

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ-4101-02-02/2010

Nr ewid. 169/2010/P/10/167/LSZ

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)

Szczecin marzec 2011 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich)

Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie

Andrzej Donigiewicz

Akceptuję:

Marek Zająkła

Marek Zająkła

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 17 marca 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

tel. 22-444-50-00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
1.1. Uzasadnienie podjęcia kontroli.....	4
1.2. Okres objęty kontrolą	5
1.3. Zakres podmiotowy kontroli.....	5
1.4. Charakterystyka kontrolowanego obszaru.....	5
1.5. Ramy prawne badanej działalności	6
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	7
2.2. Oceny częściowe wyników kontroli.....	7
2.3. Rezultaty kontroli	12
2.4. Uwagi końcowe i wnioski systemowe.....	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	14
3.1. Działania straży na rzecz poprawy ochrony porządku publicznego.....	14
3.2. Reagowanie straży na wykroczenia.....	16
3.3. Dokumentowanie działań straży.....	26
3.4. Prowadzenie postępowań mandatowych	29
3.5. Ewidencja i egzekucja należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi	33
3.6. Uwarunkowania organizacyjne i techniczne funkcjonowania straży.....	40
3.7. Ochrona danych osobowych.....	42
3.8. Udzielanie zamówień publicznych.....	45
3.9. Nadzór nad funkcjonowaniem straży	46
4. Załączniki	51

1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹, w okresie od 25 marca do 30 czerwca 2010 r. z własnej inicjatywy przeprowadziła planową kontrolę *Funkcjonowania straży gminnych (miejskich)*.

Celem kontroli było dokonanie oceny:

- prawidłowości realizacji zadań straży wynikających z ustawy o strażach gminnych², w tym reagowania strażników na zakłócenia porządku publicznego oraz prowadzenia przez strażę postępowań mandatowych,
- egzekwowania należności gmin z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi,
- skuteczności nadzoru organów samorządu terytorialnego oraz Policji nad funkcjonowaniem straży.

1.1. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Na przełomie lat 2000-2001 Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę funkcjonowania straży gminnych w 11 województwach, która wykazała nieprawidłowości w funkcjonowaniu straży i nadzorze nad ich pracą³. Ustalenia kontroli uwzględnione zostały m.in. podczas zmian legislacyjnych w ustawie o strażach gminnych⁴.

Według Komendy Głównej Policji⁵ w 2009 r., w porównaniu do 2005 r., wzrosła liczba straży gminnych, miejskich i miejsko-gminnych (straży) z 456 do 553. Średnio, co piąta gmina w kraju utworzyła straż. Świadczy to o wzrastającym znaczeniu straży w życiu społeczności lokalnych. Na zasadność podjęcia kontroli wskazywały również publikacje w mediach informujące o nieprawidłowościach w działaniach straży. Szczególnie krytycznie oceniano sposób wykorzystywania w małych gminach fotoradarów, które nie zapewniały poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) - zwana dalej ustawą o NIK.

² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. Nr 123, poz. 779 ze zm.).

³ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich), Wrocław lipiec 2001 r. (Nr ewid. 141/2001/P00177/LWR; LWR-41033-0/2001).

⁴ Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 130, poz. 1190 r.).

⁵ Według informacji udzielonej w toku kontroli przez Marka Walczaka Zastępcę Dyrektora Biura Prewencji Komendy Głównej Policji.

1.2. Okres objęty kontrolą

Badania kontrolne objęły okres od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 30 czerwca 2010 r. W Informacji wykorzystano również dane statystyczne dotyczące działań straży w latach 2005-2007.

1.3. Zakres podmiotowy kontroli

Kontrole straży i urzędów miejskich oraz komend wojewódzkich Policji na terenie 8 województw przeprowadziły delegatury NIK w: Bydgoszczy, Krakowie, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Szczecinie. W każdym z województw kontrolą objęto po 3 straże miejskie działające co najmniej od 1 stycznia 2008 r., w miastach o wielkości: do 50 tys.; do 100 tys. oraz powyżej 100 tys. mieszkańców. Kontrolą objęto działania 24 straży, z tego 14 funkcjonujących, jako odrębne jednostki organizacyjne gmin, a 10 działających w strukturach urzędów. Jednostką koordynującą kontrolę była Delegatura NIK w Szczecinie. Zestawienie jednostek objętych kontrolą przedstawiono w załączniku nr 1 do Informacji. Zestawienie kierowników jednostek kontrolowanych przedstawiono w załączniku nr 2 do Informacji.

W Informacji wykorzystano również ustalenia kontroli rozpoznawczych przeprowadzonych w 2009 r. w Straży Miejskiej i w Urzędzie Miasta Szczecinek.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy o NIK, kontrola straży i urzędów miast przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast kontrola komend wojewódzkich Policji przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

W toku kontroli, działając w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano 101 informacji, udzielonych między innymi przez komendantów powiatowych Policji oraz kierowników wybranych jednostek samorządowych i organizacji pozarządowych współpracujących ze strażami, dotyczących funkcjonowania straży oraz wpływu ich działań na poprawę porządku publicznego.

1.4. Charakterystyka kontrolowanego obszaru

W 2009 r. funkcjonowały 553 oddziały straży, tj. o 34 więcej niż w 2008 r. (519). W 2008 r. w skali kraju strażnicy ujawnili 2.222,7 tys. wykroczeń. W 1.325,1 tys. przypadkach ujawnionych wykroczeń zastosowano pouczenia, wystawiono 897,7 tys.

mandatów karnych oraz skierowano 66,0 tys. wniosków o ukaranie do sądów rejonowych. W ogólnej kwocie 135.370,5 tys. zł nałożonych grzywien, 93.124,8 tys. zł, tj. 68,8% stanowiły grzywny za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. W 2009 r. strażnicy unieruchomili 127.085 pojazdów, usunęli z dróg 20.676 pojazdów, doprowadzili do izb wytrzeźwień lub miejsca zamieszkania 78.912 osób oraz ujęli i przekazali Policji 11.387 osób. Jednocześnie strażnicy zabezpieczyli 14.845 miejsc przestępstw, katastrof lub innych podobnych zdarzeń oraz w 65.804 przypadkach uczestniczyli w konwojowaniu dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych na potrzeby gmin⁶.

W 2009 r. w strażach zatrudnionych było 10.957 strażników i pracowników administracyjnych. Na koniec 2009 r. na wyposażeniu straży było 159 fotoradarów⁷.

1.5. Ramy prawne badanej działalności

Podstawowe regulacje prawne określające zadania i funkcjonowanie straży miejskich zostały zawarte w ustawie o strażach gminnych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. oraz w przepisach wykonawczych. Ostatnia nowelizacja ustawy, która weszła w życie z dniem 24 grudnia 2009 r., miała za zadanie zwiększenie aktywności straży tak, aby w możliwie wysokim stopniu zapewnić bezpieczeństwo obywateli w przypadku wykroczeń, jak i zwykłych zakłóceń spokoju i porządku (które ze względu na nagminność występowania są szczególnie dotkliwe) oraz zapewnienie skuteczniejszego nadzoru nad działalnością straży.

Szczegółową charakterystykę stanu prawnego w kontrolowanym obszarze zamieszczono w załączniku nr 3 do Informacji.

⁶ Według udzielonej w toku kontroli informacji Marka Walczaka Zastępcy Dyrektora Biura Prewencji Komendy Głównej Policji

⁷ Według informacji udzielonej przez Sekretarza Stanu Tomasza Siemoniaka działającego z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia funkcjonowanie w latach 2008-2010 (do 30.06.) straży miejskich w zakresie ochrony porządku publicznego wynikającym z ustawy o strażach gminnych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania i zaangażowanie straży na rzecz ochrony porządku publicznego oraz prowadzenie przez straże postępowań mandatowych. Uwagi Izby dotyczą rzetelności reagowania strażników na występujące zakłócenia porządku publicznego. Stwierdzone nieprawidłowości obejmują natomiast nadmierną koncentrację działań na ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych, w skrajnych przypadkach stanowiących od 75% do ponad 96% wszystkich ujawnionych wykroczeń oraz brak bądź nieprzestrzeganie procedur dokumentujących działania straży. Izba negatywnie ocenia również nieprzestrzeganie w strażach przepisów dotyczących ochrony danych osobowych osób, które popełniły wykroczenia.

Ponadto NIK negatywnie ocenia działania prezydentów i burmistrzów miast w zakresie sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem straży; zlecania strażom dodatkowych zadań (będących w kompetencji innych organów) wykraczających poza ochronę porządku publicznego określonego ustawą o strażach gminnych oraz egzekwowanie należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi.

2.2. Oceny częściowe wyników kontroli

- 1. NIK pozytywnie ocenia udział straży w działaniach na rzecz poprawy porządku w miastach.** Wszystkie 24 kontrolowane straże współdziałały z instytucjami realizującymi lokalne programy ograniczania patologii społecznych, jak również wspomagały Policję w akcjach i programach prewencyjnych. W ocenie kierowników jednostek współpracujących ze strażami oraz komendantów wojewódzkich Policji, prowadzone przez strażników działania pozytywnie wpływały na poprawę porządku publicznego (*strona 14*).
- 2. NIK, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia reagowanie strażników na występujące zakłócenia porządku publicznego.** W latach 2005-2009

wzrosła o 23,1% ogólna liczba wykroczeń ujawnionych przez 22 kontrolowane straże⁸ - z 514.195 do 632.854 (*strona 16*). W okresie tym zmalał udział wykroczeń porządkowych w ogólnej liczbie wykroczeń ujawnionych przez 21 straży z 27,3% w 2005 r. do 22,2% w 2009 r., a w straży w Warszawie udział wykroczeń porządkowych zmalał z 33,5% do 18,0% w 2009 r.

2.1. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny wybranych obszarów 24 miast ujawniły w 19 występowanie zakłóceń porządku publicznego, na które strażnicy nie reagowali lub ich reakcja była nieskuteczna (*strona 16*). Stwierdzone zakłócenia dotyczyły zarówno bezpieczeństwa i porządku w komunikacji jak też wykroczeń w pozostałych dziedzinach ustawowo przypisanych straży. Wskazuje to na potrzebę zintensyfikowania działań prowadzonych przez straże.

2.2. W latach 2005-2009 nastąpił wzrost liczby ujawnionych przez 22 straże wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu w komunikacji⁹ z 140.690 do 412.725, tj. o 193,4%. Udział wykroczeń komunikacyjnych w ogólnej ilości wykroczeń ujawnionych przez 21 straży wzrósł z 51,9% do 60,9%, tj. o 17,3%, natomiast w Warszawie udział ten wzrósł z 14,5% do 67,5% (*strona 18*). Działo się to w sytuacji, gdy liczba wykroczeń w pozostałych dziedzinach ujawnionych przez 21 straży wzrosła tylko o 1,8%, natomiast w Warszawie spadła o 53,7% (*strona 19*). Zdaniem NIK, wskazuje to na postępującą koncentrację działań straży na ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych.

2.3. W 2009 r. na wyposażeniu 553 straży funkcjonujących w kraju było 159 fotoradarów. W kontrolowanej grupie fotoradary posiadało 9 straży. NIK stwierdziła nadmierną koncentrację na zadaniach związanych z wykorzystywaniem i obsługą fotoradarów w 2 strażach (*strona 19*). Jedną z istotniejszych nieprawidłowości związanych z użytkowaniem fotoradarów było nieprzestrzeganie uzgodnionych z Policją miejsc dokonywania pomiarów prędkości (*strona 20*).

2.4. NIK negatywnie ocenia nielegalne wykonywanie przez straże zadań będących w kompetencji innych podmiotów, wykraczających poza ochronę porządku

⁸ W Straży w Opolu brak ewidencjonowania liczby ujawnionych wykroczeń z podziałem na poszczególne grupy wykroczeń. Straż w Wołominie została utworzona uchwałą Rady Miejskiej z 4 października 2007 r.

⁹ Wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu w komunikacji w dalszej części niniejszej informacji będą określane również jako wykroczenia komunikacyjne.

publicznego określoną ustawą o strażach gminnych. Dodatkowe zadania zlecane przez prezydentów¹⁰ 12 miast dotyczyły m.in. ewidencjonowania i egzekwowania należności gmin z tytułu grzywien nałożonych mandatami, opieki i wyłapywania bezpańskich psów, a także pobierania opłat targowych (*strona 22*).

- 3. NIK negatywnie ocenia brak lub nieprzestrzeganie w 20 strażach procedur dokumentowania i archiwizowania przebiegu służby oraz zasad prowadzenia ewidencji zgłoszeń o zdarzeniach.** Nierzetelnie ewidencjonowane w strażach działania nie w pełni odzwierciedlały rzeczywisty przebieg służby strażników, a w szczególności reakcje na zgłoszenia o wykroczeniach (*strona 26*). Utrudniało to ocenę pracy strażników oraz miało wpływ na prawidłowość sporządzanych sprawozdań z działalności straży (*strona 28*).
- 4. NIK pozytywnie ocenia prowadzenie postępowań mandatowych, mimo stwierdzenia uchybień i nieprawidłowości w 21 strażach.** Liczba mandatów karnych nałożonych na osoby popełniające wykroczenia wzrosła z 145.200 w 2005 r. do 199.034 w 2009 r., tj. o 37,1%. W trakcie kontroli stwierdzono m.in., że w 2 strażach nielegalnie, tj. bez ważnego upoważnienia, nakładano mandaty, a w 3 - nie przestrzegano terminów ich wystawienia (*strona 29*). Spośród zbadanych 4.130 mandatów, nieprawidłowości stwierdzone w 6 strażach dotyczyły niewłaściwie wypełnionych 422 druków, tj. 10,2% próby (*strona 30*). Ponadto 6 straży z opóźnieniem przekazywało do urzędów wojewódzkich informacje o niezapłaconych należnościach z tytułu mandatów, a 14 straży w sposób nierzetelny rozliczało się z zakupionych bloczków mandatowych (*strona 30*).
- 5. NIK negatywnie ocenia rzetelność ewidencjonowania oraz prawidłowość i terminowość egzekwowania należności z tytułu mandatów w 22 urzędach miast i strażach.** W 24 strażach w latach 2005-2009 ujawniono łącznie 2.659.221 wykroczeń, za które 802.443 sprawców ukarano mandatami w wysokości 88.634,7 tys. zł (*strona 33*).

5.1. Nieprawidłowości w ewidencjonowaniu należności z tytułu grzywien, nałożonych mandatami skutkowały sporządzaniem nierzetelnych sprawozdań finansowych, które w 12 urzędach nie odzwierciedlały rzeczywistej wartości należnych z tego tytułu dochodów (*strona 33*).

¹⁰ Burmistrz lub Prezydent Miasta.

- 5.2. W 22 urzędach i strażach opieszale wszczynano egzekwowanie należności z tytułu grzywien.** Z należności w kwocie 33.594,5 tys. zł z tytułu grzywien nałożonych mandatami w latach 2008-2009, do 31.03.2010 r. pozostało do wyegzekwowania 11.230,3 tys. zł, tj. 33,4% należnych dochodów (*strona 34*). Z badanych 1.462 tytułów wykonawczych, do 90 dni po upływie terminu zapłaty wystawiono 259 tytułów (17,7% próby), natomiast po upływie 120 dni - 879 tytułów, tj. 60,1% (*strona 34*).
- 5.3. W 7 urzędach i strażach stwierdzono nieprawidłowości w egzekwowaniu należności.** Polegały one m.in. na: wszczynaniu - w 2 urzędach - egzekucji przez osoby nieuprawnione (*strona 36*), przekazywaniu - w 3 urzędach - z opóźnieniem do organów egzekucyjnych tytułów wykonawczych oraz niewykorzystywaniu - w 3 urzędach - uprawnień wierzyciela do informowania o sposobie załatwienia wniosków egzekucyjnych (*strona 36*).
- 5.4. W latach 2008-2009 z ewidencji księgowej 21 urzędów, z tytułu przedawnienia odpisano łącznie 13.763,7 tys. zł należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami wystawionymi przed 2007 r.** W kwocie tej 11.239,9 tys. zł, tj. 81,7% stanowiły należności Miasta stołecznego Warszawy (*strona 37*).
- 6. NIK, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia warunki organizacyjne i techniczne funkcjonowania straży.**
- 6.1. W 25 kontrolowanych strażach, tylko 13 zajmowało się ochroną porządku publicznego w systemie całodobowym.** W pozostałych 12 zadania te wykonywano przez 8 do 16 godzin na dobę, co zdaniem NIK, ograniczało możliwość pełnego reagowania na zakłócenia porządku (*strona 40*).
- 6.2. Organizacja 6 straży była niezgodna z założeniami ustalonymi przez organy gmin oraz znowelizowanymi w grudniu 2009 r. przepisami ustawy o strażach gminnych** (*strona 41*).
- 6.3. Budynki i pomieszczenia użytkowane przez 7 straży, nie zapewniały odpowiednich warunków funkcjonowania** (*strona 41*). W 9 strażach brak było rejestratorów zgłoszeń telefonicznych (*strona 26*). Posiadane przez straże środki przymusu bezpośredniego i środki transportu, zdaniem komendantów straży, nie ograniczały w istotny sposób realizacji zadań ustawowych (*strona 41*).

- 7. NIK negatywnie ocenia niezapewnienie w 19 strażach bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych.** W 10 strażach nielegalnie przetwarzano zbiory danych osobowych, które nie zostały zgłoszone do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (*strona 42*). W 8 strażach nie ustalono sposobu przetwarzania danych oraz środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę przetwarzanych danych, a w 9 strażach do przetwarzania danych dopuszczono pracowników, którzy nie posiadali stosownych upoważnień (*strona 42*). Ujawnione nieprawidłowości w tym zakresie zagrożone są karami: grzywny, ograniczenia albo pozbawienia wolności.
- 8. NIK, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, pozytywnie ocenia udzielanie przez straże zamówień publicznych.** Spośród 12 straży udzielających w badanym okresie zamówień, w 7 strażach wystąpiły nieprawidłowości w stosowaniu prawa zamówień publicznych. Nieprawidłowości dotyczyły głównie naruszenia obowiązku publikacji ogłoszeń o wszczęciu postępowania oraz o udzieleniu zamówienia (*strona 45*).
- 9. NIK negatywnie ocenia sposób sprawowania przez 25 prezydentów¹¹ miast nadzoru nad funkcjonowaniem straży natomiast pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia nadzór sprawowany przez 8 komendantów wojewódzkich Policji.**
- 9.1. Prezydenci nie dokonywali oceny działalności straży, w szczególności w zakresie realizacji zadań statutowych oraz prawidłowości gospodarowania mieniem.** Nie przeprowadzali kontroli okresowych i sprawdzających, w sposób udokumentowany nie analizowali realizacji warunków porozumień podpisanych z Policją oraz prawidłowości sporządzanych informacji o działalności straży (*strona 46*).
- 9.2. Nieprawidłowości stwierdzone w nadzorze nad strażami sprawowanym przez 5 komendantów wojewódzkich Policji, dotyczyły zbyt małej ilości przeprowadzonych kontroli oraz występowania przypadków nieegzekwowania realizacji przez straże zaleceń pokontrolnych** (*strona 48*).

¹¹ 24 prezydentów kontrolowanych miast oraz Burmistrz Szczecinka.

2.3. Rezultaty kontroli

Rezultaty finansowe¹² nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli wyniosły ogółem 7.179,6 tys. zł, w tym:

- uszczuplenie środków lub aktywów na kwotę 69,6 tys. zł,
- kwoty nienależnie uzyskane w wysokości 4.504,1 tys. zł,
- środki wydatkowane z naruszeniem prawa w kwocie 269,2 tys. zł,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 804,9 tys. zł,
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 1.532,7 tys. zł.

