



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.003.01.2021

Marek Materek
Prezydent Miasta Starachowice
Urząd Miejski w Starachowicach
ul. Radomska 45
27-200 Starachowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/21/003 – Prawdliwość prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez strażników straży miejskich oraz egzekwowania grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego w wybranych jednostkach województwa świętokrzyskiego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Starachowicach, ul. Radomska 45, 27-200 Starachowice (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Materek, Prezydent Miasta Starachowice (dalej: Prezydent) w całym okresie objętym kontrolą.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń oraz prowadzenia postępowań mandatowych.2. Realizacja zadań związanych z nakładaniem grzywien w drodze mandatu karnego i ich obsługą.3. Nadzór nad obsługą nakładanych mandatów karnych i współpraca wierzyciela z organem egzekucyjnym.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do dnia zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marzena Baradziej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/114/2021 z 13 października 2021 r.2. Marcin Sudół, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/115/2021 z 13 października 2021 r.

(akta kontroli str. 1-8)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. (dalej: ustawa o NIK).

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą strażnicy Straży Miejskiej w Starachowicach (dalej: SM, Straż) ujawniali wykroczenia, wykorzystując w tym celu również monitoring wizyjny, i najczęściej poprzestawali na udzieleniu sprawcom czynów pouczenia. Funkcjonariuszom SM nie zapewniono szkoleń dotyczących stosowania środków oddziaływania wychowawczego i prowadzenia postępowań mandatowych.

Przyjęte w SM przepisy wewnętrzne dotyczące postępowania podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców przewidzianych prawem środków, pozwalały na zminimalizowanie ryzyka uznaniowości i dowolności postępowania strażników. Mimo przyjętych rozwiązań, analiza objętych szczegółowym badaniem pouczeń wykazała, że funkcjonariusze SM nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe. Nie zawierały one informacji o okolicznościach, które uzasadniały zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego, a w 60% przypadków nie podano precyzyjnie lub w ogóle nie podano powodu zastosowania pouczenia. W konsekwencji nie było możliwe stwierdzenie, czy zastosowany przez strażnika środek oddziaływania wychowawczego był wystarczającą reakcją na popełnione wykroczenie. Ponadto blisko 27% objętych analizą mandatów dotyczących nałożonych grzywien nie zawierało wszystkich wymaganych danych.

Prezydent nie dostosował obowiązującego w SM regulaminu do jej faktycznej struktury organizacyjnej, natomiast referatowi Urzędu zajmującemu się obsługą księgową mandatów nie przypisał do lutego 2021 r. w regulaminie organizacyjnym Urzędu zadań z tym związanych.

Urząd wystawiał upomnienia i tytuły wykonawcze bez względu na wysokość kwoty niezapłaconych mandatów, przy czym w przypadku trzech niezapłaconych mandatów w kwocie przekraczającej dziesięciokrotność kosztów upomnienia nie wystawił niezwłocznie upomnienia. Poza tym należne niezapłacone koszty upomnień nie były przypisywane w księgach rachunkowych, a część z przedawnionych należności z tytułu nałożonych grzywien wykسیęgowywana była z opóźnieniem. W konsekwencji, roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S były nierzetelne, gdyż nie wykazywano w nich ww. należności z tytułu kosztów upomnień, natomiast wykazywano nieodpisane należności z tytułu grzywien, które uległy przedawnieniu.

Prezydent prawidłowo sprawował nadzór nad SM. Działalność Straży w okresie objętym kontrolą nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego. Przeprowadzona w 2019 r. przez ekspertów Policji kontrola wybranych aspektów działalności SM nie wykazała nieprawidłowości.

Urząd nie zawiadamiał w latach 2018-2020 (do 26 lipca) żadnego organu egzekucyjnego o przedawnionych należnościach z tytułu mandatów karnych. Później o takich należnościach informował tylko Naczelnika Urzędu Skarbowego w Starachowicach (dalej: NUS), choć w niepełnym zakresie i z opóźnieniem.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń oraz prowadzenia postępowań mandatowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020 (na 31 grudnia) i na koniec czerwca 2021 r. w SM – umiejscowionej w strukturze organizacyjnej Urzędu – zatrudnionych było odpowiednio 14 i 13 strażników (wszyscy w pełnym wymiarze czasu pracy). Ponadto w ww. okresie w SM na stanowisku urzędniczym pracowała jedna osoba (zatrudniona na $\frac{1}{4}$ etatu). Obowiązujący *Regulamin Straży Miejskiej w Starachowicach*⁴ nie został dostosowany do struktury organizacyjnej SM, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10-41, 190, 196, 206, 214-215, 223, 257, 279, 331-436, 991)

W obowiązujących w latach 2018-2021⁵ *Regulaminach pracy pracowników Urzędu Miejskiego w Starachowicach* wskazano, że: praca na stanowiskach strażników SM wykonywana jest od poniedziałku do niedzieli w systemie III zmianowym (I zmiana – od godz. 6.00 do godz. 14.00, II zmiana – od godz. 14.00 do godz. 22.00, III zmiana – od godz. 22.00 do godz. 6.00). Na stanowisku Komendanta SM określono godziny pracy od 6.30 do 14.30⁶. Ponadto na stanowiskach dowodzenia straży i rewiowych obowiązywały następujące godziny pracy: I zmiana – od godz. 6.30 do godz. 14.30, II zmiana – od godz. 14.00 do godz. 22.00, III zmiana – od godz. 22.00 do godz. 6.00⁷.

(akta kontroli str. 9)

Na działalność SM wydatkowano 1070 tys. zł w 2018 r., 1092,4 tys. zł w 2019 r., 1209,6 tys. zł w 2020 r. i 623,1 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca). Kwotę tę stanowiły przede wszystkim wynagrodzenia i ich pochodne – 95% wydatków poniesionych w 2018 r.; 94,4% w 2019 r.; 94,2% w 2020 r. i 94,7% w 2021 r. (I półrocze). Pozostałe wydatki związane były m.in. z zakupem paliwa, części zamiennych i akcesoriów do pojazdów służbowych, wypłatą ekwiwalentu za pranie odzieży służbowej, badaniami technicznymi pojazdów, opłatą za utrzymanie częstotliwości radiowej, odpisami na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Wydatki w przeliczeniu na jednego strażnika wyniosły 76,4 tys. zł w 2018 r., 78 tys. zł w 2019 r., 86,4 tys. zł w 2020 r. i 47,9 tys. zł w 2021 r. (30 czerwca). Jednocześnie kwota wydatkowana w przeliczeniu na ujawnienie jednego wykroczenia w ww. okresie wyniosła odpowiednio: 0,7 tys. zł; 0,5 tys. zł; 0,6 tys. zł i 0,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 72-75, 294-296, 191-192, 198-199, 208-209, 216-217)

Strażnicy SM w 2018 r. ujawnili 1580 wykroczeń, a wobec sprawców zastosowali 1318 (83,4%) pouczeń, nałożyli 230 (14,6%) grzywien w formie mandatu karnego na kwotę 25,2 tys. zł oraz skierowali 32 (2%) wnioski o ukaranie do sądu. W 2019 r. w stosunku do sprawców 2035 wykroczeń zastosowano 1676 (82,4%) pouczeń, nałożono 304 (14,9%) grzywny w formie mandatu karnego na kwotę 28,8 tys. zł, wystosowano 55 (2,7%) wniosków do sądu. W 2020 r. wobec sprawców wykroczeń podjęto 1965 działań, z tego: 1667 (84,8%) stanowiły pouczenia, 288 (14,7%) –

³ 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.

⁴ Przyjęty zarządzeniem Nr 110/11 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 10 maja 2011 r. w sprawie: Regulaminu Straży Miejskiej w Starachowicach.

⁵ Do 15 października 2021 r.

⁶ Zapis obowiązywał tylko w okresie od 30 kwietnia 2019 r. do 29 września 2020 r.

⁷ Zapis obowiązywał tylko w okresie od 11 listopada 2016 r. do 30 kwietnia 2019 r.

grzywny w formie mandatu karnego na kwotę 28,5 tys. zł, a 10 (0,5%) – wnioski do sądu. W 2021 r.⁸ statystyka ta prezentowała się następująco: 694 ujawnionych wykroczeń, z tego: 596 (85,9%) udzielonych pouczeń, 94 (13,5%) grzywien w formie mandatu karnego na kwotę 8,4 tys. zł, cztery (0,6%) – wnioski do sądu. Poza pouczeniami nie stosowano innych środków oddziaływania wychowawczego.

(akta kontroli str. 191-192, 198-199, 208-209, 216-217, 762, 1161)

Odnosząc się do tego, że w okresie objętym kontrolą najczęściej stosowanym środkiem reakcji wobec sprawców wykroczeń były pouczenia Prezydent wyjaśnił: (...) *nie zalecałem strażnikom Straży Miejskiej poprzestawania na stosowaniu pouczeń w stosunku do sprawców wykroczeń. To do strażnika należy ocena konkretnej sprawy. Pouczenie stanowi środek oddziaływania wychowawczego. W mojej opinii strażnik miejski stosując środek pozapenalny, stosował go na podstawie oceny konkretnej sprawy, jako środek adekwatny do zarzucanego czynu. Powołana do służby Straż Miejska pełni służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując te zadania ma na celu poszanowanie, a co za tym idzie godność obywateli. Strażnik Miejski podczas czynności związanych z postępowaniem w sprawach o wykroczenie, nie zawsze musi podjąć decyzję o nałożeniu mandatu karnego. Wynika to z indywidualnego i obiektywnego rozpoznania sytuacji oraz przeprowadzenia tzw. wstępnego wywiadu środowiskowego, materialnego osoby, tj. sprawcy wykroczenia. Jednym z kryteriów stosowania środków oddziaływania wychowawczego na podstawie art. 41 Kodeksu wykroczeń ma być stopień społecznej szkodliwości czynu. Przy ocenie tego czynu bierze się pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiar wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszenia przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Formacja ta, nie tylko została utworzona do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, lecz również do udzielania pomocy, informowania o różnego typu zagrożeniach prowadzenia profilaktyki społecznej oraz przypominania o lokalnych prawach, przepisach i obowiązkach. (...).*

(akta kontroli str. 766, 768-769)

Zastosowane przez SM pouczenia dotyczyły wykroczeń przewidzianych w: ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁹ (2018 r. – 75,5% ogółu pouczeń¹⁰, 2019 r. – 79,6%¹¹, 2020 r. – 80,4%¹², 2021 r. (30 czerwca) – 74,8%¹³), ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁴ (2018 r. – 8,7% ogółu pouczeń, 2019 r. – 7,8%, 2020 r. – 10,6%, 2021 r.¹⁵ – 12,8%), ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹⁶ (2018 r. – 0,2% ogółu pouczeń), ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹⁷ (2018 r. – 5,3% ogółu pouczeń, 2019 r. – 7,2%, 2020 r. – 5,0%,

⁸ Na 30 czerwca.

⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.

¹⁰ Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (42,7%), urządzeniem użytku publicznego (21,3%), bezpieczeństwu osób i mienia (5,2%), obyczajności publicznej (4,3%), porządkowi i spokojowi publicznemu (1,5%) i zdrowiu (0,5%).

¹¹ Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (52,4%), urządzeniem użytku publicznego (17,4%), bezpieczeństwu osób i mienia (4,0%), obyczajności publicznej (2,9%), porządkowi i spokojowi publicznemu (2,2%) i zdrowiu (0,7%).

¹² Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (32,0%), urządzeniem użytku publicznego (23,1%), porządkowi i spokojowi publicznemu (17,6%), bezpieczeństwu osób i mienia (3,4%), obyczajności publicznej (2,3%) i zdrowiu (2,0%).

¹³ Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (42,6%), urządzeniem użytku publicznego (16,1%), porządkowi i spokojowi publicznemu (7,0%), bezpieczeństwu osób i mienia (6,2%), obyczajności publicznej (2,7%) i zdrowiu (0,2%).

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1119.

¹⁵ Na 30 czerwca.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 276.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.

na 30 czerwca 2021 r. – 8,4%); ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach¹⁸ (2018 r. – 10,3% ogółu pouczeń, 2019 r. – 5,4%, 2020 r. – 4%, na 30 czerwca 2021 r. – 4%).

