



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.03.2022

Pan
Ryszard Brejza
Prezydent Miasta Inowrocławia
al. Ratuszowa 36
88-100 Inowrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/060 – Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Inowrocławia ¹ , al. Ratuszowa 36, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Brejza, Prezydent Miasta Inowrocławia ² , od 12 listopada 2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego. 2. Egzekwowanie nałożonych grzywien. 3. Nadzór nad obsługą mandatów karnych i współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą) ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
KontrolerKontroler	Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/36/2022 z 18 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej „Prezydent”.

³ Data zakończenia czynności kontrolnych 30 maja 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie opracowano i realizowano procedury dotyczące zasad współpracy z organami egzekucyjnymi. W zakresie dążenia do minimalizowania ryzyka dowolności postępowania, a także kryteriów stosowania poszczególnych środków oraz grzywien w formie mandatu karnego wobec sprawców wykroczeń w ramach prewencji opierano się na szkoleniu podstawowym funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich). Prawdłowo realizowano proces obsługi nałożonych grzywien jak również zadania w zakresie ochrony porządku i ładu publicznego, tj. podejmowano działania w celu ujawnienia sprawców wykroczeń, wykorzystując również miejski monitoring wizyjny. Monitorowano terminowość regulowania zobowiązań z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatu karnego przez strażników, podejmując działania windykacyjne. Rzetelnie prowadzono ewidencję należności z tytułu grzywien w drodze mandatu karnego, a działania związane z czynnościami zmierzającymi do odzyskania niezapłaconych kwot grzywien były prawidłowe i umożliwiały prowadzenia skutecznej ich egzekucji. Przedawnione należności odpisywano terminowo i systematycznie. Prezydent poprzez wyznaczone osoby prawidłowo sprawował nadzór, w tym nad procesem obsługi mandatów, co niwelowało ryzyko przedawniania się zobowiązań z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatu karnego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na wpisywaniu w formularzach mandatów karnych niepełnej podstawy prawnej, przekroczeniach wyznaczonych wewnętrznymi przepisami terminów na wysłanie upomnienia i wystawienie tytułu wykonawczego oraz braku odnotowywania w notatnikach służbowych okoliczności jakie przesądzały o stosowaniu wobec sprawców czynów zabronionych pouczeń.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Straż Miejska Inowrocławia⁷ funkcjonuje w strukturze organizacyjnej Urzędu. Jej siedzibę zlokalizowano w odrębnym budynku przy ul. Prezydenta Gabriela Narutowicza 60 w Inowrocławiu.

(akta kontroli str. 5-41)

W latach 2019-2021 SM zatrudniała odpowiednio: 33, 32 i 32 strażników⁸, w tym upoważnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego: 32, 31 i 31. Dodatkowo na stanowiskach administracyjnych zatrudniano: dwie, trzy i trzy osoby. Strażników obowiązywał całodobowy system pracy.

Zgodnie z Regulaminem Straży Miejskiej Inowrocławia⁹, Komenda Straży działała w oparciu o referaty, w tym Referat patrolowo-interwencyjny i Referat prewencji oraz

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dalej „SM” lub „Straż”.

⁸ Zatrudnionych na tej samej liczbie etatów

⁹ Zarządzenie Nr 62/2021 Prezydenta Miasta Inowrocławia z 18 marca 2021 r., dalej „Regulamin Straży”.

zespoły, w tym Zespół dyżurnych, Zespół ds. wykroczeń i profilaktyki oraz Zespół organizacyjny.

Czas pracy SM w Regulaminie organizacyjnym Urzędu określono następująco:

- pracownicy Zespołu dyżurnych wykonują zadania w równoważnym systemie czasu pracy;
- pracownicy Zespołu ds. wykroczeń i profilaktyki wykonują zadania przez siedem dni w tygodniu między godzinami 6.00 – 22.00, w wymiarze 8 godzin na dobę, zgodnie z rozkładem służb;
- Komendant, Zastępca Komendanta, Kierownik Referatu patroloво-interwencyjnego oraz pracownicy zatrudnieni w Referacie prewencji i Referacie patroloво-interwencyjnym Komendy Straży realizują powierzone zadania przez 7 dni w tygodniu, między godziną 6.00 danego dnia a godziną 6.00 w następnym dniu, w wymiarze 8 godzin na dobę, zgodnie z rozkładem służb.

Zgodnie z Regulaminem funkcjonowania monitoringu wizyjnego w mieście Inowrocław¹⁰ praca Operatora monitoringu na stanowisku realizowana była na podstawie grafików sporządzanych przez Kierownika Referatu patroloво-interwencyjnego SM (całodobowo).

(akta kontroli str. 5-41; 102; 107, 1130-1131)

W latach 2019-2021 wydatki poniesione na funkcjonowanie Straży ogółem wynosiły odpowiednio: 2 799,5 tys. zł, 2 974,8 tys. zł, 2.828,3 tys. zł, w tym na wynagrodzenia i pochodne odpowiednio: 2 191, 6 tys. zł (78,3%), 2 308,3 tys. zł (77,6%), 2 388,2 tys. zł (84,4%) oraz pozostałe wydatki: 607,9 tys. zł, 666,6 tys. zł, 440,1 tys. zł. W przeliczeniu na jednego strażnika wydatki te wynosiły odpowiednio: 84,8 tys. zł, 93,0 tys. zł i 88,4 tys. zł, a w przeliczeniu na jedno ujawnione wykroczenie: 0,7 tys. zł, 1,3 tys. zł oraz 0,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 107)

W kontrolowanym okresie strażnicy ujawnili 10 463 wykroczeń. W 2019 r. podjęli działania wobec sprawców 4 034 wykroczeń, z tego udzielili 2 363 pouczeń (58,6%), nałożyli 1 579 grzywien w formie mandatu karnego (39,1%) na łączną kwotę 121,2 tys. zł i skierowali do sądu 92 sprawy (2,3%).

W 2020 r. podjęli działania wobec sprawców 2 311 wykroczeń, z tego udzielili 1 087 pouczeń (47,0%), nałożyli 1 156 grzywien (50,0%) na łączną kwotę 86,7 tys. zł i skierowali do sądu 68 spraw (2,9%).

W 2021 r. podjęli działania wobec sprawców 4 118 wykroczeń, z tego udzielili 2 199 pouczeń (53,4%), nałożyli 1 849 grzywien (44,9%) na łączną kwotę 122,1 tys. zł i skierowali do sądu 70 spraw (1,7%).

Udzielone pouczenia dotyczyły głównie wykroczeń:

- przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji – 1 949 w 2019 r., 715 w 2020 r., 1 533 w 2021 r.;
- przeciwko urządzeniom użytku publicznego – odpowiednio: 169, 32, 178;
- wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – odpowiednio: 137, 42, 116;
- wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie - odpowiednio: 39, 43, 65.

Najwięcej kar w formie mandatów karnych nałożono z tytułu wykroczeń:

¹⁰ Zarządzenie Nr 200/2018 Prezydenta Inowrocławia z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie Regulaminu funkcjonowania Monitoringu Wizyjnego Miasta Inowrocławia.

- przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji – odpowiednio: 385,139, 395;
- przeciwko urządzeniom użytku publicznego – odpowiednio: 287, 232, 279;
- przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu – odpowiednio: 221, 253, 78;
- wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi – odpowiednio: 461, 362, 751.

