



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 26 lipca 2010 r.

**Pan
Piotr KRUCZKOWSKI**

**Prezydent
Miasta Wałbrzycha**

P/10/167
LWR-4101-03-04/2010

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miejski w Wałbrzychu (zwany dalej Urzędem) w zakresie funkcjonowania Straży Miejskiej w latach 2008-2010 (do 30 kwietnia).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 czerwca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z uchybieniami funkcjonowanie Straży Miejskiej w kontrolowanym okresie.

Przyjęta ocena ogólna wynika z ocen cząstkowych badanych obszarów tematycznych.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przebieg procesu utworzenia Straży Miejskiej Miasta Wałbrzycha. Podstawą utworzenia Straży Miejskiej była uchwała Rady Miejskiej z dnia 21 grudnia 1990 r., której wykonanie powierzono Prezydentowi Miasta. Prezydent Miasta zarządzeniem z dnia 21 lutego 1991 r. powołał Straż Miejską Gminy Wałbrzych, nadając jej statut, w którym określono jej zakres zadań, obowiązków i uprawnień. Zadania realizowane przez Straż Miejską zostały określone także w Regulaminie Organizacyjnym nadanym uchwałą Rady Miejskiej z dnia 29 listopada 2004 r. znowelizowanym w 2005 r. i 2009 r.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701,

Zgodnie z powołanymi aktami prawnymi, Straż Miejska jest samodzielną miejską jednostką organizacyjną, działającą poza strukturą organizacyjną wydziałów Urzędu. Powołanie Straży Miejskiej poprzedzone było uzyskaniem stosownej opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, opracowaniem analizy stanu bezpieczeństwa. Uzyskano także pozytywną opinię Komisji Przestrzegania Prawa i Bezpieczeństwa Publicznego Rady Miejskiej. Kandydatura Komendanta Straży Miejskiej uzyskała także pozytywną opinię Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, której wydanie nastąpiło w dniu 26 sierpnia 1999 r.

2. NIK pozytywnie z uchybieniami ocenia sprawowanie przez Urząd w kontrolowanym okresie nadzoru nad działalnością Straży Miejskiej.

Z ustaleń kontroli wynikało, że działania Straży Miejskiej nadzorowane były zarówno przez Pana Prezydenta jak i Radę Miasta. Przedmiotem nadzoru była bieżąca współpraca Straży Miejskiej z instytucjami zewnętrznymi, wydziałami Urzędu oraz analiza przedstawianych corocznie panu Prezydentowi oraz Komisji Bezpieczeństwa Statutowo-Regulaminowej i Etyki Rady Miejskiej sprawozdań z jej działalności.

Jednakże w ocenie NIK, nieopracowanie i niewdrożenie do stosowania w Urzędzie odpowiednich procedur w zakresie sprawowania nadzoru nad prowadzonym przez Straż Miejską postępowaniem mandatowym, a szczególnie w zakresie dokonywania wpłat uzyskanych grzywien na rachunek dochodów budżetowych, mogło doprowadzić do utrudnienia nadzoru w powyższym zakresie. Należy jednak stwierdzić, że pomimo braku wspomnianych procedur, całość dochodów wynikających z grzywien wymierzonych w postępowaniu mandatowym oraz zaległości z powyższego tytułu wykazywano prawidłowo w urządzeniach finansowo-księgowych oraz w sprawozdaniach finansowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej sporządzanych przez Urząd.

Ponadto Urząd w latach 2008-2010 (do 30 kwietnia) nie przeprowadzał kontroli funkcjonowania Straży Miejskiej w zakresie wykonywania przez nią jej obowiązków ustawowych. W okresie tym nie przeprowadzono oraz nie zaplanowano przeprowadzenia w 2010 r. kontroli funkcjonowania Straży Miejskiej przez Audytora Urzędu. Jednakże należy zaznaczyć, że Urząd zrealizował w pełni wynikający z obowiązującego do końca 2009 r. art. 187 ustawy o finansach publicznych² obowiązek przeprowadzenia kontroli co najmniej 5% wydatków jednostki budżetowej, w badanym okresie Dział Budżetu i Kontroli Urzędu Miasta przeprowadził dwie kontrole Straży Miejskiej, które dotyczyły przestrzegania procedur kontroli, wstęp-

nej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych, dokonywania wydatków w 2008 r., wydatkowania środków z funduszu wynagrodzeń oraz wydatków osobowych niezaliczanych do wynagrodzeń.

