



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 22 czerwca 2010 r.

**Pan
Waldemar Wieprzowski
Komendant
Straży Miejskiej Miasta Lublin
W Lublinie**

LLU-4101-01-05/2010
P/10/167

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Straży Miejskiej Miasta Lublin (dalej: „Straż Miejska”) kontrolę funkcjonowania w latach 2008 – 2010 (do dnia 14 maja) w zakresie realizacji zadań ustawowych określonych w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. nr 123, poz. 779 ze zm.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 14 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia funkcjonowanie Straży Miejskiej w skontrolowanym zakresie.

Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności: przestrzeganie zasad dotyczących nakładania grzywnien w drodze mandatów karnych, prawidłowe dokumentowanie podejmowanych działań służbowych, zapewnienie Straży Miejskiej lokalowych i technicznych warunków działania oraz dostępu do wybranych zbiorów danych osobowych w zakresie niezbędnym do wypełniania zadań ustawowych, prowadzenie naboru na stanowiska strażników zgodnie z obowiązującymi przepisami, oraz ich szkolenie.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieuprawnionym prowadzeniu ewidencji grzywnien nałożonych mandatami karnymi oraz wystawianiu tytułów egzekucyjnych,
- opóźnieniu w wystawianiu tytułów egzekucyjnych,
- niezamieszczeniu ogłoszeń o trzech zamówieniach publicznych udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego przez Straż Miejską w 2008 r. w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz

na stronie internetowej,

- niedochodzeniu kary umownej z tytułu nieterminowego wykonania zobowiązań,
- umarzaniu należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi z przekroczeniem kompetencji.

Straż Miejska od 1 stycznia 2004 r. jest jednostką organizacyjną Gminy Lublin. Liczba wykroczeń ujawnionych przez tę jednostkę w latach 2008-2009 wynosiła odpowiednio: 26 tys. i 24 tys. Wykroczenia komunikacyjne stanowiły ponad 60 % ujawnionych wykroczeń. W 2008 r. wystawiono 14 813 mandatów (mandatami ukarano 56,9 % sprawców ujawnionych wykroczeń), a w 2009 r. 13 083 mandaty (mandatami ukarano 54,4 % sprawców). Liczba pouczeń w 2008 r. wynosiła 11 046 (42,5 % wykroczeń), a w 2009 r. 10 646 (44,3 % wykroczeń). W 2008 r. Straż Miejska skierowała do sądu 141 wniosków o ukaranie (0,54 % wykroczeń), a w 2009 r. 300 (1,2 % wykroczeń).

1. Wykonywanie przez Straż czynności ewidencjonowania i egzekwowania grzywien nałożonych mandatami karnymi w tym wystawianie tytułów wykonawczych było nieuprawnione, a przyjęcie od Urzędu tych obowiązków naruszało obowiązujące w tym zakresie przepisy prawne. Stwierdzono, że Skarbnik Miasta pisemnie polecił Straży wykonywanie tych zadań, za akceptacją Prezydenta Miasta Lublin, który upoważnił Komendanta i jego zastępców do wystawiania tytułów wykonawczych w jego imieniu. Postępowanie takie było sprzeczne z przepisami: art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r., nr 88, poz. 539 ze zm.), art. 5 § 1 pkt 2 i 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r., nr 229, poz. 1954 ze zm.). Było to również niezgodne z przepisami § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia ściganych w postępowaniu mandatowym oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania bloczków mandatowych (Dz. U. nr 131, poz. 663) stanowiącymi, że urzędy wojewódzkie i urzędy gmin ewidencjonują wpływy i należności z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.

W analizowanym okresie Straż Miejska zaewidencjonowała:

- w 2008 r. 14 962 mandaty na kwotę 1 479 740 zł, z których zapłaconych zostało 11 643 na sumę 1 146 890 zł,

- w 2009 r. 13 104 mandaty na kwotę 1 395 380 zł, z których zapłacono 8 764 w wysokości 935 530 zł,

- w 2010 r. (za I kwartał) 2 570 mandatów na kwotę 273 000 zł, z których zapłacono 1 486 na sumę 156 600 zł.

Tytuły wykonawcze były wystawiane niesystematycznie. Na próbie 346 grzywien stwierdzono, że w celu egzekucji grzywien nałożonych mandatami: ze stycznia (14 grzywien), lutego (31), marca (13), kwietnia (26), maja (44) oraz czerwca (53) 2008r. tytuły wykonawcze wystawione zostały w listopadzie 2008 r. Do części grzywien z maja (49)

i czerwca (29) wystawiono je w grudniu 2008 r. i w styczniu 2009 r.

Zwłoka w wystawianiu tytułów wykonawczych w rażący sposób naruszała § 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 37, poz. 1541 ze zm.), który zobowiązuje wierzyciela do systematycznego i bezzwłocznego przesyłania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego. Za niewłaściwe wykonywanie

obowiązków w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych odpowiedzialność ponosi Komendant Straży Miejskiej z tytułu nadzoru.

Niezgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miasta z dnia 29.06.2006 r. w sprawie *szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności pieniężnych Gminy Lublin i jej jednostek organizacyjnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa* – Komendant Straży przekraczając swoje kompetencje umorzył 16 (100 % skontrolowanej próby) należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi w kwocie 1700 zł (wobec których nastąpiło przedawnienie wykonania kary oraz śmierć ukaranego) pomimo, że nie stanowiły one dochodu Straży lecz Gminy.

2. Kontrolowana jednostka dysponowała odpowiednimi warunkami lokalowymi do wykonywania zadań: w trzech miejscach na terenie miasta zapewniono lokale dla dyżurnych, koordynujących pracę patroli pieszych i zmotoryzowanych, miejsca do pracy biurowej dla strażników, biura dla Komendatury oraz pracowników administracyjnych, magazyny, garaże. Na wyposażenie Straży Miejskiej składały się: środki transportu (samochody osobowe i osobowo-ciężarowe, skutery, rowery), środki przymusu bezpośredniego (obejmujące kajdanki i pałki obronne wielofunkcyjne), środki łączności pomiędzy dyżurnymi i pełniącymi służbę patrolami (w tym w system GPS) oraz pomiędzy dyżurnymi a mieszkańcami miasta zgłaszającymi telefonicznie konieczność podjęcia interwencji przez Straż Miejską.

3. Straż Miejska posiadała dostęp do: Terenowej Bazy Danych oraz Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, które były wykorzystywane w celu ustalenia danych sprawców wykroczeń oraz do sprawdzania danych osobowych ukaranych mandatami karnymi.

Zbiory danych osobowych prowadzone przez Straż Miejską zostały zarejestrowane przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych (GIODO) i dotyczyły one danych: „Windykacja”, Rejestr mandatów karnych”, „Rejestr korespondencji” i „Rejestr interwencji”. Zbiór danych pod nazwą „Rejestr spraw o wykroczenia” był zwolniony z obowiązku rejestracji na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.). System ochrony danych osobowych został wprowadzony zarządzeniem wewnętrznym Komendanta, zawierającym *Instrukcję określającą sposób zarządzania systemami informatycznymi służącymi do przetwarzania danych osobowych w Straży Miejskiej Miasta Lublin* oraz *Instrukcję postępowania w sytuacjach naruszenia ochrony danych osobowych w Straży Miejskiej Miasta Lublin*.

Nie opracowano dokumentu pod nazwą *polityka bezpieczeństwa* zawierającego w szczególności dane, o których mowa w § 4 rozporządzenia MSWiA 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 (Dz. U. nr 100, poz. 1024).

Za nieopracowanie *polityki bezpieczeństwa* odpowiedzialny jest Komendant Straży Miejskiej.

4. Mandaty karne gotówkowe i kredytowane wystawiano zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2001 r., nr 133, poz. 848 ze zm. – dalej Kpw). Natomiast mandaty zaoczne (14) były wystawiane w terminie od 2 do 19 dni, tj. nie dłuższym niż określony w art. 97 § 1 pkt. 2 Kpw. Grzywny wymierzano w wysokości wynikającej z załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 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.).

Za wykroczenia niewymienione w tym załączniku grzywny wymierzane były w wysokości wynikającej z art. 24 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (dalej Kw - Dz. U. z 2007 r., nr 109, poz. 756 ze zm.) w związku z art. 96 § 1 Kpw. W jednym przypadku na 198 skontrolowanych mandatów stwierdzono nieprawidłową wysokość grzywny (zawyżenie grzywny z kwoty 50 zł do 100 zł). Mandaty gotówkowe (w 2009 r. wystawiono ich 280 na łączną kwotę 33 680 zł) bez zwłoki zostały wpłacone przez strażników na rachunek bankowy Straży Miejskiej.

5. Komendant Straży Miejskiej w drodze zarządzenia wewnętrznego ustalił wykaz dokumentów służbowych oraz zasady postępowania z nimi. System dokumentacji służbowej obejmował m. in.: notatniki służbowe strażników, w których odnotowywany był przebieg służby oraz Książkę zdarzeń prowadzoną w programie informatycznym pod nazwą „System Wspomagania Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego i Straży Miejskiej Miasta Lublin DART” (dalej DART), do której wprowadzane były informacje o zdarzeniach, w których niezbędna była interwencja Straży Miejskiej, zgłaszane z zewnątrz przez mieszkańców miasta lub inne służby funkcjonujące na terenie miasta (np. Straż Pożarną, Policję, Pogotowie Ratunkowe). W notatnikach służbowych strażnicy odnotowywali wszystkie zgłaszane przez dyżurnego interwencje. W książce zdarzeń DART, nie zapisywano wszystkich interwencji zgłaszanych telefonicznie dyżurnemu. Na podstawie utrwalonych rozmów dyżurnego

z dwóch wybranych dni w 2009 r. ustalono, że w jednym nie odnotowano 11, w drugim sześciu interwencji, które dotyczyły przede wszystkim nieprawidłowego parkowania pojazdów w centrum miasta.

6. W analizowanym okresie przeprowadzono dwukrotnie nabór nowych pracowników na stanowisko strażnik – aplikant. Postępowanie związane z przyjęciem nowych pracowników oraz ich szkoleniem było zgodne z przepisami art. 24, 24a ust. 1 oraz art. 25 ust. 1 ustawy o strażach gminnych. Przyjęci strażnicy odbyli lub zostali skierowani do odbycia szkolenia podstawowego. Uczestniczyli też w szkoleniach podnoszących kwalifikacje, m. in.: trzech strażników ukończyło kurs oskarżyciela publicznego, a w 2009 r. wszyscy uzyskali upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego. W latach 2009-2010 76 odbyło szkolenie z zakresu pierwszej pomocy przedlekarskiej. Strażnicy i kadra administracyjna uczestniczyli także w kursach językowych, obsługi interesantów, komputerowych i w studiach podyplomowych.

7. Skontrolowano trzy zamówienia publiczne udzielone przez Straż Miejską w 2008 r. na kwotę 347 571,51 zł, które zostały udzielone w trybie przetargu nieograniczonego. NIK stwierdziła, że nie dopełniono obowiązku zamieszczenia ogłoszeń o tych zamówieniach na stronie internetowej Straży Miejskiej. Brak też było dokumentów potwierdzających zamieszczenie tych ogłoszeń w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Straży. Naruszało to przepisy art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r., nr 223, poz. 1655 ze zm.). Odpowiedzialnym za udzielanie zamówień publicznych był Kierownik Referatu Organizacyjnego Straży Miejskiej. Umowy w sprawie zamówień zostały zrealizowane, przy czym wykonawca sortów mundurowych dla funkcjonariuszy Straży Miejskiej nie wykonał zamówienia w terminie określonym w umowie. Pomimo tego nie podejmowano działań zmierzających do dochodzenia kar umownych. Dopiero w trakcie kontroli NIK Komendant wystąpił z wezwaniem o zapłatę tej kary w kwocie 5 106,81 zł.

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

1) uzgodnienie z Prezydentem Miasta terminu przekazania przez Straż Miejską obowiązku prowadzenia ewidencji należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi oraz wystawiania tytułów wykonawczych,

- 2) opracowanie polityki bezpieczeństwa, o której mowa w § 4 rozporządzenia MSWiA 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,
- 3) poinformowanie o wyegzekwowaniu kary umownej za nieterminową dostawę sortów mundurowych,
- 4) zamieszczanie ogłoszeń o zamówieniach publicznych realizowanych w trybie przetargu nieograniczonego w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej,
- 5) zapewnienie rzetelnego ewidencjonowania w Programie Informatycznym DART interwencji zgłaszanych przez mieszkańców miasta i inne podmioty zewnętrzne,
- 6) zaprzestanie umarzania należności niebędących dochodami straży.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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.