



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia czerwca 2010 r.

**Pan
Ryszard Ścigala
Prezydent Miasta Tarnowa
ul. Mickiewicza nr 2
33-100 Tarnów**

P/10/167
LKR-4101-02-03/2010

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 obejmujące lata 2008 – 2010 kontrole w Urzędzie Miasta (zwanym dalej UM-T) oraz w Straży Miejskiej w Tarnowie (zwanego dalej SM-T) w zakresie działania samej Straży Miejskiej a także funkcjonowania Urzędu Miasta w zakresie związanym z działalnością SM-T.

W związku z kontrolami, których wyniki przedstawione zostały w protokołach podpisanych odpowiednio przez: Pana Prezydenta w dniu 26 maja oraz przez Komendanta SM-T w dniu 2 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

NIK ocenia pozytywnie realizację w kontrolowanym okresie zadań Straży Miejskiej, wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.), zwanej dalej „UoSG” – pomimo stwierdzonych uchybień polegających na nieustaleniu w formie wewnętrznych procedur obejmujących wszystkie formy jej działalności oraz sposoby dokumentowania podejmowanych przez jej funkcjonariuszy działań i czynności oraz pozytywnie ocenia działania Urzędu Miasta związane z obsługą funkcjonowania SM-T, pomimo stwierdzonych uchybień w zakresie windykowania należności Gminy Miasta Tarnów z tytułu mandatów karnych nałożonych przez strażników miejskich.

Powyższe oceny ogólne uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. Straż Miejska w Tarnowie, zwana dalej „Strażą” lub „SM-T”, utworzona została w 1991 roku. W 2004 roku nastąpiło jej przekształcenie z jednostki organizacyjnej działającej w strukturze Urzędu Miasta w budżetową jednostkę organizacyjną Gminy Miasta Tarnowa. NIK pozytywnie ocenia powierzenie do realizacji przez SM-T zadań wynikających z ustaw i lokalnych przepisów porządkowych, co odbyło się poprzez nadanie dla SM-T Statutu i Regulaminu uchwalonych przez Radę Miejską, odpowiednio w czerwcu 2006 i grudniu 2008 r. W znowelizowanym wówczas Regulaminie ustalona została struktura organizacyjna Straży, która zdaniem NIK jest adekwatna do aktualnego zakresu tych zadań. Dyskutowane w gronie władz Miasta w 2007 r. ewentualne rozszerzenie działalności SM-T na teren sąsiednich gmin lub utworzenie wspólnej straży z tymi gminami nie doczekało się realizacji, z uwagi na wątpliwości, co do prawnej możliwości działania tarnowskiej Straży Miejskiej poza granicami Miasta, zaś brak straży gminnych w sąsiednich gminach uniemożliwił stworzenie wspólnej międzygminnej jednostki.
2. Kierujący obecnie Strażą Miejską komendant powołany został w czerwcu 2008 r. z dochowaniem wymogu wynikającego z art. 7 ust. 1 UoSG, tj. po uprzednim uzyskaniu pozytywnej opinii Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego Policji. Zmiana ta nastąpiła w związku z niewłaściwym wywiązywaniem się przez poprzednie kierownictwo SM-T ze swoich obowiązków, co znalazło potwierdzenie m. in. w wynikach kontroli kompleksowej przeprowadzonej w I kwartale 2008 r. przez przedstawicieli Urzędu Miasta. Nie budzą zastrzeżeń stosowane w SM-T zasady naboru i zatrudnienia strażników, były one bowiem zgodne z postanowieniami art. 24, 24a i 25 UoSG. Funkcjonariusze Straży posiadali kwalifikacje i uprawnienia odpowiednie do realizowanych zadań, w tym upoważnienia do dokonywania kontroli w zakresie prawa o ruchu drogowym oraz do nakładania mandatów karnych.
3. Istotne zastrzeżenia NIK budzi siedziba SM-T, zarówno pod względem złego stanu technicznego budynku, w którym się ona mieści, jak i co do jego lokalizacji. Prawidłowe wykonywanie przez służbę dyżurną SM-T pewnych funkcji w ramach systemu zarządzania kryzysowego oraz umiejscowienie Centrum Monitoringu Miasta Tarnowa w siedzibie Straży Miejskiej (zlokalizowanej bezpośrednio nad ciekim wodnym o nazwie Wątok), zdaniem NIK jest w wysokim stopniu obarczone zagrożeniem powodziowym, co w ostatnim czasie kolejny raz znalazło realne potwierdzenie. Ponadto na zewnątrz

budynku zajmowanego przez SM-T nie było informacji, że funkcjonuje ona całodobowo, przez wszystkie dni w roku oraz podany był niewłaściwy nr telefonu, co zdaniem NIK stanowiło utrudnienie dla zainteresowanych osób w kontaktach ze Strażą Miejską. Za zadowalające należy uznać wewnętrzne rozmieszczenie pomieszczeń w budynku SM-T, które sprzyjało łatwej obsłudze zainteresowanych osób, a także stan jej wyposażenia technicznego, w tym umożliwiającego służbie dyżurnej stałą łączność z własnymi patrolami oraz z Policją. Na pozytywną ocenę zasługuje wyposażenie SM-T w wizyjny monitoring znacznych obszarów Miasta Tarnowa, w tym kilku osiedli mieszkaniowych, który za pomocą 33 kamer umożliwia całodobową obserwację i rejestrację zdarzeń. Ponadto Straż Miejska została wyposażona sześć samochodów i trzy skutery oraz środki przymusu bezpośredniego (kajdanki pałki i ręczne miotacze gazu). Nie zostały dotychczas w pełni spełnione, wyrażone w 2008 r. postulaty Policji, gdyż SM-T nie posiada na swym wyposażeniu żadnych paralizatorów elektrycznych. Brak ten powoduje, że strażnicy uczestniczący we wspólnych patrolach z funkcjonariuszami Policji pełnią je wyposażeni znacząco gorzej od nich w tego typu środki. Straż nie dysponowała urządzeniem samoczynnie ujawniającym i rejestrującym naruszenia przepisów ruchu drogowego, zatem ujawniane przez strażników wykroczenia z tego zakresu, dotyczą głównie nieprawidłowego parkowania oraz jazdy niezgodnej z oznaczeniami drogowymi. Sugestia radnych o ewentualnym zakupie fotoradaru dla Straży Miejskiej po analizie przydatności takiego wyposażenia, ze względów ekonomicznych nie została podjęta, przy czym takie kontrole w mieście realizują funkcjonariusze Policji posiadający dwa tego typu urządzenia.

4. NIK pozytywnie ocenia ustaloną i wdrożoną w 2009 r. politykę bezpieczeństwa i przetwarzania w SM-T danych osobowych, zawierającą m. in. instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania takich danych. Został wyznaczony funkcjonariusz do pełnienia funkcji Administratora Bezpieczeństwa Informacji, zaś wszyscy pracownicy Straży Miejskiej posiadali imienne upoważnienia do przetwarzania i dostępu do takich danych, adekwatne do zakresu wykonywanych przez nich obowiązków. Zbiór danych o nazwie „Ewidencja mandatów i wykroczeń” został zgłoszony do GIODO jeszcze w 1999 r.
5. NIK pozytywnie ocenia realizację przez Straż zadań administracyjno-porządkowych, w tym dokumentowanie czynności wykonywanych przez dyżurnego i strażników, przy czym zdaniem NIK, w związku z art. 68 i 69 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2009 r.

o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, ze zm.) wskazane byłoby (celem poprawienia stanu kontroli zarządczej w SM-T) opracowanie jednolitej procedury całościowo normującej i sankcjonującej w praktyce stosowane liczne formy i sposoby dokumentowania i rejestrowania czynności i działań realizowanych przez Straż Miejską. Dotyczy to autorskiego programu komputerowego o nazwie „Strażnik – Marka”, przy czym wobec braku w Straży Miejskiej pracowników zajmujących się jej obsługą prawno-organizacyjną zdaniem NIK, służby prawne Urzędu Miejskiego winny udzielić komendantowi SM-T istotnego wsparcia przy realizacji powyższego zadania.

6. W 2009 r. liczba interwencji wyniosła 10.315, co w porównaniu do ich liczby z roku 2005 stanowiło 66,2%, zaś w porównaniu do liczby interwencji podjętych w 2008 r. stanowiło to 82,4%. Dla liczby pouczeń (7.178) odpowiednie relacje wynoszą: 58,9% i 68,6%. Dla liczby wystawionych w 2009 r. mandatów (2.653) relacja w odniesieniu do 2005 r. wyniosła 87,4%, natomiast w porównaniu do liczby mandatów wystawionych w 2008 r. odnotowany został wzrost o 45,8%. Wartość mandatów wystawionych w 2009 r. wynosząca 253,1 tys. zł w porównaniu do wartości z 2005 r. (272,4 tys. zł) stanowi 92,9%, zaś w porównaniu do wartości mandatów nałożonych w 2008 r. (156,4 tys. zł) stanowi 161,8%. Grzywny za ujawnione wykroczenia stosowane były zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. Nr 208, poz. 2023, ze zm.). Prawidłowo wykorzystywano i rozliczano bloczki mandatów karnych otrzymywane z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Stan prawidłowy, to jest zgodny z przyjętymi ustaleniami został stwierdzony również w zakresie rozliczania się z nałożonych przez funkcjonariuszy SM-T mandatów karnych, które po przekazaniu do Urzędu Miasta podlegają ewentualnej windykacji. Należy jednak podkreślić, że w ramach doskonalenia kontroli zarządczej winna zostać opracowana pisemna procedura obowiązująca, tak w Straży Miejskiej jak i w Urzędzie Miasta, która kompleksowo określiłaby zasady (w tym terminy podejmowania poszczególnych czynności) postępowania dla obu tych jednostek w zakresie nakładania, wzajemnego rozliczania się z nałożonych mandatów karnych (tak gotówkowych jak i kredytowych) oraz windykowania i egzekwowania (w tym we własnym zakresie) należności z tego tytułu.
7. Dochody budżetowe Miasta, uzyskiwane z grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych, wyniosły 140,5 tys. zł w 2008 r., 187,8 tys. zł w 2009 r. i 45,7 tys. zł

w I kwartale 2010 r. Kwoty te stanowiły około 0,03 – 0,04% ogółu dochodów Miasta. Wydatki na SM-T finansowane z budżetu Miasta kształtowały się natomiast na poziomie około 0,7 – 0,8% ogółu wydatków Miasta i wyniosły 3.137,4 tys. zł w 2008 r., 3.255,4 tys. zł w 2009 r. i 950,7 tys. zł w I kwartale 2010 r. Z wystawionych przez Straż mandatów o łącznej wartości 156,4 tys. zł w 2008 r. i 253,5 tys. zł w 2009 r., zobowiązani uiszcili w terminie lub przed wszczęciem przez Wydział Księgowości Urzędu działań egzekucyjnych odpowiednio: 84,4 tys. zł (54%) i 139,5 tys. zł (55%). Z objętej windykacją kwot: 72 tys. zł z grzywien nałożonych w 2008 r. oraz 114 tys. zł w 2009 r., do 31 marca 2010 r. wyegzekwowane zostało odpowiednio: 30,8 tys. zł (42,8%) i 27,5 tys. zł (24,1%). W tym samym okresie z powodu bezskuteczności egzekucji prowadzonej przez urzędy skarbowe a także przez poborców zatrudnionych w UM-T oraz po upływie trzy letniego okresu przedawnienia spisano w ciężar kosztów finansowych grzywny nałożone odpowiednio: 147 i 449 mandatami karnymi o łącznych wartościach 14 i 46,5 tys. zł. Zastrzeżenia NIK budzi rzetelność działań windykacyjnych szczególnie w zakresie terminów jej podejmowania, gdyż wśród skontrolowanych 20 postępowań windykacyjno-egzekucyjnych (prowadzonych w związku z mandatami na łączną kwotę 1.800 zł) stwierdzonych zostało 15 przypadków, tj. 75% (na łączną kwotę 1.400 zł), w których z wystawieniem tytułów wykonawczych zwlekano ponad dwa miesiące (w tym trzy przypadki wszczęcia windykacji po ponad 90 dniach) od wymaganego terminu zapłaty, co zdaniem NIK nie znajduje dostatecznego uzasadnienia w szczupłości obsady kadrowej zajmującej się windykacją, która zgodnie z odpowiednimi przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541, ze zm.) realizowana winna być systematycznie i bezzwłocznie (§ 2, § 6 ust. 1 i § 7 ust. 4), tym bardziej że – zgodnie z § 13 pkt 3 lit. a) ww. przepisu – prowadzone jest ono z pominięciem postępowania upominawczego.

8. NIK pozytywnie ocenia współpracę Straży z Policją, która prowadzona jest w oparciu o porozumienie zawarte pomiędzy Komendantem Miejskim Policji w Tarnowie i Prezydentem Miasta (pierwotnie zawarte w 1999 r., i znowelizowane w 2008 r.). Współpraca ta pozytywnie oceniana była również przez Komendanta Miejskiego Policji w Tarnowie, szczególnie w odniesieniu do okresu po zmianie kierownictwa SM-T. Polegała ona m. in. na wspólnym patrolowaniu miejsc publicznych, zabezpieczaniu imprez masowych, wymianie informacji związanych z bezpieczeństwem i ochroną porządku na terenie miasta, szkoleniu funkcjonariuszy. Należy nadmienić, że w ramach

nadzoru realizowanego przez Komendanta Głównego Policji w oparciu o § 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1943), działalność Straży Miejskiej w latach 2008 i 2009 dwukrotnie podlegała kontroli ze strony Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej w Krakowie. W wyniku tych kontroli w związku ze stwierdzeniem (zaistniałych w okresie zarządzania SM-T przez poprzednie kierownictwo) istotnych zaniedbań i braków w zakresie prawidłowego i terminowego sporządzania i przekazywania dla Policji kart punktowych Prd-5/1 zalecono uzupełnienie zaistniałych w 2008 r. braków oraz prowadzenie ustawicznego i ścisłego nadzoru nad ich sporządzaniem. W wyniku niezwłocznie podjętych przez komendanta SM-T działań możliwe do odtworzenia karty Prd-5/1 zostały sporządzone i przekazane Policji, zaś po wdrożeniu ścisłego sposobu postępowania w przedmiotowym zakresie bezpośredni nadzór nad nim powierzony został zastępcy komendanta. Ponadto po kontroli w czerwcu 2009 r. zalecono opracowanie jednolitego systemu prowadzenia i przechowywania notatników służbowych oraz przeszkolenie w tym zakresie wszystkich strażników. Stosowne zarządzenie (nr 13/2009 z dnia 21.07.2009 r.) niezwłocznie zostało wydane przez komendanta Straży Miejskiej.

9. Na uwagę zasługuje również pozytywnie oceniana, tak przez NIK, jak i przez zainteresowane jednostki szeroka współpraca Straży Miejskiej z licznymi instytucjami i jednostkami odpowiedzialnymi za utrzymanie porządku i czystości w mieście (odpowiednie wydziały Urzędu Miasta, firmy sprzątające itp.). Zadowolający stan panujący w Mieście Tarnowie w zakresie utrzymania czystości i porządku, przestrzegania ogólnie obowiązujących oraz lokalnych przepisów z tego zakresu, stanu oznakowania dróg, w tym oznakowania prac prowadzonych w pasie drogowym, przestrzegania prawa o ruchu drogowym znalazł potwierdzenie w toku omawianej kontroli podczas czterokrotnych oględzin wybranych rejonów miasta.
10. Na szczególnie pozytywną ocenę zasługują działania Straży Miejskiej o charakterze profilaktycznym – promocyjnym podejmowane m. in. we współpracy z licznymi placówkami oświatowymi (szkołami i przedszkolami), podczas których realizowane były programy i akcje propagujące: bezpieczne zachowania na drodze, w czasie wakacji, zachowania proekologiczne (w tym program o nazwie „Jestem Eko-Trendy” autorstwa jednego z funkcjonariuszy SM-T). W latach 2008 – 2009 udział w tych programach wzięło ponad 3,7 tys. dzieci z 18 szkół i 4 przedszkoli, zebranych zostało ok. 15 ton

surowców wtórnych, co pozwoliło ufundować 225 wyprawek szkolnych dla najuboższych dzieci. Opisywane działania realizowane były bez zawierania formalnych porozumień.

11. NIK nie wnosi uwag do prawidłowości wydatkowania przez Straż Miejską w badanym okresie środków przyznanych z budżetu Gminy Miasta Tarnowa. Wydatki te kształtowały się na poziomie około 0,7 – 0,8% ogółu wydatków Miasta i wyniosły 3.137,4 tys. zł w 2008 r., 3.255,4 tys. zł w 2009 r. i 950,7 tys. zł w I kwartale 2010 r. Pozytywnie ocenia się przygotowanie i przeprowadzanie przez Straż Miejską w latach 2008 – 2009 wszystkich (w liczbie 3) postępowań o udzielenie zamówień publicznych (zakup samochodu i dostawy paliwa – na łączną wartość brutto wynoszącą 219,9 tys. zł), gdyż w odniesieniu do nich nie stwierdzono naruszeń ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, ze zm.).
12. NIK pozytywnie ocenia sposób i zakres sprawowania przez władze Miasta nadzoru nad funkcjonowaniem Straży Miejskiej. W latach 2008 – 2009 była ona jeden raz kontrolowana przez przedstawicieli Komisji Rewizyjnej Rady Miasta oraz trzy razy przez przedstawicieli UM-T, w tym audytora wewnętrznego. Wydane zalecenia i rekomendacje zostały zrealizowane, zaś Pan Prezydent po stwierdzeniu w 2008 r. istotnego pogorszenia się funkcjonowania Straży Miejskiej nie unikał zastosowania radykalnych działań (wymiana kierownictwa SM-T) mających na celu poprawę w tym zakresie.

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

- 1) przy uwzględnieniu ekonomiczno-organizacyjnych uwarunkowań Gminy Miasta Tarnowa podjęcie działań zmierzających (w możliwie najkrótszej perspektywie czasowej) do zmiany siedziby Straży Miejskiej,
- 2) opracowanie pisemnej procedury kompleksowo określającej działania związane z nakładaniem, rozliczaniem i egzekwowaniem mandatów karnych,
- 3) doprowadzenie do stworzenia, z udziałem służb prawnych Urzędu Miasta, i wdrożenia w SM-T, jednolitej procedury całościowo normującej i sankcjonującej stosowane w praktyce liczne formy i sposoby dokumentowania oraz rejestrowania czynności i działań realizowanych przez Straż Miejską.

Zgodnie z treścią 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 Krakowie, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

O sposobie wykorzystania uwag i wykonaniu wniosków, ewentualnie o działaniach podjętych na rzecz ich realizacji 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

- 1) adresat,
- 2) Delegatura NIK w Szczecinie,
- 3) akta kontroli.