(akta kontroli str. 191-192, 198-199, 208-209, 216-217, 762, 1161)

W latach objętych kontrolą strażnicy SM nałożyli grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w: Kodeksie wykroczeń (2018 r. – 40,4% ogółu wystawionych mandatów¹⁹, 2019 r. – 62,2%²⁰, 2020 r. – 62,9%²¹ i 2021 r. (30 czerwca) – 77,6%²²), ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (2018 r. – 52,2% ogółu wystawionych mandatów, 2019 r. – 34,2%, 2020 r. – 36,1%, 2021 r. (30 czerwca) – 21,3%), ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (2018 r. – 3,0% ogółu wystawionych mandatów, 2019 r. – 1,3%), ustawie o odpadach (2018 r. – 4,4% ogółu wystawionych mandatów, 2019 r. – 2,3%, 2020 r. – 1,0%, 2021 r. (30 czerwca) – 1,1%)

(akta kontroli str. 191-192, 198-199, 208-209, 216-217, 1161)

W latach 2018-2021 (30 czerwca) SM skierowała wnioski do sądu o ukaranie za wykroczenia przewidziane w: Kodeksie wykroczeń (2018 r. – 68,8% ogółu wniosków do sądu²³, 2019 r. – 80,0%²⁴, 2020 r. – 100%²⁵, 2021 r. – 100%²⁶), ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (2018 r. – 25,0% ogółu wniosków do sądu, 2019 r. – 20,0%), ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²⁷ (2018 r. – 3,1% ogółu wniosków do sądu) i ustawie o odpadach (2018 r. – 3,1% ogółu wniosków do sądu).

(akta kontroli str. 191-192, 198-199, 208-209, 216-217, 762-763, 1161)

Zasady postępowania podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców przewidzianych prawem środków uregulowano zarządzeniem nr 2/2011 Komendanta Straży Miejskiej w Starachowicach z dnia 1 września 2011 r. w sprawie: instrukcji organizacji i sposobu pełnienia służby patrolowej przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Starachowicach (dalej: Instrukcja). Przepisy zawarte w tej Instrukcji dotyczą m.in. czynności organizacyjno-przygotowawczych do służby, obowiązków i uprawnień strażników w służbie patrolowej; postępowania strażnika w przypadku zaistnienia przestępstwa, wykroczenia lub innego zdarzenia zakłócającego porządek i bezpieczeństwo publiczne; czynności po zakończeniu służby patrolowej. W Instrukcji wskazano m.in., że:

- *interwencję należy przeprowadzić szybko i skutecznie, nie dopuszczając do powstawania zbiegowisk, zachowując przy tym takt i kulturę. Podejmując interwencję strażnik powinien zdecydowanie postąpić wobec sprawców rażących wykroczeń i przestępstw, natomiast do osób dopuszczających się*

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.

¹⁹ Z czego wykroczenia przeciwko: urządzeniom użytku publicznego (13,5%), bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (11,3%), obyczajności publicznej (6,1%), bezpieczeństwu osób i mienia (5,2%), porządkowi i spokojowi publicznemu (3,5%), instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym (0,4%) i zdrowiu (0,4%).

²⁰ Z czego wykroczenia przeciwko: urządzeniom użytku publicznego (32,6%), bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (15,8%), bezpieczeństwu osób i mienia (6,6%), obyczajności publicznej (4,6%), porządkowi i spokojowi publicznemu (2,0%) i zdrowiu (0,6%).

²¹ Z czego wykroczenia przeciwko: urządzeniom użytku publicznego (38,5%), porządkowi i spokojowi publicznemu (11,1%), bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (6,9%), bezpieczeństwu osób i mienia (2,8%), obyczajności publicznej (2,8%), instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym (0,4%) i zdrowiu (0,4%).

²² Z czego wykroczenia przeciwko: urządzeniom użytku publicznego (41,5%), bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (16,0%), bezpieczeństwu osób i mienia (8,5%), obyczajności publicznej (7,4%), porządkowi i spokojowi publicznemu (4,2%).

²³ Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (34,4%), urządzeniom użytku publicznego (12,5%), porządkowi i spokojowi publicznemu (12,5%), bezpieczeństwu osób i mienia (6,3%) i obyczajności publicznej (3,1%).

²⁴ Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (72,7%) i bezpieczeństwu osób i mienia (7,3%).

²⁵ Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (80%), bezpieczeństwu osób i mienia (10%) i urządzeniom użytku publicznego (10%).

²⁶ Wszystkie wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 638, ze zm.

przypadkowych naruszeń prawa o mniejszym ciężarze gatunkowym, stosować formy oddziaływania profilaktycznego (§ 24);

– (...) *W stosunku do osób popełniających drobne wykroczenia rozmowa powinna mieć charakter pouczający. Rozmowę należy skończyć po wyjaśnieniu lub ustaleniu powodu w jakim została wszczęta. (...)* (§ 25);

– Strażnik po zakończeniu służby patrolowej m.in. zdaje odcinki mandatów karnych (§ 43 pkt 2).

(akta kontroli str. 42, 46, 50)

W załączniku nr 1²⁸ do Instrukcji opisano zasady dokumentowania przebiegu służby strażników miejskich w notatniku służbowym. W pkt 6 lit. h tego załącznika podano: *nakładając mandat karny lub stosując pouczenie, odnotować powód jego nałożenia (precyzyjnie), godzinę nałożenia mandatu lub pouczenia, artykuł, ponadto jego formę (gotówkowy, kredytowany) i numer. W dokumencie tym (w pkt 6 lit. k) zobowiązano strażnika kończącego służbę do podsumowania uzyskanych wyników (efektów służby) w zakresie np. liczby wylegitymowanych osób; liczby osób pouczonych, z rozbiciem na podstawę prawną wykroczenia; liczby osób ukaranych mandatem z rozbiciem na podstawę prawną wykroczenia i kwoty grzywny. Wskazano w nim również, że przed rozpoczęciem urlopu, zwolnienia lekarskiego notatnik służbowy wraz z upoważnieniami oraz bloczkiem mandatów karnych należy zdeponować u dyżurnego stanowiska dowodzenia (pkt 8). Postępowanie mandatowe (w tym m.in. warunki dopuszczalności i zakazy stosowania postępowania mandatowego, wysokość grzywien, zasady nakładania i ściągania grzywien w postępowaniu mandatowym) zostało opisane w załączniku nr 2²⁹ do Instrukcji. Po 1 maja 2019 r., tj. po zmianie § 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, pkt V *Wzór wypełnienia blankietów mandatu karnego. Odcinek C* załącznika nr 2 do Instrukcji zawierał nieaktualny wzór formularza mandatu karnego, a w konsekwencji częściowo błędny opis sposobu jego wypełnienia. P.o. Komendant SM Artur Słowik³¹ wyjaśnił, że powodem tego był nadmiar obowiązków służbowych. Dodał, że SM niezwłocznie dostosuje zapisy ww. załącznika do Instrukcji do obowiązujących przepisów.*

(akta kontroli str. 42, 54-56, 130, 148, 1143, 1148)

Sposób postępowania w sprawie kierowania wniosków o ukaranie, oskarżenia przed sądem oraz wnoszenia środków odwoławczych został uregulowany zarządzeniem nr 7/2011 Komendanta Straży Miejskiej w Starachowicach z dnia 1 września 2011 r. w sprawie: prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach wykroczeń ujawnionych przez Straż Miejską, kierowania wniosków o ukaranie, oskarżenia przed sądem oraz wnoszenia środków odwoławczych.

(akta kontroli str. 57-59)

Odnosząc się do niedoprecyzowania w Instrukcji przesłanek zastosowania środków oddziaływania wychowawczego p.o. Komendant SM wyjaśnił: *przesłanki zastosowania środków oddziaływania wychowawczego są szczegółowo doprecyzowane w art. 33 Kodeksu wykroczeń.*

NIK zwraca uwagę, że przesłanki zastosowania środków oddziaływania wychowawczego nie zostały doprecyzowane w Kodeksie wykroczeń. Przywołany

²⁸ Zasady dokumentowania przebiegu służby strażników miejskich w notatniku służbowym.

²⁹ Wzory wypełniania obowiązującej dokumentacji z przebiegu służby dla strażników miejskich w Komendzie Straży Miejskiej w Starachowicach.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 613, ze zm. Rozporządzenie to zostało zmienione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. poz. 807, ze zm.).

³¹ W czasie czynności kontrolnych pełniący obowiązki Komendanta Straży Miejskiej w Starachowicach na czas usprawiedliwionej nieobecności Komendanta SM.

art. 33 Kodeksu wykroczeń zawiera katalog zasad i dyrektyw wymiaru kary i środków karnych za wykroczenia.

(akta kontroli str. 1142, 1147)

W 2008 r. w SM (na stanowisku dowodzenia) zainstalowany został system SUMPRO, w którym prowadzono rejestr zgłoszonych interwencji oraz dane osób pouczonej i ukaranych. Program ten zawierał m.in. dane sprawcy wykroczenia, czas i miejsce popełnienia wykroczenia, jego kwalifikację prawną oraz opis zdarzenia. Umożliwiał on weryfikację czy sprawca wykroczenia był już wcześniej pouczonej bądź nałożono na niego grzywnę w drodze mandatu karnego. Program został zawieszony w 2016 r. w związku z niewystarczającymi środkami finansowymi na jego utrzymanie. P.o. Komendant wyjaśnił, że z uwagi na przydatność tego oprogramowania prowadzone są rozmowy z jego dostawcą w celu jego ponownego uruchomienia w 2022 r.

(akta kontroli str. 761, 1143, 1148)

Od kwietnia 2016 r. ewidencją grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (księgowaniem przypisów i odpisów, księgowaniem wpłat i windykacją) oraz dochodzeniem należności gminy Starachowice z tego tytułu (upomnienia, tytuły wykonawcze) zajmowała się jedna z pracownic Referatu Podatków i Opłat Urzędu. Zadania te zostały przypisane w *Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Starachowicach* temu referatowi z dniem 1 lutego 2021 r. We wcześniejszych regulaminach wskazano, że prowadzenie ww. zadań należało do kompetencji SM, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 64-71, 297, 331-436, 522, 1154)

W Urzędzie nie przyjęto odrębnych wewnętrznych procedur lub wytycznych dotyczących rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsługi nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego, tj. m.in. związanych z wprowadzaniem i przekazywaniem informacji o liczbie i kwotach nałożonych grzywien w formie mandatu karnego oraz o liczbie i kwotach grzywien niezapłaconych, wskazujących termin przekazywania informacji o nałożonych grzywnach (w szczególności o grzywnach niezapłaconych), termin i zakres działań w ramach tzw. miękkiej egzekucji, termin wystawienia tytułu egzekucyjnego oraz zakres zadań do realizacji w ramach współpracy wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym.

W Urzędzie funkcjonują wewnątrz procedury regulujące zasady pobierania i gromadzenia środków publicznych oraz ich windykacji w stosunku do wszystkich należności pieniężnych, stanowiących dochód budżetu gminy, tj. należności publicznoprawnych o charakterze podatkowym jak i niepodatkowym (w tym również należności z tytułu mandatów) oraz należności cywilnoprawnych. Urszula Kowalska-Dziura, Kierownik Referatu Podatków i Opłat (dalej: Kierownik) wyjaśniła: *Zasady regulujące gospodarkę finansową Urzędu zostały określone w przepisach wewnętrznych, procedurach przyjętych Zarządzeniami Prezydenta Miasta w szczególności: [1] Zarządzenie Prezydenta Miasta Nr 3/2017 z dnia 2.01.2017 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Starachowicach – Instrukcja ustala jednolite zasady sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów w Urzędzie Miejskim w Starachowicach oraz określa kompetencje i odpowiedzialność związaną z prawidłowym i rzetelnym opracowaniem dowodów od momentu ich wystawienia lub wpływu z zewnątrz aż do przekazania ich do zbiorów archiwalnych. [2] Zarządzenie Prezydenta Miasta Nr 32/2017 z dnia 19.01.2017 r. w sprawie wprowadzenia Zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Starachowicach (z późn. zm). [3] Zarządzenie Prezydenta Miasta Nr 6/2018 z dnia 3.01.2018 r. w sprawie Zakładowego Planu Kont (z późn. zm). [4] Zarządzenie Prezydenta Miasta*

Nr 58/2017 z dnia 7.02.2017 r. w sprawie wprowadzania Instrukcji określającej procedury pobierania i gromadzenia środków publicznych – zasad ewidencji i poboru podatków, opłat i należności cywilnoprawnych oraz podejmowania czynności przedegzekucyjnych w komórce Podatków i Opłat Urzędu Miejskiego w Starachowicach oraz przepływu informacji w celu zapewnienia powszechności opodatkowania³². Powyższe przepisy wewnętrzne regulują zasady prowadzenia ewidencji w stosunku do wszystkich należności pieniężnych, stanowiących dochód budżetu Gminy, tj. należności publicznoprawnych o charakterze podatkowym jak i niepodatkowym (w tym również należności z tytułu mandatów) oraz należności cywilnoprawnych, co jest zasadne z uwagi na stosowanie jednolitych zasad w stosunku do wszystkich należności.