(akta kontroli str. 111-112)

Komendant SM w sprawie stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego niż pouczenia (określonych w art. 41 k.w.¹¹) i ich skali, podał że katalog środków oddziaływania wychowawczego obejmuje: pouczenie, zwrócenie uwagi i ostrzeżenie. Z uwagi na to, że środki te są praktycznie synonimami, co do których można mieć wątpliwości, czym różnią się między sobą, funkcjonariusze Straży, co do zasady stosują pouczenia, gdyż wydaje się, że jest to pojęcie najszersze, które zarówno wskazuje na to, jakie wykroczenie zostało w danej chwili ujawnione, dlaczego funkcjonariusz odstąpił od ukarania grzywną na rzecz środka oddziaływania wychowawczego oraz zawiera swoistą przestrożę, że kolejne takie zachowanie sprawcy może w przyszłości skutkować ukaraniem go mandatem karnym. Jednocześnie w niektórych przypadkach stosowano zawiadomienie zakładu pracy lub organizacji społecznej, której członkiem był sprawca wykroczenia. W przeszłości w Straży stosowano zawiadomienie o wykroczeniu szkoły sprawcy, a także w przypadku osób pomiędzy 17 a 18 rokiem życia, mogących odpowiadać za wykroczenia, ale pozostających pod władzą rodzicielską, poinformowanie o ich zachowaniu rodziców lub opiekunów.

W sprawie stosowania pouczeń Komendant SM wskazał, że priorytetowe traktowanie środków oddziaływania wychowawczego jest niejako przeciwwagą nadmiernie rygorystycznego wykorzystywania formuły prawa wykroczeń do karania sprawców niektórych ich kategorii. Wiele wykroczeń narusza bezpieczeństwo i porządek publiczny, ale nie zawsze w stopniu wymagającym karania, a w zakresie możliwym do poprzestania na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego. W szczególności wydaje się dotyczyć straży miejskich, które powinny zachować zasadę swojej służebnej roli wobec społeczności lokalnych. Perspektywa reperowania finansów państwowych oraz samorządowych poprzez wpływy z grzywien w sposób niedopuszczalny przysłania podstawowe standardy prawa wykroczeń, wśród których istotne miejsce zajmuje zasada preferencji pozakarnych środków reakcji na wykroczenia.

(akta kontroli str. 111-112)

W powyższej sprawie Prezydent podał, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o strażach gminnych¹² nadzór nad działalnością straży w zakresie: wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12 tej ustawy i w zakresie ewidencji, o której mowa w art. 9a ust. 1 tej ustawy – sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. W art.12 ww. ustawy zostały określone uprawnienia strażników gminnych, a nie organów wykonawczych gminy. W świetle art.12 ust.1 pkt 1 i 4 tej ustawy strażnik ma prawo do: udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego lub nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Należy podkreślić, że ustawodawca w art. 33 k.w.

¹¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r., poz. 2008 ze zm.), dalej: „k.w.”

¹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. 2021 r. poz. 1763), dalej „ustawa o strażach gminnych”.

wymienił katalog okoliczności łagodzących i obciążających, które muszą być wzięte pod uwagę przy karaniu za ujawnione wykroczenia. Zatem tylko strażnik będący na miejscu zdarzenia jest w stanie w miarę obiektywnie ocenić zasadność zastosowania w konkretnej sprawie środków oddziaływania wychowawczego czy też wdrożenie postępowania mandatowego. Wskazać należy, że w świetle przywołanych przepisów, to funkcjonariusz SM decyduje, jaki rodzaj środka, reakcji zastosuje w konkretnym przypadku wobec sprawcy wykroczenia. Prezydent nie posiada jakichkolwiek kompetencji do nadzorowania działań funkcjonariuszy SM w zakresie korzystania przez nich z tych uprawnień, w tym korzystania przez nich z prawa do udzielania pouczeń. Tę sferę kompetencji Straży objęto nadzorem wojewody. Wobec tego Prezydent nie jest uprawniony do opiniowania, czy też dokonywania oceny zasadności stosowania przez funkcjonariuszy straży miejskiej poszczególnych środków reakcji wobec sprawców wykroczeń. Prezydent nie sprawuje również nadzoru nad prowadzeniem przez straż miejską ewidencji wyników działań straży. Wskazać jednak należy, że nawet gdyby taki nadzór nad tą ewidencją sprawował, to i tak nie zawiera ona informacji dotyczących okoliczności i przyczyn zastosowania przez funkcjonariuszy straży miejskiej konkretnych środków reakcji wobec sprawców wykroczeń.

(akta kontroli str. 569-572)

1.2. Pracę SM określał Regulamin Straży nadany przez Prezydenta zarządzeniem nr 62/2021 z dnia 18 marca 2021 r. Poprzedni Regulamin obowiązywał od 2010 r.¹³.

(akta kontroli str. 34-42; 65-79)

W Urzędzie nie przyjęto formalnych rozwiązań dotyczących niwelowania ryzyka dowolności i uznaniowości postępowania strażników.

Komendant Straży podał, że w celu zniwelowania ryzyka dowolności i uznaniowości postępowania strażników miejskich nie wprowadzono wytycznych lub wewnętrznych procedur na wzór tych, które funkcjonują w Policji, zawierających przesłanki uzasadniające zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego, a także nie objęto strażników szkoleniem w tym zakresie. Wskazał, że trzeba uwzględnić fakt, że nie istnieje taki podmiot, jak Komenda Główna Straży Miejskich. Komendant Główny Policji wydając wytyczne w sprawie wykonywania przez Policję niektórych czynności w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, jako organ centralny i przełożony ponad 100 tys. policjantów skierował je do podległej grupy zawodowej w celu ich stosowania na terenie całego kraju. Straże Miejskie i Gminne posiadają zupełnie odmienny schemat organizacyjny, nie są podmiotami zarządzanymi centralnie, podlegają Prezydentom, Burmistrzom czy też Wójtom Gmin na terenie, których zostały powołane. Z tego też względu opracowywanie przez poszczególne Straże Miejskie czy też Gminne wytycznych odnośnie analizowanego zagadnienia mogłoby spowodować sytuację, że na terenie kraju strażnikom narzucane byłyby procedury, które na terenie jednej gminy wskazywałyby na zasadność stosowania środków oddziaływania wychowawczego, a w innych na zastosowanie postępowania mandatowego. Zasadnym w tym momencie jest wskazanie, że to ustawodawca w art. 33 k.w. wymienił katalog okoliczności łagodzących i obciążających, które muszą być wzięte pod uwagę przy karaniu za ujawnione wykroczenia, a tylko strażnik będący na miejscu zdarzenia jest w stanie w miarę obiektywnie ocenić zasadność zastosowania w konkretnej sprawie środków oddziaływania wychowawczego czy też wdrożenie postępowania mandatowego. Program szkolenia podstawowego strażników

¹³ Zarządzenie Prezydenta NR 36/2010 z dnia 12 lutego 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej Inowrocławia.

miejskich został przygotowany w oparciu o załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich)¹⁴, które obejmuje zagadnienia z zakresu prawa wykroczeń i stosowania postępowania mandatowego¹⁵. Program szkolenia podstawowego jest wystarczający do właściwego przygotowania funkcjonariuszy Straży w celu oceny, czy w danym przypadku należy stosować postępowania mandatowe czy też środki oddziaływania wychowawczego. Dodał, że na postępowanie strażników miejskich w Inowrocławiu w zakresie stosowania postępowania mandatowego lub środków oddziaływania wychowawczego nie wpływają skargi od obywateli.

(akta kontroli str. 80-86)

W związku z funkcjonowaniem systemu informatycznego eMandat w Straży realizowano procedurę rejestrowania pouczeń, przypadków zwrócenia uwagi, ostrzeżeń lub zastosowania innych środków oddziaływania wychowawczego wobec sprawców wykroczeń, o czym mowa w art. 41 k.w.

