



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 26 sierpnia 2010 r.

**Pan
Wiesław Lewandowski
Komendant Straży Miejskiej
ul. Grudziądzka 157
87-100 Toruń**

LBY-4101-04-02/2010 P/10/167

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz. U. Nr 231 z 2007 poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Straży Miejskiej w Toruniu, zwanej dalej „Strażą Miejską”, kontrolę w zakresie jej funkcjonowania w latach 2008-2010 (do dnia 31.03.).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 czerwca 2010 r., uzupełnionym o złożone w trybie art. 59 ustawy o NIK dodatkowe wyjaśnienia Pana Komendanta z dnia 25.08.2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Straż Miejską zadań wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹, zwanej dalej „ustawą o strażach gminnych”, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. W latach 2008-2009 ujawnione 66 202 wykroczenia stanowiły 40,0% ogółu wykroczeń w latach 2005 – 2009 (165 358). Najwyższy udział (79,6%) miały wykroczenia zawarte w kodeksie wykroczeń (52 683). W latach 2005-2009 udział wykroczeń komunikacyjnych do wykroczeń ogółem wynosił 44,5%, w tym w latach 2008-2009 – 59,2%.

¹ Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

Na uwagę zasługuje niższa ilość podjętych w 2009 r. interwencji w stosunku do ich stanu w latach poprzednich. Między innymi w 2009 r. ilość:

- stwierdzonych wykroczeń kodeksowych (26 068) była niższa o 2,1% w stosunku do 2008 r. (26 815) i o 13,5% w porównaniu do 2005 r. (30 145);
- udzielonych pouczeń dotyczących wykroczeń kodeksowych (9 756) była niższa o 20,1% w porównaniu do 2008 r. (12 214) i o 60,7% do 2005 r. (24 797).

2. Ustalony zarządzeniami Pana Komendanta zakres zadań i obowiązków pracowników Straży Miejskiej odpowiadał wymogom ustawy o strażach gminnych. Straż Miejska całodobowo obsługiwała stanowisko dyżurnego-dyspozytora oraz stanowisko monitoringu wizyjnego w sali dyspozytorskiej Toruńskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, obsługiwane do grudnia 2009 r. przez funkcjonariuszy Policji i dyżurnego Straży Miejskiej, a po zmianie ustawy o strażach gminnych² przez pracowników Straży Miejskiej.

3. Przestrzegane były zasady naboru i zatrudnienia strażników, ujęte w zarządzeniach Pana Komendanta, w tym m.in. zasady pracy komisji rekrutacyjnej oraz wymogi formalne kandydatów, wynikające z art. 24 i art. 24a ustawy o strażach gminnych. Wszyscy strażnicy zatrudnieni w okresie objętym kontrolą odbyli wymagane szkolenie podstawowe. Nazewnictwo stanowisk strażniczych było zgodne z określonym w art. 8a ustawy o strażach gminnych.

4. W siedzibie Komendy Straży Miejskiej zapewnione zostały lokalowe warunki pracy strażników, wystarczające było wyposażenie w środki techniczne i w środki przymusu bezpośredniego³, a dane o ich ilości ujęte były w informacjach przekazanych Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Bydgoszczy, zgodnie z wymogiem art. 9b ustawy o strażach gminnych.

5. W Komendzie Straży Miejskiej nie były przestrzegane wymogi dotyczące ochrony danych osobowych. Zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁴, prowadzony przez Straż Miejską zbiór danych osobowych o nazwie „Rejestr mandatów karnych, wniosków o ukaranie do sądu rejonowego wydziału grodzkiego” był zgłoszony do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Dostęp do elektronicznych baz danych (PESEL, CEPiK) był zgodny z wymogami § 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia

² ujętej w ustawie z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy-Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. Nr 97, poz. 803)

³ wg wyjaśnień Pana Komendanta

⁴ Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych⁵, zwanego dalej „rozporządzeniem MSWiA”

Pan Komendant natomiast nie opracował polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych, wymaganej § 3 rozporządzenia MSWiA, z powodu uznania za wystarczające posiadanie „Instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych w Komendzie Straży Miejskiej w Toruniu”, wprowadzonej w życie zarządzeniem nr 8 Komendanta Straży Miejskiej z dnia 27 sierpnia 2004 r.

6. Zakup w 2008 r. ze środków Urzędu Miasta Torunia urządzenia do pomiaru prędkości pojazdów samochodowych (fotoradaru) przyczynił się do zwiększenia bezpieczeństwa na ulicach miasta Torunia, co wynikało z pisma Komendanta Miejskiego Policji w Toruniu z dnia 27.05.2010 r. W 2009 r. udział wykroczeń z fotoradaru (7 869) stanowił 39,0% ujawnionych przez Straż Miejską wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (20 172) i 30,2% ogólnej ilości wykroczeń kodeksowych (26 068). Ilość ulic objętych pomiarem prędkości wynosiła od 6 (w kwietniu 2009 r.) do 22 (w październiku 2009 r.), przy czym uzgodnione stosownie do art. 129b ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁶ z Komendantem Miejskim Policji w Toruniu tygodniowe harmonogramy pracy fotoradaru nie były przestrzegane, co wynikało m.in. z niekorzystnych warunków atmosferycznych, niższej od przewidywanej częstotliwości ruchu na planowanych do pomiaru ulicach i absencji pracowników.

7. Przestrzegane były zasady dotyczące nakładania grzywien w drodze mandatów karnych. Analiza 10 bloczków mandatowych (zawierających 190 formularzy mandatów karnych) wykazała, że grzywny w kwocie 29,9 tys. zł nałożone zostały przez upoważnionych do tego strażników w kwotach określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń⁷.

8. Straż Miejska prawidłowo zareagowała na stwierdzone w czasie kontroli NIK przypadki zaniedbań w zakresie porządku na terenie miasta Torunia. Stwierdzone w wyniku przeprowadzonych oględzin przypadki „dzikich wysypisk” gruzu i zużytych mebli, zanieczyszczeń miejsc publicznych i dewastacji urządzeń na terenie leśnym i parku miejskiego oraz opuszczonego domu mieszkalnego zostały natychmiast zgłoszone przez Straż

⁵ Dz.U.z 2004 r. Nr 100, poz. 1024

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 208, poz. 2023 ze zm.

Miejską do właściwych jednostek, w wyniku czego podjęte zostały działania zmierzające do poprawy tego stanu, w tym zabezpieczono urządzenia elektryczne przed dostępem osób postronnych.

9. Straż Miejska prawidłowo wywiązywała się z realizacji zadania wynikającego z art. 11 ust. 1 pkt 8 ustawy o strażach gminnych, a także przedsięwzięć ujętych w „Programie Zapobiegania Przestępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego dla Gminy Miasta Toruń i Powiatu Toruńskiego”. Przeprowadziła działania profilaktyczno-informacyjne w placówkach edukacyjnych, współuczestniczyła w organizacji konferencji metodycznej dla nauczycieli z zakresu przeciwdziałania przemocy w szkole, podjęła działania edukacyjno-prewencyjne na rzecz ograniczenia sprzedaży wyrobów nikotynowych osobom nieletnim, zorganizowała dwie edycje kursu samoobrony dla kobiet; uczestniczyła w ramach działań profilaktyczno-prewencyjnych w 6 festynach rodzinnych, osiedlowych oraz imprezach kulturalnych, w celu przybliżenia specyfiki pracy strażnika miejskiego oraz propagowania bezpieczeństwa.

Realizowane były przez Straż Miejską zadania ujęte w „Porozumieniu w sprawie szczegółowych form i sposobów współpracy Komendy Miejskiej Policji i Straży Miejskiej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta Torunia”, zawartym w dniu 06 grudnia 2004 r. przez Prezydenta Miasta Torunia z Komendantem Miejskim Policji w Toruniu.

10. Kontrola 3 spośród 9 postępowań prowadzonych w latach 2008-2010 (do 31.03.) na łączną kwotę udzielonych zamówień 759,0 tys. zł (zakup fotoradaru, paliwa samochodowego, samochodu osobowego), wykazała ich zgodność z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, zwanej dalej „pzp”, z tym, że:

- w jednym postępowaniu postanowienia umowy zawartej w dniu 12.08.2008 r. pomiędzy Strażą Miejską a firmą P.H.U. „INTANK” na zakup paliwa samochodowego były niezgodne z treścią oferty odnośnie upustu od ceny 1 litra paliwa. Wg dokonanej w trakcie kontroli korekty faktur dokumentujących dostawy paliwa w okresie od dnia 05.09.2008 r. do dnia 31.03.2010 r., różnica w wartości upustu jego cen wyniosła 741,15 zł, a dostawca został zobowiązany do jej zwrotu na rachunek bankowy Straży Miejskiej;
- dokumentacje postępowań nie zawierały wymaganych art. 92 ust. 2 pzp pisemnych potwierdzeń zamieszczenia informacji o wyborze oferty na tablicy ogłoszeń w siedzibie Komendy Straży Miejskiej i na jej stronie internetowej.

⁸ Dz.U. z 2007 r., poz. 1655 ze zm.

11. Zgodnie z wymogami zgłoszone do Pana Komendanta skargi zostały rozpatrzone a skarżący zostali o tym poinformowani w wymaganym terminie.

12. Nieprawidłowości dotyczyły:

a) nieprzestrzegania 30-dniowego terminu wystawiania mandatów, określonego w art. 97 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁹, zwanej dalej „Kpsw”. Za przekroczenie dozwolonej prędkości pojazdów samochodowych 25 mandatów, tj. 15,6% objętych kontrolą (160), wystawiono w okresie od 32 dni do 328 dni od daty ujawnienia wykroczenia, co spowodowane było prowadzeniem przez Komendę Straży Miejskiej czynności mających na celu ustalenie sprawców wykroczenia, uwidocznionych na zdjęciach wykonanych przez fotoradar. Jest to zgodne ze stanowiskiem Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy, wykazanym po kontroli przeprowadzonej w kwietniu 2009 r.

b) stosowania przez Pana Komendanta ulg w spłacie należności przypadających Gminie Miasta Torunia z tytułu nałożonych przez Straż Miejską mandatów karnych, które w latach 2008-2009 dotyczyły umorzenia należności na łączną kwotę 0,5 tys. zł oraz rozłożenie na raty na łączną kwotę 4,5 tys. zł. Udzielając tych ulg kierował się Pan Komendant zasadami ustalonymi uchwałą Rady Miasta Torunia nr 1125/06 z dnia 28.09.2006 r., zgodnie z którą upoważniona do udzielania ulg w spłacie należności była osoba zarządzająca jednostką organizacyjną Gminy Miasta Torunia będąca wierzycielem. Należności z tytułu nałożonych przez Straż Miejską Mandatów karnych nie stanowiły bowiem wierzytelności Straży Miejskiej.

14. NIK zwraca uwagę na:

- nieopracowanie w Komendzie Straży Miejskiej dokumentu ustalającego procedury sporządzania, obiegu i nadzoru nad dokumentowaniem przebiegu służby, rejestracji podejmowanych interwencji, ewidencji sygnałów o zdarzeniach oraz archiwizacji zgłoszeń telefonicznych i ustnych. Utrudniało to ocenę prawidłowości pracy strażników oraz prowadzonej ewidencji. Analiza zgłoszeń telefonicznych w dniach 9 lutego i 14 października 2009 r. wykazała bowiem odmienne wykazywanie godzin pobytu patroli na miejscu interwencji w dokumentacji dyżurnego Straży Miejskiej i w notatnikach strażników;
- zmianę z dniem 10 kwietnia 2010 r. postanowień art. 11 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰, zgodnie z którą analityczna ewidencja należności przypadających Gminie Toruń nie powinna być prowadzona przez Straż Miejską.

⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu:

1. Przestrzeganie wymogu wystawiania mandatów karnych w terminie określonym w art. 97 § 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kpsw.
2. Opracowanie polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych, stosownie do wymogu § 3 rozporządzenia MSWiA.
3. Zaniechanie stosowania ulg w spłacie należności przypadających Gminie Miasta Torunia z tytułu nałożonych przez Straż Miejską mandatów karnych, a także prowadzenia analitycznej ewidencji należności przypadających Gminie Toruń.
4. Przestrzeganie uzgodnionych z Komendantem Miejskim Policji w Toruniu tygodniowych harmonogramów pracy fotoradaru.
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 pzp 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.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i uwag ujętych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.