



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 15 czerwca 2010 r.

**Pan
Wiesław Gramatyka
Komendant Straży Miejskiej
w Zamościu**

LLU-4101-01-06/2010
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 Lublinie skontrolowała w Straży Miejskiej Miasta Zamość (zwanej dalej „Strażą”) realizowanie przez Straż zadań określonych w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych².

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 17 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia działania Straży w skontrolowanym zakresie w latach 2008-2010, (do 17 maja br.).

Podstawą pozytywnej oceny była prawidłowa realizacja działań prewencyjno-wychowawczych, w tym w ramach realizowanych programów poprawy ładu i porządku publicznego na terenie miasta Zamość oraz współpraca Straży z Policją, Żandarmerią Wojskową, szkołami, organizacjami pozarządowymi.

Nieprawidłowości dotyczyły:

- prowadzenia z naruszeniem obowiązujących przepisów ewidencji należności i wpływów z grzywien, ich egzekucji oraz wystawiania tytułów wykonawczych,
- nierzetelnego dokumentowania działań podejmowanych przez strażników na zgłoszenia o wykroczeniach,
- niewłaściwego prowadzenia postępowań mandatowych,
- zatrudniania pracowników Straży niezgodnie z obowiązującymi przepisami,
- zaniechania dochodzenia należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi przed upływem trzech lat od uprawomocnienia się rozstrzygnięcia.

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

1. Prezydent Miasta Zamościa powołał Straż 12 czerwca 1991 r. jako Wydział Urzędu. Od 1 marca 1997 r. jest ona odrębną jednostką budżetową utworzoną, uchwałą Rady Miejskiej z dnia 24 lutego 1997 r., w celu wykonywania zadań z zakresu ochrony porządku publicznego, wynikających z ustaw i przepisów gminnych. Jednostka pełni służbę na trzy zmiany, w godz. od 7⁰⁰ do 2⁰⁰. W strukturze organizacyjnej Straży wyodrębniono trzy referaty: Konwojowo-Ochronny, Szkolny i Porządkowy. Funkcjonuje także Sekcja obsługi monitoringu, dysponująca 22 kamerami. Kamery działają całą dobę, a od godz. 2⁰⁰ w nocy, kiedy Straż nie pełni służby, cyklicznie rejestrują obraz danego rejonu lub ustawione są na wybrane obiekty. Zapisane zdarzenia przekazywane były jednak dopiero w dniu następnym do Komendy Miejskiej Policji w Zamościu (KMP). W 2008 r. rozważana była koncepcja przekazywania nagrań drogą radiową do KMP, jednak z niej zrezygnowano, z uwagi na brak środków na ten cel.

NIK pozytywnie ocenia współpracę z Policją, w szczególności wspólne patrolowanie ulic miasta, doraźne zabezpieczanie imprez masowych, realizację programów prewencyjnych, a także współpracę ze szkołami (działania profilaktyczne, pogadanki), z Żandarmerią Wojskową (wspólne patrole), zarządami osiedli. Straż brała udział w programach lokalnych poprawy ładu i porządku publicznego. W latach 2008-2009 Straż interweniowała w 14.009 przypadkach. Interwencje dotyczące wykroczeń komunikacyjnych stanowiły 49,5% wykroczeń ogółem. Najwięcej interwencji dotyczyło wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji – 9.213.

W badanym okresie strażnicy wystawili 4.025 mandatów, wymierzając grzywny w wysokości 308.690 zł. W 2009 r. wystawiono mandatów o 15,9% więcej w porównaniu z 2008 r. Najwięcej w analizowanym okresie wystawiono mandatów dotyczących wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji tj. 2.972 (73,8% ogółem) na kwotę 213.840 zł (69,3% ogółem). W 2009 r. – nałożono ich 1.678 tj. o 29,7% więcej w porównaniu do 2008 r.

2. W okresie objętym kontrolą Straż nie korzystała z fotoradaru do ustalania wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Od 2005 r. obowiązywało porozumienie zawarte z KMP, w którym Policja zobowiązała się wypożyczać Straży fotoradar, a w zamian Miasto miało wybudować maszty niezbędne do pracy tego urządzenia, (którego koszty budowy wyniosły około 10.500 zł). Straż na mocy tego porozumienia korzystała z fotoradaru w okresie od czerwca do października 2005 r. (z przerwami łącznie 55 dni). Wykonano w tym czasie 2.433 zdjęcia, nałożono 1.110 mandatów karnych na kwotę 156.590 zł. Pozostałe mandaty wysłano do Komend Policji według właściwości miejscowej w celu ustalenia sprawców wykroczeń (Straż w tym okresie nie posiadała dostępu do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców).

3. NIK negatywnie ocenia prowadzenie, z upoważnienia Prezydenta Miasta Zamość, (zarządzenie nr 539/09 z 23 lutego 2009 r.), przez Komendanta Straży czynności związanych z windykacją dotyczącą nieuiszczonych grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż, a w szczególności wystawianie w jego imieniu tytułów wykonawczych.

W 2009 r. wbrew obowiązującym przepisom Straż prowadziła ewidencję wpływów

² Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

i należności z grzywien nałożonych mandatami karnymi, a Komendant wystawiał tytuły wykonawcze w imieniu wierzyciela, tj. Prezydenta Miasta.

Postępowanie takie naruszało przepisy art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³, art. 1a pkt 13 ustawy

o postępowaniu egzekucyjnym oraz art. 5 § 1 pkt 2 i art. 26. § 1 tej ustawy.

Działania takie były również niezgodne z przepisami § 3 rozporządzenia Rady Ministrów

z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściągane w postępowaniu mandatowym, oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania błądów mandatowych⁴, w myśl których to urzędy wojewódzkie i urzędy gmin ewidencjonują wpływy i należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, zgodnie z przepisami o zasadach prowadzenia rachunkowości.

W 2009 r. Straż nałożyła 2.161 mandatów o wartości 164.290 zł, z tego przed wszczęciem egzekucji wpłacono należności z tytułu 1.344 mandatów w kwocie 96.310 zł. Na podstawie wystawionych tytułów wykonawczych wyegzekwowano 26.229 zł (375 mandatów), nie wyegzekwowano (do 30.03.2010 r.) - 41.751 zł (442 mandaty).

4. W 2009 r. wbrew przepisom art. 12 ust. 1 pkt 10 ustawy o strażach gminnych (w brzmieniu obowiązującym do dnia 23.12.2009 r.) powierzono obowiązki operatora kamer monitoringu wizyjnego pracownikom administracyjnym, pomimo, że czynności te może wykonywać tylko strażnik. Podkreślić należy, że w 2008 r. nieprawidłowości takie stwierdziła kontrola przeprowadzona przez Wojewódzką Komendę Policji w Lublinie i w dalszym ciągu nie respektowano tych przepisów.

Niewłaściwie przebiegała procedura naboru w 2009 r. na stanowiska strażników. Przed podjęciem decyzji przez Komendanta Straży Miejskiej o przyjęciu kandydaci na strażników mieli bezwzględny obowiązek przedłożenia zaświadczenia o odbyciu badań psychologicznych, czego nie uczynili, a pomimo to zostali przyjęci do pracy. Postępowanie takie było sprzeczne z przepisami art. 24 a ust. 1 ww. ustawy o strażach gminnych i § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 1 września 2004 r. w sprawie zakresu, trybu i częstotliwości przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o przyjęcie do służby oraz pełniących służbę w strażach gminnych a także jednostek uprawnionych do przeprowadzania badań⁵. Dopiero po zawarciu umów o pracę skierowano dwóch strażników na badania psychologiczne do ZOZ MSWiA w Lublinie (uzyskali orzeczenia lekarskie o zdolności do wykonywania czynności strażnika). Natomiast trzeci strażnik już po zawarciu umowy o pracę przedłożył zaświadczenie lekarskie o zdolności do wykonywania pracy na tym stanowisku, przy czym zostało ono wydane przez nieuprawnioną jednostkę (Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy Centrum Profilaktyczno-Lecznicze w Lublinie, Oddział w Zamościu), nie ujętą w zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 1 września 2004 r. i nie mającą uprawnień do przeprowadzania takich badań. Dopiero w trakcie kontroli NIK pracownika skierowano na badania do ZOZ MSWiA.

5. Komendant Straży Miejskiej nie określił szczegółowych procedur dotyczących obiegu dokumentów wewnętrznych, ewidencji zgłoszeń o zdarzeniach, wniosków o podjęcie interwencji.

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 131, poz. 663

⁵ Dz. U. Nr 205, poz. 2105

Kontrola dokumentowania przebiegu służby w dniach 1-2 września 2009 r. wykazała, nierzetelne dokumentowanie przez dyżurnego Straży przyjęcia zgłoszeń związanych z interwencjami. Nie zaewidencjonowano ośmiu zgłoszonych telefonicznie interwencji. Jednocześnie strażnicy nie odnotowali w notatnikach służbowych faktu przyjęcia oraz sposobu załatwienia sześciu, z ośmiu, interwencji. Analiza prawidłowości prowadzenia dokumentacji przez dyżurnego i notatników służbowych przez strażników (jednego patrolu w trzech dniach) wykazała, że w dniu 15.07.2009 r. w książce odnotowano trzy interwencje przekazane przez dyżurnego patrolowi, które nie zostały zapisane w notatnikach służbowych strażników. Działania takie naruszały zasady Instrukcji pracy w Referatach Straży wydanej przez Komendanta w formie zarządzenia z dnia 05.01.2005r. zgodnie z którą strażnik dokumentuje na bieżąco swoją służbę w notatniku służbowym. Obowiązujące Instrukcje, w tym dyżurnego Straży nie regulują szczegółowo sposobu dokumentowania obiegu informacji dotyczących zgłaszanych interwencji.

6. Nie wypełniono obowiązku określonego w przepisach art. 40 ustawy z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych⁶, tj. nie zgłoszono do rejestracji posiadanego zbioru danych Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych, a uczyniono to dopiero w trakcie kontroli NIK.

7. Nakładając grzywny w drodze mandatu karnego funkcjonariusze naruszali przepisy § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁷.

Wybrana do kontroli próba 160 mandatów nałożonych w 2010 r. wykazała, że:

- w 62 mandatach nie dokonano żadnych zapisów dotyczących rodzaju i charakteru wykroczenia (podano tylko kwalifikację prawną), a w 87 wpisano niekompletne dane w tym zakresie (np. tylko nr rejestracyjny samochodu, markę), naruszając tym samym przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń⁸ i 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 karnego⁹,
- w dwóch mandatach nie wskazano żadnej kwalifikacji prawnej, a w jednym wskazano ją błędnie (art. 97 k.w., zamiast art. 90 lub 92 § 1 pkt 1 k.w.). W pozostałych 157 mandatach podano niepełną kwalifikację prawną (np. art. 90 k.w. bez wskazania pkt),
- w trzech mandatach wysokość nałożonej grzywny była niezgodna z przepisami prawa. Dotyczyło to mandatu (nr CI5555420) w wysokości 100 zł nałożonego na podstawie art. 77 k.w., zamiast w kwocie 200 zł, mandatu (nr CI5555491) w kwocie 100 zł nałożonego na podstawie art. 145 k.w., zamiast 50 zł

⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz.926 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 20, poz. 201 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 208, poz. 2023 ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.

i (nr CI5555389) w kwocie 100 zł - na podstawie art. 51 k.w - z uwagi na brak opisu wykroczenia nie można ustalić właściwej kwoty grzywny.

W 2009 r. wystawiono sześć mandatów gotówkowych na kwotę 340 zł. W jednym przypadku strażnik wpłacił do kasy Straży kwotę grzywny 40 zł z opóźnieniem wynoszącym 98 dni (data wystawienia mandatu i pobrania gotówki 28.07.2009 r., wpłaty do kasy 03.11.2009 r.), co wskazuje na brak właściwego nadzoru nad rozliczaniem się przez strażników z mandatów gotówkowych.

8. Urząd Miasta (Zespół Kontroli Finansowej i Audytu) w badanym okresie w ramach nadzoru przeprowadził dwie kontrole obejmujące zasadność realizacji co najmniej 5% wydatków budżetu Straży (w 2008 r. nie stwierdzono nieprawidłowości, zaś 2009 r. nieprawidłowości te dotyczyły kwalifikowania wydatków do niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej). Nie kontrolowano natomiast realizacji zadań określonych w ustawie o strażach gminnych.

Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie w tym okresie przeprowadziła dwie kontrole, w których stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zatrudnienia pracowników monitoringu oraz przewożenia przez Straż osób skazanych z Zakładu Karnego w Zamościu do miejsc wykonywania prac publicznych, co wykraczało poza zadania określone w ustawie o strażach gminnych. Zaniechano tych działań dopiero pod koniec 2008 r.

9. Straż w latach 2008-2010 (do 31.03.) nie zrealizowała zaplanowanych dochodów.

W 2008 r. plan w kwocie 219,8 tys. zł został wykonany tylko w 61,2%, w 2009 r. w 68,6% (plan 204,2 tys. zł), w I kw. 2010 r. w 8,9% (plan 359,7 tys. zł). Prognozując dochody zakładano większy wzrost liczby wykroczeń. Plan wydatków wykonano odpowiednio: w 98% (879,8 tys. zł), 100% (1.029,4 tys. zł) i 27,9% (1.259,4 tys. zł).

10. Główny Księgowy, za akceptacją Komendanta Straży Miejskiej odpisał należności z tytułu grzywien nałożonych 117 mandatami karnymi na kwotę 10.765,60 zł, wobec których urzędy skarbowe umorzyły postępowania egzekucyjne. Odpisów tych dokonano pomimo, że od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nie upłynęły trzy lata. Naruszało to przepisy art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹⁰ oraz art. 61 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹.

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) uszczegółowienie w obowiązujących Instrukcjach zasad obiegu dokumentów wewnętrznych, ewidencjonowania zgłoszeń o zdarzeniach, podjętych interwencjach oraz respektowanie dokumentowania przebiegu służby strażników w notatnikach służbowych,
- 3) powierzanie wykonywania zadania obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazów zdarzeń w miejscach publicznych wyłącznie strażnikom zgodnie z przepisami art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o strażach gminnych,

¹⁰ j.t. Dz. U z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

- 4) rzetelne wypisywanie mandatów ze wskazaniem rodzaju i charakteru wykroczenia, pełnej kwalifikacji prawnej oraz kwoty nałożonej grzywny zgodnej z obowiązującymi przepisami.

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.

Z poważaniem