



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-602344-VI/08/KP

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa,

02/04/2009

Pan

Grzegorz Schetyna

Wiceprezes Rady Ministrów

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Hiela Lauonny Gawe Przewiens

Zagadnienie dotyczące określenia uprawnień strażników gminnych, a w szczególności uregulowania problemu wynajmowania przez gminy od firm prywatnych fotoradarów służących do kontroli prędkości w przeszłości było już podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Sprawa ta jednak nie została w sposób zadowalający uregulowana w przepisach prawa.

Również Generalny Inspektor Danych Osobowych zasygnalizował trudności wynikające z powierzania przez organy samorządu terytorialnego podmiotom prywatnym uprawnień do wykonywania czynności kontrolnych w postępowaniu wobec kierowców, popełniających wykroczenia drogowe. Po otrzymaniu informacji o numerach rejestracyjnych pojazdu, w którego ruchu stwierdzono przekroczenie dozwolonej prędkości, upoważniony pracownik urzędu gminy występował do centralnej ewidencji pojazdów o udostępnienie danych osobowych właściciela pojazdu. Następnie te dane były przekazywane do podmiotu obsługującego fotoradar w celu przygotowania dokumentacji

pozwalającej na wystawienie mandatu karnego lub skierowanie wniosku o ukaranie do sądu. Taka praktyka, jak wskazał Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych nie znajdowała podstawy prawnej w obowiązujących przepisach, które nie upoważniają podmiotów zarządzających ruchem drogowym oraz podmiotów upoważnionych do przeprowadzania kontroli na drodze do dalszego cedowania swoich uprawnień w tym zakresie.

Z ustaleń MSWiA wynikało, iż niektóre gminy podpisały kontrowersyjne umowy z prywatnymi firmami przewidujące udział tych firm we wpływach z mandatów karnych nakładanych przez strażników gminnych, w zamian za korzystanie z fotoradarów wystawianych przez prywatne firmy. Już w 2004 roku przygotowano w MSWiA opinię prawną w której stwierdzono, iż w ówczesnym stanie prawnym nie było możliwości przekazania przez straż gminną (miejską) uprawnień do obsługi przedmiotowych urządzeń rejestrujących prędkość innym podmiotom. Z tej przyczyny Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wspólnie z Ministrem Finansów wypracowali stanowisko, zgodnie z którym postanowienia umów zawieranych przez gminy z podmiotami prywatnymi nie mogą przewidywać udziału tych podmiotów we wpływach gminy uzyskiwanych z grzywien, o czym poinformowano m.in. gminy, ogólnopolskie organizacje samorządowe oraz Przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W adresowanym do Rzecznika piśmie z dnia 9 marca 2006 r. (sygn SMP-079-896/06/ES) Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, iż MSWiA wielokrotnie interweniowało w sprawie niezgodnego z prawem działania gmin w zakresie kontroli ruchu drogowego, w tym zawieranych z prywatnymi firmami umów. Podejmowano zarówno interwencje w indywidualnych sprawach, jak również przeprowadzono ogólnopolskie akcje informacyjne. Ponadto we wskazanej odpowiedzi Rzecznik został poinformowany, że w związku ze zgłoszonymi wątpliwościami Ministerstwo przygotowało projekt nowelizacji ustawy. W nowelizowanej ustawie Prawo o ruchu drogowym ustalony miał być katalog uprawnień strażników gminnych (miejskich) do dokonywania określonych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego. Stanowisko MSWiA w sprawie zawierania umów dotyczących korzystania z fotoradarów zostało rozpowszechnione w środowisku samorządowym m.in. poprzez umieszczenie go w materiale „Straże gminne (miejskie) - zbiór opinii prawnych” zamieszczonym na stronie

internetowej Serwisu Samorządowego PAP oraz na stronie internetowej MSWiA pod hasłem *zadania >bezpieczeństwo i porządek publiczny> bezpieczeństwo lokalne*). Aktualnie na stronie internetowej MSWiA umieszczono „Informację dotyczącą postępowania straży gminnych w zakresie korzystania z urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego będących własnością podmiotów prywatnych”, (http://www.mswia.gov.pl/wai/pl/85/6836/Informacja_dotyczaca_postepowania_strazygminnychmiejskich_w_zakresie_korzystan.html) w której wyjaśniono, iż strażę gminne (miejskie) mogą korzystać z tzw. fotoradarów będących własnością podmiotów prywatnych po zawarciu stosowanej umowy cywilno-prawnej, ale postanowienia tych umów nie mogą przewidywać udziału podmiotów prywatnych we wpływach gminy uzyskiwanych z grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.), wpływy gminy z przedmiotowych grzywien -jako dochody własne - stanowią dochód jej budżetu. W żadnej części nie podlegają zatem wyłączeniu z obowiązku przekazywania ich na dochody budżetu gmin. Wskazano także jakie czynności są zastrzeżone do wykonywania wyłącznie przez strażników miejskich, np: weryfikacja zdjęć z „fotoradarów” pod kątem możliwości ich wykorzystania jako materiału dowodowego, gdy na zdjęciu widoczne są dwa pojazdy lub zdjęcie jest niewyraźne, umieszczenie daty odczytu na zdjęciu, stwierdzenie faktu popełnienia wykroczenia, ustalenie właściciela pojazdu, wystawienie wezwania, realizacja czynności wyjaśniających zmierzających do ustalenia kierującego pojazdem, nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego lub skierowanie wniosku o ukaranie do sądu. Określono jednocześnie jakie czynności mogą być wykonywane zarówno przez strażników miejskich jak i osoby nie będące strażnikami, tj. np.: zgranie za pomocą pamięci przenośnej na autoryzowane stanowisko komputerowe wykroczeń zarejestrowanych przez „fotoradar”, wydrukowanie zdjęcia wraz ze znacznikiem czasu, wykonanie czynności technicznych związanych z kopertowaniem wystawionych wezwań, sporządzenie karty PRD 5/1, wykonanie czynności związanych z archiwizacją dokumentacji, dokonanie konserwacji, naprawy lub legalizacji „fotoradarów”. Wyszczególnienie czynności do których są uprawnieni strażnicy miejscy zostało zaktualizowane 9 lutego 2009 r.. Jest ono jak najbardziej zasadne i pozwala na kierowanie

się przygotowaną przez MSWiA informacją w razie wątpliwości dotyczących zakresu uprawnień. Wobec powstania opisanych trudności interpretacyjnych, dotyczących zakresu uprawnień strażników miejskich, rozważano całkowitą rezygnację z możliwości wydzierżawiania fotoradarów od firm prywatnych.

Z informacji przekazanych przez prasę w 2008 roku wynika, że umowy dzierżawy były nadal - po 2006 roku - przez gminy zawierane lub kontynuowane, co budzi niepokój Rzecznika. Do jednoznacznego rozwiązania powstałych wątpliwości nie prowadzi uchwalona w dniu 2 kwietnia 2009 r., obszerna nowelizacja ustawy Prawo o ruchu drogowym, (ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw, zawarta w druku sejmowym nr 925). Ponadto w dniu 27 kwietnia 2009 r. Prezydent RP złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności postanowień tej ustawy z Konstytucją RP. Prezydent podniósł zarzuty uchwalenia ustawy przez Sejm bez dochowania ustawowego trybu uchwalania ustaw oraz naruszenie zasady państwa prawnego.

Zgodnie ze znowelizowanym art. 129 b ust. 4 strażnicy gminni (miejscy) mogą dokonywać czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego z użyciem przenośnych urządzeń rejestrujących w miejscu i czasie uzgodnionym z właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) lub komendantem stołecznym Policji. Jednocześnie doprecyzowano kompetencje organów ruchu drogowego w zakresie kontroli kierowców naruszających przepisy ruchu oraz przekazywania o nich informacji do ewidencji. Ponadto do celów tej ustawy sprecyzowano treść pojęcia „urządzenie rejestrujące”, zastępując nim dotychczas używane pojęcie „fotoradar”. Przed wszystkim wskazaną ustawą zdecydowano o utworzeniu Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym w strukturze organizacyjnej Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Zgodnie z art. 140 ai. ust. 4 jednostka samorządu terytorialnego oraz straż gminna (miejska): 1) wykonuje czynności wynikające z bieżącej eksploatacji i obsługi urządzeń rejestrujących, o których mowa w ust. 3, w tym w szczególności pobiera z nich zarejestrowane dane oraz 2) przekazuje zarejestrowane dane do Centrum Nadzoru. Zgodnie z postanowieniami ustawy Centrum Nadzoru wykonywać będzie czynności wynikające z bieżącej eksploatacji i obsługi urządzeń rejestrujących, w tym w szczególności pobierać z nich zarejestrowane dane. We wskazanej ustawie nie zostały jednak sprecyzowane zasady zawierania lub

przedłużenia umów z gminami i podmiotami prywatnymi w zakresie udostępniania i zarządzania konserwacją i utrzymaniem sprawności sieci fotoradarów, które mają docelowo stworzyć.

Z tej przyczyny Rzecznik zwraca się z uprzejmą prośbą o przedstawienie stanowiska Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zawierania umów o dzierżawę fotoradarów (urządzeń rejestrujących) w świetle uchwalonej, lecz jeszcze nie obowiązującej ustawy 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw.

Łukasz Gajda
Jacek Kucharski