Kierownik Referatu patrolowo-interwencyjnego podał, że wprowadzono zasadę ewidencjonowania w systemie informatycznym eMandat wszystkich wykroczeń, a tym samym wszystkich sprawców bez względu na rodzaj zakończenia postępowania w sprawie o wykroczenie. W zakresie mandatów karnych jak i spraw kierowanych do sądu nie istniał problem z rejestrowaniem danych osób ukaranych – każdorazowo po zakończonej służbie dany strażnik zdaje dyżurnemu odcinek mandatu karnego bądź materiały związane z odmową jego przyjęcia, które są wpisywane do systemu. W przypadku zakończenia postępowania w trybie art. 41 k.w. (m.in. zastosowaniu pouczenia) faktycznie istniał jedynie element danych liczbowych zastosowania tego środka oddziaływania wychowawczego. W celu ujęcia w systemie teleinformatycznych danych sprawców wykroczeń, wobec których zastosowano m.in. pouczenie opracowana została procedura zdawania do dyżurnego przez strażników po zakończonej służbie „karty rejestracyjnej pouczenia”. Dane te są również ujęte w notatnikach służbowych prowadzonych przez strażników. Na podstawie tych kart dyżurny Straży Miejskiej wprowadza do systemu dane osób pouczonej, które następnie po merytorycznym sprawdzeniu przez przełożonych są fizycznie niszczone. Dane te są pomocne przy podejmowaniu przez strażników decyzji w zakresie zastosowania formy sankcji karnej wobec sprawców wykroczeń ujawnianych w następnych okresach. Wszyscy strażnicy realizujący zadania na terenie miasta mogą przez całą dobę łączyć się poprzez środki łączności bezprzewodowej z dyżurnym w celu sprawdzenia, czy wobec danej osoby, która popełniła wykroczenie były w okresach poprzednich podejmowane czynności w związku z popełnionym wykroczeniem bez względu na sposób ich zakończenia (mandat karny, pouczenie, skierowany wniosek do sądu).

(akta kontroli str. 127-129)

1.3. Zarządzeniem Nr 152/2016 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 2 sierpnia 2016 r. ustalono procedury postępowania z mandatami karnymi w Urzędzie Miasta

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 1511.

¹⁵ Moduł JM.02 w podrozdziale JS.01 i JS.02 przewiduje ogółem 40 godzin szkolenia dotyczącego części ogólnej i szczególnej prawa karnego materialnego i prawa wykroczeń. Ponadto moduł JM.06 zapewnia 45 godzin szkolenia w zakresie ujawniania sprawców wykroczeń oraz prowadzenia czynności w sprawach o wykroczenia, gdzie 9 godzin przewidzianych w podrozdziale JS.02 dotyczy postępowania mandatowego.

Inowrocławia¹⁶. Zadania związane z obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego realizują Straż oraz Wydział Budżetowo-Finansowy Urzędu.

W rozdziale V zarządzenia zapisano m.in., że Straż prowadzi ewidencję mandatów karnych w systemie informatycznym e-Mandat¹⁷, co stanowi przypis nałożonych mandatów w Wydziale Budżetowo-Finansowym - Referacie Dochodów Budżetowych. Ewidencja księgowa odbywa się w systemie informatycznym e-Mandat i FKP+¹⁸. Referat Dochodów budżetowych prowadzi kontrolę terminowości wpłat; wystawia upomnienia w terminie nie późniejszym niż 60 dni od daty uprawomocnienia się mandatu; podejmuje czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawia tytuły wykonawcze w przypadku braku wpłaty należności w terminie nie później niż 150 dni od daty uprawomocnienia się mandatu; na bieżąco monitoruje realizację tytułów wykonawczych przekazanych do egzekucji, np. poprzez okresowe kierowanie pism z zapytaniem o postęp w prowadzonej egzekucji do urzędów skarbowych, co ma przeciwdziałać przedawnieniu należności; na bieżąco aktualizuje tytuły wykonawcze np. w przypadku dokonania częściowej wpłaty w kasie lub na rachunek bankowy Urzędu; dokonuje zwrotu nadpłat.

Zakres obowiązków wyznaczonego pracownika Wydziału Finansowo-Budżetowego obejmował m.in. księgowanie i prowadzenie windykacji należności z tytułu mandatów, wystawienie upomnienia, wezwania do zapłaty i tytuły wykonawcze, prowadzenie ich ewidencji i aktualizację, występowanie do organu egzekucyjnego o udzielenie informacji o sposobie załatwiania wniosków egzekucyjnych.

W Wydziale do realizacji powyższych zadań został wyznaczony jeden pracownik, który otrzymał odpowiedni zakres czynności, który obejmował m.in. księgowanie i prowadzenie windykacji należności z tytułu mandatów, wystawienie upomnienia, wezwania do zapłaty i tytuły wykonawcze, prowadzenie ich ewidencji i aktualizację, występowanie do organu egzekucyjnego o udzielenie informacji o sposobie załatwiania wniosków egzekucyjnych.

W Komendzie Straży ewidencją mandatów karnych w systemie e-Mandat zajmowali się dyżurni. Nadzór nad poprawnością wprowadzania danych do systemu sprawował Kierownik Referatu Patrolowo-Interwencyjnego.

(akta kontroli str. 87-100; 124-126; 236-246)

1.4. Wszyscy strażnicy SM, zgodnie z art. 25 ustawy o strażach gminnych odbyli kurs podstawowy dla strażników gminnych (miejskich).

Ponadto strażnicy odbywali szkolenia w zakresie zadań strażnika miejskiego¹⁹. Tematyka szkoleń dodatkowych nie obejmowała okoliczności popełnienia czynu lub

¹⁶ Instrukcja w sprawie prowadzenia i rozliczania mandatów karnych w Urzędzie, określała następujące zagadnienia: przepisy ogólne (rozdział I), tryb postępowania mandatowego (rozdział II), wypisywanie mandatów karnych i ich ewidencję (rozdział III), zasady postępowania z mandatami anulowanymi (rozdział IV), ewidencję księgową i windykację należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych (rozdział V), przedawnienie zaległości i likwidacja nadpłat (rozdział VI), dokumentację mandatową (rozdział VII), postępowanie w przypadku utraty bloczków mandatów karnych (rozdział VIII), inwentaryzację bloczków mandatów karnych (rozdział IX).

¹⁷ System informatyczny firmy EM SOFTWARE S.C. z Radomska, opisany w powołanym wyżej zarządzeniu Prezydenta Miasta Inowrocławia w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości i na str. 53.

¹⁸ Program informatyczny do księgowania firmy Sp. z o.o. Sp. K. z Gdańska, opisany w powołanym wyżej zarządzeniu Prezydenta Miasta Inowrocławia w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości na str. 51-52, 86-87).

¹⁹ Liczba szkoleń w odniesieniu do jednego strażnika wynosiła od jednego do siedmiu. Tematyka szkoleń, w których brali udział strażnicy SM to np. „Seminarium szkoleniowe straży miejskich połączone z praktyczną wymianą doświadczeń”; „Szkolenie z zakresu kształtowania bezpiecznych przestrzeni /Poprawa bezpieczeństwa społeczności lokalnych poprzez szkolenie zapewniające właściwą organizację i kształcenie przestrzeni publicznej/”; „Postępowanie administracyjne według KPA”; szkolenie dla „Dzielnicowych/Rejonowych Straży Gminnej”; „Efektywna organizacja czasu na stanowisku pracy – zarządzanie czasem”; „Prawne i psychologiczne

zachowania sprawcy, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego.

(akta kontroli str. 109-110; 115-116)

W powyższej sprawie Komendant podał, że Funkcjonariusze SM w trakcie szkolenia podstawowego w Studium Szkolenia Specjalistycznego Służb Mundurowych w Gdańsku w sposób kompleksowy przygotowani są do pełnienia powierzonych obowiązków. Szkolenie zakończone jest stosownym egzaminem, które potwierdza nabyte umiejętności i wiedzę specjalistyczną niezbędną do podejmowania czynności służbowych. Podkreślił, że program szkolenia podstawowego jest wystarczający do właściwego przygotowania funkcjonariuszy Straży Miejskiej w celu oceny, czy w danym przypadku należy stosować postępowania mandatowe czy też środki oddziaływania wychowawczego.

(akta kontroli str. 336-386)

Przeprowadzone z udziałem czterech funkcjonariuszy SM badanie ankietowe²⁰ wykazało, że:

- do przesłanek wpływających na sposób reakcji (formę zastosowanego środka w postaci upomnienia lub mandatu karnego) strażników na ujawniane wykroczenia w jednostce można zaliczyć: wielokrotność ukarania sprawcy za podobne wykroczenie, zachowanie sprawców (np. czy sprawca ma świadomość popełnionego błędu, czy też nie), miejsce popełnienia wykroczenia (np. czy to jest Park Solankowy, czy też miejsce bardziej ustronne), uwarunkowanie czy interwencja wynika z własnej inicjatywy strażnika, czy jest wynikiem zgłoszenia (np. zgłoszeń dokonują mieszkańcy osiedli, zarządcy nieruchomości);
- jako okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia funkcjonariusze podali: uznanie przez mieszkańców danej kategorii wykroczeń jako uciążliwa, powodowanie zgorszenia, zaśmiecanie terenu wokół miejsc spożywania alkoholu, spełnianie potrzeb fizjologicznych, utrudnianie korzystania z infrastruktury miejskiej (np. przystanków autobusowych), demoralizację dzieci i młodzieży, używanie wulgaryzmów;
- strażnicy nie dostrzegali ewentualnych problemów w toku realizacji codziennych obowiązków związanych z ujawnianiem wykroczeń;
- nie widzieli także potrzeby wprowadzenia precyzyjnych wytycznych regulujących zasady stosowania pouczenia lub mandatu;
- jako źródło wiedzy teoretycznej w zakresie zagadnień stosowania pouczeń lub mandatów podali szkolenie w ramach kursu podstawowego;

aspekty przemocy w rodzinie w kontekście pracy strażnika miejskiego”; „Kurs w zakresie umiejętności posługiwania się pałąką typu TONFA”; Praktyczna obsługa fotoradaru FOTORAPID”; Szkolenie okresowe osób kierujących pracownikami; „Nadzór nad czynnościami funkcjonariuszy straży gminnych/miejskich/ w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz rola oskarżyciela publicznego”; „Użytkowanie fotoradarów oraz zmiany w przepisach z zakresu ruchu drogowego”; „Obowiązki jednostek samorządu terytorialnego dotyczące zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami na gruncie ustawy z 19 lipca 2019 r. – jak monitorować dostępność”; „Repetytorium wiedzy dla strażników miejskich”; „Obsługa klienta trudnego i roszczeniowego”; „Szkolenie w zakresie ruchu drogowego”; Kurs udzielania pierwszej pomocy”; „Współczesna profilaktyka uzależnień i procedury wczesnej interwencji w procesy używania, nadużywania i uzależnień”; „Pobieranie próbek odpadów paleniskowych w ramach prowadzonych czynności kontrolnych przeprowadzanych przez straże miejskie i gminne oraz pracowników samorządowych”; Kurs podstawowy dla kierowców pojazdów uprzywilejowanych lub pojazdów przewożących wartości pieniężne”; „Szkolenie strażników pełniących służbę patrolową i podejmujących interwencje wobec osób będących pod wpływem alkoholu lub innego środka odurzającego, chorych psychicznie, agresywnych bądź niebezpiecznych”; „Kurs pedagogiczny dla wykładowców i instruktorów pozaszkolnych form oświatowych”.

²⁰ Ankieta dotyczyła ujawnionych wykroczeń z art. 43¹ ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

- jakość wiedzy i szkolenia teoretycznego na kursach podstawowych strażnicy ocenili jako wysoką, wystarczającą i przydatną w pracy „na ulicy”;
- trzech funkcjonariuszy biorących udział w ankiecie nie widziało potrzeby dodatkowych szkoleń w zakresie nakładania grzywien i stosowania pouczeń; jeden podał, że dodatkowe szkolenia, kursy w tej tematyce, dla strażników z pewnym stażem pracy są wskazane.

(akta kontroli str. 573-577)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność prowadzoną w Urzędzie w zakresie organizacji procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego. Jednostka funkcjonowała w oparciu o przepisy powszechnie obowiązujące i wewnętrzne: Regulamin Straży, Regulamin monitoringu wizyjnego, a także instrukcje wprowadzające rozwiązania organizacyjne pozwalające zapewnić bieżące przekazywanie informacji o liczbie i kwotach nałożonych grzywien w formie mandatu karnego. Określono osoby i komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich obsługę, wskazano zakres zadań do realizacji w ramach współpracy z komórką realizującą zadania w imieniu wierzyciela.

OBSZAR

2. Egzekwowanie nałożonych grzywien

Opis stanu
faktycznego

2.1. Straż obsługiwała monitoring wizyjny i wykorzystywała go do realizacji swych zadań, w tym kierowała patrole na ujawnione miejsce popełnienia wykroczeń oraz wykorzystywała informacje uzyskane w toku obserwacji oraz zarejestrowane obrazy zdarzeń w celu ukarania sprawców. W kontrolowanym okresie liczba zdarzeń przekazanych przez funkcjonariusza obsługującego stanowisko monitoringu wizyjnego do weryfikacji na miejscu przez patrol wynosiła 1 156²¹. Ponadto w latach 2019-2021 do Komendanta SM od uprawnionych organów (np. Policja, Żandarmeria Wojskowa) wpływały wnioski celem zabezpieczenia nagrań w związku z prowadzonymi postępowaniami, czynnościami wyjaśniającym w związku z wykroczeniami lub przestępstwami. Liczba takich wniosków wynosiła 500, w tym w 2019 r. – 165; w 2020 r. – 148 i w 2021 r. – 187.

Na okoliczność zaobserwowania lub zarejestrowania obrazu zdarzeń naruszających porządek prawny operator informował: dyżurnego Straży, dyżurnego Komendy Miejskiej Policji lub inne właściwe służby odnotowując ten fakt w dokumentacji. Liczba spraw przekazanych w tym trybie Policji wynosiła 47, w tym w 2019 r. - 29; w 2020 r. – 12 i w 2021 r. – 6.

Wartość środków trwałych wykorzystywanych przez stanowisko monitoringu wizyjnego wynosiła w 2019 r. – 1 529,1 tys. zł; w 2020 r. i 2021 r. – 1 672,0 tys. zł²². Koszt funkcjonowania monitoringu miejskiego w kontrolowanym okresie, z uwzględnieniem wynagrodzeń, wynosił odpowiednio: 150,9 tys. zł, 182,6 tys. zł oraz 221,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 108; 113; 400-401)

W sprawie kosztów poniesionych na działalność monitoringu Komendant podał, że obsługą monitoringu miejskiego zajmują się dwie osoby – pracownik cywilny Straży

²¹ Obsługa monitoringu wizyjnego nie ewidencjonowała informacji dotyczących liczby zdarzeń przekazanych SM w celu prowadzenia postępowania mandatowego (trudno na tym etapie określić w jaki sposób postępowanie się zakończy), liczby spraw zakończonych, sposobu zakończenia działań wyjaśniających (pouczenie, mandat, wniosek do sądu lub inny sposób).

²² Ewidencja księgowa nie pozwalała wyodrębnić rocznych kosztów utrzymania i obsługi monitoringu wizyjnego.

Miejskiej i funkcjonariusz Straży Miejskiej. Z ustaleń poczynionych w Wydziale Finansów Urzędu wynikało, że łączny koszt utrzymania dwóch w/w stanowisk pracy w roku 2021 wyniósł 150,5 tys. zł. Niemożliwe były natomiast do oszacowania koszty energii elektrycznej pobieranej w budynku Straży przez monitory i serwery przeznaczone do obsługi monitoringu, gdyż urządzenia te nie posiadały odrębnych podliczników energii. Przyjąć można, że roczne koszty funkcjonowania monitoringu miejskiego w roku 2021 wyniosły 221,3 tys. zł (bez kosztów energii elektrycznej niezbędnej do funkcjonowania monitorów i serwerów).