2.4. Uwagi końcowe i wnioski systemowe

Stwierdzone nieprawidłowości wskazują na potrzebę podjęcia przez komendantów straży działań mających na celu rzetelniejsze reagowanie strażników na naruszenia porządku publicznego. Jednocześnie organy nadzorujące funkcjonowanie straży powinny pełniej wykorzystywać swoje uprawnienia kontrolne. Poprawie powinna również ulec efektywność egzekwowania należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi przez strażników miejskich.

W związku z powyższym, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niezbędne jest podjęcie następujących działań przez:

Prezydentów miast

- Prowadzenie systematycznego nadzoru nad realizacją zadań przez strażę, w tym w formie okresowych kontroli i udokumentowanych analiz,
- ewidencjonowanie oraz właściwe egzekwowanie należnych dochodów z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi,
- zaniechanie powierzania strażom zadań należących do kompetencji innych organów i wykraczających poza zakres ochrony porządku publicznego.

Komendantów straży miejskich

- Poprawę reagowania strażników miejskich na występujące zakłócenia porządku publicznego,

¹² Finansowe rezultaty kontroli obejmują faktyczne albo potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w związku z prowadzonym postępowaniem kontrolnym, a także korzyści finansowe, jakie uzyskane zostały lub zostaną w wyniku przedsięwzięć będących wynikiem tego postępowania.

- ustalenie i przestrzeganie procedur dokumentowania działań straży,
- wzmoczenie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami mandatowymi,
- zapewnienie bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych.

Komendantów wojewódzkich Policji¹³

- Zwiększenie liczby kontroli przeprowadzanych w strażach oraz egzekwowanie wykonywania zaleceń pokontrolnych.

Wnioski *de lege ferenda*

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wskazują na potrzebę rozważenia przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęcia działań zmierzających do wszczęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie:

jednoznacznego wskazania zobowiązanych do ewidencjonowania i egzekwowania należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez straże gminne oraz sprecyzowania ewentualnej możliwości delegowania uprawnień wierzyciela tych należności na rzecz innych podmiotów.

Siedmiu strażom, funkcjonującym jako odrębne jednostki organizacyjne, prezydenci miast nielegalnie powierzali między innymi ewidencjonowanie i egzekwowanie należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi, stanowiących dochody miast. Zadania te należały do kompetencji prezydentów, a ich wykonywanie przez straże wykraczało poza zakres ochrony porządku publicznego określony ustawą o strażach gminnych.

¹³ Od dnia 24.12.2009 r., zgodnie m.in. z art. 9 ust. 2 ustawy o strażach gminnych, Wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji sprawuje nadzór nad działalnością straży w zakresie określonym w ustawie.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Działania straży na rzecz poprawy ochrony porządku publicznego

3.1.1 Wszystkie straże realizując ustawowe zadania z zakresu ochrony porządku publicznego współuczestniczyły w regionalnych i lokalnych programach prewencyjnych, mających na celu ochronę porządku oraz ograniczanie patologii społecznych. W ramach tych programów straże współpracowały z instytucjami i jednostkami odpowiedzialnymi za utrzymanie porządku w miastach. Zakresy współpracy ustalane były zarówno w porozumieniach, jak też wynikały z bieżących potrzeb.

*Rada Miasta **Lublin** nałożyła na straż obowiązek współuczestnictwa w lokalnych programach zapobiegania przestępczości oraz zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli: „Bezpieczny Lublin”, „Profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych”, „Bezdomny do domu”, „Pokonaj swoją samotność” oraz m.in. w programach resocjalizacji więźniów i rozbudowie monitoringu miasta. Współdziałając ze Strażą Ochrony Kolei strażnicy w latach 2008-2009 przeprowadzili 471 patroli. W okresie tym wspólnie z członkami Komisji ds. Zapobiegania Alkoholizmowi przeprowadzali 212 kontroli punktów sprzedaży alkoholu i wyrobów tytoniowych.*

*Straż w **Warszawie** współuczestniczyła w realizacji 22 porozumień podpisanym m.in. z: Komendą Stołeczną Policji (funkcjonowanie patroli szkolnych, organizacja wspólnej służby patrolowej), Polskimi Kolejami Państwowymi, Oddziałem Żandarmerii Wojskowej i Strażą Graniczną (wymiana informacji, prowadzenie wspólnych patroli), - Administracją Osiedla Żoliborz IV (umożliwienie bezpośredniego kontaktu mieszkańców z Policją i Strażą) Zarządem Oczyszczania Miasta (dotyczące zimowego utrzymania dróg), Izbą Wytrzeźwień, bankami oraz z Zakładem Obsługi Systemu Monitoringu.*

*Mimo iż straż w **Toruniu** nie zawierała formalnych porozumień lub umów, to aktywnie współpracowała z instytucjami i jednostkami działającymi na terenie Miasta w celu wspólnego realizowania zadań z zakresu ochrony porządku publicznego. W badanym okresie Strażnicy dowieźli 1.161 nietrzeźwych osób do Izby Wytrzeźwień, uczestniczyli w zorganizowanych przez Miejski Ośrodek Edukacji i Profilaktyki Uzależnień szkoleniach dotyczących rozpoznawania mechanizmów przemocy w rodzinie. Wspólnie z pracownikami Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie realizowali program pomocy bezdomnym w okresie jesienno-zimowym.*

Warunki współdziałania straży z jednostkami Policji określone były w rozporządzeniu¹⁴ Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad współpracy i wzajemnej pomocy oraz w zawartych na ich podstawie porozumieniach.

*Podczas współpracy z Policją strażnicy w **Nowym Sączu** w latach 2008-2009 współuczestniczyli w zabezpieczeniu 117 imprez masowych, kulturalnych i sportowych. Podczas 301 wspólnych patroli pieszych i zmotoryzowanych ujęto 2 sprawców przestępstw,*

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży (Dz.U. Nr 187, poz. 1943)

do Izby Wytrzeźwień doprowadzono 7 nietrzeźwych oraz nałożono 156 mandatów. Służby dyżurne straży i Policji, posiadające bezpośrednie połączenie telefoniczne wymieniały się informacjami związanymi z bezpieczeństwem i ochroną porządku na terenie miasta – przekazano 447 i przyjęto 183 informacji. Straż prowadziła całodobową służbę monitoringu miejskiego, a w godzinach od 23⁰⁰ do 7⁰⁰, operator monitoringu ściśle działał z dyżurnym Policji w zakresie zaobserwowanych zdarzeń.

Rada Miasta **Lublin** zobowiązała straż do uczestnictwa w programach prewencyjnych Policji takich jak: „Razem przeciw przemocy” „Niebieska karta”, „Puste ławki – STOP” „Program zapobiegania niedostosowaniu społecznemu i przestępczości wśród dzieci i młodzieży”, „Czy psy muszą gryźć?” oraz „Bezpieczna taksówka”. W latach 2008–2009 strażnicy wspólnie z policjantami uczestniczyli w 1.128 patrolach, w zwalczaniu klusowników i patrolowaniu wodnych akwenów miejskich.

Współpraca straży w **Szczecinie** z Policją w latach 2008-2009 polegała m.in. na wykonaniu 2.397 wspólnych patroli. W okresie wiosenno-letnim powoływano nieetatowy zespół ds. służby na rowerach oraz wzmacniano patrole wodne. Do obserwacji i analizy obrazu w ramach miejskiego monitoringu ulicznego zaangażowano strażników, którzy wspólnie z pracownikami Policji obsługują sprzęt przez całą dobę, a uzyskane informacje przekazywane były do służb dyżurnych obu formacji.

W latach 2008-2009 w ramach współpracy Policji i straży w **Warszawie** zrealizowano 28.100 wspólnych patroli, w tym 12.077 patroli na terenach szkół.

W roku szkolnym 2008-2009 straż w **Legnicy** wraz z policjantami, m.in. na terenie szkół, przedszkoli, Izby Dziecka przeprowadziła 249 spotkań, a samodzielnie przeprowadziła 362 spotkań edukacyjnych. Wspólnie z Policją oprócz zabezpieczenia imprez masowych prowadzono również imprezy prewencyjne oraz zrealizowano 155 służb patrolowych. W latach 2008-2009 strażnicy doprowadzili do Izby Wytrzeźwień 129 osób, a w 2010 r. - uczestniczyli w 18 interwencjach jednostek Straży Pożarnej, dokonując m.in. zabezpieczenia miejsca działań i ustalając właścicieli nieruchomości.

Współpraca straży z organami i jednostkami samorządowymi oraz organizacjami pozarządowymi dotyczyła głównie realizacji zadań określonych lokalnymi programami ograniczania patologii społecznych.

W latach 2008-2009 Strażnicy Miejscy w **Stargardzie Szczecińskim** m.in. przekazali służbom miejskim 3.345 informacji i sygnałów o zaistniałych uchybieniach, w 611 klasach przeprowadzili pogadanki dotyczące np. bezpiecznej drogi do szkoły, zachowania w kontakcie z agresywnym psem lub odpowiedzialności prawnej nieletnich. W ramach lokalnych programów współuczestniczyli w akcjach „Alkohol”, „Bezdomny”, „Dzień Wagarowicza”, „Bezpieczne Lato” i „Ogrody Działkowe”.

Straż w **Tarnowie** we współpracy z placówkami oświatowymi podejmowała działania o charakterze profilaktycznym – promocyjnym. Realizowano programy i akcje propagujące m.in. bezpieczne zachowania na drodze i w czasie wakacji oraz zachowania proekologiczne (w tym program o nazwie „Jestem Eko-Trendy” autorstwa jednego ze strażników). 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.

Strażnicy Miejscy w **Zamościu** współpracując z zarządami osiedli wzięli udział w 196 zebraniach mieszkańców i zarządów osiedli. Mieszkańcy zgłosili dyżurnym Straży lub strażnikom 2.320 spraw. Rozwijano także współpracę ze szkołami w zakresie utrzymania porządku i bezpieczeństwa. Skontrolowano 1.200 osób nieletnich i stwierdzono 174 przypadki wagarów. Przeprowadzono 331 pogadanek z dziećmi i młodzieżą na temat głównych zagrożeń występujących w szkole i poza szkołą.

NIK pozytywnie ocenia współpracę straży z Policją, organami i jednostkami samorządowymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji programów ograniczania patologii społecznych i zadań z zakresu ochrony porządku publicznego i czystości w miastach. Ocena Izby znajduje potwierdzenie w otrzymanych w toku kontroli 101 informacjach¹⁵ kierowników jednostek współpracujących ze strażami. Informacje takie uzyskano między innymi od Komendantów Powiatowych Policji, ze szkół oraz z: Ośrodków Pomocy Społecznej, Izb Wytrzeźwień, Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zarządów Spółdzielni Mieszkaniowych, Ośrodków Profilaktyki i Terapii Uzależnień, Noclegowni i Schronisk dla Bezdomnych, Pogotowia Zimowego, Zarządu Okręgowego PCK, Klubu Abstynentów, Zarządu Ogródków Działkowych i Schroniska dla Zwierząt.

3.2. Reagowanie straży na wykroczenia

3.2.1. Mimo ogólnego wzrostu o 25,3% liczby ujawnionych przez 21 straże wykroczeń (z 176.811 w 2005 r. do 221.475 w 2009 r.), ujawnione wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu¹⁶ wzrosły zaledwie o 2,7% (z 47.829 do 49.118). Udział wykroczeń porządkowych w ogólnej liczbie ujawnionych wykroczeń uległ zmniejszeniu z 27,3% w 2005 r. do 22,2% w 2009 r. Natomiast w straży w Warszawie, przy wzroście liczby ujawnionych wykroczeń ogółem o 21,9% (z 425.923 do 529.240), liczba ujawnionych wykroczeń porządkowych zmniejszyła się o 41,6% (z 119.054 do 69.534). Jednocześnie udział wykroczeń porządkowych w ogólnej liczbie ujawnionych wykroczeń w Warszawie zmalał z 33,5% do 18,0% w 2009 r.

W latach 2008-2009 w 8 strażach¹⁷ stwierdzono zmniejszenie ilości ujawnionych wykroczeń naruszających porządek¹⁸ od 74,5% w Białogardzie, 50,7% w Toruniu i 41,6% w Warszawie do 10,8% w Kłodzku. W pozostałych 14 strażach liczba ujawnionych wykroczeń porządkowych wzrosła od 13,3% w Kluczborku, 441,2% w Nowym Targu do 821,4% w Kędzierzynie-Koźlu (z 182 w 2008 r. do 1.677 w 2009 r.).

Sposób realizowania przez strażników zadań z zakresu ochrony porządku publicznego wynikających z ustaw i aktów prawa miejscowego zbadany został między innymi poprzez

¹⁵ Informacje pobrano na podstawie art. 29 pkt 2 litera f ustawy o NIK.

¹⁶ Przy czym w 2006 r. wynosiła ona 594.628, w 2007 r. zmalała do 429.512, a w 2008 r. - do 414.543.

¹⁷ Białogard, Chodzież, Kłodzko, Legnica, Nowy Sącz, Toruń, Warszawa i Zamość.

¹⁸ Obejmujące: wykroczenia kodeksowe przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu oraz urządzeniom porządku publicznego, wykroczenia zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także wykroczenia przeciwko przepisom porządkowym ujętym w aktach prawa miejscowego.

przeprowadzenie oględzin¹⁹ wybranych obszarów 24 miast. W 19 miastach stwierdzono przypadki zakłóceń ładu i porządku, na które strażnicy nie reagowali lub ich reakcja nie była skuteczna. Zdaniem NIK, wykazywany w ewidencjach 6 straży²⁰ spadek liczby ujawnianych wykroczeń przeciwko porządkowi nie znajdował potwierdzenia w świetle nieprawidłowości stwierdzonych w toku ww. oględzin.

*W wyniku oględzin ulic **Opola**, targowiska i okolic ogródków działkowych stwierdzono między innymi: zaśmiecenie posesji, uszkodzenia płyt chodnikowych i jezdni, wysypiska gruzu budowlanego oraz niedrożną kanalizację ściekową. Działania podjęte po oględzinach spowodowały usunięcie części nieprawidłowości. Ustalono, że problem części nieuporządkowanych posesji był już zgłaszany do straży na początku 2009 r.*

*Część przypadków naruszeń porządku stwierdzonych na ulicach **Szczecina** usunięto dopiero po oględzinach, mimo iż były one ujawniane wcześniej przez patrole straży. Nieprawidłowości dotyczyły głównie: braku oznakowania poziomego wyznaczającego miejsca parkingowe w Strefie Płatnego Parkowania, występowania dzikich wysypisk śmieci, braku właściwego zabezpieczenia wejść do budynków i budowli zdewastowanych lub będących w toku rozbiórki, niezabezpieczenia dostępu do prowadzonych robót ziemnych oraz niewłaściwego składowania wyrobów azbestowych.*

*Dopiero podczas oględzin ulic **Torunia** straż zareagowała na stwierdzone przypadki „dzikich wysypisk” gruzu i zużytych mebli, zanieczyszczeń miejsc publicznych i dewastacji urządzeń na terenie leśnym i w parku miejskim. Po interwencji straży, właściciele i zarządzający posesjami podjęli działania zmierzające do poprawy tego stanu.*

*Podczas trzykrotnych oględzin skrzyżowań i ulic **Gniezna** stwierdzono nieprawidłowo parkujące samochody. Według wyjaśnień udzielonych w toku kontroli, pouczenia stosowane przez strażników wobec sprawców tych wykroczeń, były mało skuteczne.*

*W toku oględzin przeprowadzonych na wybranych ulicach **Warszawy**, zlokalizowano łącznie 87 samochodów zaparkowanych w miejscach niedozwolonych, w tym 18 zaparkowanych w miejscach utrudniającym pieszym poruszanie się lub stwarzających zagrożenie dla życia i zdrowia innych uczestników ruchu (przy przejściach dla pieszych lub na środku skrzyżowań). Straż nie podejmowała czynności w celu zaprowadzenia porządku w tym zakresie. Komendant straży wyjaśniając przyczyny braku skutecznej reakcji zmierzającej do zaprowadzenia porządku stwierdził, iż spowodowane jest to ogromną skalą nielegalnego parkowania oraz ograniczonymi siłami i środkami straży.*

*Mimo występującego zagrożenia bezpieczeństwa mieszkańców **Wołomina**, spowodowanego złym stanem technicznym przejść na perony PKP i wejścia do siedziby Urzędu Miasta, straż nie podejmowała działań w celu spowodowania usunięcia zagrożeń.*

Charakter części zagrożeń i zaniedbań ustalonych podczas oględzin przeprowadzonych przez NIK wskazywał na ich długotrwałe występowanie. W stosunku do niektórych ze stwierdzonych zagrożeń strażnicy podjęli działania dopiero w wyniku oględzin.

*Podczas oględzin ulic **Białogardu** stwierdzono m.in.: niezabezpieczone wejście do nieczynnego schronu oraz stojące na poboczu drogi dwie niezarejestrowane i niesprawne przyczepy. Stan nawierzchni jezdni i ciągów pieszych wymagał w wielu miejscach napraw oraz odświeżenia oznakowania poziomego. Stwierdzono również składowanie płyt eternitu*

¹⁹ Oględziny przeprowadzono w toku kontroli straży na podstawie przepisów art. 39 ustawy o NIK.

²⁰ Białogard, Chodzież, Legnica, Nowy Sącz, Tarnów i Toruń.

bez zabezpieczenia oraz brak pokrywy studzienki burzowej niezabezpieczonej przed dostępem osób trzecich. Część tych nieprawidłowości usunięto dopiero po oględzinach.

W Nowym Targu m.in. stwierdzono: 3 dzikie wysypiska śmieci, zaśmiecenie trawników i poboczy, składowanie gruzu betonowego. Podjęte dopiero w wyniku oględzin działania Straży spowodowały usunięcie części z tych nieprawidłowości.

Na ulicach Legnicy stwierdzono m.in. 3 wraki samochodów osobowych oraz zaśmiecenie pasów zieleni, okolic sklepów, wejść do bram i posesji. Powtórnie oględziny przeprowadzone po 12 dniach, wykazały, że po interwencji straży wraki samochodów zostały usunięte, a ulice i posesje uprzątnięte.

Podczas oględzin ulic Kluczborka stwierdzone nieprawidłowości m.in. dzikie wysypisko zlokalizowane przy zjeździe z drogi krajowej na drogę gminną, uszkodzony znak drogowy oraz zanieczyszczone odpadami dno i pobocza koryta rzeki, mimo wystąpienia straży do odpowiedzialnych służb nie zostały do zakończenia kontroli usunięte.

W toku oględzin Białogardu i Szczecina stwierdzono przypadki naruszenia porządku stwarzające bezpośrednie niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzkiego.

Podczas oględzin ulic Szczecina stwierdzono na chodniku niezabezpieczoną studzienkę o głębokości ok. 2,5 m. Natomiast oględziny Białogardu wykazały niezabezpieczony przed dostępem osób trzecich zdewastowany budynek gospodarczy, którego stan techniczny wskazywał na możliwość zawalenia.

Dopiero na podstawie informacji przekazanych w trybie art. 51 ustawy o NIK, Komendanci Straży podjęli działania celu usunięcia tych zagrożeń.

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Strażnicy zostali zobligowani do należytego reagowania na wszelkie występujące przypadki zakłócenia porządku publicznego,
- planowane jest systematyczne dostosowanie liczby i rodzaju patroli, których celem będzie wyeliminowanie bądź ograniczenie istniejących zagrożeń,
- wykroczenia w ruchu drogowym polegające na niezastosowaniu się do przepisów określających zasady postoju albo zatrzymywania się dokumentowane będą za pomocą aparatu fotograficznego. Dokumentacja zdjęciowa stanowić będzie dodatkowy materiał dowodowy pozwalający na eliminację tego rodzaju wykroczeń,
- zarządzeniem organu wykonawczego miasta, straż zobowiązana została do skutecznego egzekwowania od właścicieli działek i posesji doprowadzenia ich do porządku i utrzymywania należytego stanu estetycznego.