3. Podstawowym obszarem działalności Straży Miejskiej było zapobieganie wykroczeniom przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji drogowej, tj. kontrola prędkości pojazdów (od 2009 r. przy pomocy fotoradaru) oraz kontrola przestrzegania zasad parkowania - 3699 ujawnionych wykroczeń, tj. 72,9% ogólnej liczby wykroczeń. Kolejną znaczącą pozycją było przeciwdziałanie wykroczeniom przeciwko ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w szczególności w zakresie egzekwowania zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych - 1236 wykroczeń, tj. 22,3% wykroczeń ogółem.

Ponadto Straż Miejska realizowała zadania z zakresu działalności profilaktyczno-edukacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w drodze do i ze szkoły, eliminowania zachowań agresywnych oraz zapobiegania sprzedaży alkoholu, wyrobów tytoniowych i środków odurzających nieletnim. I tak, Straż Miejska zrealizowała np. program edukacyjno – profilaktyczny „Z nami bezpieczniej”, w trakcie którego przeprowadzono zajęcia i pogadanki z 310 uczniami z 12 klas szkół podstawowych i gimnazjów oraz zorganizowano 4 festyny plenerowe. W programie edukacyjnym pn. „Razem przeciw zagrożeniom”, w którym wzięło udział ponad 350 uczniów, propagowano prospołeczne postawy uczniów nakierowane na współpracę ze Strażą Miejską w zakresie zapobiegania zachowaniom agresywnym i przemocy. Przeprowadzono także konkurs plastyczny „Bezpieczna droga do szkoły”, na który wpłynęło 461 prac z 14 placówek oświatowych z terenu Wałbrzycha. Ponadto Straż Miejska stale monitorowała i kontrolowała 22 placówki handlowe zlokalizowane w okolicach placówek oświatowych w zakresie zapobiegania sprzedaży alkoholu i wyrobów tytoniowych nieletnim.

4. W ocenie NIK prawidłowo rozpatrywane były przez Urząd i Radę Miasta skargi i interwencje mieszkańców Wałbrzycha dotyczące funkcjonowania Straży Miejskiej. I tak, w kontrolowanym okresie skierowanych zostało do Urzędu sześć skarg i trzynaście interwencji dotyczących działań Straży Miejskiej. Skargi stanowiły podstawę wszczęcia postępowań wyjaśniających, z których jedno potwierdziło zarzuty postawione przez skarżącego (w pięciu przypadkach zarzuty oddalono), zaś zdarzenia przedstawione w interwencjach, w sześciu

² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2005 r. nr 249 poz. 2104 – ze zm.)

przypadkach zostały potwierdzone i stały się podstawą do podjęcia czynności przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej.

W kontrolowanym okresie, w trakcie posiedzeń Rady Miejskiej, Radni zgłosili dziesięć interpelacji inspirowanych przez mieszkańców, dotyczących funkcjonowania Straży Miejskiej. Interpelacje dotyczyły m.in.: wzmocnienia służby patrolowej w miejscach niebezpiecznych, wzmocnienia nadzoru w okolicy placówek oświatowych oraz ściślejszej kontroli nad dystrybucją napojów alkoholowych. Problematyka wyszczególniona w interpelacjach stanowiła podstawę do podjęcia czynności przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej.

Uwagę NIK zwrócił fakt, iż dopiero we wrześniu 2009 r. uregulowana została w drodze pisemnego porozumienia współpraca Straży Miejskiej z Policją, gdzie ustalono zasady współpracy i wzajemnej pomocy w realizacji ustawowych zadań w zakresie utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednakże NIK podkreśla, że zgodnie z §3 ust. 1 rozporządzenia 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 straży³, porozumienia takie powinny być podpisane już z dniem wejścia w życie wspomnianego rozporządzenia, tj. od września 2004 r.

5. NIK negatywnie ocenia fakt, iż do końca 2008 r. w Urzędzie nie prowadzono ewidencji mandatów oraz windykacji należności z tytułu wymierzonych grzywien w wyniku błędnej interpretacji przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴. Działania w tym zakresie prowadziła Straż Miejska, co stanowiło naruszenie art. 19 § 2 ww. ustawy, ponieważ zgodnie z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2008 r., który rozstrzygnął spór pomiędzy Urzędem Skarbowym w Wałbrzychu a Urzędem Miasta, wskazując, iż organem właściwym do prowadzenia egzekucji należności z ww. tytułu jest Prezydent Miasta. Jednakże należy zaznaczyć, że dopiero w dniu 2 lutego 2009 r. Straż Miejska protokolarnie przekazała do Urzędu Miasta sprawy związane z prowadzeniem ewidencji i windykacji należności z mandatów.

Pozytywnie natomiast należy ocenić skuteczność windykacji należności prowadzonych w latach 2008-2009 z tytułu wystawionych przez Straż Miejską mandatów. W 2008 r., spośród mandatów wykazanych w ewidencji za ten rok, wyegzekwowano 3.324 mandaty karne o

³ Dz.U. nr 187, poz. 1943.

⁴ tj. Dz.U. nr 229 z 2005 r., poz. 1954 ze zm.

wartości 249.865,48 zł, co stanowiło odpowiednio 64,2% liczby mandatów ogółem oraz 51,8% wartości wymierzonych grzywien. Natomiast za 2009 r. wyegzekwowano 5721 mandatów o wartości 685.652,68 zł, co stanowiło odpowiednio 67,0% liczby mandatów ogółem i 65,6% wartości wymierzonych w postępowaniu mandatowym grzywien. Zrealizowane w badanym okresie dochody z tytułu grzywien wymierzonych w wyniku postępowania mandatowego (dochody łączne Straży Miejskiej z tytułu mandatów gotówkowych oraz Urzędu uzyskane w wyniku postępowania windykacyjnego) wykazane w sprawozdaniach Rb-27S wyniosły odpowiednio: 291.012,37 zł za 2008 r. oraz 876.260,45 zł za 2009 r. Próba badawcza dwudziestu należności ustalonych na podstawie analizy tytułów wykonawczych wykazała, że wyegzekwowano 90,0% tytułów wykonawczych. W pozostałych przypadkach obwinieni udokumentowali dokonanie dobrowolnej wpłaty należności. Wyegzekwowane należności odnotowano na kartach kontowych dłużników.

Jednakże, wg. stanu na dzień 30 kwietnia 2010 r., przedawnieniu uległo 225 mandatów karnych wystawionych przez Straż Miejską przed 2006 r. na kwotę 19.401,40 zł, a także umorzono grzywny z tytułu wystawionych 312 mandatów karnych na kwotę 37.249,40 zł. Jak wynikało z ustaleń kontroli, podstawową przyczyną przedawnienia mandatów był wzmiankowany spór pomiędzy Urzędem Skarbowym w Wałbrzychu a Urzędem Miasta w sprawie właściwości do prowadzenia egzekucji należności z ww. tytułu, co spowodowało wydłużenie czasu postępowania. Tym niemniej na wszystkie mandaty objęte kwotą 19.401,40 zł terminowo zostały wystawione tytuły wykonawcze celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Decyzje o umorzeniu dokonywane były na wniosek dłużników (1.300,00 zł), ze względu na emigrację (100,00 zł), zgony dłużników (8.599,40 zł), wymeldowanie w trybie administracyjnym (400,00 zł) oraz bezskuteczność egzekucji (m.in. brak możliwości ustalenia miejsca pobytu dłużnika, brak majątku – 26.850,00 zł). Wszystkie umorzenia należności poprzedzone były analizą prawną. Umorzeń bez stosownego uzasadnienia nie dokonywano.

6. NIK nie wnosi uwag co do realizacji wydatków budżetowych związanych z funkcjonowaniem Straży Miejskiej. Nie stwierdzono przekroczenia wielkości wydatków planowanych, które w stosunku do planu kształtowały się na poziomie 94,1% w 2008 r. (2.762.787,07 zł) i 99,8% w 2009 r. (2.899.563,21 zł). W kontrolowanym okresie podstawową pozycją mającą wpływ na wydatki związane z funkcjonowaniem Straży Miejskiej były wynagrodzenia i pochodne wynagrodzeń, które za lata 2008 i 2009 zamknęły się kwotami 2.360.619,33 zł i 2.417.134,94 zł, co stanowiło odpowiednio 85,4% i 83,4% wydatków Straży Miejskiej ogó-

łem. Pozostałe wydatki dotyczyły wydatków bieżących. Nie realizowano również wydatków o charakterze inwestycyjnym.

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

- 1. Zaplanowania i przeprowadzenia kontroli w zakresie działań ustawowych Straży Miejskiej.**
- 2. Objęcie szczególnym nadzorem działań windykacyjnych dotyczących należności z tytułu mandatów karnych wystawionych przez Straż Miejską, w celu eliminowania przypadków powodujących przedawnienie roszczeń.**
- 3. Podjęcie działań mających na celu ograniczenie i wyeliminowanie czynników powodujących umorzenie grzywien z tytułu wystawionych przez Straż Miejską mandatów karnych.**

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

Zgodnie z treścią art.61 ust.1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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