



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 12 sierpnia 2010 r.

**Pan**

**Ryszard Brejza**

**Prezydent Miasta Inowrocławia**

LBY-4101-04-03/2010  
P/10/167

**WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. Nr 231 z 2007 r., poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Miasta Inowrocławia kontrolę Straży Miejskiej Inowrocławia w zakresie jej funkcjonowania w latach 2008-2010 (do dnia 31.05.).

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań Straży Miejskiej Inowrocławia, zwanej dalej „Strażą Miejską”, wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o strażach gminnych”, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Formułując powyższą ocenę Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła prawidłową realizację zadań objętych kontrolą, polegających na tym, że:

a) ujawnione w latach 2008-2009 wykroczenia (15 091) stanowiły 42,8% ogółu wykroczeń w latach 2005 – 2009 (35 238). Najwyższy udział (83,8%) miały wykroczenia zawarte w kodeksie wykroczeń (12 647). W latach 2005-2009 udział wykroczeń komunikacyjnych do

---

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

wykroczeń ogółem wynosił 70 %, w tym w latach 2008-2009 – 66,7%. Wyższa była ilość podjętych w 2009 r. interwencji w stosunku do ich stanu w latach poprzednich. Między innymi w 2009 r.:

- stwierdzone wykroczenia kodeksowe (6 525) były wyższe o 6,6 % w stosunku do 2008 r. (6 122) i o 29,3 % w porównaniu do 2005 r. (5 046);
- nałożone mandaty karne z tytułu wykroczeń kodeksowych (3 023) były wyższe o 19,2 % w stosunku do 2008 r. (2 537) i o 116,9 % w porównaniu do 2005 r. (1 394),
- udzielone pouczenia dotyczące wykroczeń kodeksowych (2 969) były niższe o 4,1% w porównaniu do 2008 r. (3 096) i wyższe o 7,6 % w porównaniu do 2005 r. (2 759).

Zwiększono w kontrolowanym okresie wykrywalność wykroczeń ustalonych w aktach prawa miejscowego, przeciwko instytucjom państwowym i społecznym, bezpieczeństwu osób i mienia, urządzeniom użytku publicznego oraz ustalonych w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>2</sup>;

b) ustalony uchwałami Rady Miejskiej Inowrocławia oraz następnie zarządzeniem Pana Prezydenta regulamin organizacyjny Straży Miejskiej obejmował zakres zadań i obowiązków odpowiadający wymogom ustawy o strażach gminnych. Straż Miejska całodobowo obsługiwała stanowisko dyżurnego-dyspozytora;

c) przestrzegane były zasady naboru i zatrudnienia strażników, określone w zarządzeniu Pana Prezydenta, w tym m.in. zasady pracy komisji rekrutacyjnej oraz wymogi formalne kandydatów, wynikające z art. 24 i art. 24a ustawy o strażach gminnych. Wszyscy zatrudnieni w okresie objętym kontrolą strażnicy odbyli wymagane szkolenie podstawowe. Strażnicy realizujący zadania związane z nakładaniem mandatów karnych posiadali wymagane upoważnienia. Nazewnictwo stanowisk strażniczych było zgodne z określonymi w art. 8a ustawy o strażach gminnych;

d) w siedzibie Komendy Straży Miejskiej zapewnione zostały prawidłowe warunki pracy strażników. Wystarczające było wyposażenie w środki techniczne i w środki przymusu bezpośredniego, a dane o ich ilości ujęte były w rzetelnych informacjach przekazanych terminowo Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Bydgoszczy, zgodnie z wymogiem art. 9b ust. 1 ustawy o strażach gminnych. Właściwie wykorzystywano posiadane samochody i rowery;

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473 ze zm.

e) przestrzegano w Komendzie Straży Miejskiej wymogi dotyczące ochrony danych osobowych. Zarządzeniami Pana Prezydenta wprowadzono do stosowania politykę bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych w Urzędzie i instrukcję zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych. Do przetwarzania tych danych dopuszczano wyłącznie osoby posiadające stosowne upoważnienia. Prowadzono na bieżąco ewidencję osób posiadających takie upoważnienia. Zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>3</sup>, prowadzony przez Straż Miejską zbiór danych osobowych 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 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych<sup>4</sup>;

f) prowadzona w Straży Miejskiej dokumentacja była zgodna z wprowadzonym do stosowania przez Pana Prezydenta rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych<sup>5</sup>. Dokumentacja ta była prowadzona rzetelnie, zapewniając m.in. zgodność zapisów w książce zgłoszeń z rejestratorem rozmów telefonicznych i notatnikami strażników. W każdym z kontrolowanych przypadków Straż podjęła odpowiednie działania w celu likwidacji zgłaszanych wykroczeń lub zagrożeń;

g) należycie wykorzystywano w Straży Miejskiej posiadane urządzenie do pomiaru prędkości pojazdów samochodowych (fotoradar). Stosowano go w miejscach największych zagrożeń, w tym zgłaszanych przez obywateli Miasta Inowrocławia, zgodnie z comiesięcznymi dyslokacjami ustalonymi z Komendą Powiatową Policji w Inowrocławiu. Zakres jego wykorzystania ograniczono do posiadanych możliwości organizacyjnych obróbki wykonywanych zdjęć i ustalenia sprawców, co zapewniło terminowe wystawianie związanych z ustalonymi na ich podstawie wykroczeniami mandatów karnych. W 2009 r. udział wykroczeń z fotoradaru (1 213) stanowił 23,5 % ujawnionych przez Straż Miejską wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (5 151) i 18,6% ogólnej ilości wykroczeń kodeksowych (6 525);

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 100, poz. 1024

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

h) przestrzegane były zasady dotyczące nakładania grzywien w drodze mandatów karnych. Analiza 10 bloczków mandatowych zawierających 200 formularzy mandatów karnych wykazała, że grzywny w kwocie 20,7 tys. zł nałożone zostały przez upoważnionych do tego strażników w kwotach zgodnych z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń<sup>6</sup>;

i) Straż Miejska prawidłowo reagowała na zgłaszane przez mieszkańców Inowrocławia przypadki naruszenia czystości i porządku. Przeprowadzone oględziny - obejmujące przypadki „dzikich wysypisk”, zanieczyszczeń miejsc publicznych, porzucenia pojazdów, niszczenia mienia oraz opuszczonych domów mieszkalnych - nie wykazały uchybień. Podejmowane przez Straż Miejską działania, skierowane do właściwych jednostek, spowodowały usunięcie zaniedbań lub podjęcie działań w celu likwidacji zagrożeń;

j) realizowane były przez Straż Miejską zadania ujęte w „Porozumieniu w celu zapewnienia sprawnego i skutecznego współdziałania w zakresie zadań ustalonych w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji...”, zawartym w dniu 14 marca 2007 r. przez Prezydenta Miasta Inowrocławia z Komendantem Powiatowym Policji w Inowrocławiu. W ocenie Komendanta Powiatowego Policji w Inowrocławiu realizowana na podstawie tego porozumienia współpraca ze Strażą Miejską w latach 2008-2009 była bardzo dobra i należałoby ją kontynuować na takim poziomie w latach następnych;

k) zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie wymogami oraz przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>7</sup>, zwanej dalej „kpa”, zgłoszone na działalność Straży Miejskiej skargi zostały rozpatrzone w części przez Komendanta Straży Miejskiej i w części przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy, a skarżący zostali o tym poinformowani w wymaganym terminie

l) objęte kontrolą 3 postępowania o zamówienia publiczne prowadzone w latach 2008-2010 (do 31.05.) przez Zespół Zamówień Publicznych Urzędu, związane z działalnością Straży Miejskiej, na łączną kwotę udzielonych zamówień 529,0 tys. zł (zakup 2 samochodów osobowych, remont i ocieplenie budynku stanowiącego siedzibę Straży Miejskiej), były zgodne z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>8</sup>,

---

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 208, poz. 2023 ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

zwanej dalej „pzp”, oprócz nieprawidłowości wymienionych w pkt. 2 lit. f niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

## 2. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

a) niezgodnego z art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych zatrudnienia przez Pana Prezydenta w kwietniu 2008 r. Komendanta Straży Miejskiej Inowrocławia Pana Z. Feita tj. przed uzyskaniem niezbędnej opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy (KWP) i na podstawie umowy o pracę (zamiast powołania). Pozytywną opinię KWP uzyskano po 2 tygodniach od zawarcia umowy o pracę z ww. Komendantem Straży Miejskiej. W dniu zakończenia kontroli NIK forma zatrudnienia Komendanta Straży Miejskiej była zgodna z obecnie obowiązującymi przepisami;

b) niewykorzystywania w 2008 r. dwóch posiadanych motorowerów Yuki Rolly z uwagi na brak stałego serwisu do napraw bieżących. W 2009 r. pojazdy te użytkowano tylko przez 19 dni. W 2010 r. pojazdy te były wykorzystywane i serwisowane;

c) niezgodnego z zasadami ustalonymi uchwałami Rady Miejskiej Inowrocławia (Nr XLVII/516/2006 z dnia 21 kwietnia 2006 r. i Nr XXIII/321/08 z dnia 30 września 2008 r.) rozłożenia w 2008 r. na raty spłaty należności z tytułu nałożonych 4 mandatów, gdyż ulgi te Skarbnik Miasta Inowrocławia, działająca z upoważnienia Pana Prezydenta, przyznawała postanowieniem zamiast decyzją. W 2009 r. stosowano zgodną z przepisami formę przyznania ulgi. Jednak w 4 decyzjach, podjętych przez Skarbnika Miasta Inowrocławia w 2009 r., nie podano pełnej podstawy prawnej ich podjęcia, o której mowa w art. 107 § 1 kpa (daty podjęcia, numeru i roku opublikowania stosownej uchwały Rady Miejskiej w wojewódzkim dzienniku urzędowym);

d) niedokonania stosownych odpisów z ewidencji dłużników 410 mandatów karnych wystawionych na tych dłużników przed 31 maja 2007 r., na łączną kwotę zadłużenia 41.211,18 zł, pomimo, że od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. Tytuły wykonawcze wystawione na tych dłużników nie mogły być podstawą do dalszego prowadzenia egzekucji, gdyż stosownie do art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>9</sup> orzeczona kara lub środek karny nie podlegała wykonaniu po upływie tego okresu. W związku z tym salda zadłużeń na koniec lat 2008 i 2009, ujęte w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S były nierzetelne, pomimo, że były zgodne z ewidencją księgową;

---

<sup>9</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 46, poz. 275 ze zm.

e) przewlekłego wystawiania tytułów wykonawczych z tytułu mandatów nałożonych przez Straż Miejską. Analiza dokumentacji dotyczącej 46 dłużników zalegających z tytułu 46 mandatów na łączną kwotę 5.690 zł wykazała, że w okresie od 61 do 100 dni po wystawieniu mandatu karnego wystawiono 21 tytułów wykonawczych, 20 tytułów wykonawczych sporządzono w okresie od 101 do 150 dni od wystawienia mandatu karnego, 1 po 176 dniach, 1 po 340 dniach i 1 po 428 dniach od wystawienia mandatu.

Według stanu na dzień 17 czerwca 2010 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych w stosunku do 2 dłużników, z których:

- dłużnik ukarany mandatem karnym 100 zł nr CG 9657332 w dniu 20 marca 2008 r. spłacał, pomimo braku wniosku i zgody Prezydenta, kwotę należności w ratach: 50 zł w dniu 13 maja 2008 r., 25 zł w dniu 30 lipca 2008 r. i 25 zł w dniu 4 listopada 2008 r.
- dłużnik ukarany mandatem karnym 100 zł nr CI 5787858 w dniu 29 maja 2008 r. spłacał kwotę należności w ratach: 15 zł w dniu 29 sierpnia 2008 r., 10 zł 1 października 2008 r., 10 zł 29 października 2008 r., 10 zł 26 listopada 2008 r., 10 zł 29 grudnia 2008 r. 10 zł 26 stycznia 2009 r., 10 zł 26 lutego 2009 r. 10 zł 6 kwietnia 2009 r. i 10 zł 28 maja 2009 r. (pozostało niespłacone 5 zł). Na wniosek tego dłużnika postanowieniem z 25 lipca 2008 r., działająca z upoważnienia Pana Prezydenta Skarbnik Miasta Inowrocławia rozłożyła płatność na raty miesięczne po 20 zł, z terminem płatności od 30 sierpnia do 30 grudnia 2008 r. Pomimo nieprzestrzegania ustalonego harmonogramu spłat nie podejmowano w stosunku do dłużnika żadnych udokumentowanych działań.

Do maja 2010 r. brak było udokumentowania podejmowania w Urzędzie jakichkolwiek czynności w celu wyjaśnienia braku skuteczności egzekucji u poszczególnych komorników skarbowych. Dopiero w dniach od 31 maja do 7 czerwca 2010 r. pismami podpisanymi przez Skarbnika Miasta Inowrocławia wystąpiono do naczelników urzędów skarbowych z zapytaniem o prowadzone egzekucje dłużników;

f) nieudokumentowania zamieszczenia na stronie internetowej Urzędu przekazanych oferentom wyjaśnień co do treści SIWZ w 2 postępowaniach, do czego zobowiązywał art. 38 ust. 4 pzp, oraz w przypadku zamówienia na dostawę w 2008 r. dwóch samochodów osobowych oraz na wykonanie w 2009 r. ocieplenia budynku Straży niespełnienia wymogu art. 95 ust. 1 pzp zobowiązującego do zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia niezwłocznie po zawarciu umowy. Ogłoszenia te zamieszczono po 44 i po 10 dniach od dnia zawarcia umów;

g) niezgodnego z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściąganych w postępowaniu mandatowym, oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania blozków mandatowych<sup>10</sup> sporządzania w Referacie Wydatków Budżetowych Wydziału Budżetowo-Finansowego Urzędu za lata 2008-2010 dla Wojewody Kujawsko-Pomorskiego informacji dotyczących liczby otrzymywanych i wykorzystywanych blozków mandatowych. W badanym okresie czterokrotnie (zamiast co miesiąc) rozliczano i zdawano Wojewodzie zrealizowane blozki mandatowe tj.: 28 lutego 2008 r. 164 sztuki, 21 października 2008 r. 127 sztuk, 11 maja 2009 r. 105 sztuk i 1 marca 2010 r. 138 sztuk blozków. W rozliczeniach tych nie podawano wymaganych kwot nałożonych i uiszczonych grzywien. Nie przestrzegano także obowiązku przedstawienia sporządzanych miesięcznych rozliczeń blozków mandatowych nie rzadziej niż raz w miesiącu. Informację taką za luty 2008 r. przekazano Wojewodzie 7 kwietnia 2008 r., za okres od października 2008 r. do marca 2009 r. w dniu 20 kwietnia 2009 r., za wrzesień i październik 2009 r. w dniu 4 grudnia 2009 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie skutecznego i terminowego wszczynania egzekucji należności z wystawianych przez Straż Miejską mandatów karnych oraz prawidłowego prowadzenia ewidencji zadłużeń z tego tytułu.
2. Podjęcie działań zapewniających sporządzanie decyzji o udzielaniu ulg w spłatach zadłużenia z tytułu mandatów karnych zgodnie z wymogami kpa.
3. Podjęcie działań zapewniających przestrzeganie wszystkich wymogów pzp przy prowadzeniu postępowań dotyczących udzielania zamówień publicznych.
4. Sporządzanie dla Wojewody Kujawsko-Pomorskiego informacji z rozliczania blozków mandatowych w terminach i zakresie ustalonych obowiązującymi przepisami.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta 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.

---

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 131, poz. 663

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