3.2.2. W latach 2005-2009 w 22 kontrolowanych strażach²¹ nastąpił o 193,4% wzrost liczby ujawnionych wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu w komunikacji z 140.690 do 412.725. W okresie tym zwiększył się udział wykroczeń w komunikacji w ogólnej liczbie wszystkich ujawnionych wykroczeń z 27,4% w 2005 r. do

²¹ W straży w Opolu brak ewidencjonowania liczby ujawnionych wykroczeń z podziałem na poszczególne grupy wykroczeń. W straży w Wołominie brak danych za lata 2005-2007.

65,2% w 2009 r.²² Udział wykroczeń komunikacyjnych w ogólnej ilości wykroczeń ujawnionych w 21 strażach wzrósł z 51,9% do 60,9%, tj. o 17,3%, natomiast w Warszawie udział ten wzrósł z 14,5% do 67,5%

W 9 strażach²³ wykorzystujących fotoradary, w latach 2005-2009 wzrósł średni udział wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji w ogólnej ilości ujawnianych wykroczeń – z 55,0% do 67,5%, tj. o 22,7%. Natomiast w pozostałych 14 strażach wskaźnik ten wzrósł tylko z 51,3% do 52,6%, tj. o 2,5%. Do straży z największą dynamiką zmian w ujawnianiu ww. wykroczeń należy zaliczyć straże w: Warszawie – wzrost o 467,8% (z 48.925 w 2005 r. do 277.809 w 2009 r.), Białogardzie – o 235,7% (z 1.416 do 4.752) oraz w Kędzierzynie-Koźlu – o 178,7% (z 1.411 do 3.932). W 3 strażach liczba ujawnionych wykroczeń komunikacyjnych zmalała o: 21,5% w Tarnowie, 35,2% w Kłodzku i o 48,0% w Chodzieży.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia postępującą koncentrację działań straży na ujawnianiu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji. Zjawisko to wystąpiło szczególnie w straży w Warszawie, gdzie nastąpił ww. wzrost liczby ujawnionych wykroczeń w komunikacji, przy jednoczesnym zmniejszeniu w tym okresie liczby pozostałych ujawnionych wykroczeń o 53,7% (z 288.462 do 133.570). W okresie tym, w pozostałych 21 strażach, liczba ujawnionych wykroczeń w pozostałych dziedzinach ustawowo przypisanych straży (bez komunikacyjnych) wzrosła z 85.046 do 86.559, tj. tylko o 1,8%. Wykroczenia komunikacyjne stanowią zaledwie jedną z 26 grup wykroczeń (11 kodeksowych i 15 ustawowych),²⁴ których obowiązek ujawniania został nałożony na strażników. W 2009 r. w największy udział ujawnionych komunikacyjnych w wykroczeniach ogółem odnotowano w strażach w: Nowym Sączu - 75,2%, Gnieźnie - 77,5% oraz w Białogardzie - 96,7%.

*Koncentrowanie działań straży w **Szczecinku** na ujawnianiu kierowców przekraczających dozwoloną prędkość, związane z wykorzystaniem od lipca 2007 r. fotoradaru, spowodowało w latach 2007-2009 (do 30.06.) wzrost ujawnionych wykroczeń w komunikacji o 811%. Pozostałe wykroczenia (bez wykroczeń w komunikacji) wzrosły jedynie o 48%.*

²² Udział wykroczeń w komunikacji w ogólnej liczbie wszystkich ujawnionych wykroczeń w 2006 r. wynosił 33,3%, w 2007 r. – 40,4% i w 2008 r. - 52,0%.

²³ Białogard, Gniezno, Inowrocław, Radom, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wałbrzych i Szczecinek.

²⁴ Podział wykroczeń – obowiązujący od 24.12.2009 r. - zamieszczony w załączniku do 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 straży (Dz.U. Nr 196, poz. 1520), które było poprzedzone rozporządzeniem MSWiA, z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego oraz wyników działań straży (Dz.U. Nr 56, poz. 550).

*W straży w **Białogardzie** w roku 2009 w porównaniu do 2005 r. ogólna liczba ujawnionych wykroczeń wzrosła o 154% a liczba nałożonych mandatów – o 224,4%, co spowodowane było głównie 235,7% wzrostem ujawnionych wykroczeń w komunikacji. Zdecydowany wzrost działań nastąpił w połowie 2008 r. po zakupie fotoradaru. W 2008 r. ujawniono 2.177 wykroczeń w komunikacji wobec zaledwie 865 takich wykroczeń w 2007 r. Mimo wzrostu ogólnej liczby interwencji, w latach 2005-2009 o 69,0% zmniejszyła się liczba ujawnionych wykroczeń porządkowych. Udział tych zdarzeń w ogólnej liczbie wykroczeń zmniejszył się z 26,8% w 2005 r. do zaledwie 3,3% w 2009 r.*

Liczba ujawnionych wykroczeń w komunikacji przypadająca średnio na 1 strażnika zatrudnionego w 23 kontrolowanych strażach wzrosła z 7,8 wykroczeń miesięcznie w 2008 r. do 14,1 wykroczeń w 2009 r., tj. o 80,8%. W 8 strażach wykorzystujących fotoradary wskaźnik ten wzrósł o 102,8% - z 7,2 wykroczeń miesięcznie w 2008 r. do 14,6 wykroczeń w 2009 r.

*Zadania Sekcji ds. Ruchu Drogowego w straży w **Szczecinku** obejmowały tylko wykorzystanie fotoradaru do ujawniania kierowców przekraczających dozwoloną prędkość. Działania Sekcji nie obejmowały części zadań i zakresu kontroli ruchu drogowego ujętych w art. 11 pkt 2 ustawy o straży oraz art. 129b ustawy Prawo o ruchu drogowym (dotyczących np. kontroli wobec kierujących pojazdem niestosujących się do zakazu ruchu oraz przepisów o zatrzymaniu lub postoju pojazdów). W okresie 2 lat nie dokonano unieruchomienia i usunięcia żadnego pojazdu na terenie miasta.*

*Koncentrowanie się straży w **Białogardzie** na ujawnianiu wykroczeń przy pomocy fotoradaru spowodowało, że w 2009 r. 1 strażnik ujawnił średnio miesięcznie niecałe 2 wykroczenia przeciwko spokojowi i porządkowi w miejscach publicznych (bez wykroczeń w komunikacji). W latach 2008-2009 strażnicy nie ujawnili m.in. żadnego wykroczenia przeciwko przepisom porządkowym, a np. w 2005 r. ujawniono 161 takich przypadków, a 104 sprawców ukarano mandatem karnym. W latach 2008-2009 ujawniono zaledwie odpowiednio 8 i 9 wykroczeń przeciwko miejscowym przepisom porządkowym.*

3.2.3. Ustalenia kontroli wskazują, że zakupy fotoradarów wynikały z potrzeb zwiększenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym, szczególnie w okolicach szkół oraz w miejscach, gdzie dochodziło do groźnych w skutkach wypadków spowodowanych głównie przekraczaniem przez kierowców dozwolonej prędkości. Straże w różnym zakresie wykorzystywały posiadane fotoradary. Udział fotoradarów w ujawnianiu wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji wynosił w 2009 r. od 5,4% (straż Warszawa) do 99,9% (straż w Białogardzie).²⁵

*Mimo iż Rada Miasta **Opola** w czerwcu 2009 r. nałożyła na straż zadanie kontrolowania za pomocą fotoradaru przekroczeń dozwolonej prędkości – pomiarów takich nie prowadzono. Według wyjaśnień Prezydenta Opola, niewypełnianie przez straż ww. obowiązku wynikało z faktu ukierunkowania działań straży na zabezpieczeniu porządku publicznego, a kontrolę prędkości pojazdów pozostawiono Policji.*

*W 2009 r. strażnicy w **Toruniu** wykorzystywali fotoradar przez 179 dni wykonując łącznie 9.900 zdjęć. Pomiaru dokonywano w 22 lokalizacjach. Kontrola wykorzystania fotoradaru*

²⁵ Dla pozostałych straży: Gniezno 24,4%, Inowrocław 35,9%, Radom 7,0%, Szczecin 59,1%, Toruń 39,0%, Wałbrzych 46,5%.

przeprowadzana w 2009 r. przez KWP w Bydgoszczy wykazała, że strażnicy nie wygenerowali zdjęć w ponad 3.800 zarejestrowanych przez fotoradar przypadkach, nie powiadomili Policji o 67 mandatach wystawionych za naruszenia przepisów ruchu drogowego oraz prowadzili pomiar fotoradarem na innej ulicy niż uzgodniono z Policją.

*W straży w **Radomiu** w całym 2009 r. wykorzystywano fotoradar jedynie przez 55 dni, wykonując 725 zdjęć – około 13 zdjęć podczas każdego dnia pracy.*

*Wyjaśniając przyczyny braku fotoradaru w straży w **Zamościu** Komendant stwierdził, że doświadczenia związane z eksploatacją fotoradaru z 2005 r. wykazały, iż prace związane z tak ujawnionymi wykroczeniami znacząco wpływały na stopień realizacji innych ustawowych zadań. Dlatego też posiadanie przez straż fotoradaru nie jest konieczne.*

Straże w miastach o dużym natężeniu ruchu kołowego intensywniej wykorzystywały fotoradar do ujawniania przypadków przekroczeń dozwolonej prędkości np. na drogach miejskich znajdujących się w ciągach dróg krajowych, wojewódzkich lub na trasach turystycznych. Na drogach o mniejszym natężeniu ruchu pomiary takie prowadzono sporadycznie, mimo iż porozumienia zawarte z Policją wskazywały na zasadność dokonywania takich działań.

*Strażnicy w **Szczecinku** w okresie 18 miesięcy wykorzystywali fotoradar przez 505 dni, tj. przez 87,5% z 577 dni. W okresie tym wykonano łącznie 31.848 zdjęć – około 63 dziennie. Fotoradar przez 89,1% czasu dokonywał pomiarów jedynie na 5 ulicach znajdujących w ciągu dróg krajowych, mimo iż z Policją uzgodniono potrzebę pomiaru na 14 ulicach. W okresie tym, na ww. 5 ulicach fotoradar wykonał 95,9% wszystkich zdjęć. Na 3 ulicach uzgodnionych z Policją, straż nie dokonywała w ogóle pomiaru prędkości.*

*W roku 2009 straż w **Gnieźnie** wykorzystywała fotoradar przez 313 dni, wykonując 1.675 zdjęć. Z 18 lokalizacji ustalonych z Policją fotoradar dokonywał pomiarów w 4 lokalizacjach, wykonując 884 zdjęcia (52,8% ogółu).*

*Straż w **Inowrocławiu** w 2009 r. wykorzystywała fotoradar przez 92 dni w roku (tj. średnio 8 dni w miesiącu) wykonując 1.849 zdjęć. Przez 84,8% czasu pracy (78 dni) fotoradar dokonywał pomiarów na dwóch ulicach, wykonując 1.626 zdjęć (87,9%).*

Zdaniem NIK, mniejsze natężenie ruchu nie uzasadnia odstąpienia straży od wykonywania pomiarów prędkości na drogach uzgodnionych z Policją.

*Komendanci Powiatowi Policji w **Radomiu i Szczecinku**, w informacjach udzielonych w toku kontroli wskazywali na nieprzestrzeganie przez straże uzgodnionych miejsc dokonywania pomiarów prędkości za pomocą fotoradarów, które wskazane były przez Policję po analizie stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.*

Skoncentrowanie działań strażników na ujawnianiu wykroczeń komunikacyjnych, powodowało wzrost represyjności działań straży rozumianej jako stosunek sumy wniosków do sądu i mandatów do ogólnej liczby ujawnionych wykroczeń. Wskaźnik ten w 22 strażach (bez Warszawy i Wołomina) wzrósł z 31,9% w 2005 r. do 42,0% w 2009 r. W 7 strażach wykorzystujących fotoradar (bez Warszawy) wskaźnik ten zwiększył się do 58,2%, a w strażach bez fotoradaru wskaźnik ten wahał się od 25,9% do 26,1%.

*W straży w **Szczecinku** z 68,5% w I połowie 2007 r. do 32,6% w I połowie 2009 r. zmalał udział sprawców wykroczeń, którym udzielono pouczeń. Jednocześnie nastąpił o 753%*

wzrost wystawionych mandatów, z czego mandaty za wykroczenia w ruchu drogowym wzrosły prawie 25-krotnie (z 214 do 5.482). W okresie tym mandaty za wykroczenia ujawnione fotoradarem stanowiły 86,6% ogółu mandatów za wykroczenia w komunikacji. Koncentrowanie działań Straży na ujawnianiu kierowców przekraczających dozwoloną prędkość spowodowało wzrost wskaźnika represyjności z 25,5% w I połowie 2007 r. do 84,4% w I połowie 2009 r. Jednocześnie wskaźnik ten dla pozostałych ujawnionych przez Straż wykroczeń wahał się od 33,6% w I połowie 2007 r. do 34,8% w I połowie 2009 r.

W straży w **Białogardzie** koncentracja działań na wykorzystaniu fotoradaru spowodowała wzrost restrykcyjności działań objawiający się wzrostem o 305,5% liczby nałożonych mandatów. Udział wartości mandatów nałożonych na kierowców w ogólnej wartości wystawionych mandatów wzrósł z 83,1% w 2007 r. do 94,6% w 2008 r. oraz aż do 98,5% w 2009 r.

3.2.3.1. Na koncentrację straży na ustalaniu wykroczeń w komunikacji wskazywały również wyniki kontroli przeprowadzanych przez Policję w strażach oraz opinie przekazane Komendantowi Głównemu Policji w rocznych informacjach o wynikach nadzoru prowadzonego nad funkcjonowaniem straży.

W **Bydgoszczy** podczas kontroli przeprowadzonej w 2008 r. w 1 straży stwierdzono ograniczenie działalności wyłącznie do ujawniania wykroczeń drogowych polegających na przekroczeniu prędkości przy braku realizowania innych zadań ustawowych. W badanym okresie straż nałożyła 5.416 mandatów wyłącznie za wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji - nie nakładając żadnego mandatu za inne wykroczenia.

W straży w **Warszawie** w 2009 r. wykazano m.in., że straż ogranicza się przede wszystkim do represjonowania sprawców wykroczeń określonych w rozdziale XI Kodeksu wykroczeń²⁶, tj. przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, pozostawiając ujawnianie wykroczeń porządkowych poza głównym zainteresowaniem.

Wyniki kontroli straży przeprowadzone w 2009 r. przez KWP we **Wrocławiu** wykazały, że 4 straże posiadające po 2 etaty odnotowały łącznie 11.480 wykroczeń, z czego 11.050, tj. 96,2% ogółu, stanowiły wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

Według opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji w **Szczecinie** niepokojącym faktem było nadmierne koncentrowanie się niektórych straży w województwie na działaniach z zakresu komunikacji kosztem przeciwdziałania innym zagrożeniom z zakresu porządku publicznego.

3.2.4. Prezydenci 12 miast²⁷ nielegalnie zlecali strażom wykonywanie dodatkowych zadań, które przypisane były innym podmiotom i wykraczały poza ustawowe kompetencje strażników miejskich z zakresu ochrony porządku publicznego.

Burmistrz **Białogardu** zarządzeniami wewnętrznymi zlecił strażnikom dodatkowe obowiązki:

- od 2008 r. obowiązek wylapywania bezdomnych zwierząt, a od października 2009 r. zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom. Straży nie zapewniono warunków do prawidłowej realizacji zadań - strażnicy nie zostali przeszkoleni, a samochód służbowy wykorzystywany do przewozu zwierząt nie spełniał wymogów przepisów § 8 rozporządzenia

²⁶ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.).

²⁷ Białogard, Kalisz, Lublin, Opole, Stargard Szczeciński, Strzelno, Szczecin, Toruń, Wałbrzych, Warszawa, Wołomin i Zamość.

w sprawie wylapywania bezdomnych zwierząt²⁸. Straż wylapała 92 bezdomne psy, mimo że uprawnionym do wykonywania tego zadania wg § 5 ww. rozporządzenia, jest podmiot prowadzący schronisko lub przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, z którymi zawarto stosowną umowę,

- pobierania i wpłacania do kasy Urzędu opłat targowych, mimo że art. 1c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁹, stanowił, że organem podatkowym właściwym w sprawie opłat jest burmistrz,
- faktyczne prowadzenie ewidencji i przygotowanie windykcji (z wyjątkiem formalnego podpisania tytułu wykonawczego przez wierzyciela), mimo iż zadanie to nie należy do zadań z zakresu ochrony porządku publicznego,

Strażnicy w **Zamościu** do grudnia 2008 r. przewozili osoby skazane z Zakładu Karnego do miejsc wykonywania prac publicznych. Przewozy te odbywały się na podstawie umowy Prezydenta Miasta z Zakładem Karnym.

Strażnicy w **Opolu** w latach 2008-2010 (I kwartał), na podstawie podpisanego przez Prezydenta porozumienia z Policją, uczestniczyli w 838 konwojach i doprowadzeniach osób zatrzymanych oraz doręczyli 552 pisma i wezwania.

W **Białogardzie** podczas 4 (z 5 badanych) patroli prowadzonych na zasadach uzgodnionych z Policją, strażnicy dostarczali korespondencję do Prokuratury i Sądu oraz posiłki osobom zatrzymanym przez Policję.

Strażom w 7 miastach,³⁰ funkcjonującym jako odrębne jednostki organizacyjne, nielegalnie powierzono obowiązki wierzyciela polegające na ewidencjonowaniu i egzekwowaniu należności miast z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi. Wykonywanie tych zadań przez strażę było niezgodne z ustawowymi obowiązkami w zakresie ochrony porządku publicznego, a ich zlecenie przez Prezydentów naruszało:

- przepisy art. 5 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³¹, które określają, że uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa jest organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana uiszczeniem należności z tytułu grzywny,
- § 3 rozporządzenia w sprawie dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia ścigane w postępowaniu mandatowym³² stanowiącymi, że urzędy gmin ewidencjonują wpływy i należności z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 1998 r. w sprawie zasad i warunków wylapywania bezdomnych zwierząt (Dz.U. Nr 116, poz. 753).

²⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.

³⁰ Białogard, Kalisz, Lublin, Szczecin, Wałbrzych, Wołomin i Zamość.

³¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

³² Rozporządzenie 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 rozprowadzania i rozliczania bloków mandatowych (Dz.U. Nr 131, poz. 663).

*Straż w **Wałbrzychu** do lutego 2009 r. prowadziła ewidencję mandatów oraz windykację należności z tytułu nałożonych grzywien, mimo iż Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z czerwca 2008 r. wskazał, iż organem właściwym do prowadzenia egzekucji należności z ww. tytułu jest Prezydent Miasta.*

*Skarbnik Miasta **Lublin** za akceptacją Prezydenta Miasta pisemnie polecił straży ewidencjonowanie i egzekwowanie grzywien nałożonych mandatami karnymi, w tym wystawianie tytułów wykonawczych w imieniu Prezydenta.*

*Mimo iż według regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta **Białogard**, pobór należności z tytułu grzywien należał do zakresu działania Wydziału Finansów Urzędu, to faktyczną ewidencję i przygotowanie windykacji (za wyjątkiem formalnego podpisania tytułu wykonawczego przez wierzyciela) w sposób nieformalny powierzono straży.*

Powierzenie straży w Wołominie dodatkowych obowiązków dotyczących ewidencji i windykacji należności gminy z tytułu grzywien nałożonych za wykroczenia w postępowaniu mandatowym, spowodowało konflikt pomiędzy organami gminy a komendantem straży oraz doprowadziło do zaniechania – przez okres 11 miesięcy - wystawiania mandatów przez straż.

