



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie**

Warszawa, 23 września 2010 r.

**Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent m.st. Warszawy**

LWA-4101-04-01/2010
P/10/167

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie w ramach kontroli funkcjonowania straży gminnych (miejskich), przeprowadziła w Urzędzie m.st. Warszawy (zwanym dalej „m.st. Warszawa”) kontrolę działalności Urzędu związanej z funkcjonowaniem Straży Miejskiej w Warszawie (zwanej dalej „Strażą”) w latach 2008-2010 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 8 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie szczegółowe określenie przez m.st. Warszawa zadań i obowiązków Straży oraz aktywną współpracę z Policją, pomimo stwierdzonych uchybień dotyczących sprawowania nadzoru nad funkcjonowaniem Straży. Negatywnie ocenia natomiast prowadzoną egzekucję należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami przez Straż.

1. W określone objęty kontrolą zadania Straży, wynikające z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych², określone zostały w załączniku do uchwały Nr VI/58/2007 Rady m.st. Warszawy z 2 marca 2007 r. w sprawie nadania Statutu Straży Miejskiej m.st. Warszawy. Poza zadaniami z zakresu ochrony porządku publicznego przewidzianymi w ustawie o strażach gminnych do zadań Straży należały również czynności i zadania, które nie zostały zastrzeżone prawem do wyłącznej kompetencji innych organów administracji rządowej i samorządowej. Katalog zadań pozaustawowych wymienionych w § 7 ust. 2 statutu obejmował 17 pozycji. Strukturę organizacyjną i zasady działania Straży określono w załączniku do uchwały Rady m.st.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.

Warszawy Nr VI/59/2007 z 2 marca 2007 r.

w sprawie nadania regulaminie Straży Miejskiej m. st. Warszawy.

Zgodnie z § 5 ust.2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu m. st. Warszawy obowiązki z zakresu nadzoru nad Strażą Miejską m. st. Warszawy wykonuje, w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy, Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej BBiZK). NIK zwraca uwagę, że zarówno w tym Regulaminie, jak i w wewnętrznym regulaminie działalności BBiZK, nie sprecyzowano jednak zasad i sposobu sprawowania tego nadzoru.

2. Ustalenia kontroli wykazały, że stosownie do § 14 ust. 1 i 2 Regulaminu Straży przekazywane były Prezydentowi i Radzie m.st. Warszawy sprawozdania z realizacji zadań wykonywanych przez Straż Miejską w 2008 i 2009 roku. Stwierdzono, że sprawozdania te odnosiły się tylko do zadań określonych w art. 11 *ustawy o strażach gminnych*, natomiast nie uwzględniały pozostałych zadań wymienionych w § 7 pkt 2 statutu³. A zatem, zdaniem NIK, brak było podstaw do dokonywania przez organy m.st. Warszawy kompleksowej oceny funkcjonowania Straży. Zakres i treść tych sprawozdań nie były jednak kwestionowane przez Urząd.

3. Uwagi NIK dotyczą braku reakcji Urzędu na zastrzeżenia Komendy Stołecznej Policji po przeprowadzonych w grudniu 2009 r. czynnościach sprawdzających w zakresie prowadzenia przez Straż postępowań w sprawach o wykroczenia, w szczególności gdy dotyczyły one tak fundamentalnej sprawy, jak struktury ujawnionych wykroczeń. Policja stwierdziła bowiem, że ujawnione wykroczenia ograniczały się do wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji, natomiast wykroczenia porządkowe, które to właśnie Straż powinna ujawniać, nie były jej głównym zainteresowaniem. Ponadto stwierdzono, że Straż nie wykonywała prawidłowo wszystkich zadań wynikających z *ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*⁴: Jako wystarczającą reakcję na zastrzeżenia Policji przyjęto wyjaśnienia Straży przedstawione Policji w lutym 2010 r.

4. W planach Biura Kontroli Wewnętrznej m.st. Warszawy na lata 2008-2009, obejmujących łącznie 113 kontroli, nie przewidziano planowych kontroli działalności Straży. W planie kontroli na 2010 r. na 58 kontroli przewidziano 1 kontrolę w zakresie zamówień publicznych udzielanych przez Straż. Należy jednak zauważyć, że w wyniku przeprowadzonej w 2009 r. przez Biuro kontroli doraźnej w zakresie usuwania z drogi i parkowania usuniętych pojazdów, stwierdzono szereg nieprawidłowości w działaniu Straży.

5. W ocenie NIK współpraca m.st. Warszawy z Policją oraz innymi instytucjami i służbami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego przebiegała właściwie. W tej dziedzinie podpisano 10 porozumień m.in. dotyczących wspólnych patroli, wymiany informacji, zabezpieczania miejsc zdarzeń, szkoleń, ochrony obiektów i innych działań. Komendantowi Stołecznemu Policji przekazywane były informacje (za lata 2008-2009) o

³ Zadania określone w § 7 pkt 2 statutu obejmowały m.in.: kontrolowanie i podejmowanie działań dla zapewnienia czystości i estetycznego wyglądu miasta; podejmowanie działań dla ograniczenia zjawiska niszczenia mienia publicznego; informowanie właściwych służb o stwierdzonych nieprawidłowościach stanu nawierzchni jezdni i ciągów pieszych, stanu oznakowania i oświetlenia ulic; kontrolowanie i egzekwowanie prawidłowości numeracji porządkowej posesji, czytelności i estetyki tablic z nazwami ulic, estetyki miejsc parkowania i ogłoszeń, funkcjonowania reklam świetlnych; kontrolowanie czystości i porządku na trasach reprezentacyjnych, miejscach o szczególnym znaczeniu dla kultury i historii Narodu Polskiego; podejmowanie działań w zakresie ograniczenia zjawisk degradacji środowiska naturalnego; ujawnianie i powodowanie usuwania pojazdów i wraków samochodowych porzuconych w innych niż drogi miejscach publicznych; kontrola targowisk, wysypisk śmieci.

działalności Straży. Ponadto bieżące raporty dotyczące współdziałania Straży z Policją oraz innymi organizacjami i służbami były przedstawiane i omawiane na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa Urzędu m.st. Warszawy obradującej kilka razy w roku pod przewodnictwem Prezydenta m.st. Warszawy.

6. Ustalenia kontroli wykazały, że Urząd m. st. Warszawy opracował założenia „Strategii zmierzającej do poprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie m.st. Warszawy”, w której zaproponowano m.in.: dostosowanie działań Straży do specyfiki i potrzeb miasta poprzez zwiększenie liczby służb patrolowych oraz ich ukierunkowanie na najbardziej uciążliwe dla mieszkańców obszary. Stan realizacji „Strategii” był prezentowany przez BBiZK na posiedzeniach powołanej, 2 października 2007 r., przez Prezydenta m.st. Warszawy „Powiatowej Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego w Warszawie”. W 2009 r. działania Straży i jej współpraca z innymi służbami w realizacji zadania „Zapobieganie naruszeniom porządku publicznego i administracyjnego były omawiane na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa obradującej pod przewodnictwem Prezydenta m.st. Warszawy. NIK zwraca jednak uwagę na rozbieżności pomiędzy ocenami funkcjonowania Straży, wynikającymi z analiz sporządzanych przez BBiZK, na podstawie bieżących informacji przekazywanych przez Straż i inne służby, wskazujące na poprawę bezpieczeństwa i porządku na terenie Warszawy, a ocenami mieszkańców Warszawy. W szczegółowych raportach z realizacji programu „Bezpieczne Osiedle” sporządzonych przez BBiZK za 2008 i 2009 r. powtarzały się te same zastrzeżenia wobec działania Straży, zgłaszane przez mieszkańców, takie jak potrzeba zdyscyplinowania Straży do bardziej restrykcyjnego egzekwowania obowiązujących przepisów, umożliwiających karanie za spożywanie alkoholu w miejscu publicznym, zakłócanie porządku i ciszy nocnej, niszczenie mienia oraz blokowanie dróg pożarowych przez nieprawidłowo zaparkowane pojazdy.

7. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia prowadzone przez Urząd m. st. Warszawy działania w zakresie windykacji należności z tytułu wystawionych przez Straż mandatów karnych. Ustalono, że w latach 2008-2010 (I kwartał) Straż nałożyła łącznie 201 441 mandatów karnych o wartości 25 741,3 tys. zł, w tym odpowiednio: w 2008 r. – 68 833 mandatów na kwotę 9 524,4 tys. zł, w 2009 – 107 429 na kwotę 13 316,9 tys. zł oraz w I kw. 2010 r. – 25 179 mandatów na kwotę 2 900,1 tys. zł. Udział mandatów gotówkowych stanowił 1,8% ogółu, kredytowych 91,2%, a zaocznych 7,0%. Jednocześnie przeterminowane (tj. takie, których wskazany termin uiszczenia upłynął) należności z tytułu grzywien wymierzonych nałożonymi przez Straż mandatami wynosiły 17 305,1 tys. zł na koniec 2008 r., 16 132,4 tys. zł na koniec 2009 r. oraz 16 705,4 tys. zł na koniec I kw. 2010 r. W latach 2008-2009 dokonano odpisu 129 044 mandatów karnych kredytowanych na ogólną kwotę 11 239,9 tys. zł (za okres od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2004 r. – 79 303 mandatów na kwotę 6 756,7 tys. zł oraz za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. – 49 741 mandatów na kwotę 4 474,2 tys. zł). Odpisana z tytułu przedawnienia kwota była tylko o 581,1 tys. zł niższa od ogółu dochodów uzyskanych przez Miasto z tytułu mandatów karnych kredytowanych w tych latach. Jako działanie niegospodarne NIK ocenia fakt dopuszczenia do przedawnienia 49 741 mandatów karnych kredytowanych na ogólną kwotę 4 474,2 tys. zł, dotyczących okresu od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. (przedawnienie wykonania kary wynosi 3 lata).

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

Zdaniem NIK główną przyczyną tego stanu rzeczy była opieszale prowadzona egzekucja należności nałożonych przez Straż w drodze mandatów karnych. Ustalono na przykład, że średni czas od nałożenia mandatu do wystawienia tytułu wykonawczego wynosił 155 dni w 2008 r. i 97 dni w 2009 r.

Wpływ na opóźnienia i przedawnienia miało błędne uznanie przez m.st.Warszawa, że egzekwowanie tych należności należy do urzędów skarbowych. Stanowiska tego bowiem nie podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, który w postanowieniu z 4 marca 2008 r.⁵ wskazał Prezydenta miasta (w tym Prezydenta m. st. Warszawy), jako organ właściwy dla określania i pobierania należności pieniężnych wynikających z mandatów karnych (kredytowych) wystawianych przez strażników straży miejskiej wykonujących swoje zadania w związku z upoważnieniem prezydenta. Zastępca Skarbnika m. st. Warszawy wyjaśniła,

że w wyniku tego orzeczenia warszawskie urzędy skarbowe zwróciły do Urzędu m. st. Warszawy ponad 25 000 tytułów wykonawczych przekazanych im wcześniej w celu windykacji w trybie przepisów *ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁶.

8. W toku kontroli ustalono także, że Prezydent m. st. Warszawy, pismem z 4 grudnia 2008 r. udzieliła Komendantowi Straży Miejskiej m. st. Warszawy pełnomocnictwa do umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności m. st. Warszawy z tytułu mandatów karnych nakładanych przez Straż Miejską m. st. Warszawy, na zasadach i w trybie określonych w uchwale LXXVI/2333/2006 Rady Miasta Stołecznego Warszawy. Działając na podstawie tego pełnomocnictwa Komendant Straży Miejskiej m. st. Warszawy umorzył 9 mandatów karnych kredytowych na łączną kwotę 1,3 tys. zł w 2009 r. Pełnomocnictwo to zostało odwołane 22 marca 2010 r., zaś do wydawania decyzji administracyjnych w sprawie umarzania, odraczania lub rozkładania na raty niepodatkowych należności m. st. Warszawy o charakterze publiczno-prawnym z tytułu mandatów karnych nakładanych przez Straż Miejską m. st. Warszawy upoważniony został, 19 stycznia 2010 r., Zastępca Dyrektora Biura Podatków i Egzekucji Urzędu m. st. Warszawy.

Zdaniem NIK nie ma przeciwwskazań prawnych do umocowania Komendanta Straży Miejskiej czy Zastępcy Dyrektora Biura Podatków i Egzekucji m.st. Warszawy w zakresie umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należności pieniężnych – z wyjątkiem należności wynikających z mandatów karnych nakładanych przez Straż Miejską m.st. Warszawy. Nie ma bowiem podstawy prawnej do umorzenia (rozłożenia na raty czy odroczenia spłaty) należności z tytułu mandatów karnych. Mandat karny jest formą wymierzenia kary za wykroczenie. Z chwilą wymierzenia kary grzywny w formie mandatu karnego staje się on prawomocny, a zgodnie z art. 101 § 2 *ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*⁷ uchylić go może jedynie sąd właściwy do rozpoznania sprawy, na którego obszarze została nałożona grzywna. Umarzając istniejącą należność, organ dokonuje tego bez podstawy prawnej i skutkiem tej czynności jest uniemożliwienie wykonania kary. Przy tym, orzeczona kara, zgodnie z art. 45 § 3 *ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń*⁸, nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. Oznacza to, że należność z tytułu mandatu karnego wygasa z mocy prawa (wobec

⁵ Postanowienie z dnia 4 marca 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie sygn. II FW 2/07 – LEX nr 466164.

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

ustania możliwości wykonania tej kary)

i należałoby ją skreślić z ewidencji księgowej, zaś umarzanie należności z tytułu mandatu karnego, którego wykonalność uległa przedawnieniu, jest bezprzedmiotowe.

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

- 1) Podjęcie niezbędnych działań mających na celu skrócenia czasu egzekucji mandatów karnych nakładanych przez Straż oraz wyeliminowania przypadków przedawniania się należności z tego tytułu.
- 2) Odwołanie pełnomocnictwa udzielonego Zastępcy Dyrektora Biura Podatków i Egzekucji Urzędu m. st. Warszawy.
- 3) Egzekwowanie od Straży przedkładania organom Miasta sprawozdań obejmujących pełny zakres jej obowiązków oraz realizacji zaleceń Komendanta Stołecznego Policji.
- 4) Rozważenie bardziej szczegółowego określenia w wewnętrznych uregulowaniach Urzędu zadań w zakresie nadzoru nad funkcjonowaniem Straży Miejskiej m.st. Warszawy oraz wprowadzenia planowych kontroli jej działalności.

Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pani Prezydent o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.