



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.003.02.2021

Marcin Majcher  
Burmistrz Ożarowa  
Urząd Miejski w Ożarowie  
ul. Stodolna 1, 27-530 Ożarów

# 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 Ożarowie, ul. Stodolna 1, 27-530 Ożarów (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Majcher, Burmistrz Ożarowa (dalej: Burmistrz) w całym okresie objętym kontrolą.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Organizacja stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń oraz prowadzenia postępowań mandatowych.</li><li>2. Realizacja zadań związanych z nakładaniem grzywien w drodze mandatu karnego i ich obsługą.</li><li>3. Nadzór nad obsługą nakładanych mandatów karnych i współpraca wierzyciela z organem egzekucyjnym.</li></ol>
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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Marzena Baradziej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/112/2021 z 13 października 2021 r.</li><li>2. Magdalena Kaczmarczyk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/113/2021 z 13 października 2021 r.</li></ol>

(akta kontroli str. 1-6)

---

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

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu Miejskiego w Ożarowie w zakresie objętym kontrolą.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawę powyższej oceny stanowią przede wszystkim negatywne oceny działalności w dwóch badanych obszarach, dotyczących nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (dalej: grzywna lub mandat) i ich obsługi oraz nadzoru nad realizacją tych zadań i współpracy wierzyciela z organami egzekucyjnymi, a także nieprawidłowości stwierdzone w obszarze związanym z organizacją stosowania pouczeń i prowadzenia postępowań mandatowych.

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur postępowania w sytuacji ujawnienia wykroczeń, w tym w szczególności zasad dokumentowania podejmowanych działań, co pozwoliłoby na minimalizację ryzyka dowolności i uznaniowości postępowania strażników. Nie uregulowano też zasad prowadzenia ewidencji należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych, zasad wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz trybu współpracy z wierzycielem. Dopiero w trakcie kontroli NIK Burmistrz nadał regulamin Straży Miejskiej w Ożarowie (dalej: SM) oraz uregulował praktykę dwuzmianowego systemu pracy strażników.

Strażnicy SM na ogół nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe (87% objętych badaniem wpisów w notatnikach), a nakładając grzywnę, w 47% analizowanych przypadkach formularze mandatu wypełnili z naruszeniem § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>3</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien), gdyż nie ujęli w nich wszystkich wymaganych elementów. Rejestry mandatów prowadzone były w Referacie Finansowym nierzetelnie i nie pozwalały na ustalenie aktualnego stanu należności. W księgach rachunkowych Urzędu nie ewidencjonowano należności z tytułu grzywien ani należnych kosztów upomnienia, co w konsekwencji nie pozwoliło na wyksięgowanie przedawnionych należności, a także spowodowało wykazywanie błędnych danych w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S. Urząd nie dochodził należności z tytułu dochodów budżetowych wynikających z 11 spośród 45 grzywien, w stosunku do których wystawiono upomnienie (tj. 24% spraw, w których należność nie została uregulowana) na kwotę należności głównej 1300 zł. W przypadku tych 11 mandatów, nie podejmowano żadnych dalszych czynności zmierzających do wyegzekwowania należności, w szczególności nie wystawiono tytułów wykonawczych, stanowiących podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup>. W konsekwencji 16% objętych badaniem grzywien uległo przedawnieniu. Ponadto w Urzędzie z opóźnieniem podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Część upomnień (71%) oraz wszystkie tytuły wykonawcze wystawione w kontrolowanym okresie (34) podpisane zostały przez osoby nieupoważnione do działania w imieniu wierzyciela. Burmistrz, w dziewięciu analizowanych sprawach nie wywiązywał się z obowiązków wierzyciela należności pieniężnych, o których mowa w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. c oraz pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 613 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>5</sup> (dalej: rozporządzenie z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli), gdyż nie informował o majątku zobowiązanego i przedawnieniu należności pieniężnej. Ponadto nie zapewnił adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co mogło być jedną z przyczyn stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości.

Pozytywnie ocenić należy fakt, że strażnicy ujawniający wykroczenia zostali przeszkoleni w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego. Ponadto Burmistrz podjął działania pozwalające na wykorzystanie monitoringu miejskiego w celu przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych. Dominującą formą reakcji na ujawnione przez funkcjonariuszy SM wykroczenia były pouczenia, a ich działania miały głównie charakter prewencyjno-informacyjny. Przeprowadzone w 2018 r. i 2021 r. kontrole w ramach nadzoru merytorycznego Wojewody Świętokrzyskiego nie wykazały nieprawidłowości. Powyższe pozytywne aspekty kontrolowanej działalności nie mogły jednak uzasadnić odstępiania od sformułowania ogólnej negatywnej oceny.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą w SM<sup>7</sup> zatrudnionych było na pełnym etacie sześciu strażników, w tym Komendant Straży Miejskiej (dalej: Komendant), oraz jedna osoba na stanowisku pomocniczym i obsługi (zatrudniona na ¼ etatu). Wszystkim zatrudnionym strażnikom powierzono zadania związane z ujawnianiem wykroczeń i obsługą mandatów.

(akta kontroli str. 7-21, 45-58, 82-97, 120-136, 184, 304, 357-372)

Komendant, w okresie objętym kontrolą, świadczył pracę od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.00 do 15.00, natomiast praca na stanowiskach strażników wykonywana była od poniedziałku do piątku w systemie dwuzmianowym: I zmiana – od godz. 7.00 do godz. 15.00, II zmiana – od godz. 14.00 do godz. 22.00<sup>8</sup>. Możliwość dwuzmianowego systemu pracy strażników, do czasu kontroli, nie została uwzględniona w *Regulaminie Pracy Urzędu Miasta i Gminy w Ożarowie*<sup>9</sup> (dalej: Regulamin pracy), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 212-223, 252-267, 428-429)

Na działalność SM wydatkowano 489,3 tys. zł w 2018 r., 474,2 tys. zł w 2019 r., 520,1 tys. zł w 2020 r. i 281,7 tys. zł w 2021 r. (do 30 czerwca). Kwotę tę stanowiły przede wszystkim wynagrodzenia i ich pochodne (87,4% ogółu wydatków poniesionych w 2018 r.; 91,2% – w 2019 r.; 90,8% w 2020 r. i 92,1% w 2021 r.<sup>10</sup>). Pozostałe wydatki związane były m.in. z zakupem paliwa, umundurowania, wypłatą ekwiwalentu za pranie odzieży służbowej, posiłkami profilaktycznymi, naprawą

<sup>5</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, uchylony z dniem 30 lipca 2020 r.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Komórka organizacyjna Urzędu powołana Uchwałą Nr XXXI/165/97 Rady Miejskiej w Ożarowie z 11 sierpnia 1997 r. w sprawie zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu Miasta i Gminy w Ożarowie.

<sup>8</sup> Strażnicy SM świadczyli również pracę tylko na I zmianie w sytuacji braku możliwości zapewnienia dwóch patroli dwuosobowych danego dnia np. z powodu zwolnień lekarskich, odbioru nadgodzin, urlopów, odbioru dni wolnych za świadczenie pracy w dni ustawowo wolne od pracy.

<sup>9</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Nr Or.30/2009 Burmistrza Ożarowa z 17 lipca 2009 r. (ze zm.).

<sup>10</sup> I półrocze.

samochodu, odpisami na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Wydatki w przeliczeniu na jednego strażnika w poszczególnych latach kształtowały się następująco: w 2018 r. – 81,6 tys. zł, w 2019 r. – 79 tys. zł, w 2020 r. – 86,7 tys. zł i do 30 czerwca 2021 r. – 47 tys. zł. Kwota wydatkowana w przeliczeniu na ujawnienie jednego wykroczenia wyniosła: w 2018 r. – 1,9 tys. zł, w 2019 r. – 2,2 tys. zł, w 2020 r. – 4,2 tys. zł i do 30 czerwca 2021 r. – 8 tys. zł.

(akta kontroli str. 142)

2. W kontrolowanym okresie strażnicy SM ujawnili 632 wykroczenia. W 2018 r. podjęli działania wobec sprawców 253 wykroczeń, z tego udzielili 200 pouczeń (79%), nałożyli 52 grzywny w formie mandatu karnego (20,6%) na łączną kwotę 6 tys. zł oraz jedną sprawę (0,4%) zakończono w inny sposób<sup>11</sup>. W 2019 r. ujawnili 220 wykroczeń, z tego udzielili 198 pouczeń (90%) oraz nałożyli 22 grzywny (10%) na kwotę 2 tys. zł. W 2020 r. podjęto 124 działania wobec sprawców wykroczeń (z tego: 111 (89,5%) stanowiły pouczenia, 11 (8,9%) – mandaty na kwotę 1 tys. zł oraz dwie sprawy (1,6%) zakończono w inny sposób<sup>12</sup>. W 2021 r.<sup>13</sup> statystyka ta prezentowała się następująco: 35 ujawnionych wykroczeń, z tego: 25 pouczeń (71,4%) i 10 grzywien (28,6%) na kwotę 0,9 tys. zł. Nie wystąpiły sytuacje kierowania wniosków do sądu. Poza pouczeniami nie stosowano innych środków oddziaływania wychowawczego.

(akta kontroli str. 7-21, 45-58, 82-97, 120-136, 138-139, 141, 143, 211)

Burmistrz, wskazując przyczynę stosowania pouczeń jako dominującej reakcji na wykroczenie wyjaśnił: *w Straży Miejskiej w Ożarowie nigdy nie było nacisku pod kątem mandatowania, by Straż Miejska miała w jakimś stopniu się bilansować. Strażnicy spełniają rolę służebną wobec społeczeństwa lokalnego. Wypełniają swoje obowiązki na terenie miasta i gminy Ożarów tak, aby panował ład i porządek publiczny. Strażnik zawsze podejmuje decyzję na miejscu co do formy i sposobu zakończenia interwencji w stosunku do osoby popełniającej wykroczenie. Strażnik może poprzestać na zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego, jeżeli jest to wystarczające do wdrożenia sprawcy wykroczenia do poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. Jeżeli strażnik stosuje pouczenie, kieruje się przesłankami takimi jak: a) przywrócenie stanu poprzedniego; b) naprawienie wyrządzonej szkody; c) przeproszenie pokrzywdzonego; d) zapewnienie ze strony sprawcy niepopelnienia w przyszłości podobnego czynu zabronionego; e) wykonanie zaniechanego obowiązku. W przypadku, gdy środek oddziaływania wychowawczego nie przyniesie zamierzonego efektu, jego zastosowanie nie zamyka drogi do skierowania wniosku o ukaranie do sądu albo nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego. Pomimo dysproporcji jaka jest pomiędzy stosowanymi pouczeniami a mandatami, na terenie gminy Ożarów panuje porządek, a straż w społeczeństwie cieszy się należytyym szacunkiem. Podejście strażników do stosowania w znacznej większości pouczeń wynika z tego, że przynoszą one zamierzony skutek.*

(akta kontroli str. 482-486)

Zastosowane przez SM pouczenia dotyczyły wykroczeń określonych w ustawie z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń<sup>14</sup> (dalej k.w.): w 2018 r. – 49,5% ogółu pouczeń<sup>15</sup>, w 2019 r. – 56,2%<sup>16</sup>, w 2020 r. – 60,4%<sup>17</sup>, a na 30 czerwca 2021 r. –

<sup>11</sup> Wybita szyba przystankowa – przekazanie policji.

<sup>12</sup> Nieprzestrzeżenie kwarantanny i przekazanie policji (art. 119 § 1 kw).

<sup>13</sup> Na 30 czerwca.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.

<sup>15</sup> Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (23,5%), porządkowi i spokojowi publicznemu (15%), bezpieczeństwu osób i mienia (6%), urządzeniom użytku publicznego (2,5%), instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym (0,5%), zdrowiu (0,5%) i obyczajności publicznej (0,5%) oraz polegające na szkodnictwie leśnym, polnym i ogrodowym (1%).

60%<sup>18</sup>. Ponadto pouczenia dotyczyły wykroczeń przewidzianych w: ustawie z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>19</sup> (2018 r. – 23,5% ogółu pouczeń, 2019 r. – 23,7%, 2020 r. – 17,1%, do 30 czerwca 2021 r. – 32%), ustawie z 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych<sup>20</sup> (2018 r. – 17,5% ogółu pouczeń, 2019 r. – 11,1%, 2020 r. – 9,9%), ustawie z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>21</sup> (2018 r. – 8% ogółu pouczeń, 2019 r. – 3%, 2020 r. – 3,6%, 2021 r. (30 czerwca) – 8%), ustawie z 14 grudnia 2012 r. o odpadach<sup>22</sup> (2018 r. – 1,5% ogółu pouczeń, 2019 r. – 3,5%, 2020 r. – 3,6%), ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>23</sup> (2019 r. – 0,5% ogółu pouczeń) oraz aktom prawa miejscowego<sup>24</sup> (2019 r. – 2% ogółu pouczeń, 2020 r. – 5,4%).

(akta kontroli str. 7-21, 45-58, 82-97, 120-136, 138-139, 353-354)

W latach objętych kontrolą SM nałożyła grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w k.w. (2018 r. – 46,2% ogółu wystawionych mandatów<sup>25</sup>, 2019 r. – 63,6%<sup>26</sup>, 2020 r. – 63,6%<sup>27</sup>, na 30 czerwca 2021 r. – 50%<sup>28</sup>, ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (2018 r. – 36,5% ogółu wystawionych mandatów, 2019 r. – 27,3%, 2020 r. – 27,3%, 2021 r. (30 czerwca) – 40%), ustawie o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (2018 r. – 5,8% ogółu wystawionych mandatów), ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (2018 r. – 9,6% ogółu wystawionych mandatów, 2021 r. (30 czerwca) – 10%), aktach prawa miejscowego<sup>29</sup> (2019 r. – 9,1% ogółu wystawionych mandatów, 2020 r. – 9,1%) oraz innych (2018 r. – 1,9% ogółu wystawionych mandatów).

(akta kontroli str. 7-21, 45-58, 82-97, 120-136, 138-139, 353-354)

3. SM do 27 października 2021 r. nie został nadany regulamin (o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Nie przyjęto także wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad postępowania podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców przewidzianych prawem środków, w tym w szczególności zasad dokumentowania podejmowanych działań i okoliczności ujawnionych wykroczeń, co jak wynika z wyjaśnień Burmistrza było spowodowane niedopatrzania pracowników Urzędu.

(akta kontroli str. 211, 356, 403-409, 623-626)

<sup>16</sup> Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (30,8%), porządkowi i spokojowi publicznemu (13,2%), bezpieczeństwu osób i mienia (9,6%), urządzeniom użytku publicznego (1,6%), obyczajności publicznej (1%).

<sup>17</sup> Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (27,9%), bezpieczeństwu osób i mienia (15,3%), porządkowi i spokojowi publicznemu (12,6%), urządzeniom użytku publicznego (3,6%), obyczajności publicznej (1%).

<sup>18</sup> Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu osób i mienia (20%), bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (16%), urządzeniom użytku publicznego (16%), porządkowi i spokojowi publicznemu (8%).

<sup>19</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1119.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 276.

<sup>21</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 638, ze zm.

<sup>24</sup> Regulaminowi utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ożarów.

<sup>25</sup> Z czego wykroczenia przeciwko: urządzeniom użytku publicznego (15,4%), porządkowi i spokojowi publicznemu (11,5%), bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji (7,7%), bezpieczeństwu osób i mienia (7,7%), obyczajności publicznej (3,9%).

<sup>26</sup> Z czego wykroczenia przeciwko: porządkowi i spokojowi publicznemu (31,8%), bezpieczeństwu osób i mienia (18,2%), obyczajności publicznej (9,1%) i urządzeniom użytku publicznego (4,5%).

<sup>27</sup> Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu osób i mienia (27,2%), urządzeniom użytku publicznego (18,2%) i porządkowi i spokojowi publicznemu (18,2%).

<sup>28</sup> Z czego wykroczenia przeciwko: bezpieczeństwu osób i mienia (30%) oraz porządkowi i spokojowi publicznemu (20%).

<sup>29</sup> Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Ożarów.

Komendant, odnosząc się do dokumentów sporządzanych przez strażników miejskich zwrócił uwagę, że zasadnym byłoby ujednoczenie dokumentacji wynikającej z obowiązujących przepisów i metodyki wykonywania przez strażę miejskie czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców w województwie świętokrzyskim lub kraju.

(akta kontroli str. 558-568)

Zdaniem NIK, brak powyższych uregulowań wewnętrznych był jedną z przyczyn nieprawidłowości dotyczących nierzetelnego dokumentowania okoliczności ujawnionych wykroczeń oraz niewypełniania wszystkich obligatoryjnych elementów formularza mandatu. Ponadto, NIK zwraca uwagę, że określenie zasad dokumentowania okoliczności ujawnionych wykroczeń i podjętych działań pozwoliłoby zminimalizować ryzyko dowolności i uznaniowości postępowania strażników.

Komendant odnotowywał zadania dla poszczególnych patroli na dany dzień w *Księżce służby*: godziny pracy, skład patrolu z wyznaczeniem dowódcy, zadania do realizacji oraz udzielał instruktażu/odprawy do służby, co potwierdzał w notatnikach służbowych strażników adnotacją: *instruktażu udzielono*. Na koniec służby, w *Księżce służby*, dowódca patrolu wpisywał wyniki/wydarzenia z jej przebiegu. Komendant zapoznawał się z zapisami w ww. księżce i w notatnikach służbowych z przebiegu służby z poprzedniego dnia, dokonując adnotacji: *zapoznałem się*. Komendant pracował wyłącznie na pierwszą zmianę, pełniąc również rolę „dyżurnego”, przyjmował zgłoszenia i przekazywał je patrolowi w celu podjęcia interwencji. Na II zmianie dyspozycje wydawał dowódca patrolu, który w sprawach trudnych miał możliwość kontaktu telefonicznego z Komendantem. Strażnik, który nałożył mandat, po zakończeniu służby miał obowiązek wyrwania odcinka „E” z bloczka mandatowego i przekazania Komendantowi, który dokonywał wpisu do *Rejestru nałożonych mandatów karnych* (dalej: Rejestr mandatów SM). W notatnikach służbowych strażników i *Księżce służby* dokonywano codziennych podsumowań, a następnie każdy strażnik sporządzał sprawozdanie z każdego miesiąca. Komendant sporządzał sprawozdania półroczne i roczne *Ewidencje etatów, wyposażenia oraz wyników działania straży*.

(akta kontroli str. 558-568, 558-568)

W SM nie prowadzono rejestru osób, wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego. Komendant wyjaśnił, że *trzech strażników pracuje 26 lat, a dwóch 12. Ożarów to mała aglomeracja, w związku z czym strażnicy znają społeczność lokalną, a w szczególności notorycznych sprawców wykroczeń i nie ma potrzeby utworzenia nowego rejestru*. Trzech strażników w ustnych wyjaśnieniach potwierdziło również, że pochodzą z tego środowiska, jest to mała społeczność i znają notorycznych sprawców wykroczeń, a popełnienie tego samego wykroczenia nie zasługuje na zastosowanie pouczenia.

(akta kontroli str. 176-179, 182-183, 356, 558-568)

Zdaniem NIK, mała społeczność i dobra znajomość sprawców notorycznie popełniających wykroczenia ułatwiają podjęcie decyzji o rodzaju reakcji na stwierdzone wykroczenie, nie są jednak wystarczające dla zapewnienia jednolitości postępowania. NIK zwraca uwagę, że rejestr taki, w przypadku kolejnego wykroczenia umożliwiłby sprawdzenie, czy wobec sprawcy stosowano już środki oddziaływania wychowawczego. W razie uznania, że nie wdrożyło to sprawcy do poszanowania prawa oraz zasad współżycia społecznego, stanowiłoby np. przesłankę do ukarania grzywną w formie mandatu karnego.

4. Prowadzenie Rejestru mandatów SM przypisano Komendantowi w karcie zadań stanowiska pracy. W okresie objętym kontrolą, zadania związane z poborem

i windykacją należności Gminy zgodnie z *Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Ożarowie*<sup>30</sup> (dalej: Regulamin organizacyjny) należały do Referatu Finansowego. Prowadzeniem ewidencji nakładanych mandatów karnych i egzekwowaniem należności zajmowała się inspektor ds. księgowości budżetowej (dalej: Inspektor), która obowiązki te przypisane miała w karcie zadań stanowiska pracy. W Urzędzie nie określono zasad prowadzenia ewidencji należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych, w tym m.in. dotyczących ewidencjonowania w księgach rachunkowych przypisów, odpisów, wpłat, kosztów wystawionych upomnień, ewidencji dłużników, a także terminów wystawiania upomnień i tytułów egzekucyjnych. W przyjętych przez jednostkę *Zasadach (polityce) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Ożarowie*<sup>31</sup> (dalej: Polityka rachunkowości) nie określono powyższych zagadnień. W Urzędzie nie określono również trybu współpracy z organem egzekucyjnym.

(akta kontroli str. 234-251, 304-348, 355-356, 401-402, 433-441)

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że nieokreślenie zasad współpracy z organem egzekucyjnym było wynikiem niedopatrzenia pracowników Urzędu, natomiast w Polityce rachunkowości nie określono ww. zasad, gdyż pominięto zapis dotyczący *należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych*. Burmistrz zadeklarował, że Urząd określi powyższe zasady.

(akta kontroli str. 403-409, 623-626)

5. Każdy z pięciu strażników SM ujawniających wykroczenia (udzielających pouczeń, nakładających grzywny) został przeszkolony w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego oraz prowadzenia postępowań mandatowych. Strażnicy ukończyli kurs/szkolenie podstawowe z przyuczenia do zawodu<sup>32</sup>, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>33</sup> oraz zajęcia w ramach doskonalenia zawodowego w zakresie stosowania środków oddziaływania wychowawczego, przesłanek dodatnich i ujemnych postępowania mandatowego<sup>34</sup>. Dodatkowo podczas szkolenia specjalistycznego<sup>35</sup>, które odbyło dwóch strażników, wśród poruszonych zagadnień znalazły się naczelne zasady postępowania w sprawach o wykroczenia, tj. istota zasady oportunistu oraz preferencji środków pozakarnych.

(akta kontroli str. 144-163, 373-385)

Czterech strażników SM odnosząc się do okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które w ich ocenie nie zasługują na zastosowanie pouczenia wyjaśnili: *Zwracam uwagę na miejsce popełnienia wykroczenia np. miejsca publiczne w zasięgu wzroku innych osób, zachowanie sprawcy, które może urazić, zdemoralizować innych np. spożywanie alkoholu w miejscu niedozwolonym w mojej ocenie zasługuje na mandat, a także sytuacje, w których właściciel nie posprząta*

<sup>30</sup> Wprowadzony zarządzeniem Nr Or.I.14/2011 Burmistrza Ożarowa z 5 grudnia 2011 r. ze zm. oraz zarządzeniem Nr Or. I.15.202 z 29 maja 2020 r. ze zm.

<sup>31</sup> Wprowadzonych zarządzeniami Burmistrza Ożarowa Nr: Or.II/23/2017 z 15 grudnia 2017 r., Or.I.15a/2018 z 17 grudnia 2018 r., Or.I.21/2020 z 19 czerwca 2020 r., Or.I.44.2020 z 31 grudnia 2020 r. i 61/2021 z 17 czerwca 2021 r.

<sup>32</sup> Trzech strażników w lutym 1996 r. (organizatorem kursu była KWP w Tarnobrzegu, program nauczania obejmował 250 godz.), po jednym strażniku w listopadzie 2008 r. i marcu 2009 r. (organizatorem szkolenia było Studium Szkolenia Specjalistycznego Zarządu Wojewódzkiego NSZZ Policjantów KWP w Gdańsku, szkolenie odbyło się odpowiednio od 8 września do 12 listopada 2008 r. i od 15 stycznia do 20 marca 2009 r.).

<sup>33</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.

<sup>34</sup> Organizatorem zajęć była KPP w Opatowie. Szkolenia odnotowane zostały w *Dzienniku zajęć SM* i odbywały się w marcu, październiku i listopadzie 2019 r. oraz październiku 2021 r. Ww. zagadnienia szczegółowe trwały godzinę lekcyjną, tj. 45 minut.

<sup>35</sup> „Nadzór nad czynnościami funkcjonariuszy straży gminnej (miejskiej) w postępowaniach o wykroczenia”, które zorganizowane było przez Studium Szkolenia Specjalistycznego Zarządu Wojewódzkiego NSZZ Policjantów KWP w Gdańsku w okresie od 15 do 17 kwietnia 2005 r.



odchodów po zwierzęciu, nie zachowa środków ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia, w taki sposób, że nie będzie w stanie nad nim zapanować. Ponadto jeżeli wykroczenie jest popełnione po raz kolejny nie zasługuje na zastosowanie pouczenia – strażnik W.S.; Nie pouczamy gdy wykroczenie zostało kolejny raz popełnione przez tą samą osobę, jest popełnione z arogancją lub jest to wykroczenie znacznego stopnia np. wyrzucenie śmieci do lasu lub spalanie odpadów lub w przypadku braku deklaracji naprawienia szkody. Jest to mała społeczność lokalna więc w większości znamy notorycznych sprawców wykroczeń np. spożywania alkoholu, zakłócania porządku – strażnik S.T.; W oparciu o własne doświadczenia i podejście, okolicznościami, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia są: miejsce i czas popełnienia wykroczenia, które mogłoby zgorszyć osoby postronne, brak skruchy, demoralizacja np. w tym czasie bawiące się dzieci na placu zabaw, brak woli do naprawy wyrządzonej szkody czyli sposób podejścia osoby do problemu – strażnik P.C.; Nie są wywierane naciski na bezwzględne karanie mandatami. Pochodzę z tego środowiska, tu mieszkami, zwracam uwagę na podejście sprawcy do wykroczenia (np. czy okazuje skruchę) oraz formę wykroczenia, jeżeli ktoś uporczywie popełnia to samo wykroczenie, (...) zachowuje się w sposób wyzywający (...). Decyzja o nałożeniu mandatu lub zastosowania pouczenia należy do funkcjonariusza. Ja podejmuję decyzję, jaka jest adekwatna kara do miejsca, czasu i czynu – strażnik M.K. Wszyscy wyjaśnili, że nie dostrzegają problemów w toku realizacji codziennych obowiązków związanych z ujawnianiem wykroczeń.

Strażnicy wyjaśnili, że objęty kontrolą zakres realizowany był podczas kursu podstawowego, który zawierał ww. elementy oraz podczas cyklicznych szkoleń w Komendzie Powiatowej Policji w Opatowie. W ich ocenie, szkolenia były przydatne, stanowiły przypomnienie i utwalenie wiadomości.

Odnosząc się do przyczyn tego, że w okresie objętym kontrolą przeważającą formą reakcji na ujawnione wykroczenia były pouczenia, strażnicy wyjaśnili: *Burmistrz nie robi nacisków na karanie mandatami. Z perspektywy czasu widać, że udzielone pouczenia przynoszą pozytywne efekty. Mała społeczność i mundur oddziałuje prewencyjnie – strażnik W.S.; W ocenie Burmistrza SM ma służyć społeczności lokalnej, nie zarabianiu pieniędzy dla gminy i pełni rolę informacyjną dla społeczeństwa np. w tej chwili prowadzona jest akcja informacyjna dotycząca zasad parkowania w strefie zamieszkania. Jeżeli (...) nie przyniesie skutku, stosować będziemy pouczenia lub grzywny. Nie ma nacisków na mandaty i decyzję o sposobie ukarania podejmuje strażnik – strażnik S.T.; Polityka Burmistrza nie kładzie nacisku na to, by SM była jednym ze źródeł dochodów budżetu gminy i miała się bilansować. Nie ma nacisku żeby bezwzględnie karać mandatami. Straż pełni rolę służebną dla mieszkańców gminy. Pozwala to na swobodne działanie strażnika w tym obszarze – strażnik P.C.; Nie ma nacisku ze strony przełożonych, że musimy karać mandatami społeczeństwo. Nikt nas z tego nie rozlicza i nie premiuje za wystawianie mandatów. Gmina jest bogata, Burmistrz wielokrotnie podkreślał, że mamy pełnić rolę służebną w stosunku do społeczności lokalnej. Środowisko jest nie duże. Naszą rolą jest nauczenie właściwego zachowania – strażnik M.K.*

(akta kontroli str. 176-183)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie dostosował postanowień Regulaminu pracy dotyczących systemu i czasu pracy strażników SM do faktycznie przyjętych rozwiązań organizacyjnych. W Regulaminie tym wskazano, że pracownicy Urzędu świadczą pracę od poniedziałku do piątku w godzinach od 7.00 do 15.00,

podczas gdy praca na stanowiskach strażników w SM, w kontrolowanym okresie, wykonywana była w systemie dwuzmianowym (I zmiana – od godz. 7.00 do godz. 15.00, II zmiana – od godz. 14.00 do godz. 22.00).

(akta kontroli str. 212-223, 252-267, 428-430)

Zgodnie z art. 104<sup>1</sup> § 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>36</sup>, regulamin pracy, określając prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników związane z porządkiem w zakładzie pracy, powinien ustalać w szczególności organizację pracy oraz systemy i rozkłady czasu pracy.

Burmistrz wyjaśnił, że brak zapisu o dwuzmianowym systemie czasu pracy wobec funkcjonariuszy SM wynikał z niedopatrzenia pracowników Urzędu i zmiana została wprowadzona zarządzeniem Burmistrza Ożarowa Nr 96.2021 z 25 października 2021 r. w sprawie zmiany *Regulaminu Pracy w Urzędzie Miasta i Gminy w Ożarowie*.

(akta kontroli str. 403-409)

W związku z wprowadzeniem stosownych zmian w Regulaminie pracy, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

2. Burmistrz nie określił struktury organizacyjnej SM w formie regulaminu, co było niezgodne z art. 6 ust. 2 ustawy o strażach gminnych. Przepis ten stanowi, że szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta).

(akta kontroli str. 211)

Burmistrz, jako przyczynę wskazał *niewłaściwą interpretację przepisów ww. ustawy*. Regulamin SM został nadany zarządzeniem Burmistrza Ożarowa Nr 98.2021 z 28 października 2021 r. w trakcie kontroli NIK. W związku z tym, NIK nie formułuje wniosku pokontrolnego dotyczącego stwierdzonej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 403-409)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie opracowano wewnętrznych procedur postępowania w sytuacji ujawnienia wykroczeń, w tym w szczególności zasad dokumentowania podejmowanych działań, co pozwoliłoby na minimalizację ryzyka dowolności i uznaniowości postępowania. Strażnicy ujawniający wykroczenia zostali przeszkoleni w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego. Nie uregulowano zasad prowadzenia ewidencji należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych, zasad wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz trybu współpracy z wierzycielem. Dopiero w trakcie kontroli NIK Burmistrz nadał SM regulamin oraz uregulował kwestię dwuzmianowego systemu pracy strażników.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Burmistrz wprowadził *Regulamin funkcjonowania, obsługi i eksploatacji monitoringu wizyjnego miasta Ożarowa*<sup>37</sup>. Zgodnie z tym regulaminem, celem instalacji monitoringu jest utrwalenie dowodów popełnienia przestępstwa lub

<sup>36</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.

<sup>37</sup> Zarządzeniem Nr 113.2021 z 6 grudnia 2021 r.

wykroczenia, przeciwdziałanie przypadkom naruszenia spokoju i porządku w miejscach publicznych, ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, zrealizowanie zadań określonych w art. 10 i art. 11 ust. 1 ustawy o strażach gminnych, zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej.

(akta kontroli str. 571-582)

Komendant poinformował, że *monitoring wizyjny funkcjonujący od 6 grudnia 2021 r. na terenie miasta Ożarowa prowadzi zapis całodobowy, natomiast nie jest pod stałą obserwacją przez operatora z powodu małego stanu osobowego SM. Obsługą monitoringu zajmować się będą upoważnione osoby. Zapis monitoringu w razie potrzeby będzie wykorzystywany przez SM w ramach swoich uprawnień oraz przekazywany uprawnionym organom.*

(akta kontroli str. 570)

W latach 2020-2021 Urząd na monitoring wizyjny wydatkował środki finansowe w kwocie 185 672,42 zł (za dostawę, montaż systemu monitoringu i montaż 10 kamer do rejestrowania z dyskiem)<sup>38</sup>.

(akta kontroli str. 569)

W trakcie przeprowadzonych w dniu 9 grudnia 2021 r. w wybranych miejscach i ulicach miasta<sup>39</sup> oględzin przebiegu czynności służby patrolowej strażników SM, funkcjonariusze zwracali uwagę na porządek wokół podziemnych wiat śmietnikowych, realizowali także akcję informacyjną *D-40*. Akcja polega na umieszczeniu za szybą nieprawidłowo parkującego (na obszarze objętym znakiem *D-40 Strefa zamieszkania*) pojazdu ulotki informującej o obowiązujących zasadach ruchu drogowego, kwalifikacji prawnej popełnionego wykroczenia, możliwej wysokości grzywny nakładanej w drodze mandatu karnego i liczbie punktów karnych. Ulotki informacyjne pozostawiono za szybą dziewięciu pojazdów. Innych wykroczeń nie ujawniono. Strażnicy wyjaśnili, że wpływ na to ma okres zimowy i związana z nim ujemna temperatura.

(akta kontroli str. 501-503)

Analiza 55 mandatów i 55 pouczeń wykazała, że za zachowania stanowiące wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej nakładano grzywny w drodze mandatu karnego, jak również stosowano pouczenia.

(akta kontroli str. 604-618)

Z wyjaśnień Komendanta wynika, że strażnicy, podejmując decyzję o zastosowaniu pouczenia kierują się następującymi przesłankami: przywrócenie stanu poprzedniego, naprawienie wyrządzonej szkody, przeproszenie pokrzywdzonego, zapewnienie niepopelnienia w przyszłości podobnego czynu, wykonanie zaniechanego obowiązku.

(akta kontroli str. 620-621)

Na próbie 55 pouczeń<sup>40</sup> udzielonych przez strażników SM w latach 2018-2021 (17 w 2018 r., 26 – w 2019 r., dziewięć – w 2020 r. i trzy – w 2021 r.) ustalono, że w siedmiu sprawach prawidłowo dokumentowano okoliczności popełnienia wykroczenia, wskazywano przesłanki odstąpienia od ukarania grzywną oraz uzasadniano zastosowanie pouczenia, stosując przy tym jednolite kryteria.

<sup>38</sup> 131 338,40 zł w grudniu 2020 r. za dostawę i montaż systemu monitoringu i 54 334,02 zł w listopadzie 2021 r. za montaż 10 kamer do rejestrowania z dyskiem.

<sup>39</sup> Parking Urzędu Miejskiego, Os. Wzgórze, rejon basenu i szkoły, ul. Ostrowiecka, rejon dworca autobusowego, ulice: Jana Pawła II, Mazurkiewicza, Parkowa, Ogrodowa oraz Cicha.

<sup>40</sup> Dobór celowy z uwzględnieniem udzielonych pouczeń w każdym roku objętym kontrolą oraz kwalifikacji prawnej wykroczeń, za które strażnicy nakładali również grzywny w drodze mandatu karnego.

W 48 sprawach, strażnicy SM nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 610-618)

3. W okresie objętym kontrolą wszyscy strażnicy posiadali ważne upoważnienia do nakładania grzywien, które zawierały elementy wynikające z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>41</sup> oraz opatrzone zostały podpisami i pieczęcią.

(akta kontroli str. 184, 304)

Analiza 55 mandatów wystawionych przez strażników nakładających grzywnę w latach 2018-2021 (21 wystawionych w 2018 r., 20 – w 2019 r., 11 – w 2020 r. i trzech – w 2021 r.) wykazała, że wskazano rodzaj i charakter wykroczenia, prawidłowo określono wysokość grzywny, podano datę wystawienia, wpisy były czytelne, jednak w 26 formularzach mandatu nie zawarto wszystkich wymaganych elementów (w tym kompletnej kwalifikacji prawnej wykroczenia), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 604-609)

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki kierowania przez SM wniosków o ukaranie do sądu.

(akta kontroli str. 143)

4. Rejestr mandatów SM prowadzony był w formie papierowej (brak było możliwości zweryfikowania daty wprowadzenia mandatu do rejestru) i dostarczany wraz z odcinkami nałożonych mandatów do Referatu Finansowego, za pokwitowaniem ich odbioru. Szczegółowa analiza 30 mandatów<sup>42</sup> wykazała, że Komendant dostarczył 29 mandatów w terminie do siedmiu, a jeden w ciągu 11 dni. Średni czas od wystawienia mandatu do przyjęcia w Referacie Finansowym wynosił 2,3 dnia. W Rejestrze mandatów SM Komendant odnotowywał zapłatę za nałożone grzywny, jednak dane o płatnościach dokonanych w 2021 r. uzupełniono dopiero w trakcie kontroli.

(akta kontroli str. 199-210, 442-443, 558-568, 604-609)

Komendant wyjaśnił, że opóźnienie odnotowania zapłaconych mandatów związane było z dodatkowymi zadaniami, utrudnieniami związanymi z epidemią koronawirusa i małą liczbą mandatów. Jednocześnie zobowiązał się do odnotowywania zapłaty za mandaty raz w miesiącu.

(akta kontroli str. 431-432)

Dane w Rejestrze mandatów SM były poprawne i kompletne.

(akta kontroli str. 583)

5. Inspektor prowadziła w kontrolowanym okresie w programie Microsoft Excel Rejestry mandatów odrębnie dla każdego roku. Ze względu na sposób prowadzenia rejestru brak było możliwości ustalenia daty zaewidencjonowania grzywny od momentu przyjęcia w Referacie Finansowym. Rejestry mandatów prowadzone były nierzetelnie, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 190-198, 423-427, 442, 444-448)

---

<sup>41</sup> Dz. U. Nr 208, poz. 2026, ze zm.

<sup>42</sup> Dobór losowy 10 grzywien zapłaconych w terminie oraz 20 grzywien niezapłaconych w wyznaczonym terminie.

W księgach rachunkowych Urzędu nie ewidencjonowano należności z tytułu dochodów budżetowych pochodzących z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego i kosztów upomnień, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 185-189, 492, 583)

Dochody z tytułu mandatów ujmowane były w księgach rachunkowych w momencie zapłaty grzywny na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Analogicznie (tj. w momencie zapłaty) ujmowane były w księgach rachunkowych koszty upomnień. W okresie objętym kontrolą Burmistrz jako wierzyciel, nie został obciążony przez organy egzekucyjne kosztami egzekucyjnymi.

(akta kontroli str. 492)

6. W okresie objętym kontrolą Urząd wystawił upomnienia, wzywając do zapłaty 72 grzywien, w tym 29 w 2018 r., 10 w 2019 r.<sup>43</sup> i 33 w trakcie kontroli NIK. Ponadto, wystawiono 34 tytuły wykonawcze<sup>44</sup>, w tym 17 dotyczyło grzywien z 2018 r., a pozostałe lat wcześniejszych.

Analiza 55 mandatów na łączną kwotę 5350 zł wystawionych w latach 2018-2021<sup>45</sup> (21 z 2018 r. na kwotę 2400 zł, 20 z 2019 r. na kwotę 1750 zł, 11 z 2020 r. na kwotę 1000 zł i trzech z 2021 r. na kwotę 200 zł) wykazała, że:

- pięć mandatów (na kwotę 350 zł) – opłacono terminowo;
- cztery (na kwotę 450 zł) – opłacono nieterminowo, ale przed wystawieniem upomnienia);
- trzy (na kwotę 250 zł) – opłacono po wystawieniu upomnienia, ale przed wystawieniem tytułu wykonawczego);
- trzy (na kwotę 450 zł) – wyegzekwowano przez organ egzekucyjny po wystawieniu tytułu wykonawczego;
- sześć (na kwotę 550 zł) – nie opłacono, mimo wystawionego tytułu wykonawczego;
- 33 (na kwotę 3150 zł) – nie opłacono, mimo wystawionego upomnienia;
- jeden (na kwotę 150 zł) – nie opłacono (mandat ze stycznia 2019 r., sprawca wykroczenia zmarł w listopadzie 2019 r.).

Przed wysłaniem upomnień Urząd nie podejmował działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku przez zobowiązanych. Upomnienia skierowano do 45 sprawców wykroczeń, z tego: 12 w 2018 r., 10 w 2019 r. oraz 23 w listopadzie 2021 r., w trakcie kontroli NIK. Tytuły wykonawcze wystawiono dla dziewięciu dłużników, wszystkie z opóźnieniem, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 386-392, 423-427, 445-448, 585-595, 598-603.)

Analiza grzywien nałożonych na ww. 45 sprawców wykazała, że od terminu zapłaty mandatu do dnia wystawienia upomnienia upłynęło od 18 do 967<sup>46</sup> dni (od 18 dni do pół roku – dla 19 mandatów, od pół roku do roku – 6 mandatów, od roku do dwóch lat – 9 mandatów i powyżej dwóch lat – 11 mandatów). Dwa upomnienia wzywające do uregulowania grzywien, których kwota przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia (tj. kwotę 116 zł<sup>47</sup>), mimo obowiązku wynikającego z § 7 ust. 1 pkt 1 lit.

<sup>43</sup> Wszystkie w marcu.

<sup>44</sup> Wszystkie wystawione w 2018 r.

<sup>45</sup> Stan na 24 listopada 2021 r.

<sup>46</sup> Z uwzględnieniem 23 mandatów, do których upomnienia wystawiono w trakcie kontroli NIK.

<sup>47</sup> Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej

a rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli, nie zostały przesłane niezwłocznie. Ponadto upomnienia dotyczące dwóch należności nieprzekraczających dziesięciokrotność kosztów upomnienia, dla których jednak okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej był krótszy niż sześć miesięcy przesłano z opóźnieniem. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 386-392, 423-427, 445-448, 455-460, 555-557, 598-600)

W przypadku 11 niezapłaconych grzywien, mimo przesłanych upomnień, Urząd nie wystawił tytułów wykonawczych w celu wszczęcia egzekucji administracyjnej należności, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 555-557, 598-600)

W okresie objętym kontrolą Urząd kierował upomnienia i wystawiał tytuły wykonawcze niezależnie od wysokości mandatu. Wszystkie tytuły wykonawcze oraz 32 upomnienia (z 45) wystawione w objętym kontrolą okresie podpisały osoby nieuprawnione, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 585-595, 598-603, 619)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W 48 przypadkach ujawnionych wykroczeń spośród 55 objętych szczegółową analizą (87%), w których funkcjonariusz w stosunku do sprawcy zastosował pouczenie, w notatnikach służbowych nierzetelnie udokumentowano okoliczności popełnienia wykroczenia.

W notatnikach służbowych nie odnotowano żadnych danych, które mogłyby wskazywać na przyczynę odstąpienia od ukarania grzywną w formie mandatu karnego ani okoliczności, które uzasadniały zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, jakimi obiektywnymi kryteriami kierował się funkcjonariusz podejmujący decyzję o zastosowaniu pouczenia.

(akta kontroli str. 610-618)

Komendant jako przyczynę wskazał: pośpiech, roztargnienie, a także niedogodności i intensywność czynności w danym miejscu i czasie, np. podczas tzw. *Akcji posesja*. Ponadto poinformował, że zobowiązał strażników do obligatoryjnego wpisywania i odpowiedniego dokumentowania okoliczności ujawniania wykroczeń, a w przypadkach stosowania pouczenia – opisywania przesłanek, jakimi strażnik się kierował.

(akta kontroli str. 620-621)

2. Strażnicy SM spośród 55 objętych badaniem mandatów karnych kredytowanych, w 26 przypadkach (47%) nałożyli grzywnę wypełniając formularz mandatu z naruszeniem § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie nakładania grzywien (w tym w trzech mandatach stwierdzono braki dwóch wymaganych elementów), gdyż:
  - w siedmiu mandatach przytoczono niekompletną kwalifikację prawną, tj. podano artykuły, paragrafy i ustępy, bez określenia ustawy zawierającej wskazane przepisy, a także bez nazwy aktów prawa miejscowego, w związku z którymi nałożono mandaty<sup>48</sup>;

(Dz. U. poz. 1526), uchylonego z dniem 13 października 2021 r., koszty upomnienia wynosiły 11,60 zł. Dziesięciokrotność kosztów upomnienia stanowi kwota 116 zł.

<sup>48</sup> CY 0518470, CY 0518473, CY 0518476, CY 0518519, CY 0518500, CY 0518437, CY 0518438.

- w 20 mandatach nie wskazano czasu popełnienia wykroczenia<sup>49</sup>;
- w dwóch mandatach<sup>50</sup> nie wskazano miejsca popełnienia wykroczenia lub wskazano je zbyt ogólnie (tj. w Ożarowie).

Zgodnie z ww. przepisem, funkcjonariusz nakładający na sprawcę wykroczenia mandat karny kredytowany, po oddzieleniu części A i B od części C-E, na odcinku "C" formularza określa czas i miejsce popełnienia wykroczenia i jego kwalifikację prawną.

(akta kontroli str. 470-481, 583, 604-609)

Komendant wyjaśnił, że główną przyczyną uchybień było mało miejsca na odcinku „C” formularza mandatu. Mimo to, w związku z zaistniałą sytuacją nakazał, uczulił i zobligował strażników do obowiązkowego wypisywania mandatów zgodnie z wymogami. Burmistrz potwierdził ww. wyjaśnienia Komendanta.

(akta kontroli str. 498-500, 623-626)

NIK zwraca uwagę, że tylko prawidłowo wystawiony mandat karny kredytowany stanowi podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

3. Rejestry mandatów za lata 2018-2021 prowadzone były w Referacie Finansowym Urzędu nierzetelnie, gdyż:

- wskazano w nim błędną datę zapłaty (w przypadku jednego mandatu wystawionego w 2018 r.);
- wprowadzono błędną datę wystawienia (dotyczy jednego mandatu wystawionego w 2020 r.);
- nie odnotowano płatności (za trzy mandaty wystawione w 2018 r.);
- nie ujęto jednego mandatu wystawionego w 2019 r.;
- nie odnotowano 10 informacji o wystawionych w dniu 25 marca 2019 r. upomnieniach (dotyczy ośmiu mandatów wystawionych w 2018 r. i dwóch w 2019 r.);
- nie ewidencjonowano kosztów upomnienia;
- uwzględniano należności z tytułu grzywien z 2018 r., które uległy przedawnieniu (17 szt.);
- nie umożliwiały ustalenia aktualnego stanu należności.

(akta kontroli str. 190-198, 290-303, 423-427, 442, 445-448, 596-597)

Inspektor odpowiedzialna za prowadzenie Rejestrów mandatów wyjaśniła: *błędy stwierdzone podczas kontroli (...) wynikały z niedopatrzenia. Mylnie ewidencjonowano zapłaty za mandaty karne wystawione na jedną osobę na skutek braku w dokumentach zapłaty doprecyzowania jakiej należności wpłata dotyczy. Od chwili obecnej bardzo wnikliwie będzie analizowana każda wpłata, osoba odpowiedzialna za obsługę kasową w Urzędzie oraz osoba księgująca wyciągi bankowe w sposób wyczerpujący będą opisywać tytuł każdej wpłaty, a należności egzekwowane przez Urząd Skarbowy będą na bieżąco kontrolowane, aby nie powstawały wątpliwości co do spłat dłużników. W przypadku mandatów (...) wszelkie rozbieżności zostały wyjaśnione i uzupełnione w Rejestrze. Ponadto jako przyczynę nieodnotowania informacji o 10 wystawionych upomnieniach wskazała przeoczenie. Dane te zostały niezwłocznie uzupełnione.*

<sup>49</sup> Dotyczy mandatów wystawionych po 1 maja 2019 r. (z tym dniem przepis § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c ww. rozporządzenia uległ zmianie), tj.: CY 0518498, CY 0518523, CY 0518433, CY 0518434, CY 0518524, CY 0518499, CY 0518479, CY 0518542, CY 0518500, CY 0518525, CY 0518526, CY 0518561, CY 0518436, CY 0518437, CY 0518527, CY 0518562, CY 0518438, CY 0518480, CY 0518528, CY 0518552.

<sup>50</sup> Dotyczy mandatów wystawionych po 1 maja 2019 r. tj.: CY 0518545, CY 0518547.

(akta kontroli str. 414-417, 487-491)

Burmistrz wyjaśnił: w wyniku prowadzenia Rejestru mandatów karnych w formie arkusza Excel, a w latach wcześniejszych w formie ręcznych zestawień, powstało wiele nieprawidłowości. Na skutek niedopatrzeń pracownika, wiele informacji nie zostało ujętych w Rejestrze. Od chwili obecnej bardzo wnikliwie będzie analizowana każda należność z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W celu prawidłowego rozliczania i ustalania stanu należności, Rejestr mandatów karnych będzie prowadzony w programie księgowym.

(akta kontroli str. 623-626)

NIK zwraca uwagę, że mimo dokonanych korekt i uzupełnienia zapisów w Rejestrach mandatów w trakcie kontroli, rejestry nadal nie uwzględniają kosztów upomnień oraz ujmują należności z 2018 r., które uległy przedawnieniu – nie jest zatem możliwe ustalenie aktualnego stanu należności w poszczególnych latach.

4. W księgach rachunkowych Urzędu<sup>51</sup> nie ewidencjonowano należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu oraz kosztów upomnień na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>52</sup> w związku z art. 15 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>53</sup> oraz z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej<sup>54</sup>.

Art. 20 ust. 1 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 załącznikiem nr 3 do ww. rozporządzenia, na stronie Wn konta 221 ujmuje się ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych i zwroty nadpłat, a na stronie Ma konta 221 ujmuje się wpłaty należności z tytułu dochodów budżetowych oraz odpisy (zmniejszenia) należności.

Stosownie do art. 15 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, obowiązek uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego powstaje z chwilą doręczenia upomnienia.

Ponadto zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, tj. dokonane w nich zapisy powinny odzwierciedlać stan rzeczywisty.

(akta kontroli str. 355, 492, 583)

W konsekwencji, w kontrolowanym okresie błędnie sporządzono roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych RB-27S, ponieważ uwzględniano w nich tylko kwoty mandatów i kosztów upomnień, które zostały zapłacone. Tymczasem z § 3 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>55</sup> wynika, że w kolumnie "Należności" wykazuje się: salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty

<sup>51</sup> Prowadzonych przy użyciu Systemu Finansowo-Księgowego FKB przedsiębiorstwa Systemy Komputerowe „RADIX”.

<sup>52</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

<sup>53</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm.

<sup>54</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

<sup>55</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.



przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych, po zmniejszeniu ich o kwoty odpisów.

(akta kontroli str. 268-303, 492)

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że *nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych Urzędu należności z tytułu dochodów budżetowych pochodzących z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, a szczególnie przypisów, odpisów, (...), ewidencji dłużników, z powodu niewłaściwej interpretacji przepisów prawa. Urząd będzie ewidencjonował należności z tytułu grzywien wystawianych w drodze mandatu karnego na koncie 221 i prowadził ewidencję szczegółową według dłużników. (...) Od chwili obecnej prawidłowo sporządzać się będzie sprawozdanie Rb-27S uwzględniając prawidłowe kwoty należności, a w szczególności salda początkowe, dochody wykonane, otrzymane oraz salda końcowe.*

(akta kontroli str. 410-413)

Burmistrz potwierdził powyższe wyjaśnienia Skarbnika Gminy.

(akta kontroli str. 403-409)

Z uwagi na fakt, że w księgach rachunkowych nie przypisano należności z tytułu mandatów, nie można było dokonać odpisania zaległości przedawnionych<sup>56</sup>. Powyższe dotyczyło 53 grzywien na łączną kwotę 5064,70 zł, z tego: ośmiu mandatów wystawionych w 2015 r. na kwotę 900 zł, które uległy przedawnieniu w 2018 r., 13 z 2016 r. na kwotę 1200 zł, które uległy przedawnieniu w 2019 r., 16 z 2017 r. na kwotę 1164,70 zł, które uległy przedawnieniu w 2020 r. i 2021 r. oraz 16 z 2018 r. na kwotę 1800 zł, które uległy przedawnieniu w 2021 r. Salda należności wynikających z tytułów wykonawczych wystawionych w celu wszczęcia egzekucji od 2015 r. Burmistrz jako wierzyciel uzgodnił z organami egzekucyjnymi dopiero w trakcie kontroli NIK. Tymczasem, zgodnie z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń prowadzenie dalszej egzekucji po upływie okresu przedawnienia należności nie jest możliwe. Należności, które uległy przedawnieniu należy odpisać z urzędu w okresie sprawozdawczym, w którym nastąpiło przedawnienie, a o przedawnieniu należności należy poinformować organ egzekucyjny.

(akta kontroli str. 455-464, 596-597)

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn ww. nieprawidłowości było niesformalizowanie zasad ewidencjonowania tych należności w wewnętrznych procedurach.

5. Urząd nie dochodził należności z tytułu dochodów budżetowych wynikających z 11<sup>57</sup> spośród 45<sup>58</sup> grzywien, w stosunku do których wystawiono upomnienie (tj. 24% spraw, w których należność nie została uregulowana) na kwotę należności głównej 1300 zł. W przypadku ww. 11 mandatów, nie podejmowano żadnych dalszych czynności zmierzających do wyegzekwowania tych należności, w tym w szczególności nie wystawiono tytułów wykonawczych, stanowiących podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

<sup>56</sup> W okresie od 31 marca do 16 maja 2020 r. bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów dotyczących przedawnienia nie rozpoczął się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na mocy art. 15zrzr ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

<sup>57</sup> CY 0518494, CY 0518495, CY 0518511, CY 0518496, CY 0518431, CY 0518512, CY 0518513, CY 0518432, CY 0518515, CY 0518516, CY 0518497.

<sup>58</sup> 46 grzywien nie zostało zapłaconych w wyznaczonym terminie, jeden z dłużników zmarł.

Stosownie do art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, 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<sup>59</sup>.

(akta kontroli str. 555-557, 598-600)

Konsekwencją niedochodzenia tych należności było dopuszczenie do przedawnienia należności wynikających z siedmiu mandatów<sup>60</sup> (tj. 16% objętych badaniami) na kwotę 950 zł.

(akta kontroli str. 555-557, 596-597)

Burmistrz wyjaśnił, że w konsekwencji natłoku obowiązków pracownika do 11 niezapłaconych grzywien z 2018 r. i 2019 r. zaniechano wystawienia tytułów wykonawczych. Ponadto odnośnie niedochodzenia należności z tytułu dochodów budżetowych oraz dopuszczenia do przedawnienia należności wyjaśnili, że opóźnienia w dochodzeniu należności (...) wynikały z braków kadrowych z powodu długotrwałej nieobecności pracownika w dziale księgowości. Dodatkowo z wyjaśnień Inspektor wynika, że natłok obowiązków i zastępstwo za osobę pełniącą funkcję Zastępcy Skarbnika spowodował, że nie dopełniła swoich obowiązków w tym zakresie.

(akta kontroli str. 403-409, 414-417, 482-491)

NIK zwraca uwagę, że choć od sierpnia 2020 r. pracownik po długotrwałej nieobecności powrócił do pracy, w dalszym ciągu nie podejmowano żadnych działań mających na celu wyegzekwowanie ww. należności. Dopiero w trakcie kontroli NIK do dłużników wystosowano upomnienia obejmujące 33 należności, w tym: 12 dotyczących należności z 2019 r., dziewięć wzywających do uregulowania należności z 2020 r. oraz 12 należności z 2021 r. W efekcie wysłanych w trakcie kontroli upomnień, wyegzekwowano w całości jedną należność główną w wysokości 50 zł wraz z kosztami upomnienia 16 zł. W stosunku do pozostałych, w przypadku ich nieuregulowania, możliwe będzie wystawienie tytułów wykonawczych i skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego.

6. Czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych podejmowano w Urzędzie z opóźnieniem, gdyż:

- dwa upomnienia wzywające do uregulowania należności z tytułu grzywien<sup>61</sup> w kwocie 300 zł i 150 zł wysłano po upływie odpowiednio 35 i 799 dni licząc od daty terminu zapłaty mandatu, co było niezgodne z § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli. Przepis ten wskazywał, 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 (tj. 116 zł) i nie zostały podjęte działania informacyjne.

(akta kontroli str. 555-557, 598-600)

<sup>59</sup> Art. 15 § 1 zmieniony został z dniem 20 lutego 2021 r. przez art. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw. W przepisie tym dodano m.in. zapis: *oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego.*

<sup>60</sup> Do dnia zakończenia kontroli tj. 14 grudnia 2021 r. CY 0518494, CY 0518495, CY 0518511, CY 0518496, CY 0518431, CY 0518512, CY 0518513.

<sup>61</sup> CY 0518494 z 30 lipca 2018 r., CY 0518479 z 27 sierpnia 2019 r.

- w dwóch sprawach<sup>62</sup> dotyczących zaległości, których łączna wysokość nie przekraczała dziesięciokrotności kosztów upomnienia, zobowiązanemu nie przesłano upomnienia przed upływem sześciu miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej, co było niezgodne z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>63</sup>. Przepis ten stanowi, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia - przed upływem sześciu miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej. Upomnienia w tych sprawach przesłano w trakcie kontroli NIK, ponad pięć miesięcy przed upływem terminu ich przedawnienia.

- każdy z dziewięciu analizowanych tytułów wykonawczych<sup>64</sup> wysłano z opóźnieniem, gdyż od momentu wystawienia upomnienia do daty wystawienia tytułu upłynęło od 41 do 89 dni (w tym: 41 dni – tytuły wykonawcze dotyczące pięciu mandatów, 45 dni – trzech mandatów i 89 dni - jednego mandatu). Było to działanie nierzetelne. Ponadto trzy z tych dziewięciu tytułów wykonawczych przekazano do egzekucji dopiero po siedmiu dniach od ich wystawienia<sup>65</sup>.

(akta kontroli str. 445-448, 465-468)

Inspektor i Burmistrz wyjaśnili, że opóźnienia w dochodzeniu należności z tytułu dochodów budżetowych wynikały z braków kadrowych z powodu długotrwałej nieobecności pracownika w dziale księgowości. Natłok obowiązków i pełnienie zastępstwa za nieobecną osobę spowodowało niedopełnienie obowiązków w zakresie egzekwowania należności. W konsekwencji, wystawianie przez Urząd upomnień i tytułów wykonawczych następowało w różnych okresach.

(akta kontroli str. 482-491)

Inspektor wyjaśniła ponadto, że przyczyną opóźnienia wysyłki tytułów było niedopilnowanie terminu ich nadania do urzędu skarbowego.

(akta kontroli str. 487-491)

7. Spośród 45 upomnień wzywających do zapłaty należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, 32 upomnienia (tj. 71%) wystawione w 2018 i 2021 r. oraz wszystkie 34 tytuły wykonawcze wystawione w 2018 r. podpisały osoby nieupoważnione przez Burmistrza do działania w imieniu wierzyciela, tj. Zastępca Burmistrza oraz Sekretarz Gminy.

Było to niezgodne z § 8 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli (do 29 lipca 2020 r.), art. 15 § 1b (od 30 lipca 2020 r.) oraz z art. 27 § 1 pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, stanowiących, że odpowiednio upomnienie i tytuł wykonawczy zawierają: imię i nazwisko, stanowisko służbowe, podpis osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela. Organ administracji publicznej może upoważnić na piśmie pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw jego imieniu w ustalonym zakresie na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>66</sup> w związku z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli str. 598-603)

<sup>62</sup> CY 0518478 i CY 0518522 z 12 marca 2019 r.

<sup>63</sup> Dz. U. poz. 2083.

<sup>64</sup> Wszystkie wystawione w 2018 r.

<sup>65</sup> CY 0518450, CY 0518470 i CY 0518501.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

Burmistrz wyjaśnił, że *na skutek niedopatrzenia pracownika, osoby podpisujące upomnienia i tytuły wykonawcze w imieniu wierzyciela nie miały nadanych stosownych upoważnień.*

(akta kontroli str. 482-486)

W związku z udzieleniem w trakcie kontroli upoważnień przez Burmistrza do podpisywania upomnień i tytułów wykonawczych, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Negatywną ocenę obszaru uzasadnia nierzetelne prowadzenie notatników służbowych przez strażników SM oraz fakt, że część wystawionych przez nich mandatów nie zawierała wszystkich wymaganych elementów. Rejestry grzywien prowadzone były w sposób nierzetelny, a w księgach rachunkowych Urzędu nie ewidencjonowano należności z tytułu nałożonych mandatów oraz kosztów upomnień. W konsekwencji nie pozwoliło to na odpisywanie przedawnionych należności, a także przyczyniło się do wykazywania błędnych danych w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S. Czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych podejmowano w Urzędzie z opóźnieniem. Urząd nie dochodził też należności wynikających z 11 nałożonych grzywien. Mimo wystawionych upomnień nie podejmowano dalszych działań w celu ściągnięcia należności, tj. nie wystawiano tytułów wykonawczych, w wyniku czego dopuszczono do przedawnienia siedmiu z nich. Część upomnień oraz wszystkie tytuły wykonawcze wystawione w kontrolowanym okresie podpisywane były przez osoby nieupoważnione do działania w imieniu wierzyciela.

#### OBSZAR

### **3. Nadzór nad obsługą nakładanych mandatów karnych i współpraca wierzyciela z organem egzekucyjnym**

#### Opis stanu faktycznego

SM, zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym podlegała bezpośrednio Burmistrzowi, a nadzór nad działalnością strażników powierzono Komendantowi Straży. Komendant sporządzał dla Burmistrza i Rady Miejskiej roczne sprawozdania z działalności SM, w których zamieszczał dodatkowe dane, nieuwzględniane w *Ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań*. Dane w nich zawarte wykorzystywano m.in. do sporządzania rocznych raportów o stanie Gminy.

Burmistrz uregulował zasady funkcjonowania kontroli zarządczej<sup>67</sup>, jednak w Urzędzie w całym objętym kontrolą okresie nie określono celów do osiągnięcia, nie identyfikowano ani nie analizowano ryzyka ich nieosiągnięcia.

Zarządzeniem nr 1/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r., Burmistrz określił zasady zarządzania ryzykiem, częstotliwość i terminy realizacji poszczególnych zadań, w tym m.in. identyfikacji ryzyka, wypełniania *Arkuszy identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku, akceptacji Rejestru ryzyk* oraz przekazywania koordynatorowi kontroli zarządczej *Raportu ryzyka*. Ponadto Burmistrz zobowiązał koordynatora do sporządzania w terminie do 15 marca kolejnego roku zbiorczego *Raportu ryzyka*. Określone w ww. zarządzeniu zadania nie były realizowane,

<sup>67</sup> Zarządzenie Or.I.Nr 15/2012 Burmistrza Ożarowa z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie regulaminu funkcjonowania kontroli zarządczej oraz zarządzenie Nr 63.2021 Burmistrza Ożarowa z 17 czerwca 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli zarządczej.

a Burmistrz nie wyznaczył osoby, która miałaby pełnić funkcję koordynatora zarządzania ryzykiem. W dniu 6 sierpnia 2021 r. Burmistrz wydał kolejne zarządzenie nr 77/2021 w sprawie wprowadzenia Regulaminu zarządzania ryzykiem, do dnia 13 grudnia nie wyznaczył jednak koordynatora zarządzania ryzykiem. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 22-44, 59-81, 98-119, 224-233, 304-352, 433-441, 504-542, 558-568, 627-628)

W okresie objętym kontrolą działalność SM nie była przedmiotem audytu wewnętrznego. W kwietniu 2019 r. przeprowadzono audyt *Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Ożarowie*. Wykazał on, że wprowadzone regulacje nie działają w sposób dający zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. W konsekwencji audytor sformułował następujące zalecenia: określić w co najmniej rocznej perspektywie cele do osiągnięcia przez UM, przeprowadzić stosownie do zasad określonych w Regulaminie zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Ożarowie identyfikację i analizę ryzyka oraz określić reakcję na ryzyko, opracować rejestr ryzyk dla UM, przeprowadzać co najmniej raz w roku samoocenę kontroli zarządczej. Jedynym zrealizowanym zaleceniem było przeprowadzenie samooceny kontroli zarządczej. Do 13 grudnia 2021 r. nie zrealizowano pozostałych zaleceń, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 543-554)

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

(akta kontroli str. 354)

3. W dniu 20 kwietnia 2018 r. oraz 30 września 2021 r. zespoły kontrolne złożone z eksperta i specjalisty Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach przeprowadziły kontrole problemowe dotyczące oceny realizacji i dokumentowania czynności związanych z ujawnionymi wykroczeniami, oceny ewidencjonowania podejmowanych działań i stosowania uprawnień oraz współpracy SM z Policją w drugim półroczu 2017 r. oraz pierwszym półroczu 2021 r. Przeprowadzający kontrole w ramach nadzoru merytorycznego Wojewody Świętokrzyskiego nie stwierdzili nieprawidłowości i uchybień w zakresie objętym kontrolą.

(akta kontroli str. 164-174)

4. W objętym kontrolą okresie nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące SM.

(akta kontroli str. 175)

5. Odnośnie współpracy wierzyciela z organem egzekucyjnym, z próby 55 mandatów, badaniem szczegółowym objęto dziewięć spraw, w których zostały wystawione przez Urząd w 2018 r. tytuły wykonawcze. Ich analiza wykazała, że Urząd tytuły wykonawcze przekazał – zgodnie z art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – przez operatora pocztowego. Burmistrz nie wywiązywał się z obowiązków wierzyciela należności pieniężnych, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 583-584)

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

1. Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej m.in. we wszystkich obszarach objętych kontrolą, gdyż:
  - nie egzekwował od pracowników Urzędu obowiązku przestrzegania wymogów dotyczących zarządzania ryzykiem, określonych w zarządzeniu nr 1/2019 z dnia 4 stycznia 2019 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Ożarowie, a następnie zarządzenia nr 77/2021 z dnia 6 sierpnia 2021 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu zarządzania ryzykiem,
  - nie wyznaczył osoby pełniącej funkcje koordynatora zarządzania ryzykiem,
  - nie wykonał trzech z czterech zaleceń wydanych po zadaniu audytowym *Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Ożarowie*, który już w kwietniu 2019 r. wykazał, że wprowadzone regulacje nie działają w sposób dający zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Do 13 grudnia 2021 r. nie określono w co najmniej rocznej perspektywie celów do osiągnięcia przez Urząd, nie zidentyfikowano ryzyka, nie przeprowadzono analizy ryzyka i nie określono reakcji na ryzyko, a także nie opracowano rejestru ryzyk dla Urzędu.

(akta kontroli str. 224-233, 304-352, 433-441, 504-554, 558-568, 627)

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Burmistrz wyjaśnił, że *nieegzekwowanie od pracowników Urzędu Miejskiego w Ożarowie przestrzegania wymogów dotyczących zarządzania ryzykiem oraz niewyznaczenie osoby pełniącej funkcję koordynatora zarządzania ryzykiem, wynika z niedopatrzenia i niedopilnowania ze strony kierownictwa Urzędu. Niezrealizowanie do dnia 13 grudnia 2021 r. wszystkich zaleceń audytora wydanych po audycie Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w urzędzie Miejskim w Ożarowie wynika z niedoparzenia oraz niezachowania staranności w wykonywaniu swoich obowiązków przez pracowników Urzędu Miejskiego w Ożarowie.*

(akta kontroli str. 623-626)

Zdaniem NIK, brak adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej mógł być jedną z przyczyn nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych objętych kontrolą obszarach.

2. Burmistrz w przypadku wszystkich dziewięciu objętych badaniem szczegółowym tytułów wykonawczych wystawionych w 2018 r. nie wywiązywał się z obowiązków wierzyciela należności pieniężnych, o których mowa w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 5 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli, gdyż:
  - Urząd nie zawiadamiał organu egzekucyjnego o uzyskanej informacji o zobowiązanym i jego majątku w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji administracyjnej;
  - nie informował organu egzekucyjnego o przedawnieniu należności; sześć grzywien na kwotę 550 zł przedawniło się w okresie od kwietnia do sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 584, 596-600)

Burmistrz potwierdził, że w latach 2018 – 2021 doszło do uchybień w egzekucji należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. *Jak wyjaśnić, wszelkie nieprawidłowości na bieżąco wyjaśniamy. (...) Aby nie dopuścić do błędów z lat poprzednich, na bieżąco monitorowany jest stan należności. Rejestr mandatów będzie prowadzony w programie księgowym, przeznaczonym do ewidencjonowania dochodów jednostki, co zapobiegnie powstawaniu dalszych nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 482-486)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Burmistrz nie zapewnił w Urzędzie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, co mogło być jedną z przyczyn stwierdzonych nieprawidłowości. Ponadto nie wywiązywał się z obowiązków wierzyciela należności pieniężnych, gdyż nie informował o majątku zobowiązanego i przedawnieniu należności pieniężnej. W okresie objętym kontrolą działalność SM nie była przedmiotem audytu wewnętrznego, a przeprowadzone w 2018 r. i 2021 r. przez ekspertów i specjalistów Policji kontrole SM nie wykazały nieprawidłowości i uchybień. Nie może to jednak uzasadniać odstąpienia od sformułowania negatywnej oceny częściowej.

## IV. Uwagi i wnioski

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

#### Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających rzetelne prowadzenie notatników służbowych przez strażników SM.
2. Podjęcie działań zapewniających ujmowanie w formularzach mandatów karnych nakładanych przez funkcjonariuszy SM wszystkich wymaganych danych.
3. Rzetelne prowadzenie Rejestrów mandatów.
4. Ujmowanie w księgach rachunkowych i w sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych RB-27S należności z tytułu nałożonych grzywien i należnych kosztów upomnień.
5. Terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.
6. Wystawianie tytułów wykonawczych w celu wszczęcia egzekucji przed upływem terminu przedawnienia należności z tytułu nałożonych grzywien.
7. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w kontrolowanych obszarach i wykonanie niezrealizowanych dotychczas zaleceń sformułowanych w wyniku zadania audytowego dotyczącego funkcjonowania kontroli zarządczej przeprowadzonego w 2019 r.
8. Informowanie organów egzekucyjnych o posiadanym przez dłużnika majątku oraz o przedawnieniu należności objętych tytułami egzekucyjnymi.

#### 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 dni 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,      grudnia 2021 r.

Kontrolerzy:

Marzena Baradziej  
główny specjalista kontroli  
państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Magdalena Kaczmarczyk  
inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*