(akta kontroli str. 336-386)

2.2. Badanie losowo wybranych 30 spraw dotyczących udzielenia pouczenia sprawcy za wykroczenie z art. 43¹ ust. 1²³ ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²⁴ wykazało, że: we wszystkich przypadkach w notatnikach służbowych strażników odnotowywano: dane osobowe sprawcy, datę, godzinę, podstawę prawną ujawnionych wykroczeń, miejsce zdarzenia. Funkcjonariusze odnotowywali także czy interwencja miała źródło z inicjatywy własnej czy też była podejmowana na polecenie dyżurnego²⁵. W notatnikach służbowych nie odnotowywano jednak przesłanek, które zadecydowały zastosowaniu pouczeń, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 122-123)

2.3. Badaniu poddano 30 przypadków ukarania mandatem karnym sprawcy za takie samo wykroczenie, jak opisane w pkt 2.2. We wszystkich przypadkach: grzywnę nałożyli odpowiednio upoważnieni do tego strażnicy, okoliczności czynów zostały przez nich udokumentowane, a sporządzone formularze mandatu zawierały wymagane elementy, w tym: wysokość nałożonej grzywny, oznaczenie rodzaj mandatu, informacje dotyczące ukaranego, określenie zachowania stanowiącego wykroczenie, czas i miejsce jego popełnienia, numer służbowy funkcjonariusza, datę nałożenia mandatu oraz jego podpis. Podana kwalifikacja prawna była jednak niepełna, ponieważ nie zawierała nazwy aktu prawnego, którego przepis został naruszony, co szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

W latach 2019-2021 do sądów skierowano odpowiednio: 91, 68 i 70 wniosków o ukaranie sprawców czynów niedozwolonych. W 91, 67 i 68 sprawach sądy uznały winę sprawców i ukarały ich za naruszenie prawa²⁶.

(akta kontroli str. 117-119)

2.4. W latach 2019-2021 liczba ujawnionych wykroczeń w przypadku, których strażnicy zastosowali wobec sprawcy mandat karny wynosiła odpowiednio 1 579, 1 156, 1 849 (razem 4 584), natomiast kwota grzywien nałożonych i zaewidencjonowanych w poszczególnych latach: 121,2 tys. zł, 86,7 tys. zł, 122,2 tys. zł (razem 330,1 tys. zł).

Stan zapłaconych należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego wynosił na koniec lat 2019-2021 odpowiednio 88,1 tys. zł, 56,6 tys. zł, 76,2

²³ Kto spożywa napoje alkoholowe wbrew zakazom określonym w art. 14 ust. 1 i 2a-6 albo nabywa lub spożywa napoje alkoholowe w miejscach nielegalnej sprzedaży, albo spożywa napoje alkoholowe przyniesione przez siebie lub inną osobę w miejscach wyznaczonych do ich sprzedaży lub podawania, podlega karze grzywny.

²⁴ Dz. U. z 2021 r., poz. 1119 ze zm.

²⁵ 16 interwencji z własnej inicjatywy i 14 z polecenia dyżurnego.

²⁶ W jednym przypadku w 2019 r. zapadł wyrok uniewinniający. Ponadto w trzech przypadkach (jeden w 2020 r. i dwóch w 2021 r.) sprawy zostały umorzone.

tys. zł (razem 220,9 tys. zł). Stan zaległości z powyższego tytułu wynosił odpowiednio: 48,5 tys. zł, 43 tys. zł oraz 58,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 105; 111-112)

2.5. W okresie objętym kontrolą Prezydent zarządzeniami określił zasady (politykę) rachunkowości w Urzędzie Miasta Inowrocławia²⁷. Dodatkowo, zarządzeniem Prezydent ustalił procedurę postępowania z mandatami karnymi w Urzędzie.

Zakres obowiązków wyznaczonego pracownika Wydziału Finansowo-Budżetowego obejmował m.in.: księgowanie i prowadzenie windykacji należności z tytułu mandatów, wystawienie upomnienia, wezwania do zapłaty i tytułu wykonawczego, prowadzenie ich ewidencji i aktualizację, występowanie do organu egzekucyjnego o udzielenie informacji o sposobie załatwiania wniosków egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 87-100; 124-126; 236-246)

Ewidencję księgową mandatów karnych prowadzono, zgodnie z zasadami (polityką) rachunkowości, na koncie bilansowym 221 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, tj. na koncie syntetycznym księgi głównej oraz kontach analitycznych i kontach szczegółowych ksiąg pomocniczych w korespondencji głównie z kontem 130: (130/221) wpłaty, (221/130) zwroty oraz z kontem 720: (221/720) przypis, (720/221) odpis. Księgowaniu na koncie 221 podlegała zarówno należność główna jak i koszty upomnienia. Przypisy kosztów upomnienia były księgowane do wysokości kosztów wpłaconych²⁸. Stan zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego według stanu na koniec lat 2019-2021 wynosiły odpowiednio: 106,8 tys. zł, 112,1 tys. zł, 122,0 tys. zł.

akta kontroli str. 105, 1167-1175)

2.6. Badanie 50 spraw związanych z nałożonymi grzywnami w formie mandatu karnego wykazało, że nie podejmowano działań informacyjnych, a w każdej sprawie zostało wysłane upomnienie oraz wystawiony tytuł wykonawczy.

Liczba dni od upływu terminu do zapłaty mandatu do wysłania upomnienia wynosiła od sześciu do 141²⁹. W jednym przypadku, w którym okres ten wynosił 141 dni, przekroczono termin określony w rozdziale V ust. 3 lit. „b” Instrukcji w sprawie prowadzenia i rozliczania mandatów karnych w Urzędzie Miasta Inowrocławia. Okres od upływu terminu do zapłaty mandatu do wystawienia upomnienia wynosił od sześciu do 141 dni, a termin wystawienia tytułu wykonawczego od 30 do 195 dni od wystawienia upomnienia. Szczegółowe ustalenia zawarto w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 120-121)

2.7. Należności z tytułu mandatów karnych za lata 2016-2018, które uległy przedawnieniu wynosiły 70 tys. zł, w tym odpowiednio: 17,2 tys. zł, 23,9 tys. zł, 28,9 tys. zł. Należności przedawnione za 2016 r. odpisano w 2019 r. w dniach: 18 lutego –

²⁷ Zarządzenia Prezydenta Miasta Inowrocławia: Nr 101/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie określenia polityki rachunkowości oraz zakładowych planów kont dla budżetu Miasta Inowrocławia i Urzędu Miasta Inowrocławia; Nr 199/2019 z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości; Nr 117/2020 z dnia 26 marca 2020 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości; Nr 179/2020 z dnia 2 lipca 2020 r. zmieniające zarządzenie Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 19 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości; Nr 192/2020 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 13 lipca 2020 r. zmieniające zarządzenie Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 2 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości; Nr 153/2021 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad (polityki) rachunkowości.

²⁸ Zweryfikowano na próbie z marca 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

²⁹ W badanej próbie wystąpiły dwie należności przekraczające 10-krotność kosztów upomnienia, a upomnienia zostały wysłane niezwłocznie (21 dni od wystawienia mandatu).

650,88 zł; 25 marca – 1 880,00 zł; 18 kwietnia – 2 050,00 zł; 28 maja 3 500,00 zł; 24 czerwca - 1 932,60 zł; 29 lipca – 1 690,00 zł; 28 sierpnia – 1 947,62 zł; 27 września – 795,90 zł; 12 listopada 860,00 zł; 19 listopada -1 111,60 zł; 19 grudnia -750,60 zł. Należności przedawnione za 2017 r. odpisano w 2020 r. w dniach: 26 lutego -660,00 zł; 24 marca – 973,40 zł; 4 maja – 1 391,60 zł; 25 maja – 2 880,00 zł; 30 czerwca – 3 495,40 zł; 28 lipca – 2 330,60 zł; 31 sierpnia – 1 990,00 zł; 23 września 2 040,00 zł; 29 października – 2 804,00 zł; 10 grudnia – 2 810,10 zł; 22 grudnia - 660,00 zł. Należności przedawnione za 2018 r. odpisano w 2021 r. w dniach: 26 lutego – 2 711,60 zł; 24 maja – 1 100,00 zł; 24 maja – 1 930,44 zł; 30 czerwca – 3 520,00 zł; 23 sierpnia – 4 815,90 zł; 23 sierpnia 1 580,00 zł; 23 września – 2 285,70 zł; 31 października – 3 270,00 zł; 30 listopada – 1 510,25 zł; 23 grudnia 1 171,60 zł; 28 grudnia – 1 140,00 zł; 3 stycznia 2022 r. – 100,00 zł.

(akta kontroli str. 103-104)

2.8. Koszty egzekucyjne, którymi obciążono Urząd w badanym okresie wyniosły: 3,1 tys. zł, w tym w 2019 r. – 0,8 tys. zł, w 2020 r. – 1,0 tys. zł i w 2021 r. – 1,3 tys. zł. Wskaźniki kwoty kosztów przypadających na jeden tytuł egzekucyjny wynosiły odpowiednio: 5,22 zł, 4,80 zł, 7,83 zł (średnio 5,95 zł).

(akta kontroli str. 106)

2.9. W Urzędzie nie przyjęto formalnych procedury postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji.

Kierownik Referatu Dochodów Budżetowych podała, że w przypadku otrzymania postanowienia z organu egzekucyjnego w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego z uwagi na bezskuteczność egzekucji przeprowadzana jest analiza informacji zawartych w w/w postanowieniach. Pracownik prowadzący sprawę ocenia, czy wierzyciel posiada jakieś informacje o zobowiązanym, które miałyby wpływ na skuteczną egzekucję i które mogłyby wykorzystać w ponownej egzekucji. Z reguły postępowanie egzekucyjne, które jest umarzane z uwagi na bezskuteczność egzekucji prowadzone było wobec osób nieposiadających majątku, pracy i często stałego miejsca pobytu, o czym świadczą protokoły sporządzane przez organy egzekucyjne.

W dotychczasowej egzekucji mandatów karnych nałożonych przez Straż Miejską nie korzystano z możliwości występowania do sądu o zamianę grzywny na prace społecznie użyteczne.

(akta kontroli str. 508-560)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak podania przez funkcjonariuszy SM nazwy aktu prawnego – powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, jako kwalifikacji prawnej ukarania grzywną w formie mandatu karnego za wykroczenia, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego³⁰.

W wyjaśnieniu Komendant SM podał, że nieprawidłowość ta została omówiona w trakcie odpraw do służby ze strażnikami w celu jej wyeliminowania. Ponadto opracowano i przekazano wszystkim funkcjonariuszom „cedułę”, zawierającą katalog ustaw, w których SM posiada uprawnienia do nakładania grzywien w postaci

³⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 613 ze zm.

mandatów karnych. Opracowana „ceduła” ma stanowić funkcję pomocniczą do wpisywania właściwego aktu prawnego do formularza mandatowego.

(akta kontroli str. 647-649)

2. Niezachowanie terminów podjęcia czynności wobec dłużników z tytułu grzywien nałożonych przez SM w drodze mandatów karnych (60 dni od uprawomocnienia się mandatu dla wysłania upomnienia i 150 dni od uprawomocnienia się mandatu dla wystawienia tytułu wykonawczego):

- w jednym przypadku upomnienie wysłano z 81 dniowym opóźnieniem;
- w siedmiu przypadkach wystawiono tytuł wykonawczy z opóźnieniem wynoszącym odpowiednio: 166, 99, 11, 11, 10, 10 i 10 dni, co stanowiło naruszenie postanowień rozdziału V – Ewidencja księgowa i windykacja należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych § 6 ust. 3 lit. „b” i „c” Instrukcji w sprawie prowadzenia i rozliczania mandatów karnych w Urzędzie Miasta Inowrocławia wystawionych przez Straż Miejską Inowrocławia, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 152/2016 Prezydenta Miasta Inowrocławia z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia procedury postępowania z mandatami karnymi w Urzędzie Miasta Inowrocławia. Liczba spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości stanowiła 14% populacji objętej badaniem.

Kierownik Referatu Dochodów Budżetowych zastępująca Naczelnika Wydziału Budżetowo-Finansowego w wyjaśnieniach podała, że wymienione mandaty zostały nałożone i kierowane do egzekucji w czasie, gdy na obszarze naszego kraju wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego a następnie stan epidemii. W ślad za tym w Urzędzie w celu przeciwdziałania COVID-19 i w związku z potrzebą podjęcia działań profilaktycznych mających na celu ochronę zdrowia i życia pracowników oraz interesantów wprowadzona została w okresie od 15 do 30 kwietnia i następnie od 14 września do 31 grudnia 2020 roku możliwość wykonywania pracy poza miejscem jej stałego wykonywania (praca zdalna). Taki system pracy pozwalał na wykonywanie prac niezbędnych do zabezpieczenia ciągłości pracy Wydziału i obsługi interesantów. Wykonywano głównie prace umożliwiające bieżące księgowanie dochodów aktualizację wdrożonej egzekucji administracyjnej oraz sporządzanie sprawozdawczości. Czynności windykacyjne prowadzono w ograniczonym zakresie, z pewnym opóźnieniem. Ponadto pracownik w zakresie, którego leży księgowość i egzekucja mandatów karnych z uwagi, iż jest matką dwójki dzieci w 2020 roku korzystał z dodatkowych dni wolnych od pracy w związku z opieką nad dzieckiem z powodu zamknięcia przedszkola spowodowanego COVID-19. Należy jednak podkreślić, iż wszystkie mandaty nałożone przez Straż zostały objęte postępowaniem egzekucyjnym jeszcze w 2020 roku a w 2021 r. terminowość wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych była zgodna z zasadami określonymi w Instrukcji.

(akta kontroli str. 508-560)

3. We wszystkich 30 badanych sprawach, które zakończyły się zastosowaniem pouczenia wobec sprawcy wykroczenia, strażnicy miejscy nie odnotowali w notatnikach służbowych przesłanek, które zadecydowały o jego zastosowaniu.

W kwestii uzasadnienia stosowania pouczenia zamiast mandatu dziewięcioro funkcjonariuszy wyjaśniło, że na rodzaj zastosowanej sankcji wpływ mają: okoliczności zindywidualizowane w konkretnym przypadku, zachowanie sprawcy wykroczenia, wcześniejsza karalność, a także czy interwencja w sprawie popełnionego czynu wynikała z własnej inicjatywy czy też z polecenia dyżurnego (zgłoszenie z monitoringu lub telefon mieszkańców). Wskazali, że ze względu na

upływ czasu podanie konkretnych przesłanek decyzji o udzieleniu pouczenia nie było możliwe.

(akta kontroli str. 122-123)

Komendant SM wyjaśnił, że brak jest jakichkolwiek skodyfikowanych przepisów dotyczących obligatoryjności odnotowywania w notatnikach służbowych przesłanek, na podstawie których strażnicy miejscy decydują, czy osoba będąca sprawcą wykroczenia została ukarana mandatem karnym czy też pouczona. Wskazał, że zagadnienie wypełniania notatników służbowych opisane jest w Wytycznych nr 2 Komendanta Głównego Policji stanowiącego załącznik do Obwieszczenia Komendanta Głównego Policji z dnia 16 marca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu wytycznych Komendanta Głównego Policji w sprawie zasad ewidencjonowania, wypełniania oraz przechowywania notatników służbowych. Z uwagi na częste, wspólne patrole z funkcjonariuszami Policji, strażnicy miejscy posiłkują się w/w wytycznymi, aby ujednolicić sposób prowadzenia notatników służbowych analogicznie do policjantów. Treść w/w wytycznych również nie wymaga uzasadniania w notatnikach służbowych zastosowanej formy represji wobec sprawcy wykroczenia. Z tego też powodu w Straży Miejskiej Inowrocławia przyjęto identyczne rozwiązania dotyczące sposobu wypełniania notatników służbowych jak w Policji, w celu uniknięcia zbędnej biurokracji. Dodał, że obecnie nie jest rozważana konieczność wprowadzenia obligatoryjności odnotowywania przesłanek decydujących o formie zastosowania represji wobec sprawcy wykroczenia. W przypadku zmiany wytycznych w tym zakresie w służbach policyjnych, wprowadzone zostaną również podobne rozwiązania w Straży Miejskiej Inowrocławia.

(akta kontroli str. 1176-1177)

NIK zauważa, że brak odnotowania w notatniku służbowym przesłanek, które zadecydowały o zastosowaniu pouczenia, było działaniem nierzetelnym, ponieważ nie pozwalało na odtworzenie przesłanek, jakimi kierowali się strażnicy stosując pouczenie.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w Urzędzie prawidłowo realizowano zadania w zakresie ujawnienia sprawców wykroczeń wykorzystując w tym celu również miejski monitoring wizyjny. Ewidencję należności z tytułu grzywien w drodze mandatu karnego prowadzono rzetelnie. Monitorowano terminowość regulowania zobowiązań z tego tytułu, a przedawnione należności odpisywano zgodnie z przepisami. Jako nieprawidłowe oceniono brak podania na formularzach mandatów kwalifikacji prawnej wykroczenia, niezachowanie terminów podjęcia czynności egzekucyjnych wobec dłużników wynikających z wewnętrznych regulacji oraz brak odnotowywania w notatnikach służbowych okoliczności jakie przesądzały o stosowaniu wobec sprawców czynów zabronionych pouczeń.

3. Nadzór nad obsługą mandatów karnych i współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję

3.1. i 3.2. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu zapisano m.in., że Referat Dochodów Budżetowych w Wydziale Budżetowo-Finansowym: (...) bieżąco wykonuje budżet w zakresie dochodów budżetowych, w tym: (...) kontroluje i nadzoruje terminowość płatności podatków i opłat, a w przypadkach występowania zaległości wystawia: upomnienia, decyzje określające, tytuły wykonawcze i wezwania do zapłaty, (...) prowadzi ewidencję podatków i opłat oraz innych dochodów należnych

gminie, sporządza sprawozdania z realizacji dochodów budżetu, zgodnie z obowiązującymi przepisami, windykuje, zgodnie z obowiązującymi przepisami, należności gminy (podatkowe i niepodatkowe), (...) księguje dochody budżetowe.

Naczelnik Wydziału oraz Kierownik Referatu Dochodów Budżetowych w zakresie obowiązków miały wpisany nadzór nad komórkami odpowiedzialnymi za egzekwowanie nałożonych grzywien oraz niezwłoczne reagowanie na pojawiające się problemy i/lub nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 561-572)

W okresie objętym kontrolą Komenda Wojewódzka Policji w Bydgoszczy przeprowadziła jedną kontrolę w zakresie wykonywania przez strażników SM czynności określonych w art. 12 ustawy o strażach gminnych, w tym w szczególności: terminowości nakładania mandatów karnych, prawidłowości kwot nałożonych grzywien, wypełniania odcinków mandatów karnych, wykonywania czynności wyjaśniających zgodnie z k.w. i Kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia, prawidłowości sporządzania wniosków o ukaranie i odstępowania od skierowania wniosku, anonimizacji danych świadków, posiadania wymaganych upoważnień, dokumentowania wykroczeń drogowych, dokumentowania w notatnikach służbowych niektórych czynności, zasadności doprowadzania osób, użycia środków przymusu bezpośredniego pod względem zasadności i prawidłowości dokumentowania, ewidencji etatów, wyposażenia i wyników działań straży sporządzanej w cyklu półrocznym oraz przechowywania i ewidencjonowania środków przymusu bezpośredniego. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 29 listopada do 31 grudnia 2021 r.³¹ Protokół kontroli 30 grudnia 2021 r. podpisali kontrolujący i Prezydent Miasta Inowrocławia³². W części dotyczącej mandatów karnych stwierdzono brak wskazania nazwy ustawy, z której pochodziły podane przepisy, brak zaznaczenia rodzaju mandatu (dwa przypadki), brak sprecyzowania naruszonych przepisów, przy nakładanych mandatach na podstawie innej niż k.w. (cztery przypadki).

(akta kontroli str. 415-430)

Roczne plany kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego oraz sprawozdania z ich realizacji nie obejmowały zagadnień dotyczących prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez funkcjonariuszy SM oraz egzekwowania grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli str. 437-505)

W powyższej sprawie Prezydent podał, że nadzór nad realizacją tych zadań, zgodnie z przepisami prawa, nie mieści się w kompetencjach nadzorczych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Nadzór w tym zakresie sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. Skoro, zatem Prezydent nie posiadał kompetencji do sprawowania kontroli nad działalnością funkcjonariuszy straży miejskiej w zakresie prowadzenia przez nich postępowań mandatowych i stosowania pouczeń, to oczywistym jest, że zagadnienia te nie mogły zostać ujęte w sporządzanych przez Prezydenta planach kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego. Ponadto, nie było również potrzeby objęcia tymi planami zagadnienia dotyczącego egzekwowania grzywien nałożonych przez funkcjonariuszy straży miejskich. Podkreślenia, bowiem wymaga, że w ramach nadzoru nad wykonywaniem budżetu corocznie wydawane jest zarządzenie Prezydenta w sprawie przyjęcia „Programu likwidacji zaległości”, który obejmuje również kwestię egzekwowania grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych.

³¹ Kontrolą objęto okres od 1 listopada 2020 r. do 1 listopada 2021 r.

³² Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Prezydentowi nie przekazano wystąpienia z tej kontroli.

Program likwidacji zaległości na dany rok określa konkretne czynności, jakie mają zostać podjęte w stosunku do poszczególnych zaległości, w tym grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych oraz osoby odpowiedzialne z ich wykonanie. Jednocześnie ww. zarządzeniem, osoby odpowiedzialne zobowiązane zostają do złożenia informacji z realizacji powierzonych im w Programie zadań. Ponadto w rocznych planach kontroli zarządczej ujmowane są przede wszystkim zadania i cele, które mają istotny wpływ na budżet gminy. Tymczasem należności z tytułu grzywien nałożonych przez funkcjonariuszy straży miejskiej w drodze mandatu karnego stanowią zaledwie 0,02 % ogólnych dochodów Miasta.

(akta kontroli str. 569-572; 652-663)

W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło dziewięć skarg i jeden wniosek³³ dotyczących Straży. Jedną ze skarg w 2019 r. przekazano według właściwości Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu. Z pozostałych ośmiu skarg trzy uznano za uzasadnione³⁴, a pięć za nieuzasadnione.

Jedna ze skarg dotyczyła funkcjonowania SM w kontrolowanym przez NIK obszarze (tj. braku przestrzegania zasad obiektywizmu przy ukaraniu mandatem). Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego została uznana za nieuzasadnioną.

(akta kontroli str. 135-176; 180, 664-667)

3.2. Pracownik zatrudniony na stanowisku zajmującym się m.in. egzekucją należności z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatu karnego podejmował szereg działań zmierzających do odzyskania należnych kwot, które polegały na:

- ewidencjonowaniu grzywien, zapłaconych i niezapłaconych kwot, zaległości objętych egzekucją;
- dokonywaniu odpisów;
- wysyłaniu upomnień;
- wystawianiu tytułów wykonawczych;
- występowaniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do Komorników Sądowych do urzędów skarbowych o informacje o stanie postępowań egzekucyjnych;
- sporządzaniu bilansów kwartalnych stanu należności z tytułu mandatów;
- realizacji „Programów likwidacji zaległości”.

(akta kontroli str. 101; 103-106; 117-121; 431-436; 578-584; 586-587-636; 652-663)

W przypadkach, kiedy dłużnik uregulował należność Urząd bezzwłocznie (po upływie od jednego do dwóch dni) informował urząd skarbowy o wpłacie dokonanej przez zobowiązanego³⁵.

(akta kontroli str. 587)

Z informacji uzyskanych z trzech urzędów skarbowych³⁶ wynikało, że w latach 2019-2022 (do 4 marca – data otrzymania ostatniej odpowiedzi z urzędów skarbowego):

- liczba tytułów wykonawczych pochodzących z Urzędu wynosiła 2 360³⁷;

³³ Tj. w 2019 r. wniosek o zabezpieczenie danych osoby ukaranej. W 2019 r. wpłynęły cztery skargi, w 2021 r. – pięć.

³⁴ [1] Dyżurny odmówił podjęcia interwencji po odebraniu zgłoszenia przez obywatela – z funkcjonariuszem przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą z zagrożeniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w przypadku powtórnego przewinienia; [2] dziecko funkcjonariusza posługiwało się legitymacją ojca do jazdy komunikacją miejską bez biletu – przeprowadzono rozmowę dyscyplinującą z zagrożeniem wyciągnięcia dalej idących konsekwencji w przypadku powtórzenia się zdarzenia (bez udokumentowania w aktach sprawy), [3] odmowa podjęcia interwencji przez dyżurnego.

³⁵ Ustaleń dokonano na podstawie wybranej losowo próbie pięciu spraw, kiedy wierzyciel uregulował należność po wystawieniu tytułu wykonawczego.

³⁶ Urzędu Skarbowego w Inowrocławiu, III Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy i Urzędu Skarbowego w Nakle nad Notecią.

³⁷ Odpowiednio 633/635/993/109.

- kwota należności głównej objęta tymi tytułami wynosiła 160,3 tys. zł³⁸;
- kwota kosztów upomnienia wynosiła 23,0 tys. zł³⁹;
- kwota kosztów egzekucyjnych wynosiła 101,6 tys. zł⁴⁰;
- wskaźnik kwoty kosztów egzekucyjnych do liczby tytułów skierowanych do egzekucji wynosił 43,06⁴¹.

Naczelnicy Urzędów Skarbowych poinformowali m.in., że Prezydent wraz z tytułami egzekucyjnymi nie przekazywał informacji o posiadanym przez zobowiązanego majątku, a także, że wobec braku przedawnienia należności, jako wierzyciel nie miał obowiązku przekazywania informacji w tym zakresie.

Z przekazanych 86 spraw tytułami wykonawczymi organom egzekucyjnym: 40 pozostawało w toku egzekucji; 22 zostało przedawnionych z tytułu upływu trzech lat od wystawienia mandatu; w 19 przypadkach należne kwoty wyegzekwowano; w czterech przypadkach egzekucję uznano za bezskuteczną; w jednym przypadku egzekucję umorzono na wniosek wierzyciela.

(akta kontroli str. 247-270; 578-580; 650-651)

Naczelnik Wydziału Budżetowo-Finansowego odnośnie do braku przekazywania organowi egzekucyjnemu informacji o składnikach majątku dłużników wskazała, że obowiązek ten obciąża wierzyciela tylko w przypadku, gdy znane są mu składniki majątku dłużnika lub jego źródła dochodu. Wierzyciel sporządzając tytuł wykonawczy nie był w posiadaniu wymienionych danych i w związku z powyższym nie przekazywał informacji do organów egzekucyjnych. W uzasadnieniu do art. 26 §1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że przekazanie informacji dodatkowej dotyczącej posiadanych przez zobowiązanego składników majątkowych czy źródeł dochodu jest obowiązkowe tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy będą one znane wierzycielowi, ponieważ może mieć on ograniczony dostęp do informacji o majątku zobowiązanego. Pozyskanie informacji o posiadanym przez dłużnika majątku bezpośrednio od zobowiązanego lub z innych instytucji przed skierowaniem tytułu wykonawczego do egzekucji wiązałoby się z dodatkowymi kosztami dla wierzyciela oraz powodowałoby wydłużenie czasu od nałożenia mandatu do chwili wystawienia tytułu wykonawczego i jego przymusowej egzekucji. Organy egzekucyjne mają bardzo szerokie uprawnienia do uzyskania informacji o majątku zobowiązanego, które wykorzystują prowadząc postępowanie w celu wyegzekwowania należności. Składają zapytania do ZUS o udzielenie informacji dotyczących nazwy pracodawcy i miejsca zatrudnienia oraz posiadanych rachunkach, korzystają z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (ustalenie posiadanych pojazdów), z Centralnej Bazy Ksiąg Wieczystych (ustalenie posiadanych nieruchomości), bankowego systemu OGNIVO (ustalenie posiadanych rachunków bankowych), systemu CEiDG (ustalenie prowadzenia działalności gospodarczej), KRS (ustalenie np. czy zobowiązany figuruje jako udziałowiec) oraz innych systemów np.: e-ORUS, POLTAX, WRO, CZM. Powyższe dane organy egzekucyjne mają często w swoich bazach z uwagi na prowadzone wcześniej postępowania egzekucyjne wobec tych samych dłużników.

Podaje także, że przypadki opisane w art. 26 §1 pkt 2-4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie występowały podczas egzekucji należności z mandatów karnych.

³⁸ Odpowiednio 47,3 tys. zł/47,0 tys. zł/59,0 tys. zł/7,0 tys. zł.

³⁹ Odpowiednio 5,0 tys. zł/5,4 tys. zł/11,0 tys. zł/1,7 tys. zł.

⁴⁰ Odpowiednio 2,9 tys. zł/3,1 tys. zł/87,5 tys. zł/8,1 tys. zł.

⁴¹ Odpowiednio 4,60/5,01/88,13/73,95.

W sprawie możliwości przekazywania tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego Naczelnik Wydziału Budżetowo-Finansowego poinformowała, że pierwsze tytuły były przekazywane za pomocą aplikacji eTW od sierpnia 2021 r. Termin ich wystawienia nie był związany z żadnymi problemami dotyczącymi zdrożenia systemów lecz z harmonogramem prac wydziału w lipcu. W dniu 29 czerwca 2021 r. pracownik wydziału wystawił wszystkie tytuły wykonawcze⁴² jakie należało wystawić i przekazał do realizacji właściwego naczelnika urzędu skarbowego w wersji papierowej. Po powrocie z urlopu (19-30 lipca 2021 r.) pracownik ten dokonał analizy wystawionych wcześniej upomnień i wobec dłużników, którzy nadal zalegali z zapłatą wystawiono tytuły wykonawcze, które przekazano do właściwego naczelnika urzędu skarbowego drogą elektroniczną za pomocą aplikacji eTW.

(akta kontroli str. 664, 1126-1129)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym zakresie. Nadzór nad procesem obsługi mandatów sprawowany był prawidłowo, a współpraca komórek organizacyjnych realizujących obowiązki wierzyciela i organu egzekucyjnego zapewniała możliwość prowadzenia skutecznej egzekucji należności.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK:

w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, wnosi o:

- 1) terminowe podejmowanie czynności wobec dłużników z tytułu grzywien nałożonych przez SM w drodze mandatów karnych, zgodnie z wewnętrznymi przepisami,
- 2) rozważenie wprowadzenia obowiązku dokumentowania w notatnikach służbowych przyczyn zastosowania pouczenia.

Uwaga

zwraca ponadto uwagę, że w obowiązującej w Urzędzie procedurze postępowania z mandatami karnymi, nie dokonano rozróżnienia terminu wystawiania upomnienia w zależności od wysokości grzywny. Tymczasem dla należności w kwocie przekraczającej 10-krotność kosztów upomnienia należy wysłać je niezwłocznie, jeśli nie są podejmowane działania informacyjne. Zdaniem NIK, przyjęty termin 60 dni na ich wystawienie traci walor niezwłoczności. Ponadto 150-dniowy termin wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku kwot przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia wpływa na skrócenie czasu, w którym możliwe jest prowadzenie egzekucji, co może zwiększać ryzyko przedawnienia należności.

NIK podkreśla, że należności z tytułu grzywien w drodze mandatu karnego przedawniają się po upływie trzech lat od daty ich nałożenia, a przepisy nie przewidują możliwości przerwania biegu tego terminu. Im wcześniej podjęte zostaną działania egzekucyjne, tym niższe jest ryzyko przedawnienia tych zaległości.

⁴² W systemie e-Manadat.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwagi i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 30 maja 2022 r.

Kontroler
(-) Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki