



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.03.2022

**Pan**

**Radosław Jęcek**  
**Burmistrz Karpacza**

Urząd Miejski w Karpaczu  
ul. Konstytucji 3 Maja 54  
58-540 Karpacz

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Karpaczu, ul. Konstytucji 3 Maja 54, 58-540 Karpacz (dalej: Urząd Miejski).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Jęcek, Burmistrz Karpacza od dnia 21 października 2018 r. (dalej: Burmistrz Karpacza).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego.</li><li>2. Egzekwowanie nałożonych grzywien.</li><li>3. Nadzór nad obsługą mandatów karnych i współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję.</li></ol>
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 <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Adam Wałęga, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/11/2022 z 13 stycznia 2022 r.</li><li>2. Marek Skrzypecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/10/2022 z 13 stycznia 2022 r.</li></ol>

(akta kontroli: tom I str. 1-2)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

### OCENA OGÓLNA

Przyjęty w Urzędzie Miejskim sposób organizacji procesu stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń, prowadzenia postępowań mandatowych oraz egzekwowania nałożonych grzywien nie był w pełni wystarczający dla efektywnego i prawidłowego wykonywania zadań w tym zakresie.

Straż Miejska realizowała zadania związane z ochroną porządku publicznego na terenie Miasta Karpacza, przy czym ich pełna realizacja była utrudniona z powodu zmniejszenia liczby strażników miejskich w okresie objętym kontrolą z sześciu funkcjonariuszy w 2021 r. do dwóch w 2022 r. W konsekwencji służba pełniona była od poniedziałku do piątku w systemie 8-godzinnym, tj. od 7:30 do 15:30, zaś w weekendy oraz okresy o wzmożonym ruchu turystycznym (ferie, wakacje) od godz. 9:00 do 17:00. Braki w zatrudnieniu spowodowały także niepełne wykorzystanie zainstalowanego na terenie Karpacza systemu monitoringu wizyjnego (60 kamer oraz centrum dyspozytorskie), ponieważ strażnicy miejscy nie pełnili stałej służby w centrum dyspozytorskim.

Straż Miejska w okresie lat 2019-2021 ujawniła odpowiednio 690, 660, 551 wykroczeń. Sprawy te w zdecydowanej większości kończyły się nałożeniem mandatu karnego (75,8%, 82,6% i 81,9%), a w mniejszej liczbie pouczeniem (21,0%, 16,5% i 17,0%), czy skierowaniem wniosku do sądu (3,2%, 0,9% i 1,1%). Łączne kwoty nałożonych grzywien wyniosły odpowiednio: 81 100,0 zł (2019 r.), 69 950,0 zł (2020 r.) i 59 300,0 zł (2021 r.).

Straż Miejska była organizacyjnie przygotowana do realizacji zadań dotyczących obsługi grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego. Procedura w sprawie określenia zasad ewidencjonowania, wydawania i rozliczania mandatów karnych w Straży Miejskiej określona została w Instrukcji z dnia 28 grudnia 2020 r. wydanej przez Komendanta. W Urzędzie Miejskim nie opracowano, w zakresie działalności Straży Miejskiej, wytycznych czy procedur mających na celu zniwelowanie ryzyka dowolności/uznaniowości postępowania strażników miejskich w związku z ujawnieniem wykroczenia.

Wszyscy zatrudnieni funkcjonariusze Straży Miejskiej po rozpoczęciu pracy odbyli szkolenie podstawowe zakończone egzaminem, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych<sup>3</sup>. Strażnicy miejscy dodatkowo odbyli szkolenia uzupełniające z zakresu kontroli ruchu drogowego.

Funkcjonariusze Straży Miejskiej w notatnikach służbowych, co do zasady, wskazywali wymagane informacje, chociaż w dziewięciu przypadkach wpisy nie były w pełni czytelne. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na uregulowanie płatności mandatu przez ukaranych. Na bieżąco przekazywano właściwej komórce Urzędu Miejskiego informacje o liczbie i kwotach nałożonych grzywien.

Niezależnie od powyższego, w kontrolowanej działalności, nie ustrzeżono się nieprawidłowości polegających na: [1] podejmowaniu z opóźnieniem czynności zmierzających do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. I tak w kontrolowanym okresie w przypadku 25 z 38 nieopłaconych w terminie grzywien na łączną kwotę 7 350,00 zł, Urząd nie wystawił upomnienia niezwłocznie, lecz po upływie od 40 do 137 dni od upływu terminu zapłaty za mandat. Natomiast w przypadku 13 tytułów

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

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763); dalej: ustawa o strażach gminnych.

wykonawczych, z 43 analizowanych spraw, tytuły te wystawiono po upływie od 91 do 342 dni uwzględniając czas na doręczenie w trybie doręczenia zastępczego.

Wskazać przy tym należy, że Burmistrz Karpacza prawidłowo wywiązywał się z obowiązków wierzyciela należności pieniężnych we współpracy z organami egzekucyjnymi. Na bieżąco informował właściwych naczelników urzędów skarbowych o uregulowaniu należności przez zobowiązanych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>4</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

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

##### **1.1. Organizacja pracy Straży Miejskiej, wydatki budżetowe na jej funkcjonowanie oraz działania podejmowane przez Straż Miejską w reakcji na ujawnione wykroczenia.**

Opis stanu faktycznego

Straż Miejska w Karpaczu<sup>5</sup> została powołana w 1992 r., od momentu powstania umiejscowiona była w strukturze organizacyjnej Urzędu Miejskiego. W okresie lat 2019-2021 (według stanu na dzień 1 stycznia) w Straży Miejskiej zatrudnionych było pięciu strażników miejskich, w tym komendant. W 2021 r. zatrudnienie wzrosło do sześciu strażników miejskich, a w 2022 r. zatrudnienie spadło o trzy osoby, tj. do trzech strażników miejskich<sup>6</sup>. Wszyscy strażnicy miejscy zatrudnieni byli w pełnym wymiarze czasu pracy oraz posiadali upoważnienie Burmistrza Karpacza do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

W okresie objętym kontrolą Straż Miejską kierowało trzech komendantów.

Komendant Straży Miejskiej, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego podlegał bezpośrednio Burmistrzowi Karpacza. Regulamin Straży Miejskiej w Karpaczu (dalej: Regulamin SM) przyjęty został zarządzeniem nr 0152-70/10 Burmistrza Karpacza z dnia 6 października 2010 r. i zmieniany był dwukrotnie. Zgodnie z § 4 Regulaminu SM „Miasto Karpacz dzieli się na cztery rejony służbowe. Każdy z rejonów przydzielany jest na zasadach odpowiedzialności indywidualnej poszczególnym strażnikom”. Jednakże z uwagi na faktyczne zatrudnienie (dwóch strażników miejskich, w tym komendanta), Regulamin SM nie został dostosowany do aktualnych kadrowych uwarunkowań funkcjonowania Straży Miejskiej, w zakresie podziału na rejony służbowe.

Zgodnie z Regulaminem Pracy Urzędu Miejskiego<sup>7</sup> oraz Regulaminem SM, Straż Miejska pracuje od poniedziałku do piątku w systemie 8-godzinnym, tj. od 7:30 do 15:30. W weekendy oraz okresy o wzmożonym ruchu turystycznym (ferie, wakacje) od godz. 9:00 do 17:00.

Na działalność Straży Miejskiej wydatkowano z budżetu gminy w 2019 r. kwotę 460 108,02 zł (w tym 370 701,15 zł na wynagrodzenia – 80,6%), w 2020 r. 459 875,99 zł (w tym 386 407,35 zł na wynagrodzenia – 84,0%) oraz w 2021 r. kwotę 388 953,57 zł (w tym na wynagrodzenia 303 917,54 zł – 78,1%).

Wydatki w przeliczeniu na jednego strażnika miejskiego wyniosły w 2019 r. – 92 022 zł, w 2020 r. – 76 646 zł oraz w 2021 r. – 129 651 zł.

<sup>4</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej także: Straż Miejska.

<sup>6</sup> W tym jeden strażnik miejski na urlopie bezpłatnym.

<sup>7</sup> Regulaminie Pracy Urzędu Miejskiego w Karpaczu przyjęty zarządzeniem nr 120.24.2020 Burmistrza Karpacza

Strażnicy miejscy w Karpaczu w 2019 r. ujawnili 690 wykroczeń, a wobec sprawców zastosowali 145 (21,0%) pouczeń, nałożyli 523 (75,8%) grzywn w formie mandatu karnego na kwotę łączną 81 100,0 zł oraz skierowali do sądu 22 (3,2%) wnioski o ukaranie.

W 2020 r. ujawnili 660 wykroczeń, a wobec sprawców zastosowali 109 (16,5%) pouczeń, nałożyli 545 (82,6%) grzywn w formie mandatu karnego na kwotę łączną 69 950,0 zł oraz skierowali do sądu sześć (0,9%) wniosków o ukaranie.

W 2021 r. Straż Miejska ujawniła 551 wykroczeń, a wobec sprawców zastosowano 94 (17,0%) pouczenia, nałożono 451 (81,9%) grzywn w formie mandatu karnego na kwotę łączną 59 300,0 zł oraz skierowano do sądu sześć (1,1%) wniosków o ukaranie.

Poza pouczeniami strażnicy miejscy nie stosowali innych środków oddziaływania wychowawczego na osoby popełniające wykroczenia.

Kwota wydatkowana z budżetu gminy na funkcjonowanie Straży Miejskiej w przeliczeniu na ujawnienie jednego wykroczenia w badanym okresie wyniosła w 2019 r. – 666,8 zł, w 2020 r. – 696,7 zł, w 2021 r. – 705,9 zł.

(akta kontroli: tom I str. 1-107, 144-155, 401-416)

## **1.2. Przyjęte rozwiązania organizacyjne w działalności Straży Miejskiej, w tym pozwalające na zniwelowanie ryzyka dowolności i uznaniowości postępowania strażników miejskich**

Opis stanu faktycznego

W Straży Miejskiej nie opracowano wewnętrznych rozwiązań organizacyjnych w zakresie ograniczenia i wyeliminowania ewentualnego ryzyka dowolności i uznaniowości postępowania strażników miejskich w sytuacji ujawnienia wykroczenia. Strażnicy miejscy w prowadzonej dokumentacji notatniki służbowe, system informatyczny eM@ndat) nie uzasadniali przyczyny odstąpienia od ukarania grzywną i wykorzystania formy pouczenia sprawcy wykroczenia. Rejestr osób, wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego był prowadzony w aplikacji eM@ndat.

Jak wynikało z wyjaśnień Burmistrza Karpacza, funkcjonariusze Straży Miejskiej w zakresie stosowania pouczenia, zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeksu wykroczeń<sup>8</sup>, jako środka oddziaływania wychowawczego, mogli korzystać w sposób dowolny i uznaniowy wynikający z ich wiedzy w tym zakresie. Ponadto Burmistrz Karpacza dodał, że „*Przyjęte rozwiązania organizacyjne pozwalające na zniwelowanie ryzyka dowolności i uznaniowości postępowania strażników to:*

1) *interwencje przeprowadzane są w asyście drugiego strażnika lub urzędnika merytorycznego Urzędu Miejskiego w Karpaczu;*

2) *systematyczne zwiększanie liczby kamer na terenie Miasta od roku 2017 umożliwia monitorowanie coraz większego obszaru Miasta, a tym samym pozwala kontrolować, nadzorować przebieg podejmowanych przez strażników interwencji;*

3) *korzystanie przez strażników z programu LEX, który gwarantuje dostęp do aktualnych informacji prawnych, bogaty zbiór przepisów ze wszystkich dziedzin prawa oraz analizy zawiłych zagadnień, odpowiedzi ekspertów na pytania użytkowników oraz inne innowacyjne narzędzia, które ułatwiają pracę (wzory dokumentów, kalkulatory i inne);*

4) *korzystanie z programu Akademia „Wspólnoty”, interaktywnej platformy szkoleniowej dla pracowników JST zapewniającej rzetelną wiedzę opartą na aktualnych informacjach prawnych;*

<sup>8</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.; dalej: Kodeks wykroczeń.

5) bieżące konsultacje spraw z obsługą prawną Urzędu;

6) cotygodniowe zebrania z Burmistrzem oraz kierownikami referatów Urzędu w celu omówienia bieżących spraw i ich rozwiązywania, w tym funkcjonowania i działalności Straży Miejskiej”.

(akta kontroli: tom I str. 144-148)

Postępowania w sprawach ujawniania wykroczeń rejestrowane były w informatycznym systemie elektronicznym eM@ndat, który jest specjalistycznym oprogramowaniem dla straży miejskich (www.emandat.pl). Straż Miejska w Karpaczu korzystała z ww. oprogramowania od 2009 r. Aplikacja ta pozwalała również na sprawdzenie personaliów osoby popełniającej wykroczenie, sprawdzenie jej „historii” poprzednich zdarzeń. Dane te mogły być wykorzystywane podczas analizy okoliczności popełnienia wykroczeń i ewentualnego odstąpienia od ukarania sprawcy wykroczenia grzywną.

Praktyczne wykorzystanie rejestru z aplikacji eM@ndat w terenie przez strażników miejskich nie było jednak możliwe z uwagi na brak zdalnego dostępu do tego systemu.

Odnośnie do zniwelowania ryzyka dowolności i uznaniowości postępowania strażników miejskich w sytuacji ujawnienia wykroczenia, stosowania pouczeń i nie przyjęcia rozwiązań analogicznych do funkcjonujących w Policji, Burmistrz Karpacza wyjaśnił m.in., że *„Zakres kompetencji nadzorczych burmistrza wobec Straży Miejskiej określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (...). W art. 9 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy w sposób jednoznaczny nadzór nad działalnością Straży w zakresie wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12 powierzono wojewodzie (działającemu przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji). Jeśli zatem wziąć pod uwagę, że art. 12 cyt. ustawy obejmuje m.in. uprawnienia strażników do udzielania pouczeń lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego, stwierdzić należy, że kwestia ta pozostaje poza obszarem uprawnień nadzorczych Burmistrza”.*

(akta kontroli: tom I str. 504-505)

### **1.3. Przygotowanie urzędu do realizacji zadań związanych z obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego**

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie Miejskim przyjęto rozwiązania organizacyjne pozwalające na bieżące przekazywanie informacji o liczbie i kwotach nałożonych grzywien w formie mandatu karnego.

Procedura w sprawie określenia zasad ewidencjonowania, wydawania i rozliczania mandatów karnych w Straży Miejskiej określona została w Instrukcji z dnia 28 grudnia 2020 r. wydanej przez Komendanta.

Zgodnie z Instrukcją, strażnicy miejscy pobierają bloczki mandatowe potwierdzając odbiór w ewidencji pobranych mandatów. Po zakończeniu służby strażnik miejski odnotowuje fakt ukarania mandatem w „Rejestrze nałożonych mandatów” oraz w systemie elektronicznym eM@ndat. Strażnik miejski rozlicza się z odcinków „D” mandatów karnych u Komendanta po zakończeniu służby, nie później niż w ciągu czterech dni od nałożenia mandatu. Gotówkę uzyskaną w drodze mandatu karnego gotówkowego strażnik miejski niezwłocznie, nie później niż w następnym dniu, wpłaca na rachunek bankowy Urzędu Miejskiego.

Komendant przekazuje raz w miesiącu odcinki „D” mandatów do Referatu Finansowego Urzędu Miejskiego. Następnie pracownik tego Referatu, w systemie komputerowym Radix (w programie WIP – System Windykacji Opłat i Podatków) tworzy nowy dowód księgowy, w którym księguje tzw. przypis mandatu. Przypis ten zawiera dane dotyczące osoby, na którą został wystawiony mandat: imię i nazwisko,

adres, numer, kwotę i datę otrzymania mandatu. Pracownik Referatu Finansowego, który zajmuje się m.in. księgowaniem dochodów, w momencie wpłaty mandatu, księguje go na utworzony wcześniej przypis. W momencie, gdy wpłata mandatu jest dokonana wcześniej, niż utworzony przypis, to osoba księgująca zakłada kartotekę dłużnika (czyli wprowadza jego dane osobowe oraz księguje wpłatę). Później (po otrzymaniu odcinka "D" mandatów), uzupełniany jest przypis, ewentualnie dane osobowe (np. nr PESEL).

Dostęp do aplikacji eM@ndat, w którym są wprowadzone wszystkie dane dotyczące mandatów, posiadał kierownik Referatu Finansowego Urzędu Miejskiego.

(akta kontroli: tom I str. 217-223)

NIK zwraca uwagę, że taka organizacja zasad ewidencjonowania, wydawania i rozliczania mandatów karnych (nie później niż cztery dni na przekazanie do Komendanta i przekazywanie do Referatu Finansowego raz w miesiącu – na koniec miesiąca) mogła wpływać na podejmowanie niezwłocznych działań windykacyjnych w stosunku do należności opiewających na kwotę przekraczającą dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

#### **1.4. Szkolenia funkcjonariuszy Straży Miejskiej ujawniających wykroczenia w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które zasługują lub nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego**

Opis stanu faktycznego

Wszyscy zatrudnieni, w okresie objętym kontrolą, funkcjonariusze Straży Miejskiej, po rozpoczęciu pracy odbyli szkolenie podstawowe zakończone egzaminem, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o strażach gminnych. Poza tym nie odbywali innych szkoleń w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego. Strażnicy miejscy dodatkowo odbyli szkolenia uzupełniające z zakresu kontroli ruchu drogowego.

W składanych wyjaśnieniach Komendant oraz strażnik miejski zajmowali różne stanowisko odnośnie do potrzeby dodatkowych szkoleń w zakresie dotyczącym stosowania środków oddziaływania wychowawczego i nakładania grzywien w formie mandatu karnego. W odniesieniu do okoliczności popełnienia wykroczenia, które nie zasługuje na zastosowanie pouczenia, strażnicy miejscy stwierdzili, że przede wszystkim są to wykroczenia sprawcy w recydywie, wynikające ze zbiegu kilku wykroczeń, popełnianych świadomie i z premedytacją. Zgodnie natomiast nie wskazywano potrzeby wprowadzania precyzyjnych procedur/wytycznych regulujących kwestię stosowania pouczeń. Komendant na pytanie dotyczące: sposobu reakcji strażnika miejskiego na ujawnione wykroczenia wyjaśnił, że „Oceny sytuacji dokonuje na miejscu podjęcia interwencji, w oparciu o wyjaśnienia ustne sprawcy, okoliczności, „ciężaru” wykroczenia”.

Według wyjaśnień Burmistrza Karpacza „funkcjonariusze Straży Miejskiej zostali przeszkoleni w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynów lub zachowania sprawców, a także znajomości przepisów regulujących uprawnienia i obowiązki oraz zasad pełnienia służby<sup>9</sup>. Dodatkowo funkcjonariusze Straży Miejskiej w Karpaczu podlegają szkoleniom uzupełniającym, np. z zakresu kontroli ruchu drogowego lub przestrzegania uchwał antysmogowych”.

(akta kontroli: tom I str. 153-161, 163-166)

<sup>9</sup> Strażnicy miejscy zostali przeszkoleni w Komendzie Powiatowej Policji w Jeleniej Górze, w trakcie szkoleń w liczbie 117 godzin.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Straż Miejska była organizacyjnie przygotowana do realizacji zadań dotyczących obsługi grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego. Procedura w sprawie określenia zasad ewidencjonowania, wydawania i rozliczania mandatów karnych w Straży Miejskiej określona została w Instrukcji z dnia 28 grudnia 2020 r. wydanej przez Komendanta. Jednakże w ocenie NIK organizacja zasad ewidencjonowania, wydawania i rozliczania mandatów karnych (nie później niż cztery dni na przekazanie do Komendanta i przekazywanie do Referatu Finansowego raz w miesiącu – na koniec miesiąca) mogła wpływać na podejmowanie niezwłocznych działań windykacyjnych w stosunku do należności opiewających na kwotę przekraczającą dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

W Urzędzie Miejskim nie opracowano, w zakresie działalności Straży Miejskiej, wytycznych czy procedur mających na celu zniwelowanie ryzyka dowolności/uznaniowości postępowania strażników miejskich w związku z ujawnieniem wykroczenia. Wszyscy strażnicy miejscy po rozpoczęciu pracy odbyli szkolenie podstawowe zakończone egzaminem, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o strażach gminnych, w tym w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia czynu. Strażnicy miejscy dodatkowo odbywali szkolenia uzupełniające z zakresu kontroli ruchu drogowego.

OBSZAR

## **2. Egzekwowanie nakładanych grzywien**

### **2.1. Wykorzystywanie monitoringu wizyjnego do ujawnienia sprawców wykroczeń**

Opis stanu  
faktycznego

Na terenie Karpacza od 2017 r. zainstalowanych jest 60 kamer połączonych w system monitoringu wizyjnego z centralą dyspozytorską m.in. w siedzibie Straży Miejskiej. Monitoring wykorzystywany jest przez Straż Miejską, Policję oraz Zespół Zarządzania Kryzysowego do ujawniania sprawców wykroczeń oraz reagowania w wypadkach zagrożeń zdrowia lub życia mieszkańców i turystów. Z uwagi na braki kadrowe, monitoring wizyjny nie jest stale obsługiwany przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej. Nagrania z monitoringu są przechowywane na dysku przez ok. 30 dni. Koszt utrzymania, konserwacji i obsługi monitoringu wynosił w 2019 r. – 59 272,01 zł, w 2020 r. – 51 010,70 zł oraz w 2021 r. – 46 194,58 zł.

Łączny koszt zakupu i montażu monitoringu miejskiego wyniósł 688 583,03 zł. Jak wyjaśnił Burmistrz Karpacza *„Monitoring wykorzystywany jest przez Policję, Straż Miejską oraz Zarządzenie Kryzysowe do takich czynności jak: wykrywanie sprawców zdarzeń, monitorowanie obszarów miasta – ulice, boiska, parki, monitorowanie natężenia ruchu samochodowego, drożność ulic, parkowania w miejscach niedozwolonych, wsparcie „Akcji Zima”, monitorowanie imprez i wydarzeń”*.

Za pomocą monitoringu wizyjnego na terenie Karpacza w 2019 r. oraz w 2021 r. zarejestrowano po pięć zdarzeń, natomiast w 2020 r. nie odnotowano żadnych zdarzeń. Z zarejestrowanych spraw w 2019 r. pięć zakończyło się mandatem karnym, w 2021 r. trzech sprawców wykroczenia ukarano mandatem, jedną osobę pouczone, a jedna sprawa nadal pozostawała w toku.

(akta kontroli: tom I str. 410, 504-506)



## 2.2. Prawidłowość stosowania przez strażników miejskich pouczenia i dokumentowania okoliczności popełnienia wykroczenia, które uzasadniały zastosowanie tego środka oddziaływania wychowawczego

Opis stanu faktycznego

Analiza próby 30 pouczeń<sup>10</sup> udzielonych przez strażników miejskich w latach 2019-2021 wykazała, że tylko w siedmiu przypadkach podano uzasadnienia odstąpienia od ukarania grzywną<sup>11</sup>, a na wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej nakładano grzywny w drodze mandatu karnego, jak również stosowano pouczenia. W konsekwencji, w 23 spośród 30 objętych analizą spraw zakończonych udzieleniem pouczenia, nie udokumentowano okoliczności popełnienia wykroczeń, które skutkowały odstąpieniem od ukarania grzywną. W rezultacie nie było możliwe stwierdzenie, jakimi obiektywnymi kryteriami kierował się strażnik miejski udzielając pouczenia i z jakich powodów odstąpił od ukarania grzywną sprawcy wykroczenia.

Z uwagi na to, że interwencje przeprowadzane były w asyście drugiego strażnika miejskiego, zapisy w notatnikach służbowych były odnotowywane przez jednego ze strażników miejskich lub wyłącznie w aplikacji eM@ndat.

Jak wyjaśnił Burmistrz Karpacza „Stosownie do brzmienia § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich)<sup>12</sup> w odniesieniu do zakresu i sposobu wykonywania czynności legitymowania osób w notatniku służbowym strażnika miejskiego winna zostać odnotowana m.in. informacja o sposobie zakończenia czynności. Zgodnie zaś z treścią § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia dokumentowanie czynności określonych w ust. 1 może być realizowane w postaci elektronicznej. Czynności, wykonywane przez strażników miejskich w terenie są odnotowywane przez nich w notatnikach służbowych, zgodnie z § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia, a następnie, po powrocie do siedziby Straży Miejskiej, wprowadzane do systemu eM@ndat. Zgodnie z obowiązującymi przepisami (§ 4 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia) w notatniku służbowym musi być odnotowany sposób zakończenia czynności. Odbywa się to zawsze, gdy Strażnik Miejski kończy czynność w terenie. Wówczas w notatniku służbowym odnotowuje informację o sposobie zakończenia tej czynności. Jeśli jednak zakończenie czynności ma miejsce w siedzibie Straży, np. po wystawieniu wezwania, w siedzibie stawia się sprawca wykroczenia i składa ustne wyjaśnienia, wówczas na podstawie § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia strażnik sposób zakończenia czynności odnotowuje w systemie eM@ndat, w postaci elektronicznej. Ww. § 4 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia nie wymaga się uzasadnienia sposobu zakończenia czynności”.

Czynności, wykonywane przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w terenie były odnotowywane przez nich w notatnikach służbowych, zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich), a następnie, po powrocie do siedziby Straży Miejskiej, wprowadzane do systemu eM@ndat. W systemie tym strażnicy miejscy dokumentowali okoliczności popełnienia wykroczenia oraz wprowadzali dane, zgodnie z § 4 ust. 2 cytowanego rozporządzenia. Dokumentowanie czynności realizowano w postaci elektronicznej, zgodnie z ww. rozporządzeniem, które przewiduje alternatywnie dokumentowanie czynności w formie odnotowania w notatniku służbowym lub w postaci elektronicznej. Strażnicy

<sup>10</sup> Dobór losowy po 10 pouczeń z lat 2019, 2020, 2021, z uwzględnieniem udzielonych pouczeń oraz kwalifikacji prawnej wykroczeń, za które strażnicy miejscy nakładali również grzywny w drodze mandatu karnego.

<sup>11</sup> Zapisy odnośnie odstąpienia wprowadzono do aplikacji eM@ndat.

<sup>12</sup> Dz.U. poz. 2484; dalej: rozporządzenie z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich)

miejscy wszystkie czynności w terenie dokumentowali w notatnikach służbowych, jedynie zgłoszenia przyjmowane w siedzibie Straży Miejskiej były odnotowywane od razu w systemie eM@ndat.

Rejestr osób, wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego nie był prowadzony, możliwe było sprawdzenie „osoby” w systemie eM@ndat.

(akta kontroli: tom I str. 167-196)

### **2.3. Prawdliwość prowadzenia przez strażników postępowań mandatowych**

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą wszyscy strażnicy miejscy posiadali opatrzone podpisem Burmistrza Karpacza i pieczęcią urzędową upoważnienia do nakładania grzywien, co było zgodne z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego<sup>13</sup>.

Analiza 30 mandatów (odcinki D) wystawionych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej nakładających grzywnę w latach 2019-2021 (10 wystawionych w 2019 r., 10 w 2020 r. i 10 w 2021 r.) wykazała, że w dziewięciu przypadkach zapisy nie były na tyle czytelne, aby można było w pełni odczytać ich treść, co uniemożliwiło przeprowadzenie badania prawidłowości wypełnienia odcinka. Nie miało to jednak wpływu na płatność mandatu przez zobowiązanych, ponieważ wszyscy sprawcy tych wykroczeń uiszcili stosowne grzywny. W pozostałych mandatach zapisy umożliwiały odczytanie treści: wskazano rodzaj i charakter wykroczenia, prawidłowo określono wysokość grzywny, podano czas i datę wystawienia.

Rejestr mandatów w Straży Miejskiej prowadzony był w formie elektronicznej w aplikacji/systemie informatycznym eM@ndat na podstawie stosownej Instrukcji<sup>14</sup>. Odcinki D mandatów raz w miesiącu (na koniec miesiąca) były przez Komendanta przekazywane za pokwitowaniem do Referatu Finansowego Urzędu Miejskiego, który był odpowiedzialny za dalszą realizację finansową odcinków „D”.

Analiza 30 mandatów i 30 pouczeń wykazała, że za zachowania stanowiące wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej (np. wykroczenia z art. 77, 97 Kodeksu wykroczeń) nakładano grzywny w drodze mandatu karnego, jak również stosowano pouczenia. Na 30 badanych spraw, w których strażnik miejski zastosował pouczenie, tylko w siedmiu udokumentowano przyczyny odstąpienia od ukarania grzywną w formie mandatu karnego.

Jak wyjaśniał Komendant oraz jeden z funkcjonariuszy, różne sposoby reakcji strażników miejskich na ujawniane wykroczenia wynikały z „oceny sytuacji na miejscu podjęcia interwencji, w oparciu o wyjaśnienia ustne sprawcy, okoliczności, „ciężaru” wykroczenia”.

NIK zwraca uwagę na konieczność dokumentowania sytuacji popełnienia wykroczenia. Brak takich zapisów uniemożliwia wskazanie jakimi obiektywnymi kryteriami kierował się strażnik miejski podejmując decyzję.

W badanym okresie Straż Miejska w 2019 r. skierowała do sądu 22 sprawy, oraz w 2020 r. i 2021 r. po sześć spraw. Wszystkie wnioski skierowane do sądu o ukaranie zakończyły się uznaniem za winnego wykroczenia i podtrzymaniem kary

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 208, poz. 2026, ze zm.

<sup>14</sup> Instrukcja Komendanta Straży Miejskiej z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie określenia zasad ewidencjonowania, wydawania i rozliczania mandatów karnych w Straży Miejskiej w Karpaczu.

grzywny. W 2022 r., do dnia zakończenia kontroli<sup>15</sup>, skierowano do sądu jedną sprawę, która znajdowała się w trakcie rozpatrzenia.

(akta kontroli: tom I str. 207--216, 306-314)

## **2.4. Liczba i wartość grzywien nałożonych przez strażników miejskich w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą**

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nałożono:

- w 2019 r. – 523 mandaty na kwotę 81 100,00 zł,
- w 2020 r. – 545 mandatów na kwotę 69 950,00 zł,
- w 2021 r. – 451 mandatów na kwotę 59 300,00 zł