(akta kontroli str. 1152, 1157, 1185)

Jak wyjaśniła Kierownik, dokumentacja mandatowa odbierana jest [od SM – dop. NIK] na bieżąco, tj. nie później niż w przeciągu tygodnia, aby pracownik Referatu Podatków i Opłat mógł w terminie siedmiu dni od wystawienia mandatu zaksięgować go w programie (...). Dodała, że Straż Miejska zgodnie z rozdziałem 2³³ pkt 7 załącznika do zarządzenia nr 58/2017, nie później niż do 8. dnia następnego miesiąca po miesiącu, w którym dokument został podpisany, przedkłada Referatowi Podatków i Opłat Potwierdzenia prawidłowego rozliczenia odcinków mandatów karnych funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Starachowicach za miesiąc r. Ponadto dodała, że jeżeli należność wynikająca z wystawionego mandatu nie zostanie zapłacona, osobie zobowiązanej do zapłaty, wysła się upomnienie zawierające wezwanie do wykonania ciążącego na niej obowiązku. Upomnienia do osób, które nie zapłaciły mandatu kieruje się średnio od 1 do 3 razy w roku (...). Kierownik wyjaśniła również, że: w sytuacji, gdy osoba zobowiązana do uiszczenia wpłaty za mandat, mimo prawidłowego wezwania do zapłaty nie ureguluje należności mandatowej, wystawiany jest tytuł wykonawczy do Urzędu Skarbowego w celu dokonania przymusowej egzekucji. Tytuły wykonawcze do organu egzekucyjnego wystawiane są średnio od 1 do 4 razy w roku (...). Z ustaleń kontroli wynika, że Urząd wystawił 93 upomnienia w 2018 r. (12 marca – 15 szt.; 8 maja – 17 szt.; 11 września – 61 szt.), 106 – w 2019 r. (15 kwietnia), 311 – w 2020 r. (19 lutego – 131 szt.; 11 grudnia – 176 szt. i 28 grudnia – cztery szt.) oraz 85 w 2021 r.³⁴ (10 marca – trzy szt.; 28 czerwca – 45 szt.; 11 października – 24 szt.; 15 listopada – 13 szt.). Urząd wystawił 54 tytuły wykonawcze w 2018 r. (16 maja – 20 szt., 18 września – cztery szt., 20 września – 30 szt.), 122 – w 2019 r. (18 kwietnia – 71 szt., 10 czerwca – 44 szt. i 30 lipca – siedem szt.), 147 – w 2020 r. (5 maja – 17 szt., 28 maja – 19 szt., 9 czerwca – 15 szt., 15 czerwca – 30 szt., 21 grudnia – 12 szt. i 28 grudnia – 54 szt.) i w 2021 r.³⁵ (13 maja – 54 szt., 30 czerwca – 18 szt., za pomocą systemu teleinformatycznego e-TW aplikacji od 15 do 28 października – 99 szt.).

(akta kontroli str. 291, 297, 878, 910)

W latach objętych kontrolą do obsługi nałożonych przez SM mandatów Urząd wykorzystywał system *Podatki i Opłaty Gminne*. System umożliwia księgowanie oraz dokonywanie przypisów i odpisów należności z tytułu mandatów, księgowanie wpłat, wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz sporządzanie wydruków i raportów księgowych dla celów sprawozdawczych. Program umożliwia wprowadzanie do ewidencji danych osobowych osoby ukaranej mandatem, dokonywanie przypisu z datą wystawienia mandatu i terminem jego zapłaty.

³² Dalej: zarządzenie Nr 58/2017.

³³ Przepływ informacji między komórkami organizacyjnymi Urzędu w celu zapewnienia powszechności opodatkowania.

³⁴ Do 22 listopada.

³⁵ Do 22 listopada.

Z systemu możliwe jest generowanie następujących raportów wykorzystywanych w celach sprawozdawczych: *Ewidencja upomnień – mandaty*, *Ewidencja Tytułów Wykonawczych – mandaty*, *Zaległości z nazwiskami – mandaty*, *Nadpłaty z nazwiskami – mandaty*, *Salda z nazwiskami – mandaty*, *Zaległości z nazwiskami, latami – mandaty*, *Wykaz mandatów z zaległościami*, *Mandaty bez upomnień*, *Mandaty bez tytułów*, *Mandaty z terminem płatności po dniu*. Program umożliwia podsumowanie zapisów dotyczących wybranego okresu np. dla potrzeb sprawozdawczości.

(akta kontroli str. 162-168, 297, 1151, 1156-1157)

W latach objętych kontrolą strażnicy SM ujawniający wykroczenia (udzielający pouczeń, nakładający grzywny) nie brali udziału w szkoleniach dotyczących prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego oraz dotyczących prowadzenia postępowań mandatowych. P.o. Komendant SM wyjaśnił to m.in. ograniczonymi środkami finansowymi oraz sytuacją związaną z epidemią COVID-19. Dodał, że 2 grudnia 2021 r. zwrócił się z pisemną prośbą do Komendy Powiatowej Policji w Starachowicach o zorganizowanie szkolenia uzupełniającego dla funkcjonariuszy SM w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia wykroczenia.

(akta kontroli str. 437, 752-760, 1141, 1145-1146)

Czterej strażnicy SM odnosząc się do okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które w ich ocenie nie zasługują na zastosowanie pouczenia wyjaśnili:

[1] *Sprawca wykroczenia karany jest mandatem, jeżeli wobec niego było zastosowane już kiedyś pouczenie i nie przyniosło skutku, a osoby te nie okazały skruchy. Podejmując interwencję biorę również pod uwagę stan majątkowy, zdrowotny, zatrudnienie i to z czego się utrzymuje się sprawca wykroczenia. Mandat nakładam na np. grupę osób głośno zachowujących się, spożywających alkohol na placu zabaw, zaśmiecających teren placu; osoby wypalające butelki, plastiki, powodujące duże zadymienie i jeśli nie jest ich to pierwsze wykroczenie;*

[2] *Wszystko zależy od zachowania sprawcy, np. jeżeli ktoś spożywa alkohol – obnosi się z tym, nie wyraża szacunku wobec funkcjonariusza, jest głośny, zanieczyszcza teren to podlega mandatowi, a jeżeli spożywa alkohol, gdzieś na uboczu, przeprasza, wyraża skruchę, wówczas go pouczam. To samo dotyczy np. osób stosujących się do znaku B-36 zakaz zatrzymywania się – jeśli osoba wyraża skruchę, wyjaśnia, że zatrzymała się, bo jest z osobą starszą lub z dzieckiem wówczas stosuje pouczenie, a mandat stosuje, gdy pojazd zaparkowany jest długo;*

[3] *Na osobę nakładany jest mandat a nie pouczenie jeżeli wykroczenie popełniane jest przez osobę po raz kolejny lub zdarza się nagminnie oraz jeżeli jest zbieg wykroczeń. Ponadto, jeżeli z rozmowy (z wywiadu) ze sprawcą wykroczenia wynika, że pouczenie nie skutkuje (osoba nie poczuwa się do winy, nie okazuje skruchy) wówczas również nakładany jest mandat. Podejmując decyzję o ukaraniu mandatem kieruje się również sytuacją materialną sprawcy wykroczenia;*

[4] *Stosuję mandaty wówczas, gdy wykroczenia są popełniane przez tą samą osobę nagminnie, jeśli sprawca nie wyraża skruchy, jest bezczelny. Zależy to też od szkodliwości czynu, np. jeżeli spożywany jest alkohol w centrum miasta, a osoby te obnoszą się z tym. Jeżeli zaś czynią to na skraju miasta (dyskretnie) wówczas stosuje pouczenie.*

Wszyscy wyjaśnili, że nie dostrzegają problemów w toku realizacji codziennych obowiązków związanych z ujawnianiem wykroczeń oraz że, poza kursem podstawowym, nie byli przeszkoleni w tym obszarze.

Odnosząc się do przyczyn tego, że w okresie objętym kontrolą przeważającą formą reakcji strażników SM na ujawnione wykroczenia były pouczenia wyjaśnili:

[1] *Pouczenia też są formą kary, środka zapobiegawczego. Strażnik jest niezawisły w podejmowaniu swojej decyzji. W większości przypadków staram się stosować pouczenia, chyba, że ktoś zasługuje na mandat. Stosowanie pouczeń wynika też ze specyfiki miasta (małe miasto, interwencje podejmowane są w tych samych miejscach i wobec tych samych osób – raz są karane, raz są pouczane). Wpływ na stosowanie w większości przypadków pouczeń ma również to, jak straż miejska jest też postrzegana przez mieszkańców, czy służy im pomocą czy też karze;*

[2] *Myszę, że mamy pełnić służebną rolę dla społeczeństwa. Nie można wszystkich karać, mamy też pomagać. Nasz mundur nie może wzbudzać strachu. Wpływ na taką ilość pouczeń ma niska szkodliwość czynów;*

[3] *W mojej ocenie w większości przypadków były to pierwsze przewinienia sprawców bądź sprawca wyraził skruchę i wystraszającym było zastosowanie środka wychowawczego w postaci pouczenia;*

[4] *Moim zdaniem taka forma reakcji strażników wynikała z zachowania osób ukaranych pouczeniem oraz z oceny strażnika w zakresie szkodliwości popełnionego wykroczenia.*

(akta kontroli str. 1169-1176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Mimo że od kwietnia 2016 r. ewidencją i dochodzeniem należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (księgowanie przypisów i odpisów, księgowanie wpłat i opłat, windykacja, upomnienia i tytuły wykonawcze) zajmował się Referat Podatków i Opłat Urzędu, Prezydent zadania te przypisał temu referatowi w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Starachowicach dopiero z dniem 1 lutego 2021 r.³⁶ We wcześniejszych regulaminach organizacyjnych wskazywano, że prowadzenie ww. zadań należało do kompetencji SM.

(akta kontroli str. 331-436, 522)

Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 3 *Struktura organizacyjna* (części A *Środowisko wewnętrzne*)³⁷, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny.

Prezydent wyjaśnił: *zmiany w zakresie zadań realizowanych przez Referat Podatków i Opłat (w tym również w zakresie spraw związanych z ewidencją księgową i windykacją mandatów wystawianych przez Straż Miejską), zostały uwzględnione w związku z aktualizacją Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego i wprowadzone Zarządzeniem Nr 50/2021 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 29 stycznia 2021 r., z mocą obowiązującą od dnia 01.02.2021 roku. Zmiana związana z ewidencją księgową i windykacją mandatów realizowana przez Referat Podatków i Opłat nie została wprowadzona do Regulaminu Organizacyjnego we wcześniejszym terminie wskutek nieumyślnego przeoczenia, nie była działaniem celowym.*

(akta kontroli str. 767, 770)

³⁶ Zarządzeniem Nr 50/2021 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 29 stycznia 2021 roku w sprawie: wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Starachowicach.

³⁷ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

2. Prezydent nie dostosował postanowień *Regulaminu Straży Miejskiej w Starachowicach*, przyjętego zarządzeniem nr 110/11 Prezydenta Miasta Starachowice z dnia 10 maja 2011 r., do jej faktycznej struktury organizacyjnej (m.in. od 2013 r. w wewnętrznej strukturze Straży nie funkcjonuje Referat Patrolowo-Interwencyjny oraz Referat Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Monitoringu Wizyjnego; od 2016 r. w jej strukturze nie funkcjonują stanowiska kierowników ww. referatów oraz stanowisko zastępcy Komendanta; od kwietnia 2016 r. stanowisko ds. księgowości nie prowadzi i rozlicza bloczków mandatowych w księdze druków ścisłego zarachowania oraz nie prowadzi ewidencji i windykacji mandatów karnych; od 2013 r. przewidziane *Regulaminem* zadania Referatu Patrolowo-Interwencyjnego i patrolu interwencyjnego wykonuje patrol zmotoryzowany; od 2013 r. przewidziane *Regulaminem* zadania z zakresu rewirowego wykonują rewirówi³⁸; od odpowiednio 2015 r. i 2016 r. zadania dotyczące przewodnika psa i obsługi fotoradarów nie są wykonywane). Z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³⁹ wynika, że w przypadku postanowienia przez radę gminy o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy, szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta).

(akta kontroli str. 10-41, 762, 991)

Powyższe stanowiło również naruszenie przywołanego wyżej standardu kontroli zarządczej nr 3 *Struktura organizacyjna*, określonego w załączniku do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Prezydent i p.o. Komendant Straży wyjaśnili: *niedostosowanie Regulaminu Straży Miejskiej w Starachowicach (...) nie było działaniem celowym*. Dodali, że wynikało wyłącznie z wielości i różnorodności wykonywanych obowiązków służbowych. Wskazali na *dynamiczne zmiany dotyczące struktury urzędu, w tym Straży Miejskiej*. Ponadto wyjaśnili: *Aktualnie trwają prace nad dostosowaniem Regulaminu Straży Miejskiej wraz z jego strukturą organizacyjną, do obecnego stanu funkcjonowania straży*.

(akta kontroli str. 766-767, 770, 1141, 1146)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą strażnicy SM ujawniali wykroczenia, za które najczęstszym środkiem reakcji wobec sprawców były pouczenia. W tym okresie funkcjonariusze nie byli szkoleni w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które nie zasługują na zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego ani w obszarze prowadzenia postępowań mandatowych. W SM funkcjonowały procedury określające tryb postępowania podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców przewidzianych prawem środków, umożliwiające zminimalizowanie ryzyka uznaniowości i dowolności postępowania strażników. Ponadto uregulowano również kwestie związane z prowadzeniem czynności wyjaśniających w sprawach wykroczeń ujawnionych przez SM, kierowania wniosków o ukaranie, oskarżenia przed sądem oraz wnoszenia środków odwoławczych. Obowiązujący w SM regulamin nie został dostosowany do jej aktualnej struktury organizacyjnej. Referatowi zajmującemu się obsługą księgową mandatów przypisano w regulaminie organizacyjnym Urzędu odpowiednie zadania dopiero z dniem 1 lutego 2021 r. W Urzędzie nie przyjęto odrębnych wewnętrznych procedur lub wytycznych dotyczących rozwiązań

³⁸ Dziesięciu funkcjonariuszy.

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.

organizacyjnych w zakresie obsługi nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego.

OBSZAR

2. Realizacja zadań związanych z nakładaniem grzywien w drodze mandatu karnego i ich obsługą

Opis stanu faktycznego

Miejski Monitoring Wizyjny (dalej: MMW) funkcjonuje od 2008 roku. Służba na stanowisku operatora MMW prowadzona jest przez funkcjonariuszy Straży całodobowo siedem dni w tygodniu. Dyżur na stanowisku operatora MMW odbywa się w systemie trzymianowym. P.o. Komendant SM poinformował: *Kamery obsługiwane są przez trzy osoby po jednej osobie na zmianę, przy czym zdarza się, że na pierwszej lub drugiej zmianie obsługa realizowana jest przez dyżurnego KSM⁴⁰. Ujawnione przez operatora MMW zdarzenia (w tym wykroczenia) zostają bezzwłocznie przekazane celem realizacji do dyżurnego KSM (o ile nie pełni on równocześnie funkcji operatora kamer) lub do dyżurnego tut. KPP w Starachowicach lub też w zależności od typu zagrożenia innym służbom (np. zarząd dróg powiatowych, firma zajmująca się oświetleniem ulicznym, itp.).*

SM prowadziła Ewidencję zdarzeń odnotowanych przez operatorów Miejskiego Monitoringu Wizyjnego zawierającą informację m.in. o dacie i godzinie zdarzenia, numerze punktu kamerowego, zdarzeniu i sposobie jego załatwienia.

W ww. ewidencji odnotowano: 47 zdarzeń w 2018 r. (dziesięć przekazano do Policji, 36 – do SM, jedno – do innych służb), 35 – w 2019 r. (11 przekazano do Policji, 22 – do SM, dwa – do innych służb), 64 – w 2020 r. (24 przekazano do Policji, 37 – do SM, trzy – do innych służb), 24 – do 30 listopada 2021 r. (dziewięć przekazano do Policji, 14 – do SM, jedną – do innych służb)

Prowadzona przez SM ewidencja zdarzeń nie umożliwia ustalenia sposobu zakończenia zdarzenia, w tym wskazania czy zakończyło się ono zastosowaniem pouczenia lub nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego.

P.o. Komendant SM poinformował, że na koniec pełnionej służby operator MMW sporządza *Raport z przebiegu dyżuru na stanowisku operatora Miejskiego Monitoringu Wizyjnego Straży Miejskiej w Starachowicach*. Raport zawiera m.in. opis i liczbę odnotowanych zdarzeń.

W latach 2018-2021 (ostatnim analizowanym okresem był luty⁴¹) po każdym zakończonym miesiącu w komendzie SM odbywała się odprawa z udziałem komendanta SM oraz dyżurnych stanowiska dowodzenia, w trakcie której m.in. wymieniano informacje o zagrożeniach dotyczących porządku i bezpieczeństwa publicznego, zdarzeniach z zakresu wykroczeń ruchu drogowego, awariach, uszkodzeniach, dewastacjach, utrudnieniach itp., w miejscach publicznych objętych nadzorem monitoringu miejskiego. Ponadto przedkładano propozycje obszarów planowania służby z uwzględnieniem zdarzeń zarejestrowanych przez operatorów monitoringu. Ze spotkań sporządzano notatki, do których dołączano raport miesięczny dotyczący zarejestrowanych przez operatorów MMW zdarzeń.

Liczba kamer w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła: 33 na koniec 2018 i 2019 r., 42 – na koniec 2020 r. i 47 na 1 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1031, 1053-1058, 1071-1119)

Ze sporządzonych przez Komendanta SM dokumentów *Analiza porównawcza zdarzeń odnotowanych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Starachowicach*

⁴⁰ Komenda Straży Miejskiej.

⁴¹ P.o. Komendant poinformował, że od marca 2021 r. nie były prowadzone odprawy Komendanta z dyżurnymi SM, co związane jest z jego absencją chorobową. Dodał, że (...). Obecnie zdarzenia, informacje, spostrzeżenia itp. związane z funkcjonowaniem MMW, przekazywane są ustnie na bieżąco między dyżurnymi podczas przekazywania zmiany. Nadmienić, że po powrocie Komendanta przywrócona zostanie forma pisemna.

za pomocą kamer Miejskiego Monitoringu Wizyjnego a stan bezpieczeństwa na terenie miasta Starachowice za lata 2018-2020 wynika, że:

- najwięcej zdarzeń na terenie objętym monitoringiem odnotowano: w 2018 r. – w obszarach punktów kamerowych: PK-27 ul. Murarska – 11 zdarzeń, PK-06 ul. Plac Rynek – siedem zdarzeń i PK-01 ul. Radomska – ul. Konstytucji 3-go Maja – siedem zdarzeń; w 2019 r. – w obszarach punktów kamerowych: PK-01 ul. Radomska – ul. Konstytucji 3-go Maja – sześć zdarzeń, PK-02 ul. Hutnicza (PKS) – pięć zdarzeń oraz PK-19 ul. Graniczna 12 – pięć zdarzeń; w 2020 r. – w obszarach punktów kamerowych: PK-06 Plac Rynek – 16 zdarzeń, PK-02 ul. Hutnicza (PKS) – 11 zdarzeń i PK-07 ul. Armii Krajowej (fontanna) – sześć zdarzeń;
- najwięcej zdarzeń dotyczyło zanieczyszczania terenu (35 zdarzeń w 2018 r., 21 – w 2019 r., 37 – w 2020 r.), spożywania alkoholu w miejscu niedozwolonym oraz nieprzestrzegania zaleceń epidemiologicznych związanych z COVID-19 (dziesięć zdarzeń w 2020 r.);
- najwięcej zdarzeń ze względu na sezonowość ich powstawania odnotowano: w 2018 r. – w kwietniu (10 zdarzeń) i we wrześniu (13 zdarzeń); w 2019 r. – w styczniu i marcu (po sześć zdarzeń) oraz czerwcu i sierpniu (po pięć zdarzeń); w 2020 r. – w marcu (11 zdarzeń), kwietniu (10 zdarzeń) i lipcu (osiem zdarzeń).

W ww. analizach Komendant corocznie wskazywał, że *Braki zapewnienia ciągłej obsługi stanowiska monitoringu (brak zabezpieczenia pracy operatora MMW w systemie 24-godzinny, 7 dni w tygodniu), spowodowane niewystarczającą liczbą operatorów m.in. w stosunku do liczby kamer, nie dają możliwości pełnego wykorzystania możliwości monitoringu. Aby praca monitoringu naprawdę była skuteczna, potrzebna jest całodobowa obsada stanowisk operatorów. (...) Dotychczasowy wymiar etatów jest niewystarczający w stosunku do wykonywanej 24-godzinnej pracy na stanowisku operatora monitoringu miejskiego, który ze względu na znaczną liczbę (...) kamer przypadających na jednego operatora obserwującego obszar o wysokiej intensywności zdarzeń, może mieć znaczący wpływ na wykrywalność zdarzeń na obszarze monitorowanym (...). Ze względu na braki etatów, (...) operatorzy zostali dyslokowani do służby patrolowej, co ma istotny wpływ na skuteczność pracy stanowiska Miejskiego Monitoringu Wizyjnego, gdyż w tym czasie pracę na czterech stanowiskach – operatora MMW, dozoru obiektu UM, dyżurnego Akcji Zima oraz dyżurnego Straży Miejskiej wykonuje 1 funkcjonariusz. Powoduje to jednak znaczny spadek skuteczności MMW, gdyż maleje liczba zdarzeń zaobserwowanych przez obserwatorów Monitoringu.*

(akta kontroli str. 1032-1052)

W latach 2018-2021 (do 31 października) Urząd na monitoring miejski wydatkował środki finansowe w kwocie 116 390,12 zł (na wymianę eksploatacyjną urządzeń z nim związanych)⁴² i 111 457,72 zł (na usługę związaną z utrzymaniem sprawności i ciągłości utrzymania pracy systemu monitoringu)⁴³. Wydatkiem pośrednio związanym z monitoringiem była konserwacja sieci szerokopasmowej dla Urzędu i jednostek budżetowych gminy Starachowice, na którą wydatkowano w latach 2018-2021 (do końca października) kwotę 73 470,41 zł⁴⁴.

(akta kontroli str. 1030-1031)

⁴² 4979,17 zł w 2018 r., 8608,70 zł w 2019 r., 94 244,26 zł w 2020 r. (zwiększona kwota związana jest z wymianą ośmiu sztuk wyeksploatowanych kamer) i 8557,99 zł w 2021 r. (do 31 października).

⁴³ 28 484,65 zł w 2018 r., 43 617,13 zł w 2019 r., 23 314,21 zł w 2020 r. i 16 041,73 zł w 2021 r. (do 31 października).

⁴⁴ Po 12 500 zł w latach 2018-2019, 32 345,52 zł w 2020 r. i 16 124,89 zł w 2021 r. (do 31 października)

W trakcie przeprowadzonych w dniu 7 grudnia 2021 r. na wybranych ulicach miasta⁴⁵ oględzin przebiegu czynności służby patrolowej strażników SM nie ujawniono żadnych wykroczeń. Strażnicy wyjaśnili, że wpływ na to miał okres zimowy i związana z nim ujemna temperatura.

(akta kontroli str. 1120)

Na próbie 60 pouczeń⁴⁶ udzielonych przez strażników SM w latach 2018-2021⁴⁷ (14 udzielonych w 2018 r., 17 – w 2019 r., 16 – w 2020 r. i 13 – w 2021 r.) ustalono, że strażnicy SM nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1059-1065)

Na próbie 60 grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego⁴⁸ wystawionych przez SM w latach 2018-2021⁴⁹ (dziesięć wystawionych w 2018 r., 24 – w 2019 r., 18 – w 2020 r. i osiem – w 2021 r.) ustalono, że strażnicy SM mieli ważne upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, zawierające elementy określone w § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁵⁰. Prawidłowo określono wysokość grzywny, podano datę wystawienia, wpisy były czytelne, wskazano też rodzaj i charakter wykroczenia. W 44 formularzach mandatowych wypełniono wszystkie obligatoryjne elementy, w tym kompletną kwalifikację prawną wykroczenia. W 16 formularzach mandatowych nie spełniono wszystkich określonych w przepisach wymogów, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1066-1070)

Analiza objętych szczegółowym badaniem mandatów i pouczeń wykazała, że za zachowania stanowiące wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej nakładano grzywny w drodze mandatu karnego, jak również stosowano pouczenia. Odnosząc się do kryteriów i przesłanek jakimi kierowali się strażnicy SM, p.o. Komendant Straży wyjaśnił: (...) *do strażnika należy ocena konkretnej sprawy. W przypadku stosowania wobec sprawcy wykroczenia postępowania mandatowego lub pouczenia, strażnik podejmujący czynności bierze pod uwagę wytyczne art. 33 Kodeksu wykroczeń. W wyjaśnieniach p.o. Komendant wskazał przykłady odmiennego, w zależności od okoliczności, postępowania strażnika na wykroczenie, tj. [1] sytuację, gdy kierujący pojazdem zatrzymał się w miejscu objętym „zakazem zatrzymywania się” (popołniając wykroczenie z art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń) w celu odebrania niedołącznej osoby ze szpitala i sprawcę takiego samego wykroczenia, który zatrzymał się w takim samym miejscu, jednak tylko po to, aby udać się na zakupy, do fryzjera lub restauracji; [2] spożywanie alkoholu na placu zabaw przez grupę młodzieży, a spożywaniem piwa przez dorosłego na terenie skweru leśnego. Nadmieniał: (...) *Przewidziane prawem przepisy Kodeksu Wykroczeń, pozwalają funkcjonariuszowi publicznemu na racjonalną ocenę danej sytuacji i pozwalają wymierzenie adekwatnej kary lub pouczenia czyli zastosowania środka oddziaływania wychowawczego.**

(akta kontroli str. 1059-1070, 1143, 1147-1148)

⁴⁵ Tj. ul. Radomska, ul. Poznańska, ul. 1 Maja, ul. Szeroka, ul. Klonowa do ul. 1 Maja, ul. Zakładowa, ul. Marszałka J. Piłsudskiego, ul. Na Szlakowisku, Al. Armii Krajowej, ul. Kopalniana, ul. Majówka, ul. Leśna, ul. Kopalniana, ul. Wierzbowa, ul. Kościelna, ul. Ilżecka, ul. Targowa, ul. Sadowa, ul. Wierzbowa, Al. Niepodległości, ul. Radomska.

⁴⁶ Dotyczących wykroczeń przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (31), urządzeniu użytku publicznego (13), ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (9) i ustawie o odpadach (7).

⁴⁷ W miesiącach lutym i czerwcu.

⁴⁸ Dotyczących wykroczeń przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (11), urządzeniu użytku publicznego (24), ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (21 mandatów) i ustawie o odpadach (4).

⁴⁹ W miesiącach lutym i czerwcu.

⁵⁰ Dz. U. Nr 208 poz. 2026.

Każdy z 98 wniosków skierowanych do sądu w latach 2018-2021 (32 w 2018 r., 52 w 2019 r., dziesięć w 2020 r. i cztery na 30 czerwca 2021 r.) został rozpatrzony i sprawca uznany za winnego popełnienia wykroczenia.

(akta kontroli str. 463-521, 749-751)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie przypisano należności z tytułu grzywnien nałożonych w drodze mandatu na kwotę 25,2 tys. zł (230 mandaty) w 2018 r., na kwotę 28,8 tys. zł (304 mandaty) w 2019 r., na kwotę 28,5 tys. zł (288 mandatów) w 2020 r. i na kwotę 8,4 tys. zł (94 mandaty) w I półroczu 2021 r.

Kwota terminowo zapłaconych mandatów wyniosła: 4,1 tys. zł w 2018 r., 7,4 tys. zł w 2019 r., 6,1 tys. zł w 2020 r. i 1,9 tys. zł w I półroczu 2021 r. Kwota nieterminowo zapłaconych mandatów wyniosła: 9,4 tys. zł na koniec 2018 r., 10,8 tys. na koniec 2019 r., 10,3 tys. zł na koniec 2020 r. i 5,9 tys. zł na koniec czerwca 2021 r.⁵¹

Stan zaległości z tytułu niezapłaconych mandatów wynosił 61,7 tys. zł (583 mandaty) na koniec 2018 r., 60,6 tys. zł (541 mandaty) na koniec 2019 r., 54,3 tys. zł (485 mandatów) na koniec 2020 r., 54,9 tys. zł (487 mandatów) na 30 czerwca 2021 r. i 44 tys. zł (390 mandatów) na 31 października 2021 r.

System do obsługi mandatów nie umożliwia wygenerowania liczby mandatów i kwot uiszczonych przed wszczęciem egzekucji (tj. przed wystawieniem tytułu wykonawczego) oraz liczby mandatów i kwoty pozostającej do uiszczenia (objętych egzekucją).

(akta kontroli str. 77, 89, 100, 110, 120, 291, 297, 1182, 1185)

Z ustaleń kontroli wynika, że z tytułu niezapłaconych mandatów karnych wystawionych przez funkcjonariuszy Straży, Urząd wystawił 93 upomnienia w 2018 r., 106 – w 2019 r., 311 – w 2020 r., 48 – na koniec czerwca 2021 r. W zapisach księgowych programu *Podatki i Opłaty Gminne* widoczny jest zapis „upomnienie” zawierający wysokość zaległego mandatu oraz datę wystawienia upomnienia. Wysokość kosztów upomnienia nie była przypisywana w ww. programie, a w konsekwencji, należności te nie były przypisywane w księgach rachunkowych i nie były ujmowane w sprawozdaniach, o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Dopiero przy wpłacie dokonanej przez osobę zobowiązaną lub organ egzekucyjny koszty te księgowane są w programie odrębną pozycją (jako „koszty egzekucyjne”). Pod tą pozycją zaksięgowano kwotę 709,60 zł w 2018 r.; 858,40 zł – w 2019 r.; 930,10 zł – w 2020 r. i 707,03 zł – na dzień 30 czerwca 2021 r. Kierownik wyjaśniła: *W księdze głównej Urzędu Miejskiego zgodnie z Ustawą z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (...) zapisy dotyczące mandatów dokonywane są na kontach syntetycznych zgodnie z zasadą podwójnego zapisu. Natomiast konta analityczne w podziale na dłużników są prowadzone przez pracownika merytorycznego. Wpłaty ujęte w wyciągu bankowym z każdego dnia, są przez pracownika Referatu Podatków i Opłat dzielone ze względu na rodzaj i wpisywane na tzw. notę (...). Potwierdzenie dokonanej wpłaty (każdej ujętej na nocie), celem zaksięgowania przekazywane jest konkretnej osobie, która księguje wpłaty z tyt. danego rodzaju dochodu (...). Gdy wpłata dotyczy mandatu lub kosztów upomnień z tyt. mandatów księgowana jest syntetycznie na konta 130/1 (WN) i 221 (MA) w odpowiedniej klasyfikacji budżetowej i zgodnie z rodzajem dochodu. Na koniec miesiąca w pierwszej kolejności uzgadniane są wpłaty z tyt. mandatów z danego m-ca z pracownikiem merytorycznym w podziale na mandaty i koszty upomnień. (...) Następnie na koniec miesiąca następuje przypis wystawionych w danym miesiącu mandatów (...) oraz rozksięgowanie należności na należności (mandaty wystawione w danym*

⁵¹ Funkcjonujący w Urzędzie system do obsługi mandatów nie umożliwia wygenerowania liczby terminowo oraz nieterminowo zapłaconych mandatów.

miesiącu z terminem płatności po ostatnim dniu miesiąca) i zaległości oraz nadpłaty (...). Dokumentem którym księgowane są powyższe zdarzenia w ujęciu syntetycznym jest dowód PK (...).

(akta kontroli str. 879, 968-983, 1179)

Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵², § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵³, § 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁵⁴, upomnienie może dotyczyć więcej niż jednej należności pieniężnej, jeżeli są one należne od tego samego zobowiązanego. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie korzystano z tej możliwości, mimo że upomnienia za niezapłacone w terminie mandaty wystawiano raz lub kilka razy w roku. Kierownik wyjaśniła: (...). *Możliwość taka nie jest wymogiem obligatoryjnym i na chwilę obecną wierzyciel nie korzysta z takiego rozwiązania.*

(akta kontroli str. 879, 910, 1151, 1156)

Z ustaleń kontroli wynika, że w związku z upływem trzyletniego terminu przedawnienia grzywien nałożonych w drodze mandatu przez SM, Urząd dokonał odpisów: w 2018 r. – na kwotę 22 973,73 zł, w 2019 r. – na kwotę 11 884,30 zł, w 2020 r. – 18 483,50 zł i w 2021 r.⁵⁵ – 11 462,07 zł. W Urzędzie wyksięgowano jako należności przedawnione 255 mandatów⁵⁶ (w tym 23 mandaty z 2013 r.) w 2018 r., 148 mandatów⁵⁷ (w tym siedem z 2013 r. i 41 z 2014 r.) w 2019 r., 161 mandatów⁵⁸ (w tym dwa z 2014 r. i 18 z 2015 r.) w 2020 r. i 92 mandaty⁵⁹ (w tym 16 z 2016 r.) na koniec września 2021 r., o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str.77, 89, 100, 110, 120, 291, 297, 902-907, 923-967, 986, 1185)

Kierownik wyjaśniła: *po upływie 3 lat (zgodnie z przepisem art. 45 § 3 kodeksu wykroczeń „orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęło 3 lata”) pracownik dokonuje wydruku zaległości za dany rok (...) i na tej podstawie sporządza wniosek z załączonym wykazem przedawnionych mandatów do akceptacji Prezydenta (...). Następnie sporządza dowód księgowy PK (polecenie księgowania (...)), który stanowi podstawę do odpisu na indywidualnych kontach zobowiązanych. Odpisy przedawnionych mandatów dokonywane są raz w roku (2 razy w roku 2020).*

(akta kontroli str. 879, 887-908)

Odnośnie sposobu rozpatrywania zawiadomień o wysokości kosztów egzekucyjnych należnych organowi egzekucyjnemu Kierownik wyjaśniła: *zawiadomienia o wysokości kosztów egzekucyjnych należnych Naczelnikowi Urzędu Skarbowego, wpływające do Urzędu Miejskiego w Starachowicach podlegają rejestracji w elektronicznym systemie obiegu dokumentów el-Dok. Po wprowadzeniu pisma w systemie el-Dok, dekretowane jest ono i przekazywane zgodnie ze strukturą organizacyjną Urzędu Miejskiego a docelowo w sprawie kosztów egzekucyjnych dotyczących podatków i opłat w tym również mandatów Straży Miejskiej, do merytorycznej komórki organizacyjnej, tj. Referatu Podatków i Opłat Urzędu*

⁵² Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 (uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.).

⁵³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1294 (uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.).

⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2083 (obowiązujące od 20 lutego 2021 r.).

⁵⁵ Pod datą 10 sierpnia.

⁵⁶ Na kwotę 22 973,73 zł.

⁵⁷ Na kwotę 11 884,30 zł.

⁵⁸ Na kwotę 18 483,50 zł.

⁵⁹ Na kwotę 11 462,07 zł

Miejskiego w Starachowicach realizującego zadania związane z egzekucją zaległości. W związku z tym, że zawiadomienie o wysokości kosztów egzekucyjnych może obejmować zaległości objęte tytułami wykonawczymi z różnych tytułów (podatki, opłaty w tym również mandaty Straży Miejskiej) w Referacie Podatków i Opłat pismo dekretowane jest do osób, które sprawdzają zasadność obciążenia wierzyciela, tj. Prezydenta Miasta Starachowice, kosztami egzekucyjnymi, w każdej wyszczególnionej na zawiadomieniu pozycji, co potwierdzone jest na zawiadomieniu podpisem i datą. Opisane zawiadomienie wraz ze wskazaniem numeru zadania przypisanego w budżecie zadaniowym i klasyfikacji budżetowej środków, z których ma nastąpić zapłata kosztów egzekucyjnych, podpisywane jest pod względem merytorycznym w zakresie legalności, celowości i gospodarności przez osobę upoważnioną. Koszty egzekucyjne do Urzędu Skarbowego płacone są z zadania 3/PO według klasyfikacji 750/75095§4510. Sprawdzone, opisane i podpisane zawiadomienie przekazywane jest elektronicznie w systemie e-Dok oraz w postaci papierowej do Referatu Księgowości Budżetowej celem dalszej realizacji. Kierownik Referatu Księgowości Budżetowej Urzędu wyjaśniła: zapłata za zawiadomienie o wysokości kosztów egzekucyjnych następuje ze środków zaplanowanych i księgowanych w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej: 750 75095 § 4510. Referat Księgowości Budżetowej po otrzymaniu pisma od Referatu Podatków i Opłat sprawdza stan środków zaplanowanych w powyższej klasyfikacji na dzień zapłaty i dekretuje dokument do przypisu pod datą otrzymania pisma na kontach 761/240 zapłatę zaś na kontach 240/130 pod datą zapłaty przedmiotowego zawiadomienia. Zarówno przypis kosztów egzekucyjnych jak i ich zapłata do Urzędu Skarbowego następuje zbiorczo w jednej kwocie według numeru zawiadomienia wystawionego przez Urząd Skarbowy, bez rozdzielnia na koszty egzekucyjne dotyczące mandatów, podatków czy opłat za odpady komunalne. Wysokość kosztów postępowania egzekucyjnego prowadzonego na podstawie tytułów wykonawczych za mandaty karne przekazanych do urzędów skarbowych wyniosła 640,80 zł na koniec 2018 r., 172,90 zł na koniec 2019 r., 333,60 zł na koniec 2020 r. i 143,17 na koniec października 2021 r.

(akta kontroli str. 995-1029, 1189)

W maju 2016 r. Prezydent upoważnił pracownika Referatu Podatków i Opłat Urzędu do wystawiania i podpisywania upomnień i tytułów wykonawczych z tytułu grzywny nakładanej w drodze mandatu karnego przez Straż Miejską oraz wystawiania i podpisywania zawiadomień do właściwego organu egzekucyjnego o ograniczenie, wycofanie i aktualizację tytułów wykonawczych z ww. tytułu.

(akta kontroli str. 764)

W okresie objętym kontrolą Urząd kierował upomnienia i wystawiał tytuły wykonawcze niezależnie od wysokości mandatu.

(akta kontroli str. 878)

Szczegółowym badaniem objęto 60 mandatów na łączną kwotę 5470 zł wystawionych w latach 2018-2021⁶⁰ (dziesięć z 2018 r. na kwotę 1650 zł, 24 z 2019 r. na kwotę 1600 zł, 18 z 2020 r. na kwotę 1370 zł i osiem z 2021 r. na kwotę 850 zł). Spośród tych mandatów⁶¹: 13 (na kwotę 1650 zł) – zostało opłaconych terminowo; dziesięć (na kwotę 570 zł) – uregulowano nieterminowo (jeszcze przed wystawieniem upomnienia); sześć (na kwotę 400 zł) – opłacono nieterminowo (po wystawieniu upomnienia, ale przed wystawieniem tytułu egzekucyjnego); dziewięć (na kwotę 900 zł) – spłacono nieterminowo (po wystawieniu tytułu egzekucyjnego); 19 (na kwotę 1650 zł) – nie uregulowano,

⁶⁰ W miesiącach luty i czerwiec.

⁶¹ Stan na 22 listopada 2021 r.

mimo wystawionego tytułu egzekucyjnego; dwa (na kwotę 200 zł) – pozostają do zapłaty (mandaty z czerwca 2021 r. do których wystawiono jednokrotnie upomnienia odpowiednio w październiku i listopadzie); jeden (na kwotę 100 zł) – nie opłacono (mandat z lutego 2020 r., do którego w grudniu 2020 r. wystawiono upomnienie; ukarany mandatem zmarł w marcu 2021 r.). Analiza ww. mandatów wykazała, że od daty terminu zapłaty mandatu do dnia wystawiania przez Urząd 38 upomnień upłynęło od 44 do 485 dni (od 44 do pół roku – 25 mandatów, od pół roku do roku – 12 mandatów, powyżej roku – jeden mandat). Przy czym, do trzech z czterech nieopłaconych terminowo grzywnien w wysokości od 200 do 250 zł, Urząd nie wystawił upomnienia niezwłocznie (wystawiono je po upływie 30 dni), o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Od momentu wystawienia upomnienia do dnia wystawienia przez Urząd 28 tytułów egzekucyjnych upłynęło od 56 do 345 dni (od 56 dni do pół roku – dziewięć mandatów, od pół roku do roku – 19 mandatów).

(akta kontroli str. 914-916)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród objętych szczegółową analizą 60 mandatów wystawionych przez funkcjonariuszy SM w latach 2018-2021 na: sześciu – wskazana kwalifikacja wykroczenia była niekompletna (podano artykuł bez wskazania paragrafu)⁶²; dwóch – w ogóle nie podano kwalifikacji prawnej wykroczenia⁶³; czterech – nie oznaczono rodzaju mandatu⁶⁴; czterech – nie określono czasu popełnienia wykroczenia (dotyczy mandatów wystawionych po 1 maja 2019 r.)⁶⁵. Tym samym nie zawierały one elementów wymaganych § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b i c rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego, zgodnie z którym funkcjonariusz, nakładając na sprawcę wykroczenia mandat karny kredytowany, po oddzieleniu części A i B od części C-E, na odcinku "C" formularza odpowiednio oznacza rodzaj mandatu oraz określa czas popełnienia wykroczenia i jego kwalifikację prawną.

(akta kontroli str. 1066-1070)

P.o. Komendant wyjaśnił: (...) *Mimo dobrego poziomu wykształcenia oraz zdobytego latami pracy doświadczenia, występują zróżnicowane i nieprzewidziane sytuacje, z którymi strażnik na co dzień ma do czynienia. Prowadząc czynności wobec sprawcy wykroczenia, zdarza się, że strażnik podejmuje działania w skrajnych warunkach nieprzewidzianych (m.in. wypisywanie mandatu w trakcie opadów atmosferycznych, o zmroku, wobec licznej grupy osób, w sytuacjach zagrożenia) jednocześnie pamiętając o bezpieczeństwie swoim, partnera jak i osób trzecich. Chwilowe rozproszenie lub reakcja na nieprzewidziane ruchy osób mogą powodować nieumyślne przeoczenia w wystawionym mandacie lub niezawarcie kompletnych danych (typu zaznaczony rodzaj mandatu, brak wskazania paragrafu itp.), podkreślam, że funkcjonariusz nie dokonuje tego świadomie i nie jest to działanie celowe. Celem podwyższenia jakości podejmowanych działań oraz prawidłowego dokumentowania czynności, zaplanowano do realizacji szkolenie, które przeprowadzi funkcjonariusz Wydziału Prewencji tut. KPP. Ponadto zobowiązano służbę dyżurną do wnikliwszej kontroli prawidłowości prowadzonej dokumentacji (bloczki mandatowe, notatniki służbowe).*

(akta kontroli str. 1142, 1146)

⁶² Mandaty o nr: Dc1257403, Da0662645, Da0662832, Da0663106, Da0663107, Da0663190.

⁶³ Mandaty o nr Da0662814 i Da0662874.

⁶⁴ Mandaty o nr: Da0663189, Da0662780, Da0662791, Da0663131.

⁶⁵ Mandaty o nr: Da0663035, Da0663073, Da0663074, Da0663125.

2. Analiza objętych szczegółowym badaniem 60 pouczeń udzielonych przez funkcjonariuszy SM w latach 2018-2021 wykazała, że strażnicy nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe. Zapisy w notatnikach nie zawierały informacji o okolicznościach, które uzasadniały zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego, a w 36 przypadkach nie podano precyzyjnie lub w ogóle nie podano powodu zastosowania pouczenia, nie wskazano obiektywnych kryteriów jego zastosowania. W załączniku nr 2 do Instrukcji zapisano, że stosując pouczenie należy precyzyjnie odnotować powód jego nałożenia. Ponadto wskazano w nim, że: *Notatnik służbowy ze względu na treść zapisów jest dokumentem stanowiącym tajemnicę służbową (...). Adnotacje są często wykorzystywane jako środek dowodowy np. o użyciu środka przymusu. Zapis z tej czynności jest często dowodem świadczącym o zasadności zastosowania tych środków. Niejednokrotnie notatnik jest formą obrony strażnika miejskiego przed ewentualnymi pomówieniami i fałszywymi oskarżeniami, może on bowiem wskazać bezzasadność wnoszonej skargi przez obywatela. Może też potwierdzać wyjaśnienia składane przez strażnika.*

(akta kontroli str. 130, 137, 1059-1065)

P.o. Komendant wyjaśnił: *W przypadku zastosowania pouczenia w myśl art. 41 KW, wobec sprawcy wykroczenia, jako środek oddziaływania wychowawczego, strażnik ocenia stopień społecznej szkodliwości czynu oraz bierze pod uwagę wytyczne art. 33 KW (...). Nadmieniał, że niedokonanie w notatniku służbowym strażnika adnotacji o przesłankach i obiektywnych kryteriach, podczas analizy okoliczności popełnienia wykroczenia, nie było działaniem celowym. Dodał, że nieumyślnie, przez przeoczenie nie podano w notatnikach służbowych informacji o przyczynie odstąpienia od ukarania sprawcy wykroczenia mandatem, nie udokumentowano uzasadnienia pouczenia oraz powodu zastosowania pouczenia. Jako powody tego przeoczenia wskazał m.in. niesprzyjające warunki pogodowe, stan zagrożenia w trakcie podejmowanych przez strażników interwencji.*

(akta kontroli str. 1142, 1147)

3. W Urzędzie nie przypisywano w księgach rachunkowych i w związku z tym nie ujmowano w sprawozdaniach Rb-27S niezapłaconych należności z tytułu kosztów upomnień wysłanych w związku z nieuregulowaniem w wyznaczonym terminie należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego (szacunkowo 1,1 tys. zł na koniec 2018 r., 1,2 tys. zł na koniec 2019 r., 3,6 tys. zł na koniec 2020 r. i 1 tys. zł na koniec listopada 2021 r.). Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶⁶. Zgodnie z art. 20 ust. 1 tej ustawy, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy wynika natomiast, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, tj. dokonane w nich zapisy powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.

(akta kontroli str. 879, 1179, 1183)

Kierownik wyjaśniła: *Wierzyciel na chwilę obecną nie znalazł dostatecznej podstawy prawnej do przypisywania należnych, ale nie zapłaconych, kosztów upomnienia. Dotychczasowe kompleksowe kontrole Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach również nie zarzucały nieprawidłowości w tym zakresie i nie czyniły zarzutu w myśl art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września*

⁶⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

1994 roku o rachunkowości (dotyczy rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych). Poniżej prezentujemy stanowisko dr Hanny Kmieciak o specjalności prawo finansowe, ekspert w dziedzinie dochodów jst, procedur podatkowych i egzekucji należności na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, konsultant NIK Delegatury w Poznaniu, konsultant i wykładowca RIO. „Koszty upomnienia jako należność, co do zasady nie są przypisywane w urządzeniach księgowych. Jak chce art. 15 § 2, zdanie drugie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, obowiązek uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego powstaje z chwilą doręczenia upomnienia. Nie ma żadnej podstawy prawnej do przypisania należnych, ale nie zapłaconych, kosztów upomnienia. Dopiero na potrzeby sprawozdawczości, wykazując koszty upomnienia w sprawozdaniu Rb-27S, w kolumnie należności wykazujemy zapłacone koszty upomnień”.

(akta kontroli str. 1152, 1157)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie z art. 15 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶⁷, obowiązek uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego powstaje z chwilą doręczenia upomnienia. Koszty upomnienia wysłane dłużnikowi stają się należnościami budżetowymi jednostki samorządu terytorialnego w momencie skutecznego doręczenia upomnienia. Należności budżetowe winne być zaewidencjonowane w księgach rachunkowych.

4. W przypadku trzech (dwóch o wysokości grzywny 200 zł⁶⁸ i jednego – 250 zł⁶⁹) z czterech nieterminowo zapłaconych mandatów, w których kwota należności głównej przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia (spośród 60 objętych szczegółowym badaniem), Urząd nie wystawił upomnienia niezwłocznie, lecz odpowiednio 58, 288 i 77 dni od upływu terminu zapłaty za mandat. Przed wysłaniem upomnienia nie podejmował działań informacyjnych. Było to niezgodne z § 7 ust. 1 pkt 1 lit.a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Przepis ten stanowi, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne.

(akta kontroli str. 911-913)

Kierownik wyjaśniła: *Działając w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...) art. 15 § 1 egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Należy zaznaczyć, że przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie określają ram czasowych, w których te działania wierzyciel powinien zrealizować. Szczegółowe regulacje dotyczące zasad kierowania upomnień do zobowiązanych zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów,*

⁶⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

⁶⁸ Da0662972 z 9 lutego 2019 r. i Da0663131 z 20 lutego 2020 r.

⁶⁹ Da0662874 z 19 czerwca 2018 r.

Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 roku poz. 2083). Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość: 1) przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia: a) niezwłocznie – jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne, b) przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne, 2) nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia – przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej. Zgodnie z art. 45 § 3 ustawy Kodeks wykroczeń (...), orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. Zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...) postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej, i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Szczegółowa regulacja w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych została zamieszczona w rozporządzeniu w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki regionalnej w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (...). Należy zwrócić uwagę na fakt, że wystawianie upomnień czy tytułów wykonawczych na niezapłacone w terminie mandaty karne musi być poprzedzone wieloma pracami z zakresu księgowości (tj. dokonanie przypisu należności, zaksięgowanie wpłat czy chociażby analiza zaległości mandatów). Nadmienić również trzeba, że w znacznie przeważającej części przypadków wysokość mandatów wynosi 50 zł lub 100 zł. Zdecydowaną mniejszość stanowią mandaty opiewające na kwotę powyżej 100 zł. Biorąc pod uwagę powyżej przytoczone przepisy prawa określające ramy czasowe dochodzenia należności z tytułu niezapłaconych mandatów, wierzyciel w latach objętych kontrolą tj. 2018 – 2021, podejmując działania przy wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych starał się dochować powyższych terminów, bezwzględnie zachowując 3 letni termin dochodzenia zaległości z tytułu mandatów.

(akta kontroli str. 1149-1150, 1154-1155)

5. Należności główne z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego, dla których upłynął termin przedawnienia wyksięgowano z opóźnieniem, gdyż należności za: 2013 r. – wyksięgowano w dacie 22 marca 2018 r. (23 mandaty na kwotę 1489,15 zł) i w dacie 6 lutego 2019 r. (siedem mandatów na kwotę 550 zł); 2014 r. – wyksięgowano w dacie 6 lutego 2019 r. (41 mandatów na kwotę 1660 zł) i w dacie 10 lipca 2020 r. (dwa mandaty na kwotę 200 zł); 2015 r. – wyksięgowano w dacie 10 marca 2020 r. (14 mandatów na kwotę 1100 zł) i w dacie 10 lipca 2020 r. (cztery mandaty na kwotę 750 zł); 2016 r. – wyksięgowano w dacie 10 sierpnia 2021 r. (16 mandatów na kwotę 1453,37 zł). Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w związku z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń. Ww. przepis ustawy o rachunkowości stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń, orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. W konsekwencji, w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27S) prezentowano zawyżone kwoty należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto.

(akta kontroli str. 902-907, 917-967, 984, 986)

Kierownik wyjaśniła: *W latach 2018-2021 wierzyciel dokonywał wyksięgowania należności przedawnionych grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego za lata 2013-2016, objętych tytułami wykonawczymi na podstawie otrzymanych z Urzędu Skarbowego postanowień o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. Na podstawie otrzymanych postanowień o umorzeniu postępowania egzekucyjnego sporządzany był wniosek należności przedawnionych, przedstawiany do akceptacji Prezydentowi Miasta. Zaakceptowanie wniosku stanowiło podstawę do wyksięgowania należności przedawnionych. Wnioski takie po przeprowadzonej analizie zaległości, sporządzane są zasadniczo raz w roku.*

(akta kontroli str. 1151, 1156)

NIK zwraca uwagę, że art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń wyklucza możliwość prowadzenia dalszej egzekucji po upływie okresu przedawnienia należności. Należności, które uległy przedawnieniu należy odpisać z urzędu w okresie sprawozdawczym, w którym nastąpiło przedawnienie, a o przedawnieniu należności należy poinformować organ egzekucyjny. Praktyka odpisywania należności dopiero po umorzeniu postępowania przez organ egzekucyjny nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach.

OCENA CZĄSTKOWA

Do ujawniania wykroczeń w okresie objętym kontrolą SM wykorzystywała monitoring wizyjny, choć skala jego wykorzystania ze względów kadrowych była niewielka. Analiza objętych szczegółowym badaniem pouczeń i mandatów wykazała, że strażnicy SM nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe, a część wystawionych przez nich mandatów nie zawierała wszystkich wymaganych elementów. Urząd wystawiał upomnienia i tytuły wykonawcze bez względu na wysokość kwoty niezapłaconych mandatów, przy czym do trzech nieterminowo zapłaconych mandatów o wartości przekraczającej dziesięciokrotność kosztów upomnienia wystawił upomnienia z opóźnieniem. Ponadto należne koszty niezapłaconych upomnień nie były przypisywane w księgach rachunkowych i wykazywane w sprawozdaniach, a część z przedawnionych należności z tytułu mandatów była wyksięgowywana z opóźnieniem.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W ramach procesu zarządzania ryzykiem, w latach 2018-2021 SM ustalała i realizowała m.in. cele: *Poprawa czystości i estetyki miasta, Działania w zakresie wykroczeń związanych z porządkiem publicznym, Ulica wolna od (spożywania) alkoholu, Osiągnięcie poprawy w zakresie parkowania i stosowania się do znaków i przepisów drogowych.* Do pomiaru stopnia ich realizacji zaproponowano m.in. następujące mierniki: dla celu *Poprawa czystości i estetyki miasta – średnia wysokość nałożonych mk z art. 10 ust. 2a (3) Ustawy⁷⁰* (100 zł jako średni miernik oczekiwany); dla celu *Ulica wolna od (spożywania) alkoholu – ilość nałożonych mandatów karnych za spożywanie i usiłowanie w proporcji 50 do 50%.* W sprawozdaniach z realizacji celów SM, przyjętych w latach 2018-2020, SM nie odnosiła się do ww. mierników. Prezydent wyjaśnił, że w sprawozdaniach z realizacji celów składanych w latach 2018-2020 w ramach procesu zarządzania ryzykiem, *Straż Miejska nie odnosiła się do przedmiotowych mierników realizacji celów „Poprawa czystości i estetyki miasta” oraz „Ulica wolna od (spożywania) alkoholu”, gdyż były to jedne z przykładowych mierników ww. celów. Uznano, że*

⁷⁰ Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

w odniesieniu do celu „Poprawa czystości i estetyki miasta” bardziej miarodajnym parametrem odzwierciedlającym jego realizację będzie ilość zrealizowanych przez strażników miejskich kontroli, zaś do celu „Ulica wolna od (spożywania) alkoholu” – ilość ujawnionych osób nietrzeźwych. Mierniki te ustanowiono miernikami wiodącym, a ich wartości docelowe w kolejnych latach określano i raportowano w Sprawozdaniach z realizacji celów za lata 2018- 2020. Natomiast miernik związany z obszarem mandatów karnych w postaci: ilości wystawianych mandatów karnych gotówkowych i kredytowanych przyjęto, a następnie raportowano stopień jego osiągnięcia w Sprawozdaniach z wykonania zadań budżetowych⁷¹. (...). W latach 2018-2020 planowane wartości ww. miernika zostały osiągnięte, z wyjątkiem ilości wystawionych mandatów karnych planowanych i zrealizowanych w 2018 roku. Różnica w wysokości 70 mniej mandatów (niż zakładano), wynikała z oceny strażnika miejskiego o zasadności zastosowania pouczenia jako środka wychowawczego, nie zaś mandatu.

(akta kontroli str. 766, 769-770, 823-877)

W okresie objętym kontrolą działalność SM nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego. Prezydent wyjaśnił: zadania do wykonania w danym roku przez kontrolę wewnętrzną oraz audyt wewnętrzny są podejmowane na podstawie przeprowadzonej analizy ryzyka, w tym między innymi z uwzględnieniem finansowych czynników ryzyka oraz dostępnych zasobów osobowych (1 etat kontroli oraz audytu wewnętrznego). Dochody z mandatów nie przekraczają kwoty 20.000 zł rocznie, zatem w skali całego budżetu są to kwoty znikome. W związku z powyższym, obszar ten nie został objęty kontrolą czy audytem wewnętrznym w okresie poddanym kontroli przez NIK, tj. 2018-2020. Obszar ten był przedmiotem kontroli w latach poprzednich. Ponadto informuję, iż wyżej przytoczony zapis art. 9 ust. 2 pkt. 1 Ustawy o strażach gminnych [dop. NIK – nadzór nad działalnością straży gminnej w zakresie wykonywania uprawnień do udzielania pouczeń i nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu], miał wpływ na nieobjęcie wskazanego obszaru kontrolą czy audytem. Nadzór nad działalnością Straży Miejskiej sprawowany był natomiast między innymi poprzez: bieżące rozmowy z Komendantem SM, sporządzane okresowe i roczne sprawozdania z wykonanych zadań, w tym między innymi z wykonania zadań budżetowych, inwentaryzację mienia, identyfikowanie i sygnalizowanie zagrożeń w procesie zarządzania ryzykiem. Na podstawie powyższych informacji dokonywałem oceny działalności Straży Miejskiej w zakresie skuteczności, prawidłowości gospodarowania mieniem oraz realizacji procesu obsługi mandatów.

(akta kontroli str.766, 768)

Zgodnie z obowiązującymi regulaminami organizacyjnymi Urzędu Komendant kieruje SM, a Prezydent koordynuje jej działania.

(akta kontroli str. 60-63, 331-436)

W latach objętych kontrolą nie były przeprowadzane kontrole przez upoważnionych funkcjonariuszy Policji, dotyczące m.in. realizacji zadań związanych ze stosowaniem środków oddziaływania wychowawczego, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenie określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia; dokonywania czynności wyjaśniających; kierowania wniosków o ukaranie do sądu.

(akta kontroli str. 762)

⁷¹ W wyjaśnieniach Prezydent podał, że liczba mandatów karnych gotówkowych i kredytowych planowana do wystawienia wynosiła w 2018 r. – 300 (wykonanie: 230), 250 – w 2019 r. i 2020 r. (wykonanie odpowiednio 304 i 288).

W dniu 4 października 2019 r. zespół kontrolny złożony z dwóch ekspertów Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach przeprowadził kontrolę problemową dotyczącą oceny realizacji i dokumentowania czynności związanych z ujawnionymi wykroczeniami, oceny ewidencjonowania podejmowanych działań i stosowania uprawnień oraz współpracy SM z Policją w pierwszym półroczu 2019 r. Eksperti nie stwierdzili nieprawidłowości i uchybień w objętym kontrolą zakresie.

(akta kontroli str. 299-311)

Analiza rejestru skarg i wniosków za lata 2018-2021⁷² wykazała, że 2 lipca 2018 r. do Urzędu wpłynęła jedna skarga na interwencję SM. Skargę załatwiono bez zbędnej zwłoki. W ocenie powołanej 5 lipca 2018 r. komisji ds. skarg, wniosków i petycji brak było zastrzeżeń, co do konieczności przeprowadzonej przez SM interwencji oraz jej przebiegu. O sposobie załatwienia skargi, skarżąca została poinformowana przez Zastępcę Prezydenta Miasta Starachowice pismem z 13 lipca 2018 r.

(akta kontroli str. 169-187)

W latach 2018-2021 (do 18 października) do Zespołu Kontroli Wewnętrznej oraz komórki audytu wewnętrznego Urzędu nie wpłynęły żadne wnioski i skargi na działalność SM.

(akta kontroli str. 292-293)

W dniu 27 lipca 2020 r. i 23 listopada 2021 r. Urząd zawiadomił tylko NUS o przedawnieniu należności pieniężnych z tytułu mandatów karnych kredytowanych objętych tytułami wykonawczymi odpowiednio za lata 2014-2016 w kwocie 12 953,60 zł i objętych tytułami wykonawczymi za 2017 r. w kwocie 7508,70 zł (ale nie poinformowano o przedawnionych mandatach z 2016 r.), o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Urząd nie zawiadamiał w latach 2018-2020 (do 27 lipca) żadnego organu egzekucyjnego o należnościach przedawnionych z tego tytułu, mimo że w tych okresie dokonywał ich odpisu, o czym mowa szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 917-922)

W zakresie współpracy wierzyciela z organem egzekucyjnym, z próby 60 mandatów poddanych szczegółowej analizie (opisanej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia) objęto badaniem 28 spraw, w przypadku których zostały wystawione przez Urząd tytuły wykonawcze. Ich analiza wykazała, że Urząd:

- tytuły wykonawcze przekazał – zgodnie z art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną⁷³ (sześć spraw) i przez swoich pracowników (22 sprawy);
- wraz z 13 wystawionymi przed 30 lipca 2020 r.⁷⁴ tytułami wykonawczymi⁷⁵ nie zawiadamiał organu egzekucyjnego o uzyskanej informacji o zobowiązanym i jego majątku w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji administracyjnej, o której mowa § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Kierownik wyjaśniła: *Nie były znane wierzycielowi informacje o zobowiązanym i jego majątku. W ocenie wierzyciela powyższe informacje należało przekazywać wyłącznie w przypadku zaistnienia przesłanek*

⁷² Stan na 18 października 2021 r.

⁷³ Przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego.

⁷⁴ Do tej daty obowiązywało rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

⁷⁵ Mandaty o nr: Da0662642, Da0662674, Da0662675, Da0662780, Da0662791, Da0662802, Da0662816, Da0662870, Da0662874, Da0662959, Da0663002, Da0662972, Da0662688.

określonych w § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 – akt uchylony z dniem 30 lipca 2020 r.), natomiast nie istniał obowiązek przedstawienia tzw. informacji negatywnych.

- wraz z 15⁷⁶ wystawionymi po 30 lipca 2020 r.⁷⁷ tytułami wykonawczymi nie przekazał informacji, o której mowa w art. 26 pkt 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Kierownik wyjaśniła: *Nie były znane wierzycielowi składniki majątkowe lub źródła dochodu zobowiązanego. W ocenie wierzyciela powyższe informacje należało przekazywać wyłącznie w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 26 § 1e pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...), natomiast nie istniał obowiązek przedstawienia tzw. informacji negatywnych.*
- po dokonaniu wpłaty lub wyegzekwowaniu części kwoty przez organ egzekucyjny aktualizował (pod datą wyciągu bankowego) przypis z tytułu niezapłaconej grzywny⁷⁸;
- nie poinformował organu egzekucyjnego o przedawnieniu należności wynikających z trzech⁷⁹ mandatów objętych tytułami wykonawczymi W/26/14/2019, W/26/7/2019, W26/32/2019. Kierownik wyjaśniła: *Z treści art. 45 § 3 ustawy Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 roku poz. 2008) wynika, że – orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. Jest to sztywna data dochodzenia należności pieniężnej od zobowiązanego, którą wierzyciel w każdym przypadku wskazuje w tytule wykonawczym w poz. D1 pkt. 4 (w poprzednich latach E1 pkt 4) i nie zachodzi obawa dalszego prowadzenia egzekucji administracyjnej, nawet w przypadku późniejszego zawiadomienia Urzędu Skarbowego o przedawnionych należnościach. W chwili obecnej prowadzona jest analiza zaległości z tytułu niezapłaconych mandatów karnych za 2018 rok, w celu sporządzenia wniosku należności przedawnionych z tego tytułu. Po akceptacji wniosku przez Prezydenta Miasta, zawiadomione zostaną organy egzekucyjne o wygaśnięciu należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym w wyniku jej przedawnienia.*

(akta kontroli str. 1159-1160, 1178-1180)

Odnosząc się do tytułów wykonawczych objętych próbą, Naczelnik Urzędu Skarbowego w Starachowicach wyjaśnił: (...). *We wskazanych sprawach ustalenia dotyczące majątku zobowiązanego były czynione przez tutejszy organ egzekucyjny. Nie otrzymaliśmy od wierzyciela informacji w zakresie zmiany wysokości należności, czy to spowodowanej wpłatą zobowiązanego na rachunek bankowy wierzyciela, czy też w związku z przedawnieniem się należności. W podanych sprawach nie zachodziły przesłanki do nieprzystąpienia do egzekucji. Ponadto wyjaśnił: Współpracę z Urzędem Miejskim w Starachowicach w zakresie egzekucji zaległości z tytułu grzywien nałożonych przez Straż Miejską w drodze mandatu karnego oceniam jako dobrą. Dodał, że należności z tytułu trzech mandatów karnych kredytowych objętych tytułami wykonawczymi uległy przedawnieniu⁸⁰.*

⁷⁶ Mandaty o nr: Da0662614, Da0662615, Da0662616, Da0662617, Da0662620, Da0662799, Da0663016, Da0663131, Da0663132, Da0663189, Da0663245, Da0663289, Da0663324, Da0663326, Da0663292.

⁷⁷ Od tej daty obowiązuje art. 26 pkt 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji stanowiący, że wierzyciel przekazuje organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym informację dotyczącą posiadanego przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi.

⁷⁸ Dotyczy mandatów o nr: Da0662642, Da0662675, Da0662780, Da0662791, Da0662802, Da0662816, Da0662874, Da0662959, Da0663189.

⁷⁹ Dotyczy mandatów o nr: Da0662674, Da0662870, Da0662688.

⁸⁰ Tytuły wykonawcze nr W26/7/2019, W26/14/2019, W26/32/2019.

(akta kontroli str.1162-1168)

Z informacji uzyskanych od NUS wynika, że: stan zaległości z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatów objętych ww. tytułami wykonawczymi wyniósł: należność główna – 1400 zł, koszty upomnienia – 220,40 zł, koszty egzekucyjne – 1390,80 zł. Powodem zakończenia dziewięciu spraw było wyegzekwowanie całości należności (sześć – poprzez zastosowany środek egzekucyjny, trzy – poprzez wpłatę własną). Jedno postępowanie egzekucyjne umorzono ze względu na bezskuteczność egzekucji⁸¹. Urząd nie przekazywał informacji dotyczących aktualizacji stanu zaległości objętych tymi tytułami wykonawczymi, o ujawnionym majątku, z którego egzekucja byłaby możliwa, a także o przedawnieniu zaległości (w przypadkach, w których to dotyczyło).

(akta kontroli str. 1138-1140, 1162-1168)

Kierownik wyjaśniła, że *w przypadku, gdy zostanie skierowany tytułu wykonawczy do realizacji przez urząd skarbowy, a zobowiązany dokonuje wpłaty tytułem zaległego mandatu do wierzyciela lub należność zostanie wyegzekwowana przez inny organ egzekucyjny, pracownik zawiadamia o zmianie wysokości egzekwowanej należności. Działając na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta pracownik przesyła zawiadomienie, w którym informuje naczelnika urzędu skarbowego o terminie, wysokości wpłaty oraz zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości (...) albo w części (...). Jednocześnie do zobowiązanego kieruje postanowienia o zarachowaniu wpłaty.*

(akta kontroli str. 879-886)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że Urząd nie zawiadomił w latach 2018-2020 (do 26 lipca) żadnego organu egzekucyjnego o należnościach przedawnionych z tytułu mandatów karnych kredytowanych objętych tytułami wykonawczymi wyksięgowanych w latach 2018-2019 i 10 marca 2020 r. (mimo że w tych latach dokonano z tego tytułu odpisu odpowiednio kwoty 22 973,73 zł, 11 884,30 zł i 5529,90 zł). W dniu 27 lipca 2020 r. i w 2021 r. o mandatach przedawnionych poinformowano wyłącznie NUS. Mimo że w 2021 r. wyksięgowano należności główne mandatów karnych kredytowanych objętych tytułami wykonawczymi zarówno z 2017 r. jak i 2016 r. jako należności przedawnione, Urząd poinformował NUS tylko o tych z 2017 r. i dopiero 22 listopada 2021 r.⁸², tj. po upływie ponad 100 dni od daty wyksięgowania (10 sierpnia 2021 r.). Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 lit.c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, wierzyciel niezwłocznie zawiadamia organ egzekucyjny o zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości lub w części, w szczególności gdy wygaśnięcie jest wynikiem przedawnienia należności pieniężnej.

(akta kontroli str. 917-966, 984-986, 1185)

Kierownik wyjaśniła: *W latach 2018-2020 wierzyciel dokonał odpisu należności przedawnionych grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, objętych tytułami wykonawczymi na podstawie otrzymanych z Urzędu Skarbowego postanowień o umorzeniu postępowania, wystawionych na każdego dłużnika indywidualnie co kończyło ostatecznie egzekucję prowadzoną przez Urząd Skarbowy a w konsekwencji skutkowało przedawnieniem należności z mocy prawa*

⁸¹ Do Urzędu zostało przekazane postanowienia w sprawie umorzenia tego postępowania egzekucyjnego.

⁸² Z tego dnia jest pismo znak: PO.3162.4.10.2021.MM.1 (wysłane 23 listopada 2021 r.).

tj. zgodnie z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń. W związku z powyższym wierzyciel nie zawiadamiał organu egzekucyjnego o należnościach przedawnionych.

Odnosnie poinformowania organu egzekucyjnego po ponad 100 dniach od daty wysięgowania należności przedawnionych Kierownik wyjaśniła: Z treści art. 45 § 3 ustawy Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 roku poz. 2008) wynika, że – orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. Jest to sztywna data dochodzenia należności pieniężnej od zobowiązanego, którą wierzyciel w każdym przypadku wskazuje w tytule wykonawczym w poz. D1 pkt. 4 (w poprzednich latach E1 pkt 4) i nie zachodzi obawa dalszego prowadzenia egzekucji administracyjnej, nawet w przypadku późniejszego zawiadomienia Urzędu Skarbowego o przedawnionych należnościach. Jednocześnie nadmienia się, że dołożymy na przyszłość wszelkich starań, aby dochować terminu niezwłocznego zawiadamiania organu egzekucyjnego o przedawnieniu należności pieniężnych z tytułu niezapłaconych mandatów w myśl art. 32aa pkt 1 lit. c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Odnosząc się do zawiadamiania o należnościach przedawnionych tylko NUS i poinformowania go tylko o przedawnionych mandatach z 2017 r., Kierownik wyjaśniła: W latach 2020–2021 przedawnione należności za niezapłacone mandaty dotyczyły 8 osób (2020 – 4 osoby i 2021 – 4 osoby), dla których właściwym Urzędem Skarbowym z uwagi na miejsce zamieszkania ukaranego był inny Urząd Skarbowy niż Urząd Skarbowy w Starachowicach. Z uwagi na fakt, że do innych Urzędów Skarbowych niż Urząd Skarbowy w Starachowicach wysyłana jest stosunkowo niewielka ilość tytułów wykonawczych, w wyniku przeoczenia Urzędy te nie zostały zawiadomione o przedawnieniu należności. W trakcie kontroli wierzyciel dokona stosownego zawiadomienia. Dodała, że: W 2021 roku dokonano odpisu należności przedawnionych grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego za 2017 rok i kilku mandatów za 2016 rok (9 mandatów), objętych tytułami wykonawczymi. Natomiast [Urząd – dop. NIK] zawiadomił Urząd Skarbowy o przedawnionych należnościach tylko za 2017 rok. Nadmieniamy, że w trakcie kontroli wierzyciel dokona stosownego zawiadomienia w tych kilku przypadkach.

(akta kontroli str.1150-1151, 1155)

W związku z tym, że w trakcie kontroli Urząd zawiadomił NUS o wygaśnięciu w wyniku przedawnienia należności pieniężnej za 2016 r. z tytułu mandatów karnych oraz naczelników innych urzędów skarbowych o wygaśnięciu z tego powodu należności pieniężnej za 2017 r., NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą działalność SM nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego. Prezydent sprawował nadzór nad SM na podstawie przeprowadzanej analizy ryzyka oraz m.in. w oparciu o bieżące kontakty z Komendantem SM i sporządzane przez Straż sprawozdania. Przeprowadzona w 2019 r. przez ekspertów Policji kontrola SM nie wykazała nieprawidłowości. Urząd nie zawiadamiał w latach 2018-2020 (do 27 lipca) żadnego organu egzekucyjnego o należnościach przedawnionych z tytułu mandatów karnych. Z kolei po 27 lipca 2020 r. o takich należnościach informował tylko NUS, choć w niepełnym zakresie i z opóźnieniem.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dostosowanie regulaminu SM do jej aktualnej struktury organizacyjnej.
2. Podjęcie działań zapewniających ujmowanie w formularzach mandatów karnych nakładanych przez funkcjonariuszy SM wszystkich wymaganych danych.
3. Podjęcie działań zapewniających rzetelne prowadzenie notatników służbowych przez strażników SM.
4. Ujmowanie w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach niezapłaconych należnych kosztów upomnień wysłanych z tytułu nieuregulowanych w terminie należności z tytułu nałożonych mandatów.
5. Niezwłoczne wyksięgowywanie z ksiąg rachunkowych przedawnionych mandatów.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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 Kielcach. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kielce, 31 grudnia 2021 r.

Kontrolerzy
Marzena Baradziej
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Marcin Sudół
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Dyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis