



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia lipca 2010 r.

**Pan
Marek Fryźlewicz
Burmistrz Miasta Nowy Targ
ul. Krzywa 1
34-400 Nowy Targ**

P/10/167
LKR-4101-02-01/2010

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, przeprowadziła w Urzędzie Miasta Nowego Targu (zwanym dalej „UM” lub „Urzędem”) kontrolę funkcjonowania Straży Miejskiej w latach 2008 – 2010 (do 30 kwietnia).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym przez Pana Burmistrza 8 czerwca 2010 r. i omówione na naradzie pokontrolnej w dniu 21 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – realizację w kontrolowanym okresie zadań straży miejskiej¹, jak również działania UM związane z windykacją dochodów z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych.

Powyższe oceny ogólne uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. Straż Miejska w Nowym Targu, zwana dalej Strażą, utworzona została w 1991 r. i funkcjonuje jako jedna z komórek organizacyjnych Urzędu. NIK pozytywnie ocenia sposób ustalenia struktury organizacyjnej i zadań Straży w regulaminie uchwalonym

¹ wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.)

w 2001 r. przez Radę Miasta Nowego Targu, zmienionym w 2008 r. Powołanie komendanta Straży odbyło się zgodnie z obowiązującymi wymogami.

2. Pozyskane w toku kontroli informacje (art. 29 pkt 1 lit. f ustawy o NIK) od Komendanta Powiatowego Policji (KPP), Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Nowotarskiego Klubu Abstynentów „Rodzina”, dają podstawę do stwierdzenia, że funkcjonowanie Straży w latach 2008 – 2010 (I kw.) oceniane jest pozytywnie, a jej współpraca z ww. instytucjami uznawana za owocną. Opinii takiej nie podzieliła jedynie Dyrekcja SOR Podhalańskiego Szpitala Specjalistycznego im. Jana Pawła II w Nowym Targu, przy czym jej treść, jak i złożone przez komendanta Straży na tę okoliczność wyjaśnienia, wskazują na pilną potrzebę wzajemnego określenia zarówno oczekiwań Szpitala względem Straży, jak i możliwości ich wypełniania, wynikających z ustawowych uprawnień.
3. Stan technicznych, lokalowych i socjalnych warunków funkcjonowania Straży był zadowalający, zapewniający sprawne przyjmowanie zgłoszeń i zlecenie interwencji. Za wystarczające uznaje się również wyposażenie Straży w sprzęt niezbędny do wykonywania przez nią ustawowych zadań. Zwrócenia uwagi wymaga jednak znaczna zwłoka w wykonaniu wniosku Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie (KWP) z 13 listopada 2008 r. dotyczącego wyposażenia strażników w ręczne miotacze gazowe i paralizatory elektryczne, który został zrealizowany dopiero podczas kontroli NIK w maju 2010 r.

Pozostające na wyposażeniu Straży środki przymusu bezpośredniego (pałki wielofunkcyjne typu Tomfa i kajdanki) nie były w latach 2008 – 2010 (I kw.) używane.

Nie w pełni wykorzystywano pozyskane w latach 2002 – 2003 za 109 tys. zł (w ramach zadania inwestycyjnego pn. *Monitoring centrum miasta*) urządzenie do obserwacji przy pomocy kamer Rynku i przyległych do niego ulic. Pomimo podejmowanych starań, Miasto nie osiągnęło porozumienia z Komendą Powiatową Policji w Nowym Targu w sprawie przejęcia przez Policję monitorów rejestrujących zdarzenia uliczne. W konsekwencji urządzenie to , poza ciągłym nagrywaniem zdarzeń, nie mogło być wykorzystywane do ewentualnych, szybkich interwencji w porze nocnej oraz w dniach, w których Straż nie pełni służby.

Nie przyniosły również oczekiwanego skutku starania Pana Burmistrza o ponowne uruchomienie wspólnego (Policji i Straży) posterunku w udostępnionym przez Miasto na ten cel lokalu Rynek 14, po rozwiązaniu umowy jego użyczenia w grudniu 2004 r.

4. Porozumienie o współdziałaniu Policji i Straży Miejskiej zawarte zostało w czerwcu 1999 r. Pomimo wynikającego z tego porozumienia zobowiązania Straży do przedkładania

Komendzie Wojewódzkiej Policji w Krakowie – za pośrednictwem miejscowej jednostki Policji – półrocznych i rocznych sprawozdań z zakresu organizacji i efektów pracy Straży, przedkładane były wyłącznie sprawozdania roczne.

Nieprawidłowości miały miejsce również w zakresie należytego udokumentowania czynności wykonywanych przez Straż. Polegały one na nie wpisywaniu do *rejestrów interwencji* (na stanowisku kierowania): kryptonimu patrolu, godziny wydania polecenia, rozpoczynania i kończenia interwencji, a w pięciu pozycjach (na 12 zbadanych) także ich ostatecznego rezultatu. Miało to znaczenie tym większe, że notatniki służbowe pięciu losowo wybranych strażników prowadzone były nierzetelne, często nie zawierały informacji o powodach spisania osoby, numerze rejestracyjnym pojazdu i patrolowanym obszarze. Do wystąpienia tych nieprawidłowości przyczynił się brak pisemnych zasad dokumentowania przebiegu służby, nadzoru nad nią, a także rejestracji podejmowanych interwencji i ich przebiegu. Dopiero w trakcie kontroli NIK, komendant Straży na roboczych naradach (27 kwietnia i 19 maja 2010 r.) zdyscyplinował strażników w zakresie należytego dokumentowania ich działań, poszerzając też dotychczasowy zakres czynności swojego zastępcy o odpowiedzialność za nadzór nad rzetelnym, starannym i kompletnym prowadzeniem *rejestru interwencji* oraz *notatników służbowych*.

Dokonana przez NIK analiza dziennego (od poniedziałku do piątku 7⁰⁰ – 21⁰⁰) rozkładu interwencji strażników w IV kw. 2009 r. i w I kw. 2010 r. wykazała, że połowa łącznej liczby zgłoszeń przypadała na czas pomiędzy 8⁰⁰ a 11⁰⁰ i 15⁰⁰ a 16⁰⁰. Analiza ta skłoniła komendanta Straży do rozważenia celowości podwójnej dwugodzinnej (13⁰⁰ – 15⁰⁰) obsady strażniczych służb przy ich podmianie i próbnego wprowadzenia począwszy od czerwca – zmiany podmieniającej dopiero od 14⁰⁰, na rzecz postulowanego przez mieszkańców miasta wydłużenia służby Straży do 22⁰⁰. W ramach starań o poprawę jej efektywności – podjętych również w trakcie kontroli NIK – obszar miasta podzielono na rejony patrolowania, wg tygodniowych harmonogramów służby. Na naradzie pokontrolnej komendant Straży poinformował, że zmiana godzin pracy nie dała jednak pozytywnych rezultatów, gdyż około godz. 22⁰⁰ nie było interwencji, a wspólne godziny I i III zmiany wykorzystywane są na wykonywanie niezbędnych czynności administracyjnych.

5. Problemy związane z funkcjonowaniem Straży były przedmiotem zainteresowań radnych, co przejawiało się w dyskusjach podczas posiedzeń Rady Miasta i posiedzeń poszczególnych Komisji Rady. Dotyczyły one przede wszystkim potrzeby zwiększenia patroli, wydłużenia czasu pracy, a także odholowywania samochodów niewłaściwie parkowanych. W ocenie NIK pozytywnym był fakt, że radni na bieżąco otrzymywali

odpowiedzi na poruszane problemy, a także podejmowano działania w celu eliminowania negatywnych zjawisk.

W ostatnich latach (do chwili obecnej) liczba pracowników w Straży wynosiła 13 osób, i jest zgodna z liczbą ustalonych etatów. Zatrudnieni pracownicy spełniali wszystkie warunki określone w art. 24 i 25 ustawy o straży, w tym trzej dysponowali ponadto uprawnieniami oskarżyciela publicznego. Wszyscy posiadali też nadane im przez Burmistrza imienne upoważnienia do przetwarzania – w koniecznym zakresie – danych osobowych (art. 37 ww. ustawy z 29.08.1997 o ochronie danych osobowych Dz. U. z 2002 r. Nr 101 poz. 926 ze zm.).

Straż Miejska od 2 lutego 2009 r. na potrzeby Komendy Wojewódzkiej Policji w celach sprawozdawczości finansowej prowadzi rejestr nałożonych mandatów karnych.

6. W okresie objętym kontrolą wpłynęły trzy skargi na funkcjonariuszy Straży. Do sposobu rozpatrzenia dwóch z nich Izba nie wnosi uwag, natomiast w jednym przypadku stwierdzono brak rzetelnego udokumentowania postępowania przeprowadzonego w związku z niepodjęciem interwencji, pomimo wpływu zgłoszenia.
7. W latach 2008 i 2009 straż nałożyła mandaty karne na kwotę odpowiednio 77 630 zł i 95 910 zł. W ocenie NIK wprowadzone przez Pana Burmistrza unormowania wewnętrzne w zakresie postępowań mandatowych były prawidłowe, jednak nadzór i kontrola nad ich realizacją przez Skarbnika Gminy niedostateczne. W efekcie nie był przestrzegany obowiązek pisemnego uzgadniania przez pracowników Straży z pracownikiem Wydziału Finansowego raz na kwartał łącznej kwoty nałożonych mandatów, a także obowiązek przekazywania do tego Wydziału bezgotówkowych mandatów w terminie do siedmiu dni od ich nałożenia. Kontrolą objęto 10 kart ewidencyjnych mandatów, wystawionych w liczbie 190, stwierdzając, że siedmiodniowy termin nie był dotrzymywany w przypadku 80 mandatów –opóźnienia wynosiły: do 5 dni – 13 mandatów, od 6 do 10 dni – 16 mandatów, od 11 do 20 dni – 26 mandatów, od 21 do 31 dni – 12 mandatów a powyżej 30 dni 13 mandatów (w tym od 64 do 104 dni – 7 mandatów).

Izba nie wnosi uwag do sposobu rozliczania się z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim w Krakowie z grzbietów wykorzystanych bloczków mandatów karnych. Zastrzeżenia dotyczą natomiast inwentaryzacji tych bloczków, przeprowadzonej na koniec 2009 r., bowiem na przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej został powołany pracownik administracyjny Straży, do którego obowiązków należało prowadzenie spraw związanych z postępowaniem mandatowym, w tym: zamawianie bloczków, wydawanie i

odbiór blochków od strażników, prowadzenie rejestru blochków oraz przekazywanie kwitów mandatów do Wydziału Finansowego Urzędu.

8. Liczba stwierdzonych przez Straż w 2009 roku wykroczeń, tj. 5 939, była o 172% większa niż w 2005 roku. Szczególny wzrost nastąpił w zakresie naruszeń ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (o 625%), ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (o 569%) oraz w zakresie bezpieczeństwa i porządku w komunikacji (o 142%). Zmniejszyła się natomiast liczba wykroczeń naruszających porządek i spokój publiczny (o 55%) i bezpieczeństwo osób i mienia (o 19%) oraz przeciwko osobie (o 50%).

Niewielki wzrost liczby wystawionych przez Straż mandatów w 2009 roku w stosunku do roku 2005 (o 17%), przy jednocześnie większej liczbie udzielonych pouczeń (o 252%) świadczy o przewadze prewencyjnej – nad represyjną – formy oddziaływania Straży na mieszkańców miasta.

Odprowadzanie na rachunek Urzędu środków uzyskanych w 2009 roku z grzywien nałożonych 35 gotówkowymi mandatami karnymi w łącznej kwocie 3 360 zł nie budzi zastrzeżeń, z wyjątkiem 5 mandatów na kwotę 350 zł, przekazanych w III i IV kwartale 2009 r. od 23 do 68 dni po ich nałożeniu. Wniosek komendanta Straży o ukaranie odpowiedzialnego strażnika, skierowany do Pana Burmistrza dopiero podczas kontroli NIK, był nieskuteczny z uwagi na upływ czasu (określony Kodeksem pracy i regulaminem pracy Urzędu). Świadczy to o braku bieżącego nadzoru komendanta nad terminowym rozliczaniem środków z grzywien.

W latach 2008-2010 (I kw.) nie było przypadków udzielania ulg w zapłacie grzywien nałożonych przez Straż, umorzeń, odroczeń lub rozkładania na raty związanych z nimi należności. Nie uchylano też prawomocnych kredytowych mandatów karnych, a dwukrotne anulowanie druków mandatowych było uzasadnione i prawidłowo udokumentowane.

9. NIK negatywnie ocenia egzekwowanie należności z grzywien nałożonych przez Straż mandatami karnymi bezgotówkowymi. Analiza 7 mandatów wystawionych w 2008 r., których okres windykacji przekraczał 6 miesięcy, a także analiza 10 najstarszych zaległości, spośród tych, które do 31 marca 2010 r. nie uległy przedawnieniu, wykazała, że okres, po którym podejmowano działania windykacyjne, wynosił od 4 do przeszło 15 miesięcy od dnia nałożenia mandatu. Zaległości z tytułu nałożonych grzywien na dzień 31 marca 2010 r. wynosiły 33 801,40 zł i dotyczyły 498 osób, ukaranych w okresie styczeń

2001 – marzec 2010. Zaległości 110 z tych dłużników, na łączną kwotę 7 340,91 zł, nie będą mogły być już wyegzekwowane, bowiem w ich przypadku minął trzyletni okres, w którym – stosownie do przepisu art. 45 § 3 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.) – orzeczona kara lub środek karny mogła podlegać wykonaniu.

Należy również zwrócić uwagę, że Urząd nie analizował, czy w przypadku zaległości na kwotę 7 340,91 zł był już wystawiony tytuł wykonawczy, i czy został on skierowany do egzekucji. W trakcie kontroli NIK pracownik Wydziału Finansowego Urzędu, odpowiedzialny m.in. za windykację powstałych zaległości, zdołał skompletować tylko część dokumentacji dotyczącej tych spraw. Urząd nie zwracał się też do organu egzekucyjnego w celu uzyskania informacji o sposobie załatwienia wniosku egzekucyjnego.

Powyższe ustalenia dowodzą, że w Urzędzie nie przestrzegano postanowień § 7 ust. 4 oraz § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.). Nadzór nad tymi sprawami powierzono w Urzędzie skarbnikowi p. Józefowi Młynarczykowi.

10. Nadzór nad działalnością Straży ustanowiony został poprzez stosowne zapisy w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w regulaminie Straży z 2 czerwca 2008 r., przy czym były to ustalenia niespójne. Dopiero w trakcie kontroli NIK Pan Burmistrz wystąpił do Przewodniczącego Rady Miasta z projektem uchwały w sprawie zmian w regulaminie straży – w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do podległości służbowej komendanta i usytuowania Straży w strukturze organizacyjnej Urzędu.

W zakresie nadzoru nad działalnością Straży należy również zwrócić uwagę na:

- nieprzeprowadzanie kontroli w Straży w zakresie realizacji przypisanych jej zadań, pomimo zatrudnienia w Urzędzie osób na stanowisku audytora wewnętrznego oraz na stanowisku ds. kontroli wewnętrznej;
- opóźnienia w egzekwowaniu od Straży obowiązku przedkładania Radzie Miasta sprawozdań o stanie wykonania jej zadań, pomimo ustalenia takiego wymogu na sesji Rady w dniu 2 czerwca 2008 r.
- vacat na stanowisku komendanta Straży w okresie od 3 sierpnia 2006 r. do 18 sierpnia 2008 r.

11. Dokonane w trakcie kontroli NIK oględziny wykazały zadowalający stan estetyczny centrum i osiedli: Topolowe, Podhalańskie i Tatrzańskie (z wyjątkiem frontu budynku przy ul. Podhalańskiej 28). Liczne zaniedbania wystąpiły natomiast na obrzeżach miasta, np. zaśmiecenie trawników i poboczy, 3 dzikie wysypiska śmieci, sterty betonowego gruzu (często traktowanego, jak wyjaśniono w trakcie narady pokontrolnej, jako materiał użyteczny). Doraźne działania Straży w celu przywrócenia porządku i właściwego stanu estetycznego w wymienionych przypadkach okazały się częściowo skuteczne dopiero w czasie kontroli Izby.
12. Dochody Straży w latach 2008-2009 wyniosły 69,8 tys. zł i 97,9 tys. zł i stanowiły, odpowiednio, 86,7% i 97,9% dochodów zaplanowanych. Wydatki w analogicznym okresie wyniosły 723,7 tys. zł i 804,3 tys. zł co oznaczało realizację planu, odpowiednio, w 94,7% i 98,5%.

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

1. poprawę skuteczności nadzoru nad działalnością Straży, a w tym – nad dokumentowaniem przebiegu działań własnych oraz podejmowanych z innymi instytucjami,
2. wzmocnienie nadzoru nad terminowością rozliczania przez strażników środków pobieranych z grzywien nakładanych gotówkowymi mandatami karnymi,
3. zapewnienie należytego i terminowego egzekwowania należności powstałych z mandatów karnych oraz ustalenie należności przedawnionych i zdjęcia ich z ewidencji księgowej,
4. skuteczne egzekwowanie od właścicieli działek i posesji obowiązku doprowadzenia ich do porządku i należytego stanu estetycznego.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia pisemnych umotywowanych zastrzeżeń do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie w sprawie zawartych w niniejszym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków – w terminie 7 dni od daty jego otrzymania.

O sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach ich niepodjęcia, proszę poinformować – na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Krakowie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

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

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Delegatura NIK w Szczecinie,
3. Akta kontroli.