowym, nakazują analizę budżetu i jego monitoring w zakresie uzyskanych dochodów z grzywn oraz poniesionych nakładów na drogi publiczne.*

*W związku z powyższym wypełniając obowiązujące przepisy, Gmina Krosno Odrzańskie nie stosuje odrębnej ewidencji w przedmiotowej kwestii.*

[dowód: akta kontroli str. 136-137]

**11.** W okresie objętym kontrolą działalność Straży w zakresie prawidłowości wykorzystywania fotoradaru, nakładania i egzekwowania mandatów za wykroczenia drogowe ujawnione przy pomocy fotoradaru oraz kierowania do sądów wniosków o ukaranie nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu.

[dowód: akta kontroli str. 171]

W sierpniu 2013 r. Wydział Prewencji KWP w Gorzowie Wlkp. w związku ze skargą dotyczącą postępowania mandatowego, przeprowadził kontrolę doraźną Straży za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. m.in. w zakresie prawidłowości dokumentowania informacji

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 260.

<sup>22</sup> Dane wg sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków jednostek samorządu terytorialnego.

z przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania zdarzeń w miejscach publicznych przy użyciu fotoradaru. W wyniku dokonanych ustaleń uznano, że skarga jest bezzasadna.

[dowód: akta kontroli str. 172-174]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W okresie od 26 maja do 27 czerwca 2011 r. dokonywano kontroli ruchu drogowego przy użyciu fotoradaru w 8 lokalizacjach na terenie gminy, pomimo braku rozporządzenia wykonawczego do ustawy Prawo o ruchu drogowym w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące<sup>23</sup>, określającego m.in. szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych albo zainstalowanych w pojeździe urządzeń rejestrujących, w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli.

W wyniku tych kontroli nałożono ogółem 103 mandaty karne na łączną kwotę 15,6 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 45-46]

Marek Cebula - Burmistrz Krosna Odrzańskiego wyjaśnił, że: (...) *zadanie to realizowane było w oparciu o stanowisko Departamentu Analiz i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Departament stoi na stanowisku, że pomimo braku rozporządzenia określającego „szczegółowe warunki wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego, o których mowa w art. 129 b ust. 4, ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym w tym obowiązku oznakowania miejsc prowadzenia kontroli”, sytuacja ta nie uniemożliwia strażnikom gminnym (miejskim) wykonywania czynności o których mowa w art. 129 b ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym. Upoważnienia do tych czynności wynikają bowiem z ustawy, a nie z rozporządzenia. Rozporządzenie, jak wskazuje delegacja ustawowa ma określić jedynie szczegółowe warunki wykonywania przez strażników przedmiotowych czynności w tym obowiązku oznakowania miejsc kontroli.*

[dowód: akta kontroli str. 175-177]

Do ww. wyjaśnień załączono stanowisko Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA z dnia 15 marca 2010 r. (DAiN – VI – 026 -19/11/AK) oraz sporządzoną na zlecenie Urzędu opinię prawną z dnia 22 maja 2011 r., z których wynika dopuszczalność wykonywania przez Straż Miejską kontroli ruchu drogowego w okresie poprzedzającym wejście w życie ww. rozporządzenia.

[dowód: akta kontroli str. 178-182]

Zdaniem NIK ww. wyjaśnienia Burmistrza nie zasługują na uwzględnienie, a wykonywanie tych kontroli w świetle obowiązujących przepisów było niedopuszczalne. Wprawdzie na mocy przywołanego w wyjaśnieniach przepisu art. 129b ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym strażnikom przyznano uprawnienie do dokonywania czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych fotoradarów, jednakże w przepisie art. 129h ust. 5 pkt 4 wprost upoważniono ministra właściwego do spraw transportu do określenia szczegółowych warunków wykonywania tych czynności. Z zestawienia powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że prawodawca nie uważał regulacji ustawowej za kompletną i wystarczającą do wykonywania tych kontroli, skoro zdecydował się zawrzeć ustawowe upoważnienie do określenia szczegółowych warunków wykonywania przez strażników gminnych wymienionych czynności. Wykonywanie kontroli drogowych pomimo brak ww. aktu wykonawczego skutkowało zatem, że zarówno strażnikom jaki i przede wszystkim podmiotom wobec których strażnikom przysługuje uprawnienie władcze, polegające na możliwości dokonywania kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 czerwca 2011 r. w sprawie lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urządzenia rejestrujące (Dz. U. Nr 133, poz. 770) – weszło w życie z dniem 28 czerwca 2011 r.

fotoradarów, nie były znane wszystkie warunki, na jakich zgodnie z prawem można było dokonywać tych czynności.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Krytyczna uwaga NIK dotyczy odstępowania od wykonywania kontroli drogowych w niektórych lokalizacjach (pkt 6 wystąpienia). Całkowite zaniechanie pomiarów prędkości na tych odcinkach przez tak długi okres jest tym bardziej nieuzasadnione, że stwierdzono tam zdarzenia drogowe, a wybór tych lokalizacji do objęcia kontrolą dokonywano m.in. w oparciu o sygnały mieszkańców. Zdaniem NIK, świadczy to o konieczności wnikliwszej analizy na etapie wyznaczenia odcinków kontrolnych w przyszłych harmonogramach. Podkreślenia wymaga, że jeszcze w toku kontroli wytypowano te odcinki do kontroli.

#### **IV. 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 w Zielonej Górze.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwagi

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

Zielona Góra, dnia 20 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler  
Mariusz Kniat  
doradca prawny

Wicedyrektor  
Andrzej Aleksandrowicz

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*