*Popierając stanowisko Burmistrza **Wołomina** i wbrew opinii Komendanta straży, Rada Miejska w czerwcu 2009 r. dokonała zmian w regulaminie organizacyjnym, nakładając na straż obowiązek ewidencji i windykacji grzywien za wykroczenia w postępowaniu mandatowym. Komendant straży zaskarżył do Wojewody Mazowieckiego ww. uchwałę zarzucając niezgodność z przepisami prawa. Wojewoda rozstrzygnięciem nadzorczym z lipca 2009 r. stwierdził nieważność uchwały w tym zakresie. Pomimo ww. rozstrzygnięcia Wojewody, Burmistrz w październiku 2009 r. nadal stał na stanowisku, iż zakres obowiązków straży wynika z regulaminu uchwalonego przez Radę Miejską. Komendant straży poinformował Burmistrza, że zgodnie wcześniejszymi zapowiedziami, od maja 2009 r. strażnicy zaniechali nakładania mandatów i nadal wstrzymują się z ich wystawianiem. Komendant w dniu 30.11.2009 r. został odwołany z zajmowanego stanowiska. Nowy Komendant objął stanowisko 1.03.2010 r., ale nakładanie mandatów wznowił dopiero z dniem 7.05.2010 r., tj. w toku kontroli NIK.*

Prezydenci 5 miast (Lublin, Kalisz, Szczecin, Toruń i Zamość) nielegalnie upoważnili Komendantów straży (funkcjonujących, jako odrębne jednostki organizacyjne) do wystawiania i podpisywania tytułów wykonawczych wszczynających egzekucję administracyjną należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi. Wydanie takich upoważnień było sprzeczne z przepisami:

- art. 53 ust. 1. ustawy o finansach publicznych³³, stanowiącym, że kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, a określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej może powierzyć tylko pracownikom jednostki (tj. urzędu)³⁴,

³³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

³⁴ Obowiązki kierownika jednostki w takim samym brzmieniu zapisano w obowiązującym do dnia 31.12. 2009 r. art. 44 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

- art. 268a ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa)³⁵ stwierdzającymi, że organ administracji publicznej może upoważnić do wykonywania czynności w jego imieniu tylko pracowników kierowanej przez niego jednostki organizacyjnej.

*Straż w **Zamościu**, zarządzeniem Prezydenta Miasta zobowiązana została do prowadzenia egzekucji grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W 2009 r. wbrew obowiązującym przepisom straż prowadziła ewidencję wpływów i należności z grzywien, a Komendant wystawiał tytuły wykonawcze w imieniu wierzyciela, tj. Prezydenta Miasta. Na podstawie wystawionych tytułów wyegzekwowano 26.229 zł niewpłaconych w terminie grzywien nałożonych 375 mandatami.*

*W okresie od 22.10.2008 r. do 31.12.2009 r. Komendant straży w **Kaliszu**, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta, wystawił 1.047 tytułów wykonawczych na kwotę 83.910 zł niezapłaconych należności z tytułu grzywien.*

*Prezydent Miasta **Szczecin** w lipcu 2008 r. upoważnił Komendanta straży do wystawiania i podpisywania tytułów wykonawczych w celu dochodzenia należności budżetu Miasta z tytułu grzywien. Do czasu zakończenia kontroli NIK Komendant nie wystawił jednak na mocy ww. upoważnienia żadnego tytułu wykonawczego.*

NIK negatywnie ocenia nielegalne wydanie przez Prezydentów 5 miast (Kalisz, Lublin, Szczecin, Toruń, Warszawa) oraz Burmistrza Szczecinka upoważnień i pełnomocnictw Komendantom straży (funkcjonujących jako odrębne jednostki organizacyjne) do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności z tytułu grzywien nałożonych prawomocnymi mandatami karnymi. Na podstawie przepisu art. 268a Kpa, w związku art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ulgi mogli stosować wyłącznie prezydenci (lub upoważnieni przez nich, pracownicy urzędów Miast). Tym samym upoważnienie komendantów do udzielania ww. ulg wykraczało poza uprawnienia prezydentów. Mogło to również, zdaniem NIK, sprzyjać powstaniu mechanizmów korupcyjnych.

*Komendant straży w **Warszawie** w 2009 r., rozpatrując 117 wniosków o udzielenie ulg, w 13 sprawach umorzył należności z tytułu mandatów na kwotę 2,7 tys. zł. W marcu 2010 r. Prezydent Warszawy odwołał to pełnomocnictwo.*

*Komendant straży w **Toruniu** w latach 2008-2009 umorzył 0,5 tys. zł oraz rozłożył na raty kwotę 4,5 tys. zł należności przypadających Miastu z tytułu nałożonych mandatów.*

*Komendant straży w **Lublinie** w 16 przypadkach (100% próby) umorzył należności Miasta Lublin z tytułu grzywien nałożonych mandatami w kwocie 1,7 tys. zł.*

*Komendant straży w **Szczecinku** wydał 61 decyzji umarzających i rozkładających na raty należności z tytułu grzywien w kwocie 13,6 tys. zł.*

Na podstawie uchwał rad miejskich w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania spłat lub rozkładania na raty należności, do których nie stosuje się

³⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa, w kontrolowanych 9 jednostkach³⁶ w badanym okresie (prezydencji lub komendanci straży) umorzyli łącznie 16.040 zł należnych dochodów z tytułu grzywien oraz rozłożyli na raty spłatę 8.300 zł.

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Od 1 lipca 2010 r. Urząd Miasta w Zamościu przejął obowiązki prowadzenia ewidencji wpływów i należności z tytułu grzywien oraz wystawiania tytułów wykonawczych,
- Prezydenci Miast w Szczecinie, Lublinie i Kaliszu zadeklarowali przejęcie tych obowiązków po 1 stycznia 2011 r.

Konkluzje i rekomendacje

- Ustalenie kontroli wskazują na konieczność poprawy reagowania strażników miejskich na występujące naruszenia porządku publicznego.
- Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, podczas dokonywania przez straże pomiarów prędkości przy pomocy fotoradarów konieczne jest przestrzeganie miejsc oraz czasu pomiarów, uzgodnionych z Policją.

3.3. Dokumentowanie działań straży

3.3.1. Występujące w 20 kontrolowanych strażach³⁷ nieprawidłowości dotyczące dokumentowania działań straży, spowodowane były głównie brakiem lub nieprzestrzeganiem procedur dokumentowania i archiwizacji przebiegu służby strażników oraz ewidencji zgłoszeń o zdarzeniach. Komendanci straży nie uregulowali zasad prowadzenia rejestracji podejmowanych działań, ewidencji sygnałów o zdarzeniach, rejestracji i archiwizacji zgłoszeń o podjęcie interwencji.

Brak rejestratorów zgłoszeń telefonicznych w 9 strażach (Białogard, Chodzież, Gniezno, Kluczbork, Kłodzko, Radom, Strzelno, Wałbrzych, Wołomin) utrudniał zarówno ocenę rzetelności reagowania dyżurnych straży na otrzymywane sygnały jak i ewentualne rozpatrywanie skarg składanych na działalność straży lub postępowanie strażników.

³⁶ Chodzież, Kędzierzyn-Koźle, Kłodzko, Lublin, Puławy, Radom, Toruń, Wałbrzych oraz Warszawa.

³⁷ Białogard, Chodzież, Gniezno, Inowrocław, Kalisz, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Lublin, Nowy Targ, Opole, Puławy, Radom, Stargard Szczeciński, Strzelno, Szczecin, Tarnów, Toruń, Wołomin, Zamość i Szczecinek.

Ponadto w 4 strażach posiadane rejestratory nie były wykorzystywane przez całą dobę lub były niesprawne.

*W straży w **Opolu** występowały przerwy w ciągłości działania rejestratora, które trwały 75 dni w 2008 r., 179 dni w 2009 r., i 31 dni w 2010 r. (wszystkie dni stycznia 2010 r.). Skuteczne działania w celu usunięcia przyczyn ww. nieprawidłowości podjęto dopiero w styczniu 2010 r. Kontrola rzetelności zapisów w dwóch wybranych dniach wykazała, że w książce interwencji zarejestrowano dziesięć zgłoszeń telefonicznych, które nie zostały zapisane w pamięci rejestratora rozmów.*

*Rejestrator w straży w **Legnicy** w trakcie kontroli był niesprawny technicznie, rejestrator będący na wyposażeniu straży w **Nowym Targu** w godzinach nocnych był wykorzystywany, jako automatyczna sekretarka. Natomiast w **Stargardzie Szczecińskim** rejestrator wyłączany był w godzinach nocnych, przez co mieszkańcy Miasta nie mieli możliwości całodobowego przekazywania sygnałów o nieprawidłowościach.*

W 19 kontrolowanych strażach³⁸ nie określono lub nie przestrzegano procedur dokumentowania przebiegu służby strażników oraz zasad prowadzenia ewidencji zgłoszeń o zdarzeniach.

*Komendant straży w **Białogardzie**, mimo obowiązków określonych zakresem czynności, nie opracował procedur sporządzania i nadzoru nad dokumentowaniem przebiegu służby strażników oraz ewidencji zgłoszeń o zdarzeniach. W straży obowiązywały ustne niesformalizowane zasady dokumentowania, które nie zapewniały skutecznego nadzoru nad dokumentowaniem przebiegu służby m.in. z uwagi na brak ewidencjonowania informacji o czasie otrzymania i przekazania przez dyżurnego zgłoszenia oraz rozpoczęcia i zakończenia interwencji przez strażników.*

*W strażach w **Chodzieży, Gnieźnie, Strzelnie i Radomiu** nie opracowano zasad dokumentowania i archiwizacji sygnałów o naruszeniu porządku. W związku z brakiem rejestratora zgłoszeń, otrzymane informacje o zagrożeniach ewidencjonowano w terminie późniejszym, na podstawie notatek dyżurnego i strażników.*

*W strażach w **Kluczborku, Toruniu, Kędzierzynie-Koźlu, Kaliszu, Puławach i Inowrocławiu** nie ustalono zasad sporządzania, obiegu i nadzoru nad dokumentowaniem przebiegu służby, rejestracji podejmowanych interwencji, ewidencji sygnałów o zdarzeniach oraz archiwizacji zgłoszeń.*

Brak lub niepełne ewidencjonowanie i archiwizowanie informacji o czasie otrzymania i przekazania przez dyżurnego zgłoszenia o zdarzeniu oraz rozpoczęciu i zakończeniu interwencji przez strażników utrudniał zarówno ocenę prawidłowości prowadzonej ewidencji jak i ocenę wykonywania zadań przez strażników.

W 8 strażach (Lublin, Opole, Stargard Szczeciński, Szczecin, Zamość, Toruń, Wołomin oraz Szczecinek) brak ustalenia i przestrzegania zasad ewidencji i dokumentowania działań straży miały wpływ na występowanie uchybień i nieprawidłowości w pracy dyżurnych i strażników.

³⁸ Białogard, Chodzież, Gniezno, Inowrocław, Kalisz, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Lublin, Nowy Targ, Puławy, Opole, Radom, Strzelno, Stargard Szczeciński, Tarnów, Toruń, Zamość, Wołomin oraz Szczecinek.

*W straży w **Lublinie** dyżurny nie zapisywał wszystkich otrzymywanych sygnałów o naruszeniach porządku - analiza pracy z dwóch wybranych dni wykazała, że w jednym nie odnotowano 11, w drugim 6 interwencji.*

*Analiza dokumentowania przez dyżurnego straży w **Zamościu** w 2 wybranych dniach wykazała nierzetelne przyjęcia zgłoszeń związanych z interwencjami. Nie zaewidencjonowano ośmiu przyjętych telefonicznie interwencji. Jednocześnie strażnicy nie odnotowali w notatnikach faktu przyjęcia oraz sposobu załatwienia 6 z 8 analizowanych interwencji. W jednym z analizowanych dni w książce dyżurnego odnotowano 3 interwencje przekazane patrolowi, które nie zostały zapisane w notatnikach.*

*W straży w **Wołominie** analiza zapisów dokonanych w 2 wybranych dniach wykazała, iż z 25 otrzymanych zgłoszeń, 4 interwencje wpisane przez dyżurnego do systemu E-Mandat nie miały odzwierciedlenia w notatnikach służbowych, a w 10 przypadkach czas rozpoczęcia interwencji wpisany w systemie nie zgadzał się z czasem wykazanym przez strażników.*

*Dyżurny straży w **Toruniu** odnotował w ewidencji przekazanie patrolowi 3 zgłoszeń w godzinach późniejszych niż wykazane w ich notatnikach służbowych.*

3.3.2. Nierzetelne dokumentowanie powodowało powstanie błędów w sporządzanych sprawozdaniach z wyników działań 5 straży (Białogard, Gniezno, Stargard Szczeciński, Wołomin oraz Szczecinek), składanych Prezydentom Miast oraz Komendantom Powiatowym Policji.

*Liczby ujawnionych wykroczeń w sprawozdaniach straży w **Wołominie** nie były zgodne z prowadzoną ewidencją. W sprawozdaniu za 2008 r. m.in. wykazano o 74 pouczenia mniej niż w ewidencji, a w sprawozdaniu za 2009 r. liczbę tę zawyżono o 91.*

*W informacjach straży w **Białogardzie** za rok 2008 oraz 2009 r., liczby wystawionych mandatów oraz kwoty nałożonych grzywien były niezgodne zarówno ze stanem faktycznym jak i miesięcznymi informacjami przekazywanymi do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego (ZUW). W informacji za 2008 r., w porównaniu z prowadzoną w straży ewidencją, zaniżono o 45 liczbę wystawionych mandatów oraz zaniżono o 8,0 tys. zł kwotę grzywien. W informacji za 2009 r. (w porównaniu ze stanem faktycznym) zaniżono liczbę wystawionych mandatów o 57 sztuk oraz o 6,7 tys. zł kwotę nałożonych grzywien. Natomiast w comiesięcznych informacjach składanych do ZUW, w porównaniu ze stanem faktycznym, zawyżono zarówno liczbę mandatów (odpowiednio o 4 i o 128 szt.), jak i kwotę grzywien (o 6,7 tys. zł i o 46,4 tys. zł).*

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Burmistrz Chodzieży opracował procedurę regulującą zasady dokumentacji i archiwizacji zgłaszanych interwencji o naruszeniu porządku,
- Prezydent Puław zobowiązał Komendanta straży do cotygodniowego prowadzenia kontroli notatników służbowych strażników, a bezpośrednich przełożonych strażników – do codziennego sprawdzania prawidłowości wpisów w notatnikach,
- w straży w Tarnowie przystąpiono do opracowania instrukcji dotyczącej m.in. metod i form wykonywania zadań przez strażników i dyżurnego straży, obserwacji i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz bezpieczeństwa zarejestrowanego obrazu.

Konkluzje i rekomendacje

- W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, istnieje konieczność opracowania w strażach procedur dokumentowania przebiegu służby strażników oraz ewidencji i archiwizacji zgłoszeń o zdarzeniach.

3.4. Prowadzenie postępowań mandatowych

W 21 strażach (z wyjątkiem Legnicy, Wałbrzycha i Warszawy), stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzonych postępowań mandatowych. Liczba mandatów karnych nałożonych na osoby popełniające wykroczenia wzrosła z 145.200 w 2005 r. do 199.034 w 2009 r., tj. o 37,1%.

3.4.1. W 10 strażach (Gniezno, Kędzierzyn-Koźle, Kłodzko, Lublin, Opole, Stargard Szczeciński, Strzelno, Toruń, Zamość i Szczecinek) stwierdzono występowanie nieprawidłowości dotyczących legalności, terminowości i rzetelności wystawiania mandatów karnych.

W 2 strażach stwierdzono przypadki nielegalnego wystawiania mandatów karnych przez strażników.

*Mimo braku upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu wydanego przez Komendanta Powiatowego Policji strażnik miejski w **Strzelnie**, za wykroczenia popełnione w ruchu drogowym nałożył 14 mandatów na łączną kwotę 1.700 zł grzywien. Ponadto Komendant straży od września 2009 r. do czerwca 2010 r. nałożył 21 mandatów na kwotę 2.950 zł, pomimo iż na upoważnieniu do nakładania grzywien posiadał wpisany nieprawidłowy numer legitymacji służbowej (przypisany innemu strażnikowi).*

*W okresie od stycznia do grudnia 2009 roku wszyscy strażnicy w **Kędzierzynie-Koźlu** wystawili 629 mandatów za przekroczenie przepisów ruchu drogowego na podstawie upoważnień, które utraciły ważność z dniem 23 stycznia 2009 r. Wzór upoważnienia nie spełniał obowiązujących wymogów. Wymieniony w upoważnieniu wykaz wykroczeń, za które strażnicy mogli nakładać grzywny w drodze mandatu, w zakresie numeracji przepisów i nazw aktów prawnych nie był tożsamy z treścią § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³⁹.*

W 3 strażach (Gniezno, Toruń oraz Szczecinek) nie przestrzegano 30-dniowego terminu wystawienia mandatów karnych liczonych od dnia popełnienia wykroczenia (tj. od odczytu z fotoradaru zarejestrowanego obrazu).

*W straży w **Gnieźnie** stwierdzono, iż 12 mandatów (tj. 6% z badanych 200), wystawionych zostało dopiero po upływie od 30 do 55 dni od daty popełnienia wykroczenia. Wszystkie mandaty dotyczyły wykroczeń zarejestrowanych przez monitoring miejski.*

³⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. Nr 20, poz. 201 ze zm.).

*Spośród badanych 160 mandatów wystawionych w straży w **Toruniu**, 25 mandatów (15,6%) wystawiono w okresie od 32 do 328 dni od ujawnienia wykroczenia, w tym 12 mandatów wystawiono po ponad 200 dniach.*

*Przedstawiciele KWP w **Bydgoszczy, Szczecinie i Lublinie**, podczas kontroli prowadzonych w badanym okresie w strażach, stwierdzali nieterminowe wystawianie przez strażników mandatów karnych. W strażach na terenie województwa lubelskiego opóźnienia wynoszące nawet do 270 dni wyjaśniano utrudnieniami w dostępie do bazy CEPiK⁴⁰.*

Według ustaleń kontroli głównymi przyczynami opóźnień w wystawieniu mandatów był długotrwały okres oczekiwania na reakcję właścicieli samochodu na doręczoną korespondencję z informacją o wykroczeniu oraz długi czas na uzyskanie danych o użytkowniku pojazdu.

W 6 z 24 strażach (Gniezno, Opole, Lublin, Kłodzko, Stargard Szczeciński, Zamość) stwierdzono, że 422 mandaty, tj. 10,2% badanej próby (4.130 druków), wypełnione były niezgodnie z wymogami postanowienia § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c ww. rozporządzenia w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

*Analiza 160 mandatów nałożonych przez strażników w **Zamościu** wykazała, że:*

- *W 157 mandatach (98,1% badanych) podano niepełną kwalifikację prawną wykroczeń, w 2 mandatach nie wskazano żadnej kwalifikacji prawnej, a w 1 mandacie wskazano ją błędnie,*
- *w 62 mandatach (34,4% badanych) nie dokonano żadnych zapisów dotyczących rodzaju i charakteru wykroczenia (podano tylko kwalifikację prawną), a w 87 mandatach (54,4% badanych) wpisano niekompletne dane w tym zakresie (np. tylko nr rejestracyjny samochodu, markę),*
- *w 3 mandatach wysokość nałożonej grzywny była niezgodna z przepisami prawa. W jednym przypadku grzywnę nałożoną w kwocie 100 zł zaniżono o 100 zł, w drugim – nałożono grzywnę w wysokości 100 zł zamiast 50 zł. Natomiast w trzecim mandacie wystawionym na kwotę 100 zł, z uwagi na brak opisu wykroczenia nie można ustalić właściwej kwoty grzywny.*

*Spośród losowo wybranych 148 mandatów karnych wystawionych w straży w **Kłodzku**, w 115 mandatach (77,7% badanych) nie wpisano opisu wykroczenia, a w 25 (16,9%) - nie wskazano podstawy prawnej wystawienia mandatu.*

*W straży w **Stargardzie Szczecińskim** w 73 mandatach nałożonych na sprawców ujawnionych wykroczeń (tj. 36,5% z 200 badanej próby), nie wpisano rodzaju i charakteru wykroczenia oraz kwalifikacji prawnej czynu.*

3.4.2. Służby księgowe 6 straży (Białogard, Gniezno, Nowy Sącz, Nowy Targ, Tarnów i Wołomin) nie przekazywały, lub przekazywały nieterminowo komórkom organizacyjnym urzędów informacje dotyczące niezapłaconych w terminie mandatów oraz wysokości należnych gminom dochodów. Skutkowało to występowaniem nieprawidłowości w ewidencji księgowej urzędów oraz nieefektywne egzekwowanie należności.

