



**Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 3 sierpnia 2010 r.

**Pan  
Piotr Występski**

**Komendant  
Straży Miejskiej  
w Kłodzku**

LWR-4101-03-07/2010  
P/10/167

**Wystąpienie pokontrolne**

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Straż Miejską w Kłodzku, zwaną dalej „Strażą” lub „SM”, w zakresie funkcjonowania straży miejskich w latach 2008-2010 (do 31.03).

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Straży w okresie objętym kontrolą. Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie niewłaściwego wystawiania mandatów kredytowanych oraz przewlekłego kierowania wniosków do sądu o ukaranie sprawców wykroczeń, którzy odmówili przyjęcia mandatu.

Przyjętą ocenę ogólną uzasadniają oceny cząstkowe i uwagi zaprezentowane, jak niżej.

**1.** Straż powołana została uchwałą Rady Miasta w Kłodzku z dnia 5 czerwca 1991 r. W okresie od jej powstania do dnia 28 marca 2010 r., SM funkcjonowała w strukturze

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.;

Urzędu Miasta w Kłodzku, zwanym dalej „Urzędem”. Uchwałą dnia 28 stycznia 2010 r. Rada Miasta utworzyła z dniem 29 marca 2010 r. odrębną jednostkę budżetową pn. Straż Miejska w Kłodzku<sup>2</sup>, stanowiącą samorządową umundurowaną formację do ochrony porządku publicznego na terenie Kłodzka.

W ocenie NIK, Urząd (a od dnia 29 marca 2010 r. Gmina Miejska Kłodzko, zwana dalej „Miastem”) zapewnił odpowiednie warunki lokalowe i techniczne Straży do realizacji zadań w zakresie ochrony porządku publicznego. Komenda Straży zlokalizowana była w obiekcie Ratusza (siedziba Urzędu), a strażnicy posiadali na wyposażeniu niezbędny sprzęt, w tym, m.in. kajdanki, pałki obronne, ręczne miotacze gazowe<sup>3</sup>, radiotelefony, cyfrowe aparaty fotograficzne (2 szt.), rowery górskie (2 szt.), samochód służbowy.

2. Na koniec 2008 r., 2009 r. i I kw. 2010 r. w Straży zatrudnionych było, odpowiednio 11, 13 i 13 strażników oraz po 2 pracowników (strażników) obsługujących monitoring<sup>4</sup>. Kontrola wykazała, że wszyscy strażnicy spełniali podstawowe kryteria zatrudnienia określone w art. 24 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>5</sup>. Wg stanu na dzień 31 marca 2010 r., spośród 13 funkcjonariuszy Straży, 1 osoba legitymowała się wyższym wykształceniem, 11 średnim i 1 zawodowym<sup>6</sup>. Strażnicy ukończyli ponadto dodatkowe szkolenia, w tym m.in. w przedmiocie działań SM na rzecz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży (7 funkcjonariuszy), roli dzielnicowego straży gminnej (7 funkcjonariuszy), postępowania przy kontroli nieruchomości w zakresie obowiązków wynikających z prawa miejscowego o utrzymaniu czystości w gminie (7 funkcjonariuszy). Posiadali oni również wymagane badania lekarskie, przeprowadzone przez jednostki służby zdrowia wyszczególnione w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 1 września 2004 r. w sprawie zakresu, trybu i częstotliwości przeprowadzania badań lekarskich i psychologicznych osób ubiegających się o przyjęcie do służby oraz pełniących służbę w strażach gminnych, a także jednostek uprawnionych do przeprowadzania badań<sup>7</sup>.

3. Liczba ujawnionych wykroczeń przez Straż zwiększyła się z 1.112 w 2008 r. do 1.687 w 2009 r., tj. o 51,7%. Najczęściej, bo w 37,1% przypadków w 2008 r. i w 46,2 % w 2008 r., ujawnionymi wykroczeniami były czyny przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w

---

<sup>2</sup> ww. uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 15 marca 2010r. nr 46, poz. 696 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia;

<sup>3</sup> tzw. „pieprzówki” nie wymagające zezwolenia;

<sup>4</sup> bez pracowników administracyjnych;

<sup>5</sup> Dz.U. nr 123, poz. 779 ze zm.;

<sup>6</sup> strażnik był w trakcie uzupełniania wykształcenia średniego;

komunikacji, pomimo, iż Straż nie posiadała fotoradaru. W wykazanym okresie zmianie uległy proporcje pomiędzy działaniami prewencyjnymi i represyjnymi. Wskaźnik prewencji, liczony stosunkiem udzielonych pouczeń do ogólnej liczby wykroczeń zwiększył się bowiem z 36,9% w 2008 r. do 64,1% w 2009 r., natomiast wskaźnik represyjności, wyrażony relacją liczby nałożonych mandatów i wniosków o ukaranie złożonych do sądu w przypadku odmowy przyjęcia mandatu karnego do wykroczeń ogółem, uległ obniżeniu, odpowiednio z 63,1% do 40,7%. W konsekwencji wykazanego wzrostu działań prewencyjnych, w przedmiotowym okresie odnotowano spadek łącznej liczby oraz wartości ogółem nałożonych mandatów karnych, kolejno o 4,7% (z 702 do 669) i o 7,7% (z 52,7 tys. zł do 48,7 tys. zł).

Kontrola NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości przy wystawianiu mandatów karnych, co należy ocenić negatywnie. W oparciu o próbę kontrolną 148 mandatów kredytowanych z okresu wrzesień – listopad 2009 r.<sup>8</sup> (tj. 10,8% łącznej liczby nałożonych w latach 2008-2009), ustalono, że jakkolwiek we wszystkich przypadkach prawidłowo została określona grzywna za ujawnione wykroczenia, to jednak aż 115 (77,7%) badanych mandatów nie zawierało opisu wykroczenia, tj. elementu wymaganego §4 ust.1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>9</sup> (Dz.U. nr 20, poz. 201 ze zm.). Ponadto w przypadku 21 mandatów wystawionych na podstawie art. 54 kw<sup>10</sup> (tj. 65,8% nałożonych w ramach próby na ww. podstawie prawnej) oraz w przypadku 4 nałożonych na podstawie art. 97 kw<sup>11</sup> (100,0% mandatów w próbie wystawionych w oparciu o ww. podstawę) nie wskazano szczegółowej podstawy prawnej dokonanego wykroczenia.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki anulowania druków mandatów<sup>12</sup>, uchylania prawomocnych mandatów<sup>13</sup> lub zmiany wartości wymiaru ustalonej pierwotnie grzywny w drodze mandatu. Wszyscy funkcjonariusze Straży posiadali imienne upoważnienia (wydane przez Burmistrza Miasta Kłodzka) do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na terenie Miasta oraz upoważnienia do kontroli ruchu drogowego (wydane przez Komendanta Powiatowego Policji w Kłodzku). Obrót blankietami mandatów był ewidencjonowany w

---

<sup>7</sup> Dz.U. nr 205, poz. 2105;

<sup>8</sup> odcinek D formularza – dla organu podatkowego;

<sup>9</sup> Dz.U. nr 20, poz. 201 ze zm.);

<sup>10</sup> art. 54 kw – kto wykracza przeciwko wydanym z upoważnienia ustawy przepisom porządkowym o zachowaniu się w miejscach publicznych, podlega karze grzywny do 500 zł albo karze nagany;

<sup>11</sup> art. 97 kw. – kto wykracza przeciwko innym przepisom o bezpieczeństwie lub o porządku ruchu na drogach publicznych podlega karze grzywny do 3.000 zł albo karze nagany;

<sup>12</sup> np. z powodu błędnie wpisanych danych osobowych osoby ukaranej;

książce druków ścisłego zarachowania oraz okresowo rozliczany z Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim we Wrocławiu.

4. W latach 2008-2010 (do 31.03.) sporządzono i skierowano do sądu łącznie 26 wniosków o ukaranie sprawców wykroczeń, którzy odmówili przyjęcia mandatu karnego, z których tylko 2 (7,7% ) zostały skierowane w terminie do 30 dni od dnia popełnienia wykroczenia, 20 (76,9%) w terminie od 31 do 120 dni od popełnienia wykroczenia, a pozostałe 4 (15,4%) po upływie ponad 120 dni (w skrajnym przypadku wniosek skierowano po upływie aż 362 dni od wykroczenia). Należy zaznaczyć, iż ustawodawca nie określił terminu złożenia wniosku, jednakże w ocenie NIK, w przypadkach tych termin skierowania wniosków był zbyt długi, gdyż została naruszona zasada nieuchronności kary po popełnieniu wykroczenia. W wyjaśnieniach strażnik miejski odpowiedzialny za sporządzanie i kierowanie do sądu tych wniosków, jako przyczynę wykazanej zwłoki, wskazał przede wszystkim czasochłonne procedury ich sporządzania (konieczność pozyskania informacji o karalności sprawcy wykroczenia, przesłuchania dodatkowych świadków oraz funkcjonariusza Policji wchodzącego w skład patrolu ujawniającego wykroczenie). Z uwagi na fakt, iż SM nie dysponowała materiałem dowodowym z przeprowadzonych postępowań związanych ze sporządzaniem omawianych wniosków<sup>14</sup>, brak było możliwości dokonania w Straży weryfikacji rzetelności tych wyjaśnień.

5. W ocenie NIK, dyżurny SM i strażnicy prawidłowo dokumentowali wykonywane czynności, związane z realizacją przez Straż zadań administracyjno-porządkowych. Na podstawie próby kontrolnej obejmującej 135 zgłoszeń, które wpłynęły do SM we wrześniu 2009 r. (5,2% zgłoszeń w badanym okresie), ustalono, że w 105 przypadkach (77,8% próby) zgłoszenia dotyczyły zdarzeń wymagających interwencji strażników, natomiast w 30 pozostałych przypadkach (22,2% próby) zgłoszenia nie wymagały bezpośredniej interwencji strażników (m.in. awarie sieci wodno-kanalizacyjnych, gazowych).

Kontrola wykazała, iż w odniesieniu do zgłoszeń wymagających interwencji funkcjonariuszy Straży, w 94 przypadkach (89,5%) dyżurny przekazał informację o zgłoszeniu strażnikom pełniącym służbę patrolową oraz w 11 (10,5%) strażnikom pełniącym służbę w rejonie<sup>15</sup>. Przekazanie informacji o zdarzeniu strażnikom w patrolu, w przypadku 92 zgłoszeń - nastę-

---

<sup>13</sup> po pokwitowaniu ich odbioru przez osoby ukarane;

<sup>14</sup> materiał dowodowy z przeprowadzonych postępowań związanych z przygotowaniem badanych wniosków do Sądu (notatki służbowe z wykonanych czynności na miejscu zdarzenia, protokoły przesłuchań podejrzanych o popełnienie przekroczenia, protokoły przesłuchania świadków, informacje o karalności z Krajowego Rejestru Karnego, fotografie z miejsca zdarzenia) został w całości dołączony do przedmiotowych wniosków;

powało w czasie do 5 minut od otrzymania zgłoszenia, a w przypadku 2 pozostałych – na następny dzień od ich przyjęcia (dotyczyło zgłoszeń nie wymagających niezwłocznej interwencji). We wszystkich wykazanych przypadkach strażnicy pełniący służbę w patrolu informowali dyżurnego o godzinie i rezultacie zakończenia interwencji, co zostało odnotowane zarówno w ich notatnikach służbowych<sup>16</sup>, jak również w rejestrze prowadzonym przez dyżurnego Straży.

6. NIK pozytywnie ocenia współpracę SM z Policją, prowadzoną w oparciu o porozumienie zawarte w 1999 r. między Burmistrzem Miasta Kłodzka i Komendantem Powiatowym Policji w Kłodzku, pomimo stwierdzenia uchybień. Współpraca ta polegała głównie na wspólnym patrolowaniu miejsc publicznych, zabezpieczaniu imprez masowych, czy też na wymianie informacji związanych z bezpieczeństwem i ochroną porządku publicznego. Stwierdzone uchybienia dotyczyły rzetelności sporządzania sprawozdań z działalności i przekazywania ich ze zwłoką do Komendy Policji. Stwierdzono bowiem, iż w sprawozdaniu z działalności za 2009 r. zawyżono liczbę wniosków skierowanych do sądu o ukaranie sprawców wykroczeń oraz ze zwłoką dwóch dni od wymaganego terminu przekazano do KP Policji w Kłodzku sprawozdanie z działalności Straży za 2008 r., o którym mowa w art. 9a ust.1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>17</sup>.

Należy ponadto zaznaczyć, że w ramach nadzoru realizowanego przez Komendanta Głównego Policji<sup>18</sup>, Straż Miejska w dniu 22 października 2009 r. została skontrolowana przez Wydział Prewencji Komendy Powiatowej w Kłodzku. Stwierdzone w wyniku tej kontroli uchybienia<sup>19</sup> zostały wyeliminowane. Na uwagę zasługuje współpraca Straży Miejskiej z jednostkami i instytucjami realizującymi zadania dotyczące bezpieczeństwa, porządku publicznego i opieki socjalnej na terenie Miasta Kłodzka<sup>20</sup>. Jako zadawalający należy ocenić

---

<sup>15</sup> strażnicy pełniący służbę w rejonie podejmowali interwencję w dniu najbliższej służby w danym rejonie, następującym po przyjęciu zgłoszenia przez dyżurnego

<sup>16</sup> czas podjęcia interwencji przez patrol: w 85 przypadkach (90,4 %) - do 15 minut od otrzymania zgłoszenia od dyżurnego Straży oraz w 9 przypadkach (9,6 %) – do 30 minut od otrzymania zgłoszenia;

<sup>17</sup> Dz.U. nr 123, poz. 779 ze zm.;

<sup>18</sup> nadzór sprawowany na podstawie 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 straży (Dz.U. nr 187, poz. 1943 ze zm. – ww. rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24 grudnia 2009 r.);

<sup>19</sup> uchybienia dotyczyły: braku protokołów ze zniszczenia obrazu zdarzeń w miejscach publicznych zarejestrowanych w ramach prowadzonego monitoringu miasta; braku wydzielonego miejsca (szafy metalowej) do przechowywania ręcznych miotaczy gazu, będących na wyposażeniu Straży;

<sup>20</sup> ustalono na podstawie informacji: Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej; Ośrodka Pomocy Społecznej; Noclegowni (przysiliska dla bezdomnych); Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych; Jednostki Wojskowej nr 4161; Placówki Żandarmerii Wojskowej; Stacji Pogotowia Ratunkowego;

również stan panujący w Mieście w zakresie utrzymania czystości i porządku, utrzymania pomników i parków, przestrzegania ogólnie obowiązujących oraz lokalnych przepisów w tym przedmiocie, stan oznakowania dróg, w tym oznakowania prac prowadzonych w pasie drogowym, przestrzegania prawa o ruchu drogowym.

7. Za wystarczające należy uznać działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa eksploatacji dostępnej w SM bazy informacyjnej PESSEL oraz przetwarzanego zbioru danych osobowych pn. „Rejestr mandatów karnych i interwencji prowadzonych przez Straż Miejską”<sup>21</sup>, funkcjonujących w ramach systemów informatycznych Urzędu. Ustalono, że strażnicy korzystający z tych systemów (6 osób) posiadali wymagane zezwolenia oraz uprawnienia nadane przez administratora systemu. Jednakże należy zaznaczyć, iż od marca 2010 r. Straż Miejska jest samodzielną jednostką i zgodnie z postanowieniami art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>22</sup>, Pan Komendant powinien ustanowić administratora systemu, zarejestrować u Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) zbiory danych osobowych i opracować politykę bezpieczeństwa i zasady zarządzania bazą danych osobowych.

Po utworzeniu odrębnej jednostki budżetowej pn. Straż Miejska, Straż udzieliła jednego zamówienia (o wartości poniżej 14,0 tys. euro) na dostawę paliwa do samochodu służbowego w okresie kwiecień – grudzień 2010 r.<sup>23</sup> W ocenie NIK, dostawcę paliwa wyłoniono w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji i wybór najkorzystniejszej oferty, po uprzednim rozpoznaniu cenowym.

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

1. ***Sprawowanie skutecznego nadzoru nad prawidłowością wystawiania mandatów karnych.***
2. ***Skrócenie do niezbędnego minimum czasu pomiędzy odmową przyjęcia mandatu karnego przez sprawców wykroczeń, a kierowaniem wniosków do sądu o ukaranie tych sprawców.***

---

<sup>21</sup> przywołany rejestr mandatów i interwencji został zarejestrowany w GIODO w dniu 31 października 2000 r. (księga rejestrowa nr 036497);

<sup>22</sup> Dz.U. z 2002 r. nr 101, poz. 926 ze zm.

<sup>23</sup> w okresie poprzednim zamówienia publiczne na potrzeby Straży realizowane były przez Urząd Miasta w Kłodzku;

**3. Rzetelne sporządzanie sprawozdań z działalności Straży i ich przekazywanie Policji w terminie określonym w art. 9b ustawy o strażach gminnych.**

**4. Uregulowanie spraw związanych z prowadzeniem bazy danych osobowych zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tj. powołanie administratora systemu danych osobowych, zarejestrowanie w GODO posiadanych zbiorów danych osobowych oraz opracowanie polityki bezpieczeństwa i zasady zarządzania bazą danych osobowych.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie jednego 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 Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora NIK Delegatury 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.