



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.002.01.2022



00257922

Pan Mariusz Chrzanowski
Prezydent Miasta Łomży
Urząd Miejski w Łomży
ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży ¹ , ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski, Prezydent Miasta Łomży ² od 9 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego.2. Egzekwowanie nałożonych grzywien.3. Nadzór nad obsługą mandatów karnych i współpraca z organem prowadzącym egzekucję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019–2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Adrian Gosk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/10/2022 z 11 stycznia 2022 r.2. Joanna Muszyńska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/20/2022 z 25 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: „Urząd” lub „UM”.

² Dalej: „Prezydent Miasta”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁴

OCENA OGÓLNA

Funkcjonariusze Straży Miejskiej w Łomży, będącej komórką organizacyjną UM (dalej: Straż Miejska lub SM), z reguły prawidłowo prowadzili postępowania mandatowe i dokumentowali w notatnikach służbowych fakt stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń. W latach 2019–2021 w nieprawidłowy sposób ewidencjonowano i egzekwowano należności związane z nałożonymi grzywnami.

Urząd nie opracował w latach 2019–2021 wewnętrznych regulacji zmierzających do ograniczenia dowolności postępowania strażników wobec sprawców wykroczeń. Zostali oni jednak w podstawowym zakresie przeszkoleni do codziennej służby i najczęściej stosowali pouczenia jako mniej represyjne formy oddziaływania na sprawców. Strażnicy z reguły prawidłowo prowadzili postępowania mandatowe (w trzech przypadkach stwierdzono brak obligatoryjnych elementów wypełnianych blozków mandatowych). Systematycznie rosła liczba nakładanych grzywien i wniosków o ukaranie sprawców do sądów, jednak ze względu na braki kadrowe nie było możliwości zapewnienia codziennych całodobowych dyżurów strażników. Od kwietnia 2021 roku Straż Miejska do realizacji zadań w zakresie ochrony porządku i ładu publicznego zaczęła dodatkowo wykorzystywać monitoring wizyjny.

Zorganizowano proces egzekwowania nałożonych grzywien. Urząd rzetelnie i na bieżąco prowadził ewidencję należności z tytułu nakładanych mandatów, jednak w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano należności wynikających z kosztów upomnień. Wobec dłużników nie skorzystano także z możliwości prowadzenia działań informacyjnych, a czynności zmierzające do wyegzekwowania należnych kwot (wysyłanie upomnień oraz tytułów wykonawczych) do kwietnia 2020 roku prowadzone były często z opóźnieniami, a od maja 2020 roku zaprzestano działań w tym zakresie. W latach 2019–2021 Urząd nie prowadził także prawidłowej współpracy z organami egzekucyjnymi, w szczególności nie zawiadamiał niezwłocznie naczelników urzędów skarbowych o przedawnieniu należności. Ponadto nie dokonywano odpisów należności przedawnionych, a także należności, wobec których organ egzekucyjny umorzył postępowanie z powodu zgonu dłużnika.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁵

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019–2020 Straż Miejska zatrudniała dziewięciu pracowników, a w 2021 roku – 17, w tym ośmiu w latach 2019–2020 oraz 11 w 2021 roku strażników i osób nadzorujących ich pracę (Komendant oraz Zastępca Komendanta)⁶. Jedną osobę w latach 2019–2020, a od 2021 roku – ze względu na przyjęcie od Policji obsługi monitoringu miejskiego – sześć osób zatrudniano jako pracowników administracyjnych. Mimo przyjęcia w regulaminie Straży Miejskiej⁷ możliwości codziennej całodobowej pracy strażników, w latach 2019–2021 obowiązywał pięciodniowy system pracy, obejmujący dyżury w godzinach od 6.00 do 14.00 bądź od 7.30 do 15.30 (I zmiana) oraz od 14.00 do 22.00 (II zmiana), a w co drugą sobotę w miesiącu dodatkowo uruchamiana była zmiana popołudniowa. W pozostałych godzinach oraz w niedziele Straż Miejska nie funkcjonowała, gdyż – jak wyjaśnił Komendant Straży – *do całodobowej i siedmiodniowej obsługi niezbędne jest zatrudnienie szacunkowo jeszcze ok. 10 mundurowych, a w przypadku pozostawienia u nas zadań związanych z egzekucją grzywien brakuje nam jeszcze dodatkowego pracownika administracyjnego. Nie mamy jednak przydzielonej sztywnej liczby etatów, zatem nie ma wakatów. SM w Łomży ze względu na braki kadrowe nigdy nie pracowała całodobowo w systemie siedmiodniowym, a wskazane w regulaminie SM godziny są jedynie ramowe (...). Należy jednak zaznaczyć, iż zawsze*

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ 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.

⁶ Wszyscy strażnicy miejscy posiadali upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

⁷ Zarządzenie nr 103/12 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 10 maja 2012 r. (ze zm.).

istnieje możliwość uruchomienia dodatkowych służb (w niestandardowych dniach i godzinach) – związanych chociażby z imprezami miejskimi.

Utrzymanie Straży Miejskiej w latach 2019–2021 kosztowało odpowiednio: 714,3 tys. zł, 762,8 tys. zł oraz 1.316 tys. zł. Na wysokość tych wydatków wpływały głównie wynagrodzenia wraz z pochodnymi (601,1 tys. zł w 2019 roku, 636,8 tys. zł w 2020 roku oraz 838,3 tys. zł w 2021 roku). W ramach pozostałych istotnych wydatków wystąpiły m.in.: opłaty za administrowanie i czynsze (kolejno: 30,5 tys. zł, 31,6 tys. zł oraz 18,7 tys. zł, zakup materiałów i wyposażenia (17,6 tys. zł, 17,3 tys. zł i 23,9 tys. zł), zakup usług remontowych (20,1 tys. zł, 4,6 tys. zł i 44,7 tys. zł), a także wydatki inwestycyjne na kwotę 249,7 tys. zł w 2021 roku (zakupiono m.in. radiowóz, kserokopiarkę, środki łączności radiowej oraz środki przymusu bezpośredniego). Średnio w przeliczeniu na jednego strażnika wydatki w kolejnych latach wyniosły zatem: 89,3 tys. zł, 95,4 tys. zł i 119,6 tys. zł. Wydatki w przeliczeniu na jedno ujawnione wykroczenie wyniosły zaś odpowiednio 795,4 zł, 565,5 zł oraz 1.021,7 zł.

(akta kontroli str. 7-9, 31-51, 310-312)

Straż Miejska w latach 2019–2021 ujawniła kolejno 895, 1.343 oraz 1.288 wykroczeń, które zakończyły się: 1] nałożeniem grzywien w formie mandatu karnego (odpowiednio: 153, 338 oraz 462), 2] wnioskami o ukaranie do sądu (odpowiednio: 50, 68 i 91), a najczęściej 3] zastosowaniem środków wychowawczych, przewidzianych w art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń⁸ (odpowiednio: 692, 937 i 735). Zapytany, czy w ramach tych środków stosowano wobec sprawców ostrzeżenia, zwrócenie uwagi bądź inne niż pouczenia środki oddziaływania wychowawczego (przewidziane w art. 41 Kw), Komendant Straży wyjaśnił: *generalnie wykazywane we sprawozdawczości środki oddziaływania wychowawczego stanowiły pouczenia. Zdarzały się pojedyncze przypadki kiedy pouczenie połączone było z nakazem przywrócenia stanu poprzedniego (np. uprzątnięcia danego miejsca), jednak nie prowadziliśmy oddzielnej statystyki w tym zakresie, a zatem nie ma możliwości wskazania ich konkretnych ilości. Skala pouczeń wynikała wyłącznie z indywidualnych decyzji strażników (z mojej strony bądź moich przełożonych w Urzędzie nie było jakichkolwiek wytycznych dotyczących stosowania poszczególnych środków oddziaływania na sprawców przewidzianych przepisami prawa).* (akta kontroli str. 7-9, 302)

1.2. Urząd nie posiadał regulacji wewnętrznych ograniczających ryzyko dowolności i uznaniowości postępowania strażników oraz dokumentowania przez nich poszczególnych czynności. W Straży Miejskiej nie stworzono rejestru osób, wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego (pouczenia), ułatwiającego podjęcie ostatecznej decyzji wobec sprawców popełniających wielokrotnie te same bądź podobne wykroczenia. Komendant Straży wyjaśnił, że: *przywołane zarządzenia obowiązują w Policji, a Straż Miejska nie podlega pod regulacje obowiązujące w Policji (poszczególni strażnicy są rozliczani na bieżąco w ramach sprawowanego nadzoru służbowego). Żadne przepisy nie wymagają posiadania takich regulacji, a dodatkowo nie było takiej potrzeby, ponieważ sprawcy większości wykroczeń są dobrze znani strażnikom (powtarzają się). Regulacje RODO skutkują tym, iż tworzenie wszelkich rejestrów bez posiadania odpowiedniego zaplecza organizacyjnego istotnie podnosi ryzyko złamania przepisów o ochronie danych osobowych. Policjanci posiadają zdalny dostęp do historii wykroczeń popełnianych przez osoby zatrzymywane, jednak udostępnienie tych danych dla strażników miejskich wymagałoby zmian legislacyjnych na poziomie krajowym. W mojej ocenie brakuje przy MSWIA kogoś na wzór Komendanta Głównego (koordynatora) SM – służącego koordynacji pracy poszczególnych straży miejskich.* (akta kontroli str. 7-9)

1.3. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁹ oraz Polityką rachunkowości Urzędu¹⁰, Straż Miejska wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, wynikające z ustawy o strażach gminnych, innych ustaw oraz aktów prawa miejscowego, a także inne czynności i zadania określone przez Prezydenta Miasta, w szczególności prowadzenie ewidencji dochodów budżetowych, prowadzenie windykacji i kierowanie do egzekucji

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm. Ustawa zwana dalej „Kw”.

⁹ Zarządzenie nr 101/19 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 1 kwietnia 2019 roku w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łomży (ze zm.).

¹⁰ Zarządzenie Nr 388/18 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości (ze zm.) – zwane dalej „Polityką rachunkowości”.

należności z tytułu grzywien nakładanych w postępowaniu mandatowym (§ 53 regulaminu oraz § 26 Polityki rachunkowości). Określono przy tym terminy wystawiania upomnień z tytułu mandatów (nie później niż 30 dni od zakończenia miesiąca, w którym powstało zobowiązanie) oraz tytułów wykonawczych (nie później niż dwa miesiące od daty wystawienia upomnienia) – § 5 i 9 załącznika nr 6 tej Polityki. Z kolei prowadzenie księgowości syntetycznej i analitycznej oraz prowadzenie sprawozdawczości, a także windykacja pozostałych należności budżetu Miasta należały do Wydziału Skarbu i Budżetu Miasta (§ 38 regulaminu oraz § 26 Polityki rachunkowości). W treści zakresu obowiązków pracownika administracyjnego Straży (inspektora Urzędu) jednym z powierzonych zadań była realizacja postępowań egzekucyjnych w administracji, obejmujących dłużników za nieuiszczone należności mandatowe.

W Urzędzie nie przyjęto regulacji wewnętrznych odnoszących się do zakresu i częstotliwości przekazywania mandatów karnych i notatników służbowych, a także form działań informacyjnych (zmierzących do dobrowolnego opłacenia nałożonych grzywien) podejmowanych wobec dłużników oraz zasad współpracy z organami egzekucyjnymi. Komendant Straży wyjaśnił, że: *nigdy nie było to problemem – strażnicy przekazują mandaty osobie prowadzącej rejestr na bieżąco na koniec dnia, a notatniki służbowe przekazywano jak się skończą. W kwestii wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych oraz prowadzenia postępowań (egzekwowania niezapłaconych kwot) nasz pracownik otrzymuje polecenia i współpracuje z Wydziałem Skarbu i Budżetu Urzędu.*

(akta kontroli str. 7-9, 19-27, 52, 346-360)

1.4. Wszyscy zatrudnieni w latach 2019–2021 strażnicy miejscy zostali przygotowani do codziennej służby (przeszkoleni w trakcie szkoleń podstawowych zrealizowanych w uprawnionych ośrodkach). Żadne z zaświadczeń o przeszkoleniu wprost nie zawierało zapisu wskazującego, aby elementem tych szkoleń była tematyka postępowań mandatowych. Komendant Straży wyjaśnił, że: *tematyka ta jest zawarta w kursie podstawowym, który ukończyli wszyscy nasi strażnicy. Nie wiem z jakiego powodu zaświadczenia nie zawierają takiej adnotacji. Zakres kursu regulują właściwe przepisy.* Poza szkoleniami podstawowymi nie odbywały się inne szkolenia (specjalistyczne, wewnętrzne itp.) obejmujące opisywaną tematykę.

(akta kontroli str. 7-9, 269-285)

Czterej wytypowani strażnicy miejscy wyjaśnili: 1] decydujący wpływ na częstsze stosowanie pouczeń wobec sprawców zamiast mandatów (bądź wniosków do sądów) miała: *z reguły niska społeczna szkodliwość popełnianych czynów*, 2] każde wykroczenie wymaga indywidualnej oceny okoliczności, a ewentualne odstępianie od pouczenia mogło wynikać m.in. z: *lekceważącego stosunku sprawcy do obowiązujących przepisów, realnego poziomu zagrożenia osób trzecich, a także kontekstu społecznego (interwencja na zgłoszenie bądź jego brak)*, 3] każdy został w wystarczającym stopniu przygotowany w ramach szkolenia podstawowego do nakładania grzywien i stosowania pouczeń, 4] nie zauważono potrzeby wprowadzania dodatkowych regulacji ograniczających uznaniowość przy wyborze środka oddziaływania.

(akta kontroli str. 293-300)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd nie opracował wewnętrznych regulacji zmierzających do ograniczenia dowolności postępowania strażników miejskich wobec sprawców wykroczeń. Zostali oni w podstawowym zakresie przeszkoleni do codziennej służby i najczęściej stosowali pouczenia jako mniej represyjne formy oddziaływania na sprawców. Zorganizowano proces egzekwowania nałożonych grzywien: podzielono zadania poszczególnych komórek organizacyjnych, określono zakres niezbędnych dokumentów i ustalono terminy dla niektórych czynności, a także wyznaczono osoby odpowiedzialne. Nie ustalono natomiast zasad współpracy z organami egzekucyjnymi.

OBSZAR

2. Egzekwowanie nałożonych grzywien

Opis stanu
faktycznego

2.1. Straż Miejska zaczęła korzystać z monitoringu wizyjnego od kwietnia 2021 roku (wcześniej zlokalizowany był on w Komendzie Miejskiej Policji w Łomży) i – jak wyjaśnił Komendant Straży – *do chwili obecnej pozostaje on nadal w modernizacji (nowe*

oprogramowanie i osprzęt). Posiadamy obecnie około 200 kamer (zlokalizowanych na osiedlach, drogach). Monitoring służy do monitorowania infrastruktury miejskiej (np. nie działające światła sygnalizacyjne, przewrócony znak drogowy bądź inne miejscowe utrudnienia) oraz spełnia funkcję prewencyjną na osiedlach głównie w godzinach popołudniowo-wieczornych (niszczenie mienia, zachowania chuligańskie itp.). Monitoring ułatwia naszą pracę i często wykorzystywany jest przez Policję. Od kwietnia do grudnia 2021 roku odnotowano 150 zdarzeń przekazanych do Policji, a 27 kolejnych zweryfikowały patrole Straży Miejskiej. Ostatecznie w ich wyniku nałożono 14 mandatów, skierowano 17 wniosków do sądów, a także pouczone trzy osoby¹¹.

Koszty związane z utrzymaniem i obsługą monitoringu wizyjnego wyniosły w latach 2019–2021 kolejno: 324,4 tys. zł, 489 tys. zł oraz 357,4 tys. zł. Składały się na nie przede wszystkim: wydatki osobowe (odpowiednio 136,5 tys. zł, 184 tys. zł i 206,5 tys. zł), konserwacja i nadzór monitoringu (128,1 tys. zł, 82,9 tys. zł oraz 111,8 tys. zł), a także wydatki inwestycyjne związane z rozbudową i zakupami dodatkowego osprzętu (20 tys. zł, 204 tys. zł i 14,2 tys. zł).
(akta kontroli str. 7-9, 268, 313)

2.2. W latach 2019–2021 strażnicy stosowali pouczenia jako podstawową formę oddziaływania na sprawców wykroczeń, co szerzej przedstawiono w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia. Okoliczności popełnienia wykroczeń (wraz z podstawą prawną, wskazaniem sprawcy, a także datą pouczenia) dokumentowano w notatnikach służbowych. Ze względu na brak regulacji wewnętrznych ograniczających ryzyko dowolności i uznaniowości postępowania strażników oraz dokumentowania przez nich poszczególnych czynności – co omówiono w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia – poszczególni strażnicy w różnicowany sposób przybliżali okoliczności popełnienia poszczególnych wykroczeń (zapisywali m.in.: „parkowanie na trawniku, w trakcie przeprowadzki (na chwilę przenosił meble)”, „pojazd na trawniku”, „parkowanie na trawniku, oświadczyła, że jest po operacji i potrzebowała szybko udać się do mieszkania”), bez przytaczania konkretnych przyczyn odstąpienia od ukarania grzywną. W 12 przypadkach (spośród 30 analizowanych) zapisy w notatnikach służbowych mogły pośrednio wskazywać na czynniki, które wpłynęły na zastosowanie pouczenia zamiast ukarania: popełnienie czynu po raz pierwszy, usunięcie następstw popełnionego czynu (uprzątnięcie zaśmieconego miejsca, spakowanie się i oddalenie z miejsca nieprzeznaczonego do noclegu, ugaszenie ogniska itp.), działanie z pobudek zasługujących na uwzględnienie (doniesienie dowodu szczepienia zwierzęcia, choroba zwierzęcia uniemożliwiająca założenie kagańca itp.). W pozostałych 18 przypadkach zapisy w notatnikach służbowych nie wskazywały czynników wpływających na zastosowanie pouczenia. Komendant Straży wyjaśnił, że: *strażnicy w trakcie dokonywania indywidualnej oceny okoliczności związanych z popełnianymi wykroczeniami korzystają z wytycznych przewidzianych w art. 33 Kw.*
(akta kontroli str. 7-9, 307)

2.3. W latach 2019–2021 wobec części sprawców wykroczeń strażnicy miejscy prowadzili także postępowania mandatowe. Dokonano weryfikacji prawidłowości nałożenia 30 grzywien w drodze mandatów karnych, której wyniki przedstawiono poniżej.

1. Wszystkich pięciu strażników, którzy nałożyli na sprawców grzywny dysponowało aktualnymi upoważnieniami do wystawiania mandatów. Upoważnienia zawierały niezbędne elementy (m.in. oznaczenie wydającego upoważnienie organu, daty wydania i termin ważności, podstawę prawną wydania, imię, nazwisko, numer identyfikacyjny oraz stanowisko służbowe strażnika, obszar na którym obowiązuje wydane upoważnienie, a także zakres upoważnienia). Upoważnienia wszystkich pięciu strażników opatrzone były pieczęciami i podpisami Prezydenta Miasta.
2. Funkcjonariusze, nakładając mandaty karne, we wszystkich przypadkach prawidłowo określali zachowania stanowiące wykroczenia oraz okoliczności ich popełnienia, poprawną, kompletną i aktualną kwalifikację prawną, wysokość nakładanej grzywny, a także informowali sprawców wykroczeń o prawie odmowy przyjęcia mandatu i o skutkach prawnych takiej odmowy. We wszystkich przypadkach wpisy w bloczkach mandatowych były czytelne, a także zawierały większość obligatoryjnych elementów. Spośród 30 analizowanych mandatów, większość (22) nie wskazywała konkretnego

¹¹ W przypadku niektórych zdarzeń występowała większa liczba sprawców niż jedna osoba.

czasu (godziny i minuty) popełnionego wykroczenia. Komendant Straży wyjaśnił, że: *przytoczony art. 97 par. 3 KPW mówi m.in. o konieczności wskazania czasu popełnienia wykroczenia, co nie jest tożsame w swym zapisie o wskazaniu minuty i godziny. Na wskazanych mandatach znajduje się data popełnienia wykroczenia. Jeden mandat nie zawierał daty dziennej popełnionego wykroczenia, a dwa inne mandaty miejsca popełnionego wykroczenia – co omówiono szerzej poniżej, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.* (akta kontroli str. 7-9, 286-292, 303)

Ponadto w latach 2019–2021 Straż Miejska skierowała 209 wniosków o ukaranie sprawców do sądów (w kolejnych latach: 50, 68 i 91). Zdecydowana większość z nich zakończyła się orzeczeniem winy sprawców wykroczeń, tj. 50 w 2019 roku, 67 w 2020 roku oraz 89 w 2021 roku. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli w sądach uniewinnieni zostali sprawcy dwóch wykroczeń (jeden w 2020 roku, a drugi w 2021 roku), a jedno postępowanie z 2021 roku pozostawało w toku. Starszy Inspektor Straży Miejskiej w Łomży wyjaśniła, że: *w 2020 roku sąd umorzył jedną sprawę (STM.55.20.6.37.2020) po wcześniejszym wyroku wydanym w trybie nakazowym. Po wniesieniu sprzeciwu i dostarczeniu dodatkowych dowodów sprawca został uniewinniony (II W 439/20). Z innego artykułu KW został natomiast nałożony na niego mandat karny w wysokości 100 zł. W 2021 roku sąd także umorzył jedną sprawę (STM.55.20.6.27.2021) po wcześniejszym wyroku wydanym w trybie nakazowym. Po wniesieniu sprzeciwu i dostarczeniu dodatkowych dowodów dotyczących miejsca popełnionego wykroczenia sprawca został ostatecznie uniewinniony (II W 809/21).*

(akta kontroli str. 17-18)

2.4. W latach 2019–2021 Urząd za pośrednictwem Straży Miejskiej nałożył kolejno: 153, 338 oraz 462 mandatów na 91,1 tys. zł (w 2019 roku zaewidencjonowano 13,5 tys. zł grzywien, w 2020 roku – 32,3 tys. zł, a w 2021 roku – 45,3 tys. zł). Na 31 grudnia poszczególnych lat należności z tytułu nieopłaconych mandatów wynosiły: 2,2 tys. zł (18 mandatów), 5,8 tys. zł (58 mandatów) oraz 15,5 tys. zł (130 mandatów). Na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK egzekucją objęto całość należności z 2019 roku (2,2 tys. zł) oraz 270 zł (z 5,8 tys. zł) należności z 2020 roku – co szerzej omówiono w pkt 2.6. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 308, 316-329)

2.5. W latach 2019–2021 Straż Miejska do ewidencjonowania (w ujęciu analitycznym) należności z tytułu grzywien, nakładanych w drodze mandatów karnych, wykorzystywała oprogramowanie informatyczne pn. „Mb” (oprogramowanie to zgodnie z obowiązującą Polityką rachunkowości nie stanowiło oprogramowania służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych Urzędu). Następnie w cyklu comiesięcznym wykaz należności z tego tytułu przekazywany był do Wydziału Skarbu i Budżetu Urzędu, który dane te wprowadzał do systemu informatycznego pn. „Księgowość budżetowa”, stanowiącego element ewidencji księgowej Urzędu. Przeprowadzona w trakcie niniejszej kontroli weryfikacja dokonanych przypisów¹² wykazała, że Urząd (za pośrednictwem Straży Miejskiej) zaewidencjonował wszystkie należności z tego tytułu (grzywny zapłacone i niezapłacone). Nie ewidencjonowano natomiast wszystkich należności z tytułu kosztów upomnienia, co omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W latach 2019–2021 systematycznie rosły zaległości Urzędu z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, które na koniec lat 2019–2021 wynosiły (narastająco): 5,6 tys. zł, 11,4 tys. zł oraz 26,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 10-16, 52, 301)

2.6. W latach 2019–2021 wobec części zaległości Urząd prowadził postępowania egzekucyjne. Dokonano weryfikacji prawidłowości 50 takich postępowań, której wyniki przedstawiono poniżej.

Na dzień rozpoczęcia niniejszej kontroli (12 stycznia 2022 r.) egzekucją (sprawy ze skierowanymi do dłużników upomnieniami i wystawionymi tytułami wykonawczymi) objęta została całość zaległości z tytułu grzywien nałożonych przez Straż Miejską w drodze mandatu karnego w 2019 roku (2,2 tys. zł) oraz 270 zł z 5.820 zł zaległości z tego tytułu z 2020 roku.

1. Urząd nie podejmował wobec dłużników wstępnych (poprzedzających wysyłanie upomnień) działań informacyjnych, gdyż – jak wyjaśniła Inspektor ze Straży Miejskiej Urzędu – *obowiązek taki nie został na mnie nałożony, a ponadto nie dysponujemy*

¹² Weryfikację przeprowadzono na próbie trzech wybranych miesięcy z lat 2019–2021.

odpowiednimi danymi, w szczególności numerami telefonicznymi sprawców wykroczeń (ukaranych), aby prowadzić czynności w ramach egzekucji miękkiej.

2. Część wystawianych w latach 2019–2020 upomnień (11 z 28) oraz tytułów wykonawczych (18 z 22) niezwłocznie wystawiono i wysłano – z zachowaniem wymaganych terminów (odpowiednio do 30 dni od upływu terminu płatności mandatu oraz do 60 dni od dnia odebrania upomnienia). Pozostałe 17 upomnień i cztery tytuły wykonawcze w latach 2019–2020 wystawiono i wysłano z przekroczeniem wymaganych terminów: w przypadku upomnień – od 33 dni po upływie terminu płatności mandatu do 70 dni, a w przypadku tytułów wykonawczych – od 70 dni od odebrania upomnienia do 100 dni, co omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.
3. Począwszy od maja 2020 roku, Urząd zaprzestał wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych związanych z zaległościami z tytułu grzywien nałożonych przez Straż Miejską w drodze mandatu karnego (nie podjęto prawidłowych czynności egzekucyjnych wobec 5,5 tys. zł¹³ w 2020 roku oraz 15,5 tys. zł¹⁴ w 2021 roku), co omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.
4. W dwóch sprawach Urząd po otrzymaniu pisemnych informacji od właściwych naczelników urzędów skarbowych o nieprzystąpieniu bądź uchyleniu czynności egzekucyjnych wobec dwóch dłużników w związku z ich zgonami (oba mandaty pochodziły z 2019 roku i opiewały na 50 zł oraz 100 zł) do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli nie odpisał w księgach rachunkowych należności z tego tytułu, co omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 10-13, 308, 316-329, 610-612)

2.7. W latach 2019–2021 Urząd nie dokonał odpisów należności z tytułu grzywien, które uległy przedawnieniu w tym okresie, co omówiono szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 10-15, 309)

2.8. W latach 2019–2020 na podstawie sześciu zawiadomień naczelników urzędów skarbowych Miasto zostało obciążone kosztami egzekucji w wysokości 60 zł¹⁵. W 2021 roku do Urzędu nie wpływały zawiadomienia o wysokości kosztów egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 330-339)

2.9. W latach 2019–2021 Urząd nie korzystał z możliwości występowania do sądów o zmianę grzywny na prace społecznie użyteczne oraz nie posiadał wewnętrznych regulacji (procedur) postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji. Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że: *mamy niewielką liczbę takich dłużników, stąd nie było do tej pory potrzeby opracowywania takich procedur.*

(akta kontroli str. 7-9)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Funkcjonariusze Straży Miejskiej, nakładając na sprawców trzy grzywny (z 30 analizowanych), nie wskazali w mandatach obligatoryjnych elementów wymaganych art. 97 § 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹⁶. Jeden mandat nie zawierał bowiem czasu (w szczególności daty dziennej) popełnionego wykroczenia, a w dwóch innych nie wyszczególniono miejsca wykroczenia. Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że: *strażnik był przekonany, że wypisując mandat sprawcy wykroczenia „na miejscu” bezpośrednio po jego popełnieniu, data nałożenia jest tożsama z datą popełnienia wykroczenia. Zostało to już wychwycone wcześniej i zwrócono strażnikowi uwagę na ten fakt. Natomiast dwa pozostałe mandaty dotyczą spalania materiałów zabronionych w domowym piecu c.o. i miejsce popełnienia wykroczenia jest tożsame z adresem sprawcy. Nie było tu żadnej rozbieżności.*

(akta kontroli str. 6-9, 302-306)

¹³ Kwota ta obejmowała 54 sprawy, z których 53 dotyczyły mandatów na kwotę 100 zł i poniżej, a jeden mandat obejmował 500 zł (powyżej dziesięciokrotności kosztów upomnienia).

¹⁴ Kwota ta obejmowała 130 spraw, z których 116 dotyczyło mandatów na kwotę 100 zł i poniżej, a 14 spraw mandatów w wysokości od 150 zł do 600 zł (powyżej dziesięciokrotności kosztów upomnienia).

¹⁵ W latach 2019–2020 wskaźnik kosztów przypadających na jeden tytuł wykonawczy wynosił odpowiednio 3,9 zł oraz 19 zł.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 457, ze zm.

2. W latach 2019–2020 Urząd, wbrew wymogom art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷, nie zaewidencjonował w księgach rachunkowych 0,2 tys. zł w 2019 roku i 0,1 tys. zł w 2020 roku należności, wynikających z tytułu kosztów upomnień, skierowanych do dłużników, w związku z grzywami nakładanymi w drodze mandatów karnych. Odpowiedzialna za realizację postępowań egzekucyjnych Inspektor Straży Miejskiej Urzędu wyjaśniła, że: *program komputerowy, w który została wyposażona jest przestarzały (nie był aktualizowany) i nie posiada funkcji umożliwiającej ewidencjonowanie takich należności, przy czym zaznaczyć należy, iż dotyczy to niewielkich kwot w skali roku. Należności wpłacone przez dłużników są natomiast ewidencjonowane przez Wydział Skarbu i Budżetu Urzędu. Z kolei Kierownik Wydziału Skarbu i Budżetu Urzędu (komórki organizacyjnej odpowiadającej m.in. za prowadzenie księgowości syntetycznej i analitycznej) wyjaśniła, że: należności z tytułu kosztów upomnień ewidencjonowane były na podstawie dokonywanych przez dłużników wpłat na rachunek bankowy Urzędu (w tym obejmujących koszty upomnienia), natomiast nie otrzymywaliśmy zestawień ze Straży Miejskiej w zakresie kosztów wysyłanych upomnień. Z uzyskanych ze Straży Miejskiej informacji wynika że w latach 2019–2020 były to niewielkie kwoty, a w roku ubiegłym nie było ich wcale.*

(akta kontroli str. 10-15, 308)

3. Urząd nie prowadził w latach 2019–2021 prawidłowej i skutecznej egzekucji zaległości z tytułu części grzywien nałożonych przez Straż Miejską w postępowaniach mandatowych.

A] Wbrew wymogom § 7 i 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁸, do dłużników 17 z 28 upomnienia wystawione w latach 2019–2020 skierowano z przekroczeniem terminu 30 dni od upływu terminu płatności mandatu, a cztery z 22 tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych przekazano z przekroczeniem 60 dni od dnia odebrania upomnienia. Odpowiedzialna za realizację postępowań egzekucyjnych w Straży Miejskiej Inspektor Urzędu wyjaśniła, że: *staralam się wystawiać upomnienia z zachowaniem terminu 30 dni od upływu terminu płatności mandatu, jednak ze względu na natłok obowiązków dochodziło czasami do przekroczenia tego terminu. Z reguły przekroczenia te były kilku – kilkunastodniowe. Staralam się także wystawiać projekty tytułów wykonawczych z zachowaniem terminu dwumiesięcznego od daty doręczenia upomnienia, jednak ze względu na natłok obowiązków dochodziło czasami do przekroczenia tego terminu. Z reguły przekroczenia te były maksymalnie kilku – kilkunastodniowe.*

B] Począwszy od maja 2020 roku, Urząd zaprzestał czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w stosunku do zaległości z tytułu grzywien nałożonych przez Straż Miejską – nie wystawiano kolejnych upomnień, ani tytułów wykonawczych, wymaganych przez § 3 – § 6 rozporządzeń: Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych z dnia 23 lipca 2020 r.¹⁹ oraz Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w tej samej sprawie z dnia 18 listopada 2020 r.²⁰, a także § 5 załącznika nr 6 do Polityki rachunkowości. Zaległości nieobjęte egzekucją obejmowały w latach 2020–2021 odpowiednio 5,5 tys. zł i 15,5 tys. zł. Inspektor Urzędu wyjaśniła, że: *zdecydowana większość wystawianych mandatów obejmowała niewielkie kwoty (poniżej dziesięciokrotności kosztów upomnienia), a zgodnie z par. 3 i 4 rozporządzenia z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli dopuszczona jest możliwość wystawienia takiego upomnienia przed upływem 6 miesięcy poprzedzających termin upływu przedawnienia należności pieniężnej. W pozostałych nielicznych przypadkach (kwot przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia) powodem było zwiększenie obciążenia mojego stanowiska pracy oraz*

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483) – uchylone z dniem 30 lipca 2020 r. – zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie postępowania wierzycieli”.

¹⁹ Dz. U. poz. 1294. Rozporządzenie obowiązywało od 30 lipca 2020 r. do 19 lutego 2021 r.

²⁰ Dz. U. poz. 2083. Rozporządzenie obowiązujące od 20 lutego 2021 r.

realizowanych zadań od II połowy 2020 roku. Upomnienia te w niedalekiej przyszłości zostaną wysłane tym dłużnikom. (akta kontroli str. 10-15, 308, 316)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że spośród nieobjętych egzekucją zaległości jeden (z 48) mandat z 2020 roku w kwocie 500 zł oraz 14 (ze 130) mandatów z 2021 roku w łącznej kwocie 5.550 zł opiewały na kwoty przekraczające dziesięciokrotność kosztów upomnienia²¹. Prezydent Miasta nie skorzystał z możliwości zaktualizowania w Polityce rachunkowości wewnętrznej procedury, w zakresie niewystawiania na bieżąco upomnień i tytułów dla zaległości w kwotach poniżej dziesięciokrotności kosztów upomnienia.

(akta kontroli str. 10-15, 52, 308, 316)

4. W latach 2019–2021 Urząd, wbrew wymogom art. 35b ust. 3 i 4 ustawy o rachunkowości, nie dokonywał odpisów aktualizacyjnych ani nie zaliczał do pozostałych kosztów operacyjnych przedawnionych należności z tytułu grzywien²². Na 12 stycznia 2022 r. stan przedawnionych należności głównych (bez odsetek) z tytułu grzywien, nałożonych w drodze mandatu karnego, obejmował 750 zł, których przedawnienie ściagalności nastąpiło w 2019 roku (10 grzywien nałożonych w 2016 roku), 300 zł, przedawnionych w 2020 roku (trzy grzywiny nałożone w 2017 roku) oraz 2.080 zł, których egzekucja przedawniła się w 2021 roku (23 grzywiny nałożone w 2018 roku). Odpowiedzialna za realizację postępowań egzekucyjnych Inspektor Straży Miejskiej Urzędu wyjaśniła, że dokonywanie tych odpisów nie leżało w jej kompetencjach. Z kolei Kierownik Wydziału Skarbu i Budżetu Urzędu (komórki organizacyjnej odpowiadającej m.in. za prowadzenie księgowości syntetycznej i analitycznej) wyjaśniła, że: *umorzenia dokonuje się na podstawie dokumentacji przekazanej przez wydział prowadzący windykację. Zgodnie z procedurami wewnętrznymi Urzędu Miejskiego wydział prowadzący windykację jest odpowiedzialny za całość procesu egzekucji, tzn. łącznie z uzyskaniem decyzji Prezydenta Miasta co do umorzenia lub odpisania należności. Jeżeli taka dokumentacja nie jest przekazana do Wydziału Skarbu i Budżetu, nie ma podstawy do dokonania zmian w zapisach ewidencji księgowej. Niska kwota niedokonanych odpisów przedawnionych należności z tego tytułu nie wpływa istotnie (według zasad przewidzianych w Polityce rachunkowości) na rzetelność wykazanych wartości w sprawozdaniach RB-27s i Rb-N za ostatnie lata.* (akta kontroli str. 10-15, 309)

Ponadto w dwóch sprawach Urząd, po otrzymaniu pisemnych informacji od właściwych naczelników urzędów skarbowych o nieprzystąpieniu bądź uchyleniu czynności egzekucyjnych wobec dwóch zmarłych dłużników (oba mandaty pochodziły z 2019 roku i opiewały na 50 zł i 100 zł), do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli nie odpisał w księgach rachunkowych należności z tego tytułu. Odpowiedzialna za realizację postępowań egzekucyjnych Inspektor Straży Miejskiej Urzędu wyjaśniła, że: *informacje z US w obu tych sprawach trafiały przez Kancelarię Ogólną Urzędu i jesteśmy w posiadaniu kopii, tak więc oryginały powinny znajdować się w Wydziale Skarbu i Budżetu Urzędu, która to komórka dokonuje wszelkich odpisów należności. Jednocześnie zaznaczę, iż w sprawie dotyczącej mandatu z 5 grudnia 2019 r. informacja z US dotarła do Urzędu dopiero w grudniu 2021 roku. Z kolei odpowiedzialny za prowadzenie ewidencji analitycznej mandatów oraz dokonywanie odpisów aktualizacyjnych należności Inspektor Wydziału Skarbu i Budżetu Urzędu wyjaśnił, że: przedmiotowe dokumenty wpłynęły do Kancelarii Ogólnej Urzędu i zostały skierowane do Straży Miejskiej w Łomży, jednak nie przekazano ich do Wydziału Skarbu i Budżetu. W związku z powyższym nie zostały odpisane należności z tego tytułu. Powyższe dokumenty otrzymałem w trakcie trwania kontroli i dokonałem odpisu w ewidencji księgowej pod datą 31 grudnia 2021 r.*

Zgodnie z pkt 8 procedury ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych – stanowiącej załącznik nr 8 Polityki rachunkowości – jeden z progów istotności (określający granice rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej jednostki) określony został dla należności na poziomie 0,3% sumy aktywów, która w bilansie Miasta Łomża wynosiła 908.436,3 tys. zł w 2019 roku, 992.315,8 tys. zł w 2020 roku oraz 980.527,5 tys. zł w 2021 roku. (akta kontroli str. 52, 234, 256-267, 610-613)

²¹ Kwota ta wynosiła: 116 zł od 16 października 2015 r. do 12 października 2021 r. i 160 zł od 13 października 2021 r.

²² Zgodnie z art. 45 § 3 Kw, przedawnienie orzeczonej kary następuje po upływie 3 lat od jej uprawomocnienia się.

OCENA CZĄSTKOWA

Strażnicy miejscy z reguły prawidłowo prowadzili postępowania mandatowe i dokumentowali w notatnikach służbowych fakt stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń. W trzech przypadkach stwierdzono jednak braki obligatoryjnych elementów wypełnianych bloczków mandatowych. Od kwietnia 2021 roku Straż Miejska do realizacji zadań w zakresie ochrony porządku i ładu publicznego zaczęła także wykorzystywać monitoring wizyjny.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie egzekwowanie grzywien nakładanych przez strażników miejskich. Wobec dłużników nie korzystano z możliwości prowadzenia działań informacyjnych, a czynności zmierzające do wyegzekwowania należnych kwot (wysyłanie upomnień i tytułów wykonawczych) do kwietnia 2020 roku prowadzone były często z opóźnieniami, a począwszy od maja 2020 roku zaprzestano działań w tym zakresie. Urząd rzetelnie i na bieżąco prowadził ewidencję należności z tytułu nakładanych mandatów, jednak w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano należności wynikających z kosztów upomnień. Nie dokonywano także w księgach rachunkowych Urzędu odpisów przedawnionych należności z tego tytułu oraz należności, wobec których organ egzekucyjny umorzył postępowanie.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

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

3.1. Prezydent Miasta sprawował nadzór nad Strażą Miejską (w tym obsługą i egzekwowaniem grzywien) poprzez swojego zastępcę. W latach 2019–2022 Straż Miejska nie była objęta kontrolami bądź audytami wewnętrznymi – funkcjonowanie oraz realizacja zadań przez Straż Miejską były corocznie uwzględniane w analizie ryzyka stanowiącej podstawę planów audytów wewnętrznych, jednak ze względu na jej wyniki (ryzyko utrzymywało się na poziomie akceptowalnym), nie przeprowadzano zadań w tym zakresie. W Urzędzie wyznaczono osoby odpowiedzialne m.in. za: sporządzanie dokumentów na potrzeby postępowań wyjaśniających oraz w sprawach o wykroczenia, prowadzenie czynności związanych z kontrolą zarządczą w Straży Miejskiej, a także prawidłowość i terminowość obsługi wystawionych mandatów (postępowań egzekucyjnych) – osoby te potwierdziły pisemnie przyjęcie obowiązków do realizacji. Nadzorem nad działalnością strażników zajmował się Komendant Straży.

Komendant Straży sporządzał corocznie dla Prezydenta Miasta sprawozdania z działalności Straży Miejskiej, w których zamieszczał dane m.in. o: ewidencji etatów, posiadanym wyposażeniu, podjętych działaniach i osiągniętych wynikach (liczbie i rodzajach wykroczeń, liczbie skierowanych do sprawców środków oddziaływania wychowawczego, liczbie oraz kwotach nałożonych grzywien oraz liczbie skierowanych wniosków do sądów), zakresie współpracy z innymi podmiotami, a także propozycjach poprawy jakości i efektywności pracy. Według Komendanta Straży nadzór opierał się o ustalone i wdrożone wcześniej kryteria ocen i funkcjonował system bieżącego rozliczania strażników z realizacji zadań.

(akta kontroli str. 361-408, 571-577)

Funkcjonujący w Urzędzie system kontroli zarządczej²³ przewidywał m.in. sporządzanie tzw. planów działalności, określających cele i zadania wraz z miernikami służącymi osiągnięciu zaplanowanych rezultatów. W latach 2019–2021 nie identyfikowano w Straży Miejskiej ryzyka związanego z przedawnieniem się należności ani nie posługiwano się miernikami takimi jak: liczba mandatów, liczba pouczeń, wyegzekwowane kwoty itp. II Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że: *w planach bądź rejestrach ryzyka ujmowano zadania, które uznano za priorytetowe i dla tych zadań (...) określano mierniki i wskaźniki realizacji tych zadań.*

(akta kontroli str. 409-450, 567-574)

Głównym celem Straży Miejskiej w tym okresie było: *podniesienie poziomu bezpieczeństwa w Mieście*, obejmujące: 100% reakcję na zgłoszenia mieszkańców²⁴, a także 100% niezwłoczne (w miarę możliwości) przekazywanie innym instytucjom spraw, których załatwienie przekraczało uprawnienia Straży Miejskiej. Przeprowadzona w trakcie niniejszej kontroli weryfikacja potwierdziła, że w odniesieniu do wpływających zgłoszeń każdorazowo

²³ Zarządzenie Nr 51/2013 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 4 marca 2013 r. w sprawie kontroli zarządczej w Mieście Łomża; dalej „Zarządzenie w sprawie kontroli zarządczej”

²⁴ Weryfikację przeprowadzono na losowo wybranej próbie – trzech (z ośmiu prowadzonych w latach 2019–2021) rejestrów pn. „Książka zgłoszeń interwencji i wykroczenia Straż Miejska w Łomży”.

podejmowane były działania, a poszczególne sprawy przekazywane były właściwym instytucjom, poza wstrzymaniem przekazywania od maja 2020 r. tytułów wykonawczych do poszczególnych naczelników urzędów skarbowych – co omówiono szerzej w pkt. 2.6. niniejszego wystąpienia.

Według Starszego Inspektora Straży Miejskiej (odpowiedzialnego za prowadzenie czynności związanych z kontrolą zarządczą) zadanie pn.: *szybkie i profesjonalne przekazywanie innym instytucjom spraw, których załatwienie przekracza uprawnienia Straży Miejskiej* dotyczyło wyłącznie pracy strażników miejskich, gdyż osobami wskazanymi jako odpowiedzialne byli Komendant oraz strażnicy, a nie personel administracyjno-biurowy. Zadanie nie obejmowało zatem likwidacji zaległości w spłacie mandatów karnych. Dodatkowo zakładano jedynie *w miarę możliwości jego 100% realizację*, a wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych jest procesem czasochłonnym. Komendant Straży na bieżąco monitorował kwestię egzekucji grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego i posiadał bieżąco wiedzę na temat opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych. Jednak ze względów organizacyjnych i problemów kadrowych w latach 2020–2021 nie było możliwości przekierowania egzekucji dla żadnego innego pracownika, a inspektor obciążony większością zadań z zakresu obowiązków nieobecnego Zastępcy Komendanta nie był w stanie obsługiwać tego procesu w terminach występujących do końca kwietnia 2020 roku. Skupiono się zatem na działaniach priorytetowych, tj. bieżącej i zgodnej z KPA obsłudze interesantów oraz korespondencji zewnętrznej (Policja, inne straże miejskie, samorządy, sądy itp.).

Ostatecznie w informacjach o stanie kontroli zarządczej za lata 2019–2020 Komendant Straży potwierdził funkcjonowanie (w wystarczającym stopniu) adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Uwzględniając zaś potencjał etatowy, Komendant Straży dobrze ocenił stan porządku i spokoju publicznego w Mieście, a zmniejszenie ilości zgłoszeń od mieszkańców (z 1.211 w 2019 roku do 1.071 w 2021 roku) mogło także świadczyć o zmniejszającym się u nich poczuciu zagrożenia. (akta kontroli str. 441-547, 566, 575-577)

3.2. We wrześniu 2020 roku funkcjonariusze Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku przeprowadzili kontrolę zgodności działania Straży (w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r.) z przepisami ustawy o strażach gminnych²⁵, w tym: stosowania środków oddziaływania wychowawczego, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym, przeprowadzania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, a także używania środków przymusu bezpośredniego.

W wyniku tej kontroli nie ustalono istotnych nieprawidłowości. Jedynie analiza poprawności i czytelności wypełniania formularzy mandatów wykazała pojedyncze uchybienia: w jednym przypadku brak pełnej kwalifikacji prawnej popełnionego wykroczenia, a w drugiej sprawie nie podano miejsca i czasu popełnienia wykroczenia. Prezydent Miasta oraz Komendant wykonali zalecenie pokontrolne poprzez ponowne przeszkolenie strażników oraz zobowiązanie ich do rzetelnego wypełniania formularzy. (akta kontroli str. 548-563)

3.3. Rzetelnie i terminowo (nie później niż w okresie miesiąca) przeprowadzone zostały wszystkie cztery postępowania wyjaśniające podjęte w wyniku skarg i wniosków, które wpłynęły w okresie objętym kontrolą. Żadna z tych skarg nie dotyczyła egzekucji grzywien. We wszystkich czterech przypadkach uchybień w pracy strażników wnioskodawcy otrzymali od Komendanta Straży wyczerpujące odpowiedzi, ze wskazaniem rozstrzygnięć, a w jednej sprawie skarżącego dodatkowo poinformowano o zastosowaniu wobec strażnika środków dyscyplinujących. (akta kontroli str. 564-565)

3.4. Współpraca Urzędu z organami egzekucyjnymi w latach 2019–2021 nie zapewniała prawidłowej i skutecznej egzekucji zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego – głównie ze względu na zaprzestanie od maja 2020 roku przekazywania kolejnych wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych. Z kolei w przypadku wcześniej przekazanych tytułów wykonawczych z informacji uzyskanych od pięciu naczelników urzędów skarbowych wynika, że Urząd po ich przekazaniu nie podejmował innych czynności z tym związanych, tj. nie dokonywał aktualizacji tytułu ani nie przekazywał informacji o posiadanych przez dłużników majątku. Inspektor Urzędu wyjaśniła, że: *nie dysponowałam dodatkowymi*

²⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1795); dalej „Ustawa o strażach”.

informacjami ani nie posiadałam uprawnień aby zdobywać te informacje z innych źródeł. Ponadto Urząd nie przekazywał do naczelników urzędów skarbowych informacji o przedawnieniu należności, co omówiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Z informacji uzyskanych od pięciu naczelników urzędów skarbowych wynika także, że: 1] skierowane zostało 21 tytułów wykonawczych na 2,8 tys. zł, 2] 14 postępowań na 1,6 tys. zł pozostaje w toku (aktualne należności), zakończone zostało sześć postępowań na 0,7 tys. zł (trzy umorzono z uwagi na bezskuteczność, a kolejne trzy w związku ze śmiercią zobowiązanych), a jedna sprawa (0,5 tys. zł) została przekazana do innego, właściwego organu, 3] naliczone koszty egzekucyjne (na dzień przekazania informacji) wyniosły 173,25 zł.

Wskaźnik kwoty kosztów egzekucyjnych do liczby tytułów skierowanych do egzekucji w przypadku poszczególnych urzędów skarbowych wynosił od 5,8 zł do 9,6 zł w 2019 roku oraz od 6,8 zł do 16,3 zł w 2020 roku.

Urząd poinformował niezwłocznie (10 dni po wpłacie zobowiązanego) Naczelnika Urzędu Skarbowego w Łomży o wycofaniu tytułu wykonawczego dotyczącego jedynego dłużnika, który po wystawieniu tego dokumentu dobrowolnie uiścił grzywnę (wraz z kosztami upomnienia). (akta kontroli str. 10-13, 309, 346-357, 578-609)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzekazywaniu przez Urząd w latach 2019–2021 do naczelników urzędów skarbowych informacji o przedawnieniu należności. Stanowiło to naruszenie § 15 ust.1 pkt 1 lit c rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli oraz obowiązującego od 30 lipca 2020 r. art. 32aa pkt 1 lit c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁶. Inspektor Urzędu wyjaśniła, że: *do chwili obecnej nie było takiej praktyki, ponieważ zdecydowana większość skierowanych do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych kończyła się skuteczną egzekucją, a do tej pory nie było także wyraźnie wskazane do którego zakresu obowiązków należy to zadanie.*

(akta kontroli str. 10-13, 309, 346-357)

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent Miasta nie sprawował nadzoru skutecznie ograniczającego ryzyko przyrastania i przedawniania zobowiązań z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W okresie objętym kontrolą nie były przeprowadzane kontrole bądź audyty wewnętrzne, a jedyna kontrola zewnętrzna nie obejmowała tych zagadnień. Urząd nie prowadził prawidłowej współpracy z organami egzekucyjnymi, w szczególności nie zawiadamiał niezwłocznie naczelników urzędów skarbowych o przedawnieniu należności.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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

1. Prawidłowe wypełnianie formularzy mandatów karnych.
2. Ujmowanie w księgach rachunkowych wszelkich należności egzekucyjnych, w tym kosztów upomnień skierowanych do dłużników grzywien.
3. Podejmowanie terminowo wszystkich czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.
4. Terminowe odpisywanie i zaliczanie do pozostałych kosztów operacyjnych w księgach rachunkowych przedawnionych należności z tytułu grzywien, a także należności, wobec których organ egzekucyjny umorzył postępowanie z powodu zgonu dłużnika.
5. Współpracowanie z organami egzekucyjnymi przy dochodzeniu należności z tytułu grzywien, w tym niezwłoczne zawiadomienie o ich przedawnieniu.

²⁶ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479).

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Białymstoku. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

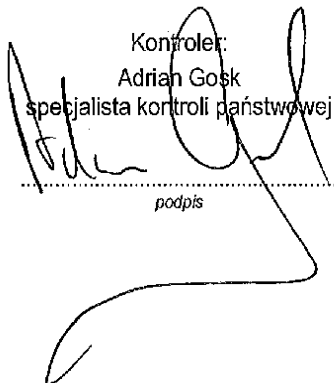
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

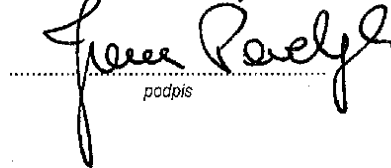
Białystok, 26 maja 2022 r.

Kontroler:
Adrian Gošek
specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk



.....
podpis