⁴⁰ Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

Wpłaty kwot z tytułu grzywien nałożonych mandatami przez straż w **Wołominie** dokonywane były na rachunek bankowy straży, zamiast na rachunek Urzędu Miasta. Straż, raz w miesiącu, przekazywała dochody z tego tytułu na rachunek Urzędu, co utrudniało podejmowanie czynności egzekucyjnych oraz powodowało, że dochody Miasta były pomniejszane o opłaty z tytułu przelewów z rachunku straży na rachunek Urzędu. Ponadto, do kwietnia 2010 r. – do czasu kontroli NIK - straż nie przesłała do Urzędu wykazu 75 niezapłaconych mandatów za lata 2008-2009 wystawionych na kwotę 8.100 zł. Do Urzędu nie przekazano również odcinków D i E mandatów - wymaganych m.in. przy przekazaniu tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego. Przez ten okres, w straży i w Urzędzie nie prowadzono ewidencji tych należności i nie prowadzono ich egzekucji.

W **Nowym Targu** nie przestrzegano kwartalnego obowiązku pisemnego uzgadniania przez pracowników straży z pracownikiem Urzędu Miasta kwoty grzywien, a także obowiązku przekazywania do Urzędu mandatów w terminie do siedmiu dni od ich nałożenia. Spośród 190 badanych mandatów wystawionych w 2009 r. - 80 z nich straż przekazała nieterminowo. Z opóźnieniem do 10 dni przekazano 29 mandatów, do 30 dni – 38 mandatów, a 13 mandatów przekazano z opóźnieniem powyżej 31 dni, w tym 7 mandatów przekazano z opóźnieniem od 64 do 104 dni.

Straż w **Gnieźnie** nie przekazywała do Urzędu informacji o liczbie i wartości niezapłaconych mandatów i wniosków skierowanych do sądu oraz wydanych wyroków. Spowodowało to ewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu nieaktualnych należności dotyczących 25 mandatów z roku 2008 na łączną wartość 4.000 zł oraz 16 mandatów z 2009 r. na łączną kwotę 3.900 zł.

W 14 strażach⁴¹ zaniechano albo też nierzetelnie rozliczano wykorzystane bloczki mandatów karnych zakupione w urzędach wojewódzkich. Błędnie przedstawiano kwoty uiszczonych grzywien oraz nie przedstawiano do rozliczenia zużytych bloczków, zawierających w szczególności niewykorzystane (w tym anulowane) druki mandatów.

Komendanci straży w **Chodzieży, Gnieźnie, Kędzierzynie-Koźlu i w Kluczborku**, w badanym okresie nie sporządzali i nie przekazywali do właściwych urzędów wojewódzkich informacji o otrzymanych i wykorzystanych bloczkach mandatowych, nałożonych i uiszczonych grzywnach ani też nie przedstawiali grzbietów wykorzystanych bloczków do rozliczenia.

Straże w **Szczecinku, Inowrocławiu i Kaliszu** przekazywały do właściwych urzędów wojewódzkich wyłącznie informacje o liczbie otrzymanych i wykorzystanych bloczkach mandatowych, bez podania informacji o wysokości nałożonych i uiszczanych grzywien. Ponadto straż w **Inowrocławiu**, zamiast składać ww. informacje co miesiąc, w 2 letnim okresie objętym kontrolą złożyła je jedynie 4-krotnie.

Okresowe informacje o otrzymanych i wykorzystanych przez straże w **Strzelnie** bloczkach mandatowych sporządzane były nierzetelnie i zawierały zaniżone dane dotyczące wpływów z grzywien. Dane te za 2008 r. zaniżono o 18,4 tys. zł, a za 2009 r. – o 15,5 tys. zł.

W 9 kontrolowanych strażach (Gniezno, Kędzierzyn-Koźle, Lublin, Nowy Sącz, Nowy Targ, Radom, Tarnów, Zamość oraz Szczecinek), stwierdzano przypadki nieterminowego rozliczania się strażników z grzywien pobranych w wyniku wystawienia

⁴¹ Białogard, Chodzież, Gniezno, Inowrocław, Kalisz, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Opole, Puławy, Stargard Szczeciński, Strzelno, Szczecin, Wołomin oraz Szczecinek.

karnych mandatów gotówkowych. Przyczyną takiego stanu rzeczy był m.in. nierzetelny nadzór ze strony kierownictwa i służb księgowych straży.

*Strażnicy w **Radomiu** w 2009 r. wystawiając 35 mandatów gotówkowych, w 21 przypadkach (60% ogółu) dokonali wpłaty pobranych grzywien do kasy Urzędu po upływie od 7 do 27 dni od daty ich pobrania. Dopiero w toku kontroli Komendant uregulował zasady rozliczania grzywien pobranych w formie gotówkowej.*

*W 2009 r. w straży w **Nowym Targu** 40 gotówkowymi mandatami karnymi nałożono i pobrano grzywny w kwocie 3.710 zł, z czego jeden ze strażników w 5 przypadkach grzywny w łącznej wysokości 350 zł przekazał dopiero po 23, 54 i 68 dniach od ich pobrania. Wniosek komendanta straży o ukaranie strażnika, skierowany dopiero podczas kontroli NIK, był nieskuteczny z uwagi na upływ czasu (określony Kodeksem pracy i regulaminem pracy Urzędu).*

*W 2009 r. strażnicy w **Kędzierzynie-Koźlu** gotówkowymi mandatami karnymi nałożyli 53 grzywny na kwotę 6.050 zł. Kwotę 550 zł pobranych grzywien rozliczono w okresie od 10 do 35 dni, z czego 1 mandat (50 zł) rozliczono po 10 dniach, 2 mandaty po 16 dniach i 3 mandaty po 25, 33 i 35 dniach od pobrania grzywien.*

3.4.3. Ustalenia dokonane przez przedstawicieli Policji (w Bydgoszczy, Lublinie, Opolu, Poznaniu, Radomiu, Krakowie i Warszawie) w 2008 r. i 2009 r. w ramach sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem straży, wskazują również na występowanie nieprawidłowości w postępowaniach mandatowych prowadzonych w strażach.

*Kontrola Policji w **Radomiu** i **Krakowie** wykazała w strażach brak upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu, oraz nieaktualne upoważnienia do kontroli ruchu drogowego.*

*Kontrola Policji w **Bydgoszczy** w 4 strażach stwierdziła m.in., że strażnicy wypisywali mandaty bez określenia daty wystawienia, co uniemożliwiało ustalenie terminu zapłaty grzywny, a w części mandatów nie zamieszczali daty i opisu popełnionego wykroczenia.*

*Kontrola Policji w **Opolu** w 5 strażach wykazała nieaktualne upoważnienia do kontroli ruchu drogowego, nieaktualne podstawy prawne w upoważnieniach do nakładania grzywien oraz brak wpisu numeru identyfikacyjnego strażników w legitymacjach. Ponadto w zakresie prawidłowości wydawania mandatów stwierdzono małą czytelność zapisów, przypadki braku podstawy prawnej czynu, nieprawidłowy lub brak opisu i kwalifikacji czynu oraz brak lub nieprawidłowy wpis cech dokumentu tożsamości ukaranego.*

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Prezydent Kędzierzyn-Koźle oraz Burmistrz Strzelna wydali upoważnienia do nakładania grzywien zgodne z obowiązującymi przepisami,
- Komendant straży w Zamościu poinformował, że w pomieszczeniu gdzie odbywa się instruktaż do służby zamieszczone zostały wzory właściwie wypełnionych mandatów karnych. Od czerwca 2010 r. raz na kwartał strażnicy wypełniają testy, w których m.in. zawarte są zadania związane z reakcją strażnika na opisane zdarzenia i wystawianie mandatu z podaniem rodzaju, charakteru wykroczenia i pełnej kwalifikacji prawnej oraz kwoty nałożonej grzywny,
- Komendant straży w Kłodzku poinformował, że omówiono ze wszystkimi strażnikami zasady prawidłowego wypisywania mandatów, a na strażnika zajmującego się

wprowadzaniem do rejestru nakładanych mandatów nałożono obowiązek kontroli opisywanych wykroczeń. Do zakresu obowiązków zastępcy komendanta wpisano sprawowanie nadzoru nad prawidłowością wystawianych mandatów,

- Burmistrz Nowego Targu wydał Komendantowi straży polecenia wzmocnienia nadzoru nad terminowością rozliczania się przez strażników z grzywien nakładanych gotówkowymi mandatami karnymi.

Konkluzje i rekomendacje

- **Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nieprawidłowości stwierdzone podczas wystawiania mandatów karnych, wskazują na potrzebę doskonalenia umiejętności strażników w zakresie prowadzenia postępowań mandatowych oraz wzmoczenie nadzoru merytorycznego Policji nad funkcjonowaniem straży.**

3.5. Ewidencja i egzekucja należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami karnymi

3.5.1. W latach 2005-2009 nastąpił wzrost wartości wystawionych mandatów z 13.655,9 tys. zł w 2005 r. do 24.727,3 tys. zł w 2009 r., tj. 81,1%. W 19 strażach wartość mandatów wystawionych w 2009 r. wzrosła w porównaniu do wartości z 2008 r. i wahała się od 110,0% w Kaliszu do 245,7% w Chodzieży. Natomiast w 5 strażach (Lublin, Radom, Kłodzko, Nowy Sącz i Strzelno) wartość ta zmniejszyła się i stanowiła od 76,4% w Nowym Sączu, do 99,4% w Lublinie.

NIK negatywnie ocenia niezgodne z przepisami i nierzetelne prowadzenie przez służby finansowe 22 urzędów i straży⁴² ewidencji i egzekucji należności z tytułu mandatów. Niewłaściwa ewidencja uniemożliwiała bieżące ustalanie stanu zapłaconych i zaległych należności. W 12 urzędach⁴³ miało to wpływ na prawidłowość sporządzanych sprawozdań budżetowych. Niewłaściwe prowadzenie ewidencji należności z tytułu grzywien spowodowane było między innymi niedostateczną znajomością obowiązujących przepisów przez pracowników służb finansowych.

*Służby finansowe Urzędu Miasta w **Strzelnie**, mimo upływu 3 letniego okresu od daty wydania 325 mandatów nałożonych przez strażników i nastąpienia przedawnienia w ich*

⁴² Białogard, Chodzież, Gniezno, Inowrocław, Kalisz, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Kłodzko, Legnica, Lublin, Nowy Sącz, Nowy Targ, Opole, Puławy, Radom, Stargard Szczeciński, Strzelno, Szczecin, Tarnów, Toruń, Wałbrzych, Warszawa.

⁴³ Białogard, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Kłodzko, Legnica, Nowy Sącz, Nowy Targ, Opole, Stargard Szczeciński, Strzelno, Toruń oraz Warszawa.

egzekucji nie odpisały z ewidencji dłużników zaległych należności w kwocie 37,4 tys. zł. Skarbnik Miasta wyjaśniając powody powstania tej nieprawidłowości stwierdziła, że nie posiadała wiedzy o przedawnianiu należności z mandatów karnych po okresie 3 lat od ich wystawienia.

Ewidencja analityczna należności Urzędu Miejskiego w **Białogardzie** z tytułu grzywien prowadzona w straży odrębnie w zeszytach, nie spełniała wymogów określonych przez Ministra Finansów⁴⁴, gdyż m.in. nie była prowadzona według dłużników. Rejestry nie zawierały obowiązkowych elementów wymaganych przepisami art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w szczególności oznaczenia kont oraz powiązań z kontami księgi głównej. Uniemożliwiało to skuteczne prowadzenie windykacji w zakresie bieżącej kontroli stanu zapłaconych i zaległych należności oraz upływu terminów płatności. Rozbieżności zapisów analitycznych prowadzonych w straży z ewidencją syntetyczną Wydziału Finansów Urzędu w wysokości 12,0 tys. zł wskazują na nierzetelne, tj. z naruszeniem przepisu art. 24 ust. 1, 2 i 4 ustawy o rachunkowości⁴⁵ prowadzenie ksiąg rachunkowych. Ujęte w ewidencji należności z tytułu mandatów w 2008 r., i w 2009 r. były niezgodne ze stanem faktycznym. Kwoty przypisów oraz zaległych należności nie były weryfikowane, a kontrolę prowadzono tylko w odniesieniu do kwot wpłaconych.

Wydział Finansowy Urzędu Miejskiego w **Stargardzie Szczecińskim** nie prowadził ewidencji szczegółowej należności z tytułu mandatów, co było wymogiem wynikającym z § 11 ust. 1 pkt 2 i załącznika nr 2 (pkt 28) rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości. Prowadzone zapisy stanowiły jedynie rejestr uzupełniający.

W Urzędzie Miasta **Torunia** do ksiąg rachunkowych za 2008 r. nie wprowadzono zaległości z tytułu grzywien na łączną kwotę 590,8 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Zaległości tych nie ujęto w sprawozdaniach Rb-27S o dochodach w 2008 r. i w 2009 r. Ponadto w sprawozdaniu Rb-27S o dochodach Gminy za I kw. 2010 r. nie wykazano zaległości z tytułu nałożonych mandatów pomimo, że według ewidencji księgowej wynosiły one 1.362,3 tys. zł. Stosownych korekt dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.

3.5.2. Terminowość regulowania należności z tytułu grzywien nałożonych w latach 2008-2009 sprawdzono na podstawie 153.558 mandatów wystawionych w 18 strażach⁴⁶ na kwotę 33.594,5 tys. zł. Przed wszczęciem egzekwowania wpłacono łącznie 15.557,7 tys. zł, tj. 46,3% należności, w tym w terminach określonych w mandatach 8.094,1 tys. zł, tj. 24,1% kwoty należności. Według stanu na 31.03.2010 r.⁴⁷ do wyegzekwowania pozostało 11.230,3 tys. zł, tj. 33,4% nałożonych grzywien.

Służby księgowe 22 urzędów i straży nie realizowały obowiązku niezwłocznego wszczynania egzekucji należności z mandatów. Z badanych 1.462 tytułów wykonawczych, do 90 dni po upływie terminu zapłaty wystawiono 259 tytułów (17,7% próby), natomiast po upływie 120 dni - 879 tytułów, tj. 60,1%. Brak ustawowego określenia terminu wszczęcia

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

⁴⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

⁴⁶ Ewidencja księgowa 6 straży (Inowrocław, Lublin, Nowy Targ, Toruń, Tarnów oraz Wałbrzych) uniemożliwiła ustalenie terminów płatności mandatów z podziałem na terminy przyjęte do oceny w kontroli.

⁴⁷ Przyjęta w toku kontroli data ustalenia stanu zapłaty badanych mandatów.

działań egzekucyjnych w stosunku do należności niepodlegających przepisom Ordynacji podatkowej, powodował dowolność w terminie wystawiania tytułów wykonawczych. Opieszałość w podejmowaniu działań egzekucyjnych ograniczała skuteczne wyegzekwowanie należności.

*W Urzędzie Miejskim w **Radomiu** spośród badanych 143 mandatów, tytuły wykonawcze w 112 przypadkach sporządzono po 3 miesiącach od wystawienia mandatu, po 4 miesiącach wystawiono 24 tytuły a w przypadku 3 mandatów, tytuły wystawiono w okresie od 5 do 14 miesięcy. Według Dyrektora Wydziału Księgowości Urzędu tytuły były wystawione w ustawowym okresie dochodzenia tych należności.*

*Kontrola egzekwowania przez Urząd Miejski w **Gnieźnie** należności z grzywien nałożonych mandatami, przeprowadzona na próbie 10% (21 mandatów), wykazała, że w stosunku do 16 mandatów (76,2% próby) tytuły wykonawcze wystawiono z opóźnieniem od 2 do 8 miesięcy.*

*W Urzędzie Miejskim w **Opolu** spośród badanych 30 dłużników, w 22 przypadkach (73,3%) okres wystawienia upomnień był dłuższy niż 3 miesiące, w tym w 4 przypadkach wynosił ponad 5 miesięcy po upływie terminu zapłaty. Natomiast tytuły wykonawcze wystawiano dopiero w okresie od 15 do 20 miesięcy po upływie tego terminu.*

*Analiza 17 mandatów wystawionych przez strażników w **Nowym Targu** w 2008 r. wykazała, że działania windykacyjne podejmowano po upływie od 4 do przeszło 15 miesięcy od nałożenia mandatu.*

Według wyjaśnień udzielonych w toku kontroli, długotrwała beczynność służb finansowych przed wszczęciem egzekucji spowodowana była oczekiwaniem na dokonanie zapłaty przez dłużnika. Zwłoka z wystawieniem tytułu wykonawczego po bezskutecznym upływie terminu zapłaty uwzględniała występujące opóźnienia w przepływie środków w systemie bankowym i pocztowym. Zaniechanie określenia w urzędach lub nieprzestrzeganie zasad i terminów dochodzenia należności, niska kwota jednostkowej należności oraz ograniczenia kadrowe zarówno w komórkach finansowych jak i egzekucyjnych powodowały, iż w stosunku do części zaległych należności nie podjęto działań lub podjęto je z opóźnieniem. Jednostkowa średnia kwota wystawionych mandatów w 2008 r. wynosiła 122,8 zł i 124,1 zł w 2009 r.

*W straży w **Lublinie** spośród analizowanych 346 mandatów 259 (tj. 74,9% próby) tytuły wystawiono od 5 do 9 miesięcy po terminie, co wyjaśniono koniecznością ustalenia lub potwierdzenia danych osobowych oraz koniecznością przestrzegania zasad postępowania wyjaśniającego wynikającego z postępowania administracyjnego, gdyż natychmiastowe kierowanie tytułów do organu egzekucyjnego mogłoby spowodować nadmierne ilości wycofań ze względu na późniejsze dokonywanie wpłat.*

*Badanie próby 23 mandatów niezapłaconych na kwotę 1,8 tys. zł w Urzędzie Miasta **Torunia** wykazało, że tytuły wystawiono dopiero w okresie od 239 do 375 dni od ich otrzymania ze straży. Opóźnienia we wszczęciu egzekucji wyjaśniano dużą ilością pracy wynikającą ze wzrostu wystawionych przez Straż mandatów z 4,8 tys. w 2007 r. do 7,5 tys. w 2008 r., które ewidencjonowane są przez 1 pracownika, wykonującego również inne obowiązki. Ponadto, wskazywano m.in. na: czasochłonność weryfikacji danych ujętych w mandatach i ustalenia m.in. właściwość urzędu skarbowego, poprawność nr PESEL lub dowodu osobistego osób ukaranych.*

*W Urzędzie Miejskim w **Stargardzie Szczecińskim** Zastępca Skarbnika wyjaśniła, że opóźnienia w wystawianiu tytułów spowodowane były oczekiwaniem na wykazy osób zalegających z wpłatami ze stanowiska ds. ewidencji należności budżetowych. Pracownik ten miał także inne obowiązki wynikające z zakresu czynności (m.in. księgowanie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości osób fizycznych, prowadzenie ewidencji zwrotów i zaliczeń nadpłat, uzgadnianie przypisów i odpisów wymiaru należności).*

3.5.3. W 7 urzędach (Białogard, Szczecin, Inowrocław, Kłodzko, Toruń, Nowy Sącz i Lublin) stwierdzono inne nieprawidłowości dotyczące egzekwowania należności z tytułu mandatów.

W 2 Urzędach wystąpiły przypadki podpisywania tytułów wykonawczych przez osoby nieuprawnione, co w ocenie NIK powodowało brak legalności prowadzonej egzekucji należności w łącznej kwocie 2.155,9 tys. zł. Brak upoważnienia do podpisania tytułu w imieniu wierzyciela, naruszał przepisy art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.⁴⁸

*Urząd Miejski w **Białogardzie**, w okresie od stycznia 2008 r. do końca kwietnia 2010 r., wszczynając postępowanie egzekucyjne wysyłał niewłaściwie podpisane tytuły wykonawcze do dłużników zalegających ze spłatą 241,2 tys. zł należności z tytułu grzywien. W okresie tym, Skarbnik Miasta posiadająca jedynie pisemne upoważnienie Burmistrza dotyczące powierzenia odpowiedzialności za prowadzenie rachunkowości budżetu Miasta i Urzędu Miasta podpisała łącznie 1.913 tytułów wykonawczych.*

*W okresie od 30.09.2004 r. do 10.07.2008 r. Dyrektorzy Wydziału Zarządzania Kryzysowego i Ochrony Ludności Urzędu Miasta **Szczecin** podpisali łącznie 17.874 tytułów wykonawczych na kwotę 1.914,7 tys. zł należności z tytułu grzywien. Tytuły te podpisywane były bez ważnego upoważnienia, gdyż udzielone przez Prezydenta Miasta upoważnienia dotyczyły jedynie spraw należących do właściwości Wydziału, które nie obejmowały wystawiania tytułów dotyczących należności z mandatów karnych.*

Po wszczęciu postępowania (po przekazaniu tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych), w 3 urzędach (Inowrocław, Kłodzko i Toruń) nie interesowano się sposobem załatwienia wniosków egzekucyjnych i biernie oczekiwano na przekazanie wyegzekwowanej zaległości lub informacji o braku możliwości odzyskania należności miasta. Takie postępowanie było sprzeczne z obowiązkiem wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych określonych w § 2 rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁹. Natomiast niewykorzystywanie uprawnień wierzyciela do uzyskania w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia wniosku egzekucyjnego naruszało postanowienia § 8 rozporządzenia.

⁴⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.)

*Do maja 2010 r. w Urzędzie Miasta **Inowrocławia** nie podejmowano jakichkolwiek czynności w celu wyjaśnienia braku skuteczności egzekucji przez komorników skarbowych należności z wystawionych tytułów wykonawczych. Dopiero w toku kontroli NIK wystąpiono do urzędów skarbowych z zapytaniem o prowadzone egzekucje dłużników.*

*W Urzędzie Miejskim w **Kłodzku**, w latach 2008-2009 w odniesieniu do zaległości z tytułu mandatów nałożonych w okresie 2002-2005, organy egzekucyjne nie dokonywały wpłat środków, jak również nie informowały Urzędu o sposobie prowadzenia egzekucji. Urząd w tym okresie nie występował do urzędów skarbowych o uzyskanie informacji o sposobie załatwienia wniosków egzekucyjnych. Na koniec grudnia 2009 r. zaległe należności dotyczyły 1.617 mandatów i wynosiły łącznie 134,4 tys. zł. Stanowiło to 7,6% zaległości z tytułu dochodów własnych Miasta w tym okresie.*

Stwierdzono także przypadek braku zainteresowania pracowników urzędu miast w skutecznym wszczęciu postępowania egzekucyjnego w sytuacji zwrócenia przez urzędy skarbowe niewłaściwie sporządzonych tytułów wykonawczych.

*W Urzędzie Miejskim w **Nowym Sączu** spisano w koszty należności i nie podejmowano ponownych działań windykacyjnych wobec należności, w stosunku, do których urzędy skarbowe nie wszczęły postępowania egzekucyjnego, lecz zwróciły tytuły wykonawcze. Zwroty tytułów spowodowane były m.in. błędami formalnymi, niewłaściwością terytorialną. W Urzędzie nie wystawiono poprawionych tytułów, mimo iż urzędy skarbowe przekazywały niezbędne dane do ich poprawnego wystawienia. W koszty wpisano również należność w kwocie 100 zł, na podstawie zawiadomienia o przesłaniu tytułu do egzekucji przez naczelnika urzędu skarbowego. Dopiero w toku kontroli z należności spisanych w koszty finansowe w 2009 r., ponownie przypisano należności z 15 mandatów w kwocie łącznej 1,5 tys. zł i wszczęto ponowne działania windykacyjne.*

W 3 urzędach stwierdzono opóźnienia w przekazywaniu do organów egzekucyjnych podpisanych tytułów wykonawczych oraz przekazywania ich do niewłaściwych terytorialnie urzędów skarbowych.

*Spośród badanych 43 mandatów nałożonych w I połowie 2008 r. przez straż w **Toruniu**, kopie mandatów przekazano do Wydziału Budżetu i Księgowości Urzędu (WPiW) w okresie od 9 do 69 dni od ich nałożenia, a tytuły wykonawcze wystawiono w okresie od 225 do 375 dni od ich otrzymania. Jednocześnie 21 tytułów przekazano do egzekucji naczelnikom urzędów skarbowych w okresie od 11 do 55 dni od ich wystawienia, a 22 tytuły realizowane były przez WPiW. Pierwsze czynności egzekucyjne podjęte zostały przez WPiW w okresie od 22 do 219 dni od ich otrzymania, z czego w przypadku 8 tytułów powyżej 100 dni.*

*W Urzędzie Miasta w **Lublinie** wyjaśniając przyczyny niepodjęcia czynności egzekucyjnych wskazywano na fakt, iż w 2008 r. do egzekucji wpłynęło 10,3 tys. tytułów wykonawczych, a w 2009 r. 10,4 tys. tytułów. Tytuły wystawione przez Straż stanowiły 43,0% ogólnej liczby tytułów otrzymanych w 2008 r., a w 2009 r. - 34,0%. Na dzień 30.04.2010 r. w egzekucji pozostawało 17,0 tys. tytułów. Nadaniem klauzuli wykonalności zajmuje się 1 pracownik, który dodatkowo zajmuje się innymi czynnościami.*

*W Urzędzie Miasta w **Nowym Sączu** spośród analizowanych 28 tytułów wykonawczych: 18 z nich (64,3%) przekazano do urzędów skarbowych dopiero po upływie od 39 do 166 dni od daty ich podpisania, w tym 10 w okresie od 87 do 166 dni. Jednocześnie 3 tytuły (10,7%) wysłano do niewłaściwego terytorialnie urzędu skarbowego.*

3.5.4. Na 24 skontrolowane straże w 22 stwierdzono występowanie przedawnień należności z tytułu grzywien nakładanych w latach 2000-2006 w drodze mandatu karnego na łączną

kwotę 13.763,7 tys. zł. Stanowiło to 32,2% wartości grzywien nałożonych mandatami w latach 2008-2009. Z ww. przedawnionych należności ogółem, kwota 11.239,9 tys. zł, tj. 81,7% stanowiła przedawnione należności Miasta stołecznego Warszawy.

Wszystkie należności były objęte tytułami wykonawczymi, ale po upływie 3 lat od nałożenia mandatu przedawniały się z mocy prawa, w związku z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń stanowiącym, że orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. Przedawnienie należności następowało w konsekwencji nieskutecznego ich dochodzenia przez organy gmin i urzędy skarbowe (stwierdzono długotrwałość okresów od nałożenia mandatu do wystawienia tytułu wykonawczego, niemożność ustalenia miejsca zamieszkania osób, na które zostały nałożone mandaty, brak majątku podlegającego egzekucji, a także problemy organizacyjne urzędów związane ze obsługą i nadaniem biegu postępowaniom egzekucyjnym wszczynanym na podstawie znacznej ilości tytułów wykonawczych).

*Najwięcej przedawnionych należności odnotowano w Urzędzie Miasta stołecznego **Warszawy** (11.239,9 tys. zł). Wpłynęło na to m.in. zbyt późne wystawianie tytułów wykonawczych. Organy powiatu warszawskiego niezasadnie uznały, że egzekwowanie powyższych należności należało do właściwości urzędów skarbowych. Po postanowieniu NSA w Warszawie z 4.03.2008 r.⁵⁰ warszawskie urzędy skarbowe zwróciły ponad 25.000 wcześniej otrzymanych tytułów wykonawczych na kwotę 11.239,9 tys. zł.*

*W Urzędzie Miasta **Legnicy** stwierdzono przedawnienie w latach 2008-2009 należności za lata 2003-2005 w kwocie 664,5 tys. zł. W wyjaśnieniach główny księgowy Urzędu stwierdziła, że wiosną 2007 r. Urząd Skarbowy w Legnicy przekazał niezrealizowane tytuły wykonawcze, które pracownicy musieli przepisywać ręcznie. Ten fakt był bezpośrednią przyczyną powstania przedawnień.*

*W Urzędzie Miasta **Opola** stwierdzono przedawnienie w latach 2008-2009 należności w kwocie 290,1 tys. zł. W Urzędzie nie były podejmowane czynności zmierzające do terminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz nie była prowadzona egzekucja należności zgodna z przyjętymi procedurami. Kierownik Referatu Księgowości Dochodów Budżetowych m.in. wyjaśniła, że na przełomie lat 2007/2008 był wdrażany nowy system finansowo-księgowy, co wiązało się z koniecznością ręcznego wprowadzania kartotek kontrahentów i bilansu otwarcia z 2007 r., przy jednoczesnej niepełnej obsadze kadrowej.*

*W Urzędzie Miasta **Torunia** przedawnieniu uległy należności w kwocie 365 tys. zł. Wobec tych należności tytuły wykonawcze były wystawiane w terminie od 216 do 430 dni od otrzymania ze straży informacji o nałożonych mandatach. W Urzędzie nie wystawiano upomnień o zapłatę, nie prowadzono ewidencji pozwalającej ustalić terminy regulowania należności. Z egzekwowanych 710,4 tys. zł do wyegzekwowania pozostawało 508,4 tys. zł.*

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK sporządziła 3 zawiadomienia w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych poprzez niepobranie lub zaniechanie dochodzenia należności.

⁵⁰ Postanowienie z dnia 4 marca 2008 r. NSA w Warszawie, sygn. II FW 2/07.

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Każdy kontrolowany podmiot poinformował, że podjął działania, (wprowadził lub zmodyfikował procedury) dotyczące skuteczności egzekucji należności,
- Burmistrz Nowego Targu zarządził prowadzenie terminowego i należytego egzekwowania należności powstałych z mandatów karnych oraz ustalenie kwoty należności przedawnionych w celu zdjęcia ich z ewidencji,
- Burmistrz Kluczborka powiadomił, że wydał zarządzenie w sprawie procedury windykacji należności z tytułu grzywien oraz wdrożył program ewidencjonowania mandatów karnych pozwalający na bieżące monitorowanie zaległości i wystawianie tytułów wykonawczych.

Konkluzje i rekomendacje

- **Zdaniem NIK, zasadnym byłoby określenie przez wierzyciela, w ramach kontroli zarządczej⁵¹, wewnętrznych uregulowań dotyczących egzekwowania należności niepodlegających przepisom Ordynacji podatkowej, a szczególnie terminu wszczęcia egzekucji po bezskutecznym upływie daty zapłaty określonej mandatem.**

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień składanych w toku kontroli, iż brak ustalenia terminów wystawiania tytułów wykonawczych (a tym samym rozpoczęcia wszczęcia postępowania egzekucyjnego), wynika z niesprecyzowania takiego terminu w obowiązujących przepisach. Według NIK, nie zwalnia to wierzyciela od określenia przepisami wewnętrznymi takiego terminu.

- **Ustalenia kontroli uzasadniają rozważenie przez organy gmin wysyłania do zobowiązanych upomnień o wpłatę należności z tytułu mandatów, a dopiero po stwierdzeniu bezskuteczności tego działania, wystawianie tytułów wykonawczych i prowadzenie postępowań egzekucyjnych.**

W toku kontroli zastępca Skarbnika Miasta **Opole** wyjaśniła, że wykonana w Urzędzie analiza prowadzonej windykacji wskazuje na małe zainteresowanie urzędów skarbowych egzekwowaniem tytułów wykonawczych, z uwagi na niewielkie kwoty zaległości. W związku z powyższym przed wszczęciem w Urzędzie postępowania egzekucyjnego wystawiano upomnienia. W 2009 r. z wystawionych mandatów na kwotę 173.370 zł, w terminie zapłacono 46.020 zł (tj. 26,5%), po terminie a przed wszczęciem egzekucji 64.140 zł (tj. 37% kwoty nałożonej), a wg stanu na 31.03.2010 r. niewyegzekwowana pozostała kwota 43.501,35 zł (tj. 25%). Natomiast w Urzędzie Miasta **Legnicy**, w którym nie stosowano upomnień, z wystawionych mandatów na kwotę 149.600 zł, zapłacono w terminie kwotę 52.320 zł (tj. 35%), po terminie a przed wszczęciem egzekucji 1.950 zł (tj. 1,3%), a wg stanu na 31.03.2010 r. do wyegzekwowania pozostawała kwota 55.810 zł (tj. 37,3%).

⁵¹ Określonej przepisem art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

3.6. Uwarunkowania organizacyjne i techniczne funkcjonowania straży

3.6.1. Spośród 24 kontrolowanych straży, tylko w 12 pracę zorganizowano w systemie całodobowym. W pozostałych miastach⁵² brak takiej organizacji uniemożliwiał właściwe reagowanie na naruszenia porządku publicznego w godzinach wieczornych i nocnych.

Straż w Zamościu (19 strażników) funkcjonowała w systemie dwuzmianowym z przerwą w godzinach od 2⁰⁰ do 7⁰⁰. W godzinach nocnych sprzęt monitoringu wizyjnego zainstalowany w Mieście i obsługiwany przez strażników jedynie rejestruje obraz z kamer, który przeglądany jest przez poranną zmianę. Policja nie posiadała możliwości podglądu obrazu z monitoringu, mimo iż koszt takiego połączenia, szacowany na 50 tys. zł, stanowi zaledwie około 6,0% dotychczasowych kosztów stworzenia systemu monitoringu wynoszących 827,5 tys. zł.

Strażnicy w Stargardzie Szczecińskim (21 strażników) pełniło służbę do godziny 22⁰⁰, a w soboty, niedziele i dni świąteczne do godziny 15⁰⁰ teren miasta kontrolował i zmotoryzowany patrol interwencyjny. Ponadto w 2008 r. patrol pełnił służbę nocną 21 razy, a w 2009 r. 16-krotnie.

W: Chodzieży, Kluczborku, Kłodzku, Legnicy, Nowym Targu, Strzelnie i Wołominie strażnicy pracowali do godziny 22⁰⁰, pracując jednocześnie, w zależności od okoliczności i potrzeb w soboty oraz święta. Ponadto, w strażach w Nowym Targu, Kłodzku i Legnicy całodobowo obsługiwano system monitoringu wizyjnego miast.

Na koniec grudnia 2007 r. zatrudnienie strażników we wszystkich 24 strażach wynosiło 2.445 osób i do grudnia 2009 r. zwiększyło się do 2.498, tj. o 53 funkcjonariuszy. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. w straży w Warszawie zatrudnionych było 1.583 strażników. W pozostałych strażach zatrudnienie strażników w tym okresie wynosiło od: od 4 do 8 osób - w 4 strażach (Białogard, Kluczbork, Strzelno i Chodzież); od 13 do 45 osób - w 12 strażach⁵³ oraz w 7 strażach (Lublin, Opole, Radom, Szczecin, Tarnów, Toruń i Wałbrzych) - od 53 do 118 funkcjonariuszy. Zatrudnienie pracowników administracyjnych w strażach wzrosło z 264 w 2007 r. do 309 osób w 2009 r. Na koniec 2009 r. w 5 strażach funkcjonujących w strukturach organizacyjnych urzędów miejskich (Chodzież, Kędzierzyn-Koźle, Puławy, Kluczbork i Strzelno) nie zatrudniano żadnego pracownika administracyjnego. W pozostałych strażach zatrudnienie wahało się od 1 osoby w 3 strażach (Białogard, Inowrocław i Nowy Targ), 18 osób w 2 strażach (Szczecin i Toruń) do 196 w straży w Warszawie.

⁵² Białogard, Chodzież, Gniezno, Kluczbork, Kłodzko, Legnica, Nowy Sącz, Nowy Targ, Stargard Szczeciński, Strzelno, Wołomin, Zamość – w systemie dwuzmianowym

⁵³ Gniezno, Inowrocław, Kalisz, Kędzierzyn-Koźle, Kłodzko, Legnica, Nowy Sącz, Nowy Targ, Puławy, Stargard Szczeciński, Wołomin i Zamość.

W 5 strażach (Zamość, Stargard Szczeciński, Warszawa, Radom i Strzelno) stwierdzono nieprawidłowości dotyczące naboru strażników oraz zatrudnienia 2 komendantów.

*Podczas naboru strażników prowadzonych w **Stargardzie Szczecińskim** oraz w **Zamościu** w 2009 r. przyjęto strażników do pracy, mimo braku przedłożenia zaświadczenia o odbyciu badań psychologicznych. Dopiero po zawarciu umów o pracę skierowano strażników na badania. Było to sprzeczne m.in. z przepisami art. 24a ust. 1 ww. ustawy o strażach. Ponadto jeden ze strażników w **Zamościu** po zawarciu umowy o pracę przedłożył zaświadczenie wydane przez nieuprawnioną jednostkę. Natomiast w straży w **Warszawie**, podczas 3 wybranych naborów, nie uzyskano dokumentów o nienagannej opinii kandydata, wymaganej art. 24 pkt 5 ustawy o strażach.*

*W **Strzelnie** dopiero podczas kontroli NIK wystąpiono do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy o wydanie opinii na temat zatrudnionego od października 2008 r. Komendanta Straży.*

W 2009 r. w 2 strażach (Kłodzko i Nowy Sącz) 3 zatrudnionych strażników nie posiadało, wymaganego przepisem art. 24 ustawy o strażach, co najmniej średniego wykształcenia. Strażnicy zatrudnieni we wszystkich strażach ukończyli podstawowy kurs strażnika oraz uczestniczyli w licznych kursach i szkoleniach przydatnych podczas wykonywania służby.

3.6.2. W 6 strażach (Kalisz, Nowy Sącz, Nowy Targ, Radom, Stargard Szczeciński oraz w Szczecinku) stwierdzono uchybienia dotyczące organizacji straży.

*Prowadzone w straży w **Kaliszu** od 2005 r. zmiany zmierzające do doskonalenia organizacji i zarządzania (powołano Referat Patrolowo – Interwencyjny; Referat Profilaktyki i Prewencji (w tym Sekcję Posterunków i Patroli Szkolnych), Sekcję Monitoringu Środowiska oraz Samodzielne Stanowisko ds. Interdyscyplinarnego Reagowania), wprowadzane zostały jedynie zarządzeniami Komendanta straży i nie zostały uwzględnione w Regulaminie Organizacyjnym uchwalanym przez Radę Miejską.*

*Na stanowiskach kierowników Referatów straży w **Szczecinku** zatrudnionych zostało 2 strażników, mimo iż w straży brak było takich komórek organizacyjnych, a ich funkcjonowania nie przewidywała organizacja straży uchwalona przez Radę Miasta.*

*W straży w **Nowym Sączu** nie wdrożono zmian organizacyjnych ujętych Regulaminem uchwalonym w sierpniu 2007 r. przez Radę Miasta. Nie utworzono dwóch z trzech przewidzianych w nim zespołów, tj. Zespołu Organizacji Służby Kontroli oraz Szkolenia, a także Zespołu Dzielnicowych i Patroli Interwencyjnych.*

3.6.3. Strażom w 7 miastach (Kędzierzyn-Koźle, Opole, Stargard Szczeciński, Strzelno, Warszawa, Tarnów oraz Szczecinek) nie zapewniono odpowiednich warunków pracy. Lokalizacja i warunki lokalowe straży utrudniały dostęp interesantom – szczególnie osobom starszym i niepełnosprawnym.

*Straż w **Warszawie** zajmowała 27 budynków/lokalii w 19 lokalizacjach na terenie miasta (w tym siedziba główna straży znajdowała się w 8 osobnych budynkach). Żaden z trzech lokalii poddanych oględzinom nie był dostosowany dla potrzeb osób niepełnosprawnych. Przy 2 siedzibach nie było parkingów dla pojazdów służbowych.*

*Siedziba straży w **Strzelnie** nie zapewniała odpowiednich warunków pracy strażnikom oraz przebywania interesantów. W pomieszczeniu o powierzchni 18,2 m² wspólnym dla 5 strażników wydzielono przestrzeń dla interesantów o powierzchni tylko 2,6 m². W pomieszczeniu tym przyjmowano zarówno osoby zgłaszające interwencje jak i osoby składające wyjaśnienia.*

*Małe i ciasne pomieszczenia biurowe wynajmowane przez straż w **Szczecinku** utrudniały pracę strażników, a pomieszczenia socjalne nie zapewniały odpowiednich warunków sanitarnych pracownikom oraz interesantom.*

*Siedziba straży w **Kędzierzynie-Koźlu** umiejscowiono na I piętrze w budynku bez windy, co utrudniało kontakt osobom starszym i niepełnosprawnym. Pomieszczenia socjalne znajdowały się na II piętrze innego budynku, w odległości ok. 400 m od siedziby straży.*

Wyposażenie straży, z wyjątkiem straży w Legnicy, w środki przymusu bezpośredniego oraz środki transportu, według udzielonych w toku kontroli wyjaśnień komendantów, nie ograniczało realizacji zadań ustawowych. Stwierdzony brak sprzętu dotyczył głównie: rejestratorów zgłoszeń o zagrożeniach oraz elektronicznych systemów ewidencji i archiwizacji działań straży.

*W straży w **Legnicy** w 2009 r. wycofano z użytkowania dwa pojazdy patrolowe. Z uwagi na brak środków, zakup nowych pojazdów nie został zrealizowany.*

Według Komendy Głównej Policji, na terenie kraju na koniec 2008 r. na wyposażeniu straży było min. 9.033 palek typu Tonfa, 9.536 kajdanek, 6.859 ręcznych miotaczy gazu i 274 paralizatorów elektrycznych. Straże dysponowały również: 940 samochodami osobowymi i 194 osobowo – ciężarowymi, 33 motocyklami, 188 skuterami, 28 łodziami oraz 684 rowerami.

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Straż w Radomiu w sierpniu br. została wyposażona w rejestrator rozmów,
- po korekcie planu wydatków budżetowych Miasta Legnicy na 2010 r. zostaną zarezerwowane środki na zakup specjalistycznego pojazdu patrolowo-konwojowego,
- w dwóch strażach (w Legnicy i Chodzieży) środki na zakup rejestratora rozmów zostaną uwzględnione w planach finansowych na 2011 r.

3.7. Ochrona danych osobowych

3.7.1. W 19 strażach⁵⁴ nie zagwarantowano właściwej ochrony przetwarzanych danych osobowych, co naruszało prawa i zasady poszanowania prywatności osób, których dane przetwarzano. W sposób nielegalny i z naruszeniem ustawowych przepisów przetwarzano zarówno dane osobowe uzyskane podczas prowadzonych postępowań (ujawnionych sprawców wykroczeń, tj. osób, którym udzielono pouczeń, ukarano mandataми, oraz

⁵⁴ Białogard, Chodzież, Gniezno, Warszawa, Kalisz, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Kłodzko, Legnica, Lublin, Nowy Sącz, Opole, Radom, Szczecin, Stargard Szczeciński, Strzelno, Toruń, Wołomin i Zamość,

objętych wnioskami skierowanymi do sądów), jak i dane osobowe z rejestrów, ewidencji i zbiorów, do których straże posiadały dostęp na podstawie odrębnych przepisów (np. zbiory PESEL, CEPiK).

Komendanci w 10 strażach (Chodzież, Gniezno, Kłodzko, Opole, Legnica, Nowy Sącz, Radom, Stargard Szczeciński, Szczecin, Zamość), nie zgłosili do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (GIODO) posiadanych i przetwarzanych zbiorów. Brak rejestracji zbiorów naruszał obowiązek określony przepisem art. 40 ustawy o ochronie danych osobowych⁵⁵ (uodo). Niezgłoszenie do rejestracji przetwarzanych zbiorów danych osobowych wypełnia znamiona czynu określonego w art. 53 uodo i zagrożone jest karą: grzywny, ograniczeniem wolności albo pozbawieniem wolności do roku. Dopiero w toku kontroli NIK w 5 strażach (Gniezno, Nowy Sącz, Stargard Szczeciński, Szczecin, Zamość) zgłoszono do GIODO do zarejestrowania przetwarzane zbiory danych osobowych.

*Urzędy Miast w **Chodzieży**, **Nowym Sączu** i **Legnicy** do czasu kontroli NIK nie zarejestrowały zbiorów obejmujących dane osób, którym strażnicy udzielili pouczeń i ukarali mandatami karnymi.*

*Komendant straży w **Szczecinie** dopiero podczas kontroli NIK zgłosił do rejestracji 3 z 4 posiadanych zbiorów danych osobowych.*

*Komendant straży w **Gnieźnie** dopiero w kwietniu 2010 r. (tj. w toku kontroli NIK) zgłosił do rejestracji GIODO zbiór danych osobowych o nazwie „Wykroczenia”.*

*Mimo, iż straż w **Stargardzie Szczecińskim** posiadała i przetwarzała dane z baz danych osobowych dotyczących m.in.: osób ukaranych, numerów PESEL mieszkańców miasta oraz spraw o wykroczenia, to dopiero w toku kontroli NIK dokonano zgłoszenia posiadanych zbiorów do GIODO.*

W 8 strażach (Białogard, Kłodzko, Lublin, Kluczbork, Opole, Szczecin, Toruń, Warszawa) nie określono w ogóle lub określono niewłaściwie tzw. *politykę bezpieczeństwa* oraz *instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych*. Tym samym w strażach przetwarzano dane osobowe, mimo braku określenia sposobu ich przetwarzania oraz stosowanych środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ochronę danych osobowych.

Brak określenia warunków przetwarzania danych naruszał przepis art. 36 ust. 2 oraz § 3 rozporządzenia w sprawie przetwarzania danych osobowych⁵⁶.

⁵⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

⁵⁶ Rozporządzenie 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 osobowych (Dz.U. Nr 100, poz. 1024)

*W straży w **Kłodzku**, działającej od marca 2010 r. jako samodzielna jednostka budżetowa, do czasu kontroli NIK nie zarejestrowano przetwarzanych zbiorów danych osobowych, nie ustanowiono administratora bezpieczeństwa informacji i nie opracowano tzw. polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.*

*W strażach w **Białogardzie i Szczecinie** przetwarzano dane osobowe bez opracowania i wdrożenia tzw. polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych.*

*Wprowadzona w kwietniu 2008 r. przez komendanta straży w **Warszawie** „Polityka bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych”, nie zawierała wykazów wymaganych przez § 4 pkt 1 i 2 ww. rozporządzenia MSWiA w sprawie przetwarzania danych osobowych, dotyczących m.in. wykazu zbiorów danych osobowych oraz budynków i pomieszczeń, w których są one przetwarzane.*

3.7.2. Pracownicy w 9 strażach (Chodzież, Gniezno, Kalisz, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Opole, Szczecin, Strzelno, Wołomin), dopuszczeni zostali do przetwarzania danych osobowych, mimo że nie posiadali stosownych upoważnień. Strażnicy i zatrudnieni w strażach pracownicy nie posiadali pisemnych upoważnień określających dozwolony zakres przetwarzania danych osobowych. Naruszało to przepis art. 37 uodo, który ogranicza możliwość przetwarzania danych jedynie przez osoby posiadające indywidualne upoważnienia. Jednocześnie w strażach tych nie prowadzono w ogóle lub prowadzono nierzetelnie ewidencję osób posiadających takie upoważnienia, do czego obligował art. 39 ww. ustawy.

*W Urzędzie Miejskim w **Kluczborku** do czasu kontroli m.in. nie przeprowadzono szkolenia dotyczącego zabezpieczeń systemu informatycznego, a osobom przetwarzającym dane osobowe nie nadano indywidualnych identyfikatorów. Ponadto żaden z pracowników straży nie posiadał imiennego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych. Dostęp do elektronicznej bazy danych – PESEL był chroniony wspólnym hasłem dla wszystkich pracowników straży.*

*W straży w **Wołominie** upoważnienia wydane na podstawie art. 36 uodo, tj. sprawowania nadzoru przestrzegania zasad ochrony danych osobowych, wydano wszystkim pracowników posiadających upoważnienie do dostępu do przetwarzania danych osobowych, a nie wyznaczono administratora bezpieczeństwa informacji*

*W okresie objętym kontrolą zatrudnieni w Urzędzie Miejskim w **Gnieźnie** stażyści, odbywający zastępczą służbę wojskową i osoby zatrudnione w celu przygotowania zawodowego, wykonując czynności polegające m.in. na przetwarzaniu danych osobowych, nie posiadali imiennych upoważnień do ich przetwarzania.*

Ponadto stwierdzono przypadek udostępniania przez strażników osobom nieuprawnionym danych osobowych zawartych w posiadanych zbiorach danych, co było niezgodne z przepisami art. 23 ust. 1 i 29 uodo.

*Dyżurni straży w **Stargardzie Szczecińskim** udostępniali telefonicznie pracownikom Miejskiego Zakładu Komunikacji dane osobowe znajdujące się w przetwarzanej przez Straż bazie PESEL. Potwierdzanie danych osobowych odbywało się z naruszeniem zasad*

zawartych w art. 44h ust. 5 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych⁵⁷ w związku z art. 29 uodo, ponieważ MZK nie przedstawił zgody Prezydenta Miasta, wydanej na podstawie art. 44i ust. 4 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, na udostępnienie tych danych. Takie przetwarzanie danych osobowych naruszało opracowane w Straży zasady Polityki bezpieczeństwa.

Występowanie w badanym okresie stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości dotyczących przetwarzania przez strażę zbiorów danych osobowych potwierdzały kontrole przeprowadzone przez przedstawicieli Policji w innych strażach.

W Bydgoszczy podczas kontroli przeprowadzonej w 2008 r. stwierdzono, że jedna ze straży zlecała prywatnej firmie wykonywanie czynności sprawdzających i wyjaśniających w sprawach o wykroczenia oraz przetwarzanie danych osobowych. Jednocześnie udostępniono tej firmie dane osób zawarte w bazie CEPiK.

W Bydgoszczy i Szczecinie podczas kontroli 2 straży ustalono, iż zapisy umów zawarte z firmami prywatnymi dotyczące powierzenia prac związanych z ustaleniem danych osobowych kierujących pojazdem może prowadzić do wykonywania czynności wyjaśniających przez pracowników tych firm zamiast strażników.

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Prezydent Legnicy poinformował o rejestracji posiadanych zbiorów danych osobowych,
- Komendant straży w Kłodzku poinformował, że powołano administratora danych,
- Burmistrz Białogardu powiadomił, że wprowadził 26.07.2010 r. politykę bezpieczeństwa i instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych,
- Burmistrz Kluczborka poinformował o nadaniu każdej osobie przetwarzającej dane osobowe identyfikatora.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK sporządziła 6 zawiadomień w sprawie niezgłoszenia zbiorów danych osobowych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Danych Osobowych oraz udostępniania ich w sposób nieuprawniony.

3.8. Udzielanie zamówień publicznych

3.8.1. Spośród kontrolowanych 24 straży w 12 w latach 2008-2009 udzielano zamówień publicznych. Nieprawidłowości w stosowaniu prawa zamówień publicznych, dotyczące głównie naruszenia obowiązku publikacji ogłoszeń o wszczęciu postępowań oraz o udzieleniu zamówień, stwierdzono w 7 strażach⁵⁸. Ponadto odnotowano 1 przypadek nieprawidłowości w wyborze wykonawcy oraz 1 zaniechania naliczania kar umownych.

⁵⁷ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm.).

⁵⁸ Straż Miejska działająca w strukturze Urzędu Miasta Inowrocławia, Straże Miejskie w: Kłodzku, Lublinie, Opolu, Szczecinie Toruniu oraz Urząd Miejski w Białogardzie.

*W straży w **Lublinie** nie został dopełniony obowiązek zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniach na stronie internetowej straży oraz nie było dokumentów potwierdzających zamieszczenie ich na tablicy ogłoszeń straży. Wykonawca umowy na dostawę sortów mundurowych wartości 74,6 tys. zł, nie zrealizował zamówienia w terminie określonym umową, pomimo tego nie były podejmowane działania zmierzające do dochodzenia kar umownych. Dopiero w trakcie kontroli Komendant wystąpił z wezwaniem o zapłatę kary w kwocie 5,1 tys. zł.*

*W Urzędzie Miasta **Inowrocławia** w przypadku zamówień na dostawę w 2008 r. dwóch samochodów osobowych oraz ocieplenia budynku straży, nie został dopełniony obowiązek niezwłocznego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzieleniu zamówienia. Ogłoszenia te zamieszczono po 44 i 10 dniach od zawarcia umowy.*

*W Urzędzie Miasta **Białogard** w postępowaniu na zakup fotoradaru nie zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o postępowaniu oraz nie podano do publicznej wiadomości informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty. Wartość zawartej umowy wynosiła 189,2 tys. zł.*

*W straży w **Szczecinie** w przypadku 3 postępowań, nie zostały zamieszczone ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, a w jednym postępowaniu odrzucono ofertę niespełniającą wymagań SIWZ bez wezwania wykonawcy do uzupełniania oferty.*

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Wykonawca umowy wystąpił o rozłożenie płatności na raty i należności reguluje w ustalonym terminie.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami podczas udzielania zamówień publicznych związanych z wyborem wykonawcy i publikacją ogłoszeń, NIK sporządziła 2 zawiadomienia w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

3.9. Nadzór nad funkcjonowaniem straży

3.9.1. We wszystkich 24 kontrolowanych urzędach oraz w toku kontroli rozpoznawczej w Urzędzie Miasta w Szczecinku stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia w sprawowaniu nadzoru nad funkcjonowaniem straży miejskich.

Brak ustawowego sprecyzowania sposobu wykonywania nadzoru prezydentów nad funkcjonowaniem straży spowodował, iż w urzędach nie określano form, sposobu sprawowania oraz zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem straży. W regulaminach organizacyjnych nie określano komórek organizacyjnych lub stanowisk odpowiedzialnych za realizację tego zadania. Według wyjaśnień udzielonych w toku kontroli, faktyczny nadzór prezydenci ograniczali głównie do bieżących spotkań z komendantami straży, przyjmowania sprawozdań z wyników działań straży, sporządzania okresowych ocen pracy komendanta oraz kontroli prawidłowości zaciągania zobowiązań i wybranych wydatków finansowych. W urzędach nie prowadzono bieżącego nadzoru obejmującego kontrole

okresowe i sprawdzające. Nie dokonywano również oceny działalności straży, w zakresie realizacji zadań statutowych, gospodarki finansowej oraz prawidłowości gospodarowania mieniem. Brak rzetelnej⁵⁹ weryfikacji i analizy otrzymywanych przez urzędy informacji uniemożliwiał zdefiniowanie i wyeliminowanie nieprawidłowości w działalności straży oraz utrudniał ocenę ich funkcjonowania.

*W regulaminach organizacyjnych Urzędów w **Radomiu**, **Chodzieży** i **Szczecinie** nie określono komórki organizacyjnej lub stanowiska odpowiedzialnego za realizację tego zadania oraz formy i zakresu sprawowanego nadzoru.*

*W latach 2008-2010 nie planowano i nie przeprowadzono kontroli funkcjonowania straży w **Kaliszu**, **Gnieźnie**, **Pulawach**, **Strzelnie**, **Chodzieży**, **Szczecinie**, **Legnicy** i **Nowym Sączu**. Według wyjaśnień kontrolę zastępowano codziennym kontaktem z Komendantem straży oraz bieżącą analizą działalności straży. W strażach w **Zamościu**, **Wałbrzychu** i **Toruniu** nie przeprowadzono kontroli funkcjonowania a jedynie kontrole zasadności realizacji 5% wydatków budżetu, natomiast w straży w **Szczecinie** przeprowadzono kontrole wybranych zagadnień prawa pracy.*

*Według regulaminu organizacyjnego Urzędu m. st. **Warszawy** obowiązki z zakresu nadzoru nad strażą wykonuje, w imieniu Prezydenta, Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Jednak zarówno w tym regulaminie, jak i w wewnętrznym regulaminie działalności BBiZK, nie sprecyzowano zasad i sposobu sprawowania tego nadzoru.*

Pracownicy 9 urzędów (Białogard, Chodzież, Gniezno, Kędzierzyn-Koźle, Kluczbork, Nowy Targ, Radom, Wołomin oraz Szczecinek) odpowiedzialni za nadzór nad funkcjonowaniem straży, nie podejmowali działań mimo braku lub nieterminowego przedstawiania okresowych sprawozdań z działań straży. Nie kwestionowano występujących błędnych ilościowo – wartościowych danych zawartych w sprawozdaniach oraz nie dokonywano w udokumentowany sposób analiz tych sprawozdań.

*W Urzędzie w **Chodzieży** nie planowano i nie przeprowadzono żadnej kontroli straży w zakresie organizacyjno - wykonawczym. Komendant straży nie przedstawiał Burmistrzowi pisemnych sprawozdań, mimo obowiązku określonego regulaminem straży. Nie podjęto również działań zmierzających do aktualizacji regulaminu organizacyjnego straży, który uchwalono w marcu 2001 r. Regulamin zawierał m.in. postanowienia w zakresie użycia środków przymusu bezpośredniego nieznajdujące oparcia w aktualnym stanie prawnym.*

*W latach 2008-2010 w straży w **Białogardzie** nie przeprowadzano żadnej kontroli, a w Urzędzie Miasta nie sporządzano udokumentowanych analiz i okresowych ocen funkcjonowania straży. Błędne dane dotyczące wysokości nałożonych grzywien wykazywane przez straż nie zostały zweryfikowane przez służby finansowe Urzędu i powielono je w ewidencji księgowej. Miało to wpływ na rzetelność sporządzonych sprawozdań.*

⁵⁹ Rzetelność - Wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie; wypełnianie zobowiązań zgodnie z ich treścią; przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki (w szczególności określonego dla poszczególnych komórek i osób zakresu obowiązków); dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności (źródło: Podręcznik Kontrolera NIK).

*Brak właściwego nadzoru i analizy informacji sporządzanych przez straż w **Radomiu** spowodowało m.in. przekazanie Mazowieckiemu Komendantowi Wojewódzkiej Policji, a następnie Wojewodzie Mazowieckiemu i ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych zawyżonych o 1.316 liczby wystawionych w 2009 r. mandatów oraz o 87,2 tys. zł kwoty nałożonych grzywien.*

3.9.2. NIK pozytywie ocenia wywiązywanie się komendantów wojewódzkich Policji z realizacji ustawowego obowiązku nadzoru merytorycznego nad działaniami straży, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich komend Policji, w każdej komendanci wojewódzcy wydawali na wniosek organów samorządu terytorialnego opinie w sprawie powołania straży (łącznie 46 pozytywnych opinii o utworzeniu straży, 1 negatywna o rozwiązaniu straży).

Małopolski Komendant Policji w dniu 9.06.2009 r. wydał negatywną opinię w sprawie rozwiązania straży w Libiążu. Straż została rozwiązana 17.07.2009 r.

Komendanci wydali 82 opinie w sprawie powołania komendantów straży (3 opinie były negatywne, w tym jedna nie została uwzględniona).

Burmistrz Miasta i Gminy w Strzelinie po otrzymaniu od Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu negatywnej opinii, wydanej ze względu na stwierdzone nieprawidłowości w funkcjonowaniu straży, poinformował, że mimo czynionych naborów, na stanowisko komendanta straży nie było chętnych. Respektując wyrażoną opinię i mając na uwadze prawidłowe funkcjonowanie straży zdecydowano się na rozwiązanie tymczasowe, tj. zatrudnienie na stanowisku komendanta straży na czas określony, mając nadzieję, że w tym okresie będzie można wyłonić kandydata w drodze naboru.

Komendanci KWP egzekwowali od straży przekazywanie danych umożliwiających sporządzanie sprawozdań rocznych obejmujących wyniki działań straży, ich wyposażenie i współpracę z Policją. Sprawozdania z działalności straży Komendanci przekazywali w wymaganym terminie Komendantowi Głównemu Policji (za 2008 r.) i wojewodom za 2009 r.

W ramach wykonywanego nadzoru Komendanci prowadzili kontrolę funkcjonowania straży. Spośród 291 funkcjonujących straży, kontrole w latach 2008-2009 przeprowadzono w 165, tj. w 56,7% ogółu. Stwierdzono dwa przypadki zbyt małej liczby przeprowadzonych kontroli, w województwie wielkopolskim na 57 funkcjonujących straży przeprowadzono 10 kontroli, a województwie zachodniopomorskim na 58 straży - 3 kontrole.

Komendanci w 5 Komendach (Kraków, Poznań, Opole, Radom i Szczecin) nie sprawdzali realizacji przez kontrolowane straże wydanych zaleceń pokontrolnych.

*Komendant Wojewódzkiej Policji w **Krakowie** na 31 skierowanych pism z zaleceniami i uwagami wyegzekwował uzyskanie odpowiedzi od 8 podmiotów.*

*Mazowiecki Komendant Policji w **Radomiu** sformułował zalecenia po przeprowadzeniu 16 kontroli, a odpowiedzi o ich realizacji uzyskał w 10 przypadkach.*

*Komendanci Policji w **Opolu, Poznaniu i Szczecinie** nie weryfikowali (w toku kontroli sprawdzających) sposobu wykonania wcześniej wydanych zaleceń pokontrolnych.*

3.9.3. W latach 2008-2009 wydatki poniesione na funkcjonowanie kontrolowanych 24 straży miejskich wzrosły z 174.171,9 tys. zł w 2008 r. do 179.954,2 tys. zł w 2009 r., w tym straże w Warszawie z 122.207,3 tys. zł do 126.461,4 tys. zł, tj. o 3,5%.

Wydatki na funkcjonowanie 24 straży w przeliczeniu na 1 strażnika zatrudnionego na koniec 2009 r. wynosiły średnio 72,0 tys. zł rocznie i były o 0,7% większe od wydatków z 2008 r. (71,5 tys. zł).

*W przeliczeniu na 1 zatrudnionego strażnika wydatki w 2009 r. w poszczególnych strażach wynosiły średnio od 40,9 tys. zł w **Strzelnie** i 49,8 tys. zł w **Radomiu**, do 67,9 tys. zł w **Gnieźnie** i do 79,9 tys. zł w **Warszawie**.*

Uwzględniając liczbę ujawnionych wykroczeń oraz wydatki poniesione za środków publicznych na funkcjonowanie 24 Straży, na ujawnienie przez strażnika miejskiego 1 wykroczenia w 2009 r. wydatkowano średnio 276 zł w 2009 r., tj. o 32,3% mniej niż w 2008 r. - 408 zł.

*W poszczególnych strażach średni wydatek na ujawnienie 1 wykroczenia w 2009 r. wahał się od 96 zł w straży w **Białogardzie**, 107 zł w straży w **Zamościu**, 307 zł w **Warszawie**, 468 zł w **Stargardzie Szczecińskim** oraz do 668 zł w **Puławach**.*

Na podstawie danych o wydatkach na utrzymanie Policji dostępnych na stronach internetowych Ministerstwa Finansów⁶⁰ oraz liczbie zatrudnionych funkcjonariuszy dostępnych na portalu Policja.pl⁶¹ ustalono, że wydatki na 1 funkcjonariusza Policji w 2008 r. wyniosły 80 tys. zł, tj. były o 11,9% wyższe niż wydatki poniesione na 1 strażnika kontrolowanych straży. Natomiast w 2009 r. wydatki na 1 funkcjonariusza Policji wyniosły 87,2 tys. zł i były o 21,1% wyższe od wydatków poniesionych na 1 strażnika.

W opinii Policji⁶² funkcjonowanie straży ma istotny, chociaż trudny do zwymiarowania, wpływ na zmniejszenie liczby odnotowywanych przestępstw i wykroczeń przeciwko porządkowi publicznemu, a w konsekwencji na wzrost społecznego poczucia bezpieczeństwa.

⁶⁰ <http://www.mf.gov.pl.index.php?const=6&dzial=337&wysw=4&sub=sub6> z dnia 28.10.2010 r.

⁶¹ http://www.policja.pl/portal/pol274/36194/Stan_zatrudnienia_w_2008_r.html oraz http://www.policja.pl/portal/pol/27449638/Stan_zatrudnienia_na_dzien_31_grudnia.

⁶² Uzyskana w toku kontroli NIK informacja od Zastępcy Dyrektora Biura Prewencji Komendy Głównej Policji.

Wdrażanie wniosków NIK

W odpowiedzi na wnioski NIK adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali między innymi, że:

- Prezydent Miasta Torunia zobowiązał Dyrektora Wydziału Ochrony Ludności Urzędu do opracowania szczegółowych zasad prowadzenia nadzoru nad funkcjonowaniem straży i form jego dokumentowania,
- Burmistrz Miasta Strzelna, że zagadnienia egzekucji należności ujęte zostaną w planach kontroli,
- Komendant straży w Wołominie, że straż będzie rzetelnie sporządzać sprawozdania roczne i kwartalne z działalności, a w dniu 15.07.2010 r. przyjęto nowy regulamin organizacyjny w celu aktualizacji struktury stanowisk oraz wprowadzenia zmian mających zwiększyć efektywność i jakość pracy,
- Prezydent Miasta Legnicy, że audytor wewnętrzny dokona sprawdzenia realizacji ustawowych zadań straży dotyczących ochrony porządku w miejscach publicznych,
- Komendant Wojewódzkiej Policji w Szczecinie m.in. stwierdził, że w ramach realizacji wniosków polecił, aby każdorazowemu sprawdzeniu w trakcie kontroli straży podlegała realizacja wydanych wcześniej wniosków. W planie kontroli na 2011 r. zwiększona zostanie ilość straży przewidzianych do kontroli,
- Komendant Wojewódzkiej Policji w Poznaniu, że planowane jest przeprowadzenie kontroli sprawdzających jednostek straży, w których ujawniono nieprawidłowości.

4. Załączniki

1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole.
2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.
3. Charakterystyka stanu prawnego dotycząca badanego obszaru.
4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.

Załącznik 1

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Nazwa kontrolowanego podmiotu	Jednostka organizacyjna NIK prowadząca kontrolę
Straż Miejska w Toruniu Urząd Miasta w Toruniu Urząd Miejski w Inowrocławiu Urząd Miejski w Strzelnie Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy	Delegatura NIK w Bydgoszczy
Straż Miejska w Tarnowie Urząd Miasta w Tarnowie Urząd Miasta w Nowym Targu Urząd Miasta w Nowym Sączu Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	Delegatura NIK w Krakowie
Straż Miejska w Lublinie Urząd Miasta w Zamościu Straż Miejska w Zamościu Urząd Miasta w Puławach Komenda Wojewódzka Policji w Lublinie	Delegatura NIK w Lublinie
Straż Miejska w Opolu Urząd Miasta w Opolu Urząd Miasta w Kluczborku Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle Komenda Wojewódzka Policji w Opolu	Delegatura NIK w Opolu
Urząd Miejski w Kaliszu Straż Miejska w Kaliszu Urząd Miasta w Gnieźnie Urząd Miasta w Chodzieży Komenda Wojewódzka Policji w Poznaniu	Delegatura NIK w Poznaniu
Straż Miejska w Warszawie Urząd Miasta stołecznego Warszawa Straż Miejska w Radomiu Urząd Miasta w Radomiu Straż Miejska w Wołominie Urząd Miasta w Wołominie Komenda Wojewódzka Policji w Radomiu	Delegatura NIK w Warszawie
Straż Miejska w Legnicy Urząd Miasta w Legnicy Straż Miejska w Wałbrzychu Urząd Miasta w Wałbrzychu Straż Miejska w Kłodzku Urząd Miasta w Kłodzku Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu	Delegatura NIK w Wrocławiu
Straż Miejska Szczecin Urząd Miasta Szczecin Straż Miejska w Stargardzie Szczecińskim Urząd Miasta w Stargardzie Szczecińskim Urząd Miejski w Białogardzie Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie	Delegatura NIK w Szczecinie

Załącznik 2**Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.**

Stanowisko/funkcja	Imię i nazwisko	Okres pełnienia funkcji – od:
Burmistrz Miasta Białogardu	Zbigniew Raczewski p.o. Marek Lewandowski Stefan Strzałkowski	7.10.2009 r. 04.07-6.10.2009 r. 6.12.2006 r.-23.06.2009 r.
Burmistrz Miasta Chodzieży	Jacek Gursz	1.12.2006 r.
Burmistrz Miasta Kluczborka	Jarosław Kielar	10.11.2002 r.
Burmistrz Miasta Kłodzka	Bogusław Szpytma	4.12.2006 r.
Burmistrz Miasta Nowy Targ	Marek Fryźlewicz	6.11.2006 r.
Burmistrz Miasta Strzelna	Ewaryst Matczak	27.10.2002 r.
Burmistrz Miasta Wołomina	Jerzy Mikulski	26.11.2006 r.
Komendant SM Miasta Lublin	Waldemar Wieprzowski	15.01.2003 r.
Komendant SM miasta stołecznego Warszawy	Zbigniew Leszczyński	9.05.2007 r.
Komendant SM Szczecin	Leon Gajewski	1.04.2003 r.
Komendant SM w Białogardzie	Jan Połuboczko	7.07.1992 r.
Komendant SM w Chodzieży	Rafał Kodrycki	1.09.2006 r.
Komendant SM w Gnieźnie	Piotr Wierciński	
Komendant SM w Inowrocławiu	Zdzisław Feit	14.04.2008 r.
Komendant SM w Kaliszu	Ireneusz Dziubek	16.11.2004 r.
Komendant SM w Kluczborku	Andrzej Kiemach	
Komendant SM w Kłodzku	Piotr Występski Andrzej Pokojewski Piotr Występski	25.03.2010 r. 1.02.2009 r.-28.02.2010 r. 11.06.2003 r.-31.01.2009 r.
Komendant SM w Legnicy	Andrzej Srzedziński	28.01.2001 r.
Komendant SM w Nowym Sączu	Ryszard Wasiluk	13.06.2005 r.
Komendant SM w Nowym Targu	Krzysztof Cypara	18.08.2006 r.
Komendant SM w Opolu	Grzegorz Bukowski p.o. Krzysztof Maślak Mirosław Banaś	1.03.2009 r. 27.09.2008 r.-28.02.2009 r. 1.03.2005 r.-26.09.2008 r.
Komendant SM w Radomiu	Kazimierz Czachor	5.09.2007 r.
Komendant SM w Stargardzie Szczecińskim	Wiesław Dubij	1.02.2001 r.
Komendant SM w Strzelnie	Paweł Namieśnik p.o. Paweł Namieśnik	1.10.2008 r. 15.04.2004 r.-30.09.2008 r.
Komendant SM w Tarnowie	Tadeusz Pawlik Kazimierz Żak Karol Franz	23.06.2008 r. 07.05.-22.06.2008 r. 1.03.2004 r.-06.05.2008 r.
Komendant SM w Toruniu	Wiesław Lewandowski	11.02.2005 r.
Komendant SM w Wałbrzychu	Jerzy Karski	1.09.1999 r.
Komendant SM w Wołominie	Jarosław Kielarczyk p.o. Marta Bala Jarosław Przybiński	1.03.2010 r. 1.12.2009 r.-28.02.2010 r. 11.02.2008 r.-30.11.2009 r.
Komendant SM w Zamości	Wiesław Gramatyka	1.08.1999 r.
Komendant Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy	Krzysztof Gajewski	23.02.2006 r.

Komendant Wojewódzki Policji w Krakowie	Andrzej Rokita	22.03.2007 r.
Komendant Wojewódzki Policji w Poznaniu	Krzysztof Jarosz Wojciech Olbryś	25.01.2010 r. 8.10.2007 r.-17.11.2009 r.
Komendant Wojewódzki Policji w Szczecinie	Wojciech Olbryś p.o. Jacek Fabisiak Tadeusz Pawlaczyk	18.11.2009 r. 16.10.-17.11.2009 r. 20.01.2006 r.-15.10.2009 r.
Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu	Zbigniew Maciejewski Jarosław Soliński	9.04.2008 r. 26.06.2007 r.-8.04.2008 r.
Lubelski Komendant Wojewódzki Policji	Dariusz Działo Dariusz Biel	9.06.2008 r. 18.12.2007 r.-8.04.2009 r.
Mazowiecki Komendant Wojewódzki Policji	Ryszard Szkotnicki Igor Panfieniuk	15.05.2009 r. 6.01.2007 r.-14.05.2009 r.
Opolski Komendant Wojewódzki Policji	Bogdan Klimek	22.02.2006 r.
Prezydent Miasta Gniezna	Jacek Kowalski	5.12.2006 r.
Prezydent Miasta Inowrocławia	Ryszard Brejza	6.12.2006 r.
Prezydent Miasta Kalisza	Janusz Pęcherz	19.11.2002 r.
Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle	Wiesław Fąfara	2002 r.
Prezydent Miasta Legnica	Tadeusz Krzakowski	29.07.2002.
Prezydent Miasta Lublin	Adam Wasilewski	4.12.2006 r.
Prezydent Miasta Nowy Sącz	Ryszard Nowak	6.12.2006 r.
Prezydent Miasta Opola	Ryszard Zembaczyński	12.11.2006 r.
Prezydent Miasta Puławy	Janusz Grobel	6.12.2006 r.
Prezydent Miasta Radomia	Andrzej Kosztowniak	30.11.2006 r.
Prezydent Miasta Stargard Szczeciński	Sławomir Pajor	14.11.2002 r.
Prezydent Miasta stołecznego Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz	2.12.2006 r.
Prezydent Miasta Szczecin	Piotr Krzystek	4.12.2006 r.
Prezydent Miasta Tarnowa	Ryszard Ścigala	12.11.2006 r.
Prezydent Miasta Torunia	Michał Zaleski	12.11.2006 r.
Prezydent Miasta Wałbrzych	Piotr Kruczkowski	12.11.2006 r.
Prezydent Miasta Zamość	Marcin Zamoyski	12.11.2006 r.

Załącznik nr 3**Charakterystyka stanu prawnego dotycząca badanego obszaru**

Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie porządku publicznego, stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym⁶³, należy do zadań własnych gmin. Utworzenie straży gminnej jest prawem, ale nie obowiązkiem rady gminy. Formą prawną utworzenia straży jest uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, w rozumieniu art. 40 i 41 ustawy samorządowej. W gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż nosi nazwę straż miejska.

Uchwała rady gminy w sprawie utworzenia straży podlega nadzorowi sprawowanemu przez wojewodę na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 i art. 86 ustawy samorządowej).

Funkcjonowanie straży uregulowane zostało w ustawie o strażach gminnych (ustawa), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 r. oraz w przepisach wykonawczych. Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy, straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego⁶⁴ wynikające z ustaw szczególnych (np. ustawy: o ochronie zwierząt, o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ochrony przyrody, etc.) oraz aktów prawa miejscowego. Do zadań straży (art. 11 ust. 1 ustawy) należy w szczególności:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych, czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego - w zakresie określonym przepisami,
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają innym,
- informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach zapobiegających popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawisk kryminogennych i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

⁶³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

⁶⁴ Pojęcie porządku publicznego nie zostało zdefiniowane w obowiązującym stanie prawnym.

Ustawa (art. 5) nie przewiduje żadnych innych źródeł finansowania straży niż budżet gminy. Stosownie do art. 6 ustawy, straż jest jednostką organizacyjną gminy. Umieszczenie straży w strukturze urzędu gminy może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach, ustalonych przez radę gminy. Szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin nadawany przez radę gminy (art. 8 ust. 2 ustawy i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy samorządowej).

Współpraca straży z Policją⁶⁵ polega m.in. na:

- stałej wymianie informacji o zagrożeniach w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego,
- zorganizowaniu i utrzymaniu łączności oraz koordynowaniu rozmieszczenia służb,
- wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku (np. w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, itp.).

Zgodnie z art. 9 ustawy nadzór nad działalnością straży sprawuje burmistrz⁶⁶. Natomiast nadzór w zakresie realizacji przez strażników uprawnień podczas wykonywania zadań, użycia broni palnej bojowej i środków przymusu bezpośredniego oraz sporządzania ewidencji działań straży sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji⁶⁷. Nadzór wojewody sprawowany jest między innymi poprzez okresowe lub doraźne kontrole, wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrolę prawidłowości i terminowości ich realizacji. Szczegółowe formy i sposoby współpracy mogą określać ewentualne porozumienia zawarte (na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy) pomiędzy właściwym komendantem Policji a burmistrzem.

Ustawa nie precyzuje środków nadzoru nad funkcjonowaniem straży sprawowanego przez burmistrza i Komendanta Wojewódzkiego Policji. Przepisy nie określają uprawnień organów nadzorujących dotyczących np. częstotliwości i formy oddziaływania merytorycznego oraz nadzoru personalnego mających na celu zlikwidowanie nieprawidłowości oraz poprawę efektywności funkcjonowania straży.

Według treści art. 12 ust. 1 ustawy strażnik wykonując zadania, ma m.in. prawo do:

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży (Dz.U. Nr 187, poz. 1943)

⁶⁶ Również wójt i prezydent miasta.

⁶⁷ Również Komendanta Stołecznego Policji

- udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego⁶⁸,
- nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji,
- usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym,

Kontrola ruchu drogowego może być wykonywana przez strażników, którzy są uprawnieni do wykonywania kontroli ruchu drogowego (art. 129b ustawy Prawo o ruchu drogowym) m.in. wobec:

- kierującego pojazdem: niestosującego się do zakazu ruchu w obu kierunkach, określonego odpowiednim znakiem drogowym lub naruszającego przepisy ruchu drogowego, w przypadku ujawnienia i zarejestrowania czynu przy użyciu urządzeń działających samoczynnie;
- uczestnika ruchu naruszającego przepisy o: zatrzymaniu lub postoju pojazdów, ruchu motorowerów, rowerów oraz ruchu pieszych.

Strażnicy są upoważnieni m.in. do dokonywania czynności z użyciem urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów przez kierujących pojazdami, w miejscu i czasie uzgodnionym z właściwym miejscowo komendantem Policji. Kompetencje strażników określone zostały w art. 11 i 12 ustawy oraz wynikają również z uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, określonych w rozporządzeniu w sprawie wykroczeń, za które strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁶⁹.

Żadne z przepisów odnoszących się do straży gminnych nie określiły wzorów dokumentacji stosowanej w działalności straży.

⁶⁸ Po zmianie ustawy o strażach gminnych wprowadzonych z dniem 24 grudnia 2009 r.

⁶⁹ Rozporządzenie 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 karnego (Dz.U. Nr 208, poz. 2026 ze zm.)

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
8. Komendant Główny Policji
9. Główny Inspektor Danych Osobowych
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Wojewodowie
15. Komendanci Wojewódzcy Policji
16. Prefekt Krajowego Stowarzyszenia Krajowej Rady Komendantów Straży Miejskich i Gminnych Rzeczypospolitej Polskiej.