



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy**

Bydgoszcz, dnia 20 sierpnia 2010 r.

Pan

Ewaryst Matczak

Burmistrz Strzelna

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy skontrolowała w Urzędzie Miejskim w Strzelnie, zwanym dalej „Urzędem”, funkcjonowanie Straży Miejskiej w Strzelnie, zwanej dalej „Strażą”, w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 30 czerwca 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 lipca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, po uwzględnieniu dodatkowych wyjaśnień złożonych przez Pana w dniu 23 lipca 2010 r., na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Burmistrza Strzelna, zwanego dalej „Burmistrzem”, Urzędu i Straży, w zakresie stanowiącym przedmiot kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

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

a) powołaniu Straży przez Burmistrza z dniem 1 marca 1995 r., w ramach struktury organizacyjnej Urzędu, na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji² do wykonywania zadań z zakresu ochrony porządku publicznego, zwalczania patologii

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.

społecznych oraz zapewnienia czystości i estetyki na terenie Gminy Strzelno, zwanej dalej „Gminą”;

b) stosowaniu zasad naboru i zatrudniania strażników zgodnie z przepisami art. 24, art. 24 a ust. 1 i art. 25 ust. 1 i 3-4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³, zwanej dalej „ustawą o strażach gminnych”. W kontrolowanym okresie w Straży zatrudniano (według danych na 31 grudnia 2007 r. – 2009 r.) od 4 do 5 strażników;

c) prowadzeniu w Straży, stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży⁴, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie straży”, ewidencji etatów, wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego i wyników działań Straży w formie pisemnej oraz terminowym przesyłaniu informacji do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy;

d) właściwym dokumentowaniu przyjęcia zgłoszeń i podjętych w wyniku tego przez Straż interwencji;

e) zgłoszeniu w dniu 10 stycznia 2000 r. do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, zwanym dalej „GIODO”, zgodnie z wymogiem art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵, zwanej dalej „ustawą o ochronie danych osobowych”, zbioru danych, prowadzonego przez Straż. Od 1 czerwca 2009 r. Urząd posiadał instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych wymagana § 3 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 osobowych⁶;

f) zawarciu w dniu 7 października 2004 r. porozumienia z Komendantem Policji w Strzelnie w celu zapewnienia sprawnego i skutecznego współdziałania w celu utrzymania ładu i porządku publicznego na terenie Gminy. Wynikiem zawartego porozumienia było m.in. uczestniczenie strażników w 397 wspólnych patrolach z policjantami, prowadzeniu przez Straż działań o charakterze prewencyjno- wychowawczych w szkołach na terenie Gminy;

³ Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 196, poz. 1520

⁵ Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 100, poz. 1024

g) ujawnieniu w latach 2008 – 2009 przez Straż: 4.262 wykroczeń, z których 1.653 (38,78%) dotyczyło wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, 689 (16,17%) wykroczeń przeciwko przepisom ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁷ i 783 naruszeń przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁸ (18,37%). W latach 2008 – 2009 strażnicy wystawili sprawcom wykroczeń łącznie 633 mandaty, wymierzając grzywny w łącznej wysokości 82.000 zł. Sprawcom wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wystawiono 315 mandatów (49,76%) nakładając im grzywny w łącznej wysokości 43.000 zł (52,44%). Wskaźnik prewencyjnego⁹ działania Straży w latach 2005 – 2009 wykazywał tendencję spadkową z 86,3% do 79,1% (średni za ten okres wynosił 83,18%). Powyższe wynikało ze zmniejszenia skuteczności działań prewencyjnych Straży. Natomiast wskaźnik działań represyjnych¹⁰ zwiększył się z 18,2% do 20,9%.

2. Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie wskazuje na nieprawidłowości polegające na:

a) niedopełnieniu, wymaganego art. 7 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, obowiązku zasięgnięcia opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy przed zatrudnieniem Komendanta Straży. Dopiero w dniu 28 czerwca 2010 r. (w trakcie kontroli NIK), wystąpiono do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy o opinię w sprawie zatrudnienia na stanowisku Komendanta Straży Pawła Namieśnika, który pełnił tę funkcję od dnia 1 października 2008 r.;

b) niezapewnieniu w siedzibie Straży odpowiednich warunków pracy strażnikom oraz przebywania interesantów, o których mowa w § 19, w § 45 ust. 1 i w § 47 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹¹. W jednym pomieszczeniu o powierzchni 18,2 m² wspólnym dla 5 strażników wydzielono za pomocą biurek i blatu z drzwiczkami przestrzeń dla interesantów tylko o powierzchni 2,6 m². W pomieszczeniu tym przyjmowano osoby zgłaszające interwencje oraz osoby wezwane przez strażników w celu składania przez nie wyjaśnień;

⁷ Dz. U. z 2007 r., Nr 70, poz. 473 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008 ze zm.

⁹ udział udzielonych pouczeń w ogólnej liczbie ujawnionych wykroczeń

¹⁰ udział wymierzonych mandatów karnych i wniosków do sądu w ogólnej liczbie ujawnionych wykroczeń

¹¹ Dz. U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650 ze zm.

c) niedysponowaniu przez Straż rejestratorem rozmów (automatyczną sekretarką). Brak urządzeń automatycznie rejestrujących zgłoszenia uniemożliwiał kontrolę przyjmowania zgłoszeń przez dyżurnych strażników;

d) nałożeniu przez młodszego strażnika G.G. 14 mandatów karnych na kwotę 1.700 zł za wykroczenia popełnione w ruchu drogowym, mimo że nie posiadał on wymaganego art. 129 e ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹² upoważnienia wydanego przez Komendanta Powiatowego Policji w Mogilnie. Ponadto w okresie od dnia 1 września 2009 r. do dnia 4 czerwca 2010 r. Pan Paweł Namieśnik Komendant Straży nałożył 21 mandatów karnych na kwotę 2.950 zł, pomimo, że na upoważnieniu do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego posiadał wpisany nieprawidłowy numer legitymacji służbowej (przypisany innemu strażnikowi). Powyższe nieprawidłowości wynikały m.in. z niewłaściwego nadzoru sprawowanego przez Komendanta Straży. W trakcie kontroli NIK zostały założone rejestry wydanych legitymacji służbowych, upoważnień do: nakładania mandatu karnego, kontroli ruchu drogowego i kontroli posesji;

e) wydaniu przez Pana w dniu 1 września 2009 r. wszystkim strażnikom upoważnień do nakładania grzywien (ważnych do 1 września 2011 r.), które posiadały pieczęć podłużną Urzędu, zamiast pieczęci urzędowej wymaganej § 4 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 karnego¹³, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie nakładania grzywien”;

f) sporządzaniu co miesiąc informacji zbiorczej dotyczącej otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych i uiszczonych grzywien tylko w dwóch egzemplarzach, co było niezgodne z wymogiem § 4 ust. 3 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 bloczków mandatowych¹⁴, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji grzywien”;

g) przekazywaniu w latach 2008-2009 Wojewodzie Kujawsko - Pomorskiemu przez Pana Pawła Namieśnika Komendanta Straży nierzetelnych informacji o uiszczonych grzywnach, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie grzywien. W informacjach tych dane

¹² Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 131, poz. 663

były zaniżone w stosunku do faktycznych wpływów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, w tym w 2008 r. o 18.381,36 zł i w 2009 r. o 15.529,40 zł. Sporządzający powyższe informacje Pan Paweł Namieśnik Komendant Straży wyjaśnił, że powyższe wynikało ze złej organizacji przekazywania informacji pomiędzy Strażą, a Referatem Finansowym Urzędu;

h) przesyłaniu Komendantowi Wojewódzkiemu Policji za 2008 r. i za 2009 r. przez Pana Pawła Namieśnika Komendanta Straży nierzetelnych informacji dotyczących ewidencji wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w § 1 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straż gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży¹⁵. W informacjach tych podawano, że na stanie Straży są 3 pałki obronne wielofunkcyjne, mimo, że faktycznie były 2 sztuki;

i) nieprowadzeniu ewidencji upomnień dla osób, które nie zapłaciły należności za wystawiony mandat, co było niezgodne z wymogiem § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie postępowania egzekucyjnego w administracji”. Kopie 311 wysłanych w 2008 r. i w 2009 r. upomnień były sporządzone niezgodne z wzorem upomnienia zawartym w ww. przepisie tego rozporządzenia, gdyż nie posiadały nazwy i adresu wierzyciela, podpisu i pieczętki z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby wystawiającej upomnienie;

j) przewlekłym wszczynaniu postępowań egzekucyjnych, w tym wystawianiu tytułów wykonawczych, po terminie określonym w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania egzekucyjnego w administracji. Analiza 139 mandatów wystawionych w I półroczu 2008 r. wykazała, że dla 79 mandatów, które nie zostały uregulowane w terminie co najmniej 6 miesięcy, wystawiono 79 upomnień, w wyniku których zapłacono 22 mandaty, a pozostałe 57 (72,2%) upomnień było nieskutecznych. W kontrolowanym okresie wystawiono jednorazowo w dniu 21 grudnia 2009 r. sześć tytułów wykonawczych łącznie na 2.000 zł za nieuregulowane należności z tytułu wystawionych przez Straż 16 mandatów. Od wystawienia mandatu karnego do przesłania tytułu wykonawczego upłynęło od 151 do 964 dni, w tym dla 2 mandatów 618 i 670 dni, a dla 3 od 886 do 964 dni. W wyniku prowadzonej egzekucji za niezapłacone mandaty Urząd otrzymał 972,08 zł (46,6%). Działania powyższe były

¹⁵ Dz. U. Nr 196, poz. 1520

¹⁶ Dz. U. Nr 137, poz.1541 ze zm.

sprzeczne z § 2 rozporządzenia w sprawie postępowania egzekucyjnego w administracji, zobowiązującym wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Nieprawidłowości związane z ww. czynnościami egzekucyjnymi spowodowane były m.in. brakiem opracowanych procedur w powyższym zakresie, w tym niewyznaczeniem terminu granicznego wystawiania tytułów wykonawczych oraz nieprzypisaniem obowiązków z powyższego tytułu pracownikom Referatu Finansowego Urzędu;

k) braku skutecznych działań windykacyjnych oraz dopuszczeniu do przedawnienia należności powstałych w 2005 r., w 2006 r. i w I kw. 2007 r. z tytułu grzywien nałożonych mandatami przez Straż. Kwoty należności, które uległy przedawnieniu wynosiły: 22.557,65 zł (na 31 grudnia 2008 r.), 9.709,45 zł (na 31 grudnia 2009 r.) i 12.397,37 zł. (na 31 marca 2010 r.). W wyjaśnieniach dotyczących powyższych nieprawidłowości Pani Dorota Rawska Skarbnik Gminy wskazała, że nie posiadała wiedzy o tym, że mandaty karne wystawione przez Straż „stają się przeterminowane po trzech latach”;

l) przekroczeniu na 31 grudnia 2009 r. rocznego planu wydatków Straży w dziale 75416 § 4300 – zakup usług pozostałych o 3.368,21 zł, co stanowiło naruszenie przepisów art. 138 pkt. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁷. Według wyjaśnień Pani Doroty Rawskiej Skarbnika Gminy przyczyną powyższego było posiadanie przez Gminę znacznej ilości zobowiązań z tytułu zakupów towarów i usług w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej oraz braku w programie komputerowym do obsługi budżetu funkcji dzielenia zobowiązań w ramach danego kontrahenta na klasyfikacje budżetowe, co spowodowało przekroczenie „zaangażowania” planu wydatków Straży na 2009 r.;

m) ujmowaniu w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy za 2008 r. i za 2009 r., w rozdziale 75416 § 0570 (Straż Miejska grzywny i mandaty) kwoty mandatów i upomnień (8,80 zł), mimo że koszty upomnienia powinny być księgowane w dziale 754, rozdział 75416 § 0690. W wyniku dokonanej w dniu 30 czerwca 2010 r. korekty sprawozdań Rb-27S za okres od 31 marca 2008 r. do 31 marca 2010 r. otrzymane dochody budżetowe z tytułu mandatów zmniejszyły się w 2008 r. o 522,35 zł i o 1.033,90 zł w 2009 r., a wpływy z różnych opłat (za upomnienia) zwiększyły się łącznie o 839,40 zł (593,00 zł w 2008 r. i 246,40 zł w 2009 r.);

n) nieupoważnieniu imiennie strażników Straży do przetwarzania danych osobowych stosownie do wymogów art. 37 ustawy o ochronie danych osobowych. W dniu 28 czerwca

¹⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

2010 r. (w trakcie kontroli NIK) wszyscy strażnicy zostali imiennie upoważnieni do przetwarzania danych osobowych.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w kontrolowanym okresie zagadnienie ewidencji należności z tytułu nałożonych mandatów oraz sposobu wykazywania ich stanu w sprawozdawczości budżetowej, a także prowadzenie egzekucji należności z tego tytułu nie było przedmiotem kontroli wewnętrznych.

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

1. Podjęcie działań zapewniających odpowiednie warunki pracy strażników oraz doposażenie Straży w sprzęt techniczny, w tym w rejestrator zgłaszanych interwencji.
2. Wydanie strażnikom upoważnień do nakładania grzywien zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie nakładania grzywien, w tym Komendantowi Straży upoważnienia zgodnego z numerem legitymacji służbowej oraz zwiększenie nadzoru nad działalnością Straży.
3. Sporządzanie i przekazywanie Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Bydgoszczy rzetelnych informacji wymaganych ustawą o strażach gminnych.
4. Sporządzanie i przekazywanie Wojewodzie Kujawsko – Pomorskiemu comiesięcznych rzetelnych informacji zbiorczych dotyczących uiszczonych grzywien nałożonych przez Straż, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie ewidencji grzywien.
5. Określenie procedur związanych z dochodzeniem należności z tytułu grzywien nakładanych przez Straż, w tym określenie granicznego terminu wystawiania tytułów wykonawczych, zapewniających m. in. niedopuszczenie do przedawnienia należności z powyższego tytułu.
6. Podjęcie działań zapewniających skuteczne dochodzenie należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami przez Straż.
7. Prowadzenie ewidencji wystawionych upomnień zgodnie z obowiązującymi przepisami.
8. Realizowanie wydatków budżetowych związanych z działalnością Straży zgodnie z obowiązującym planem.
9. Rozważenie uwzględnienia w planach kontroli Urzędu zagadnienia prowadzenia ewidencji i egzekucji należności z tytułu mandatów nałożonych przez Straż.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o 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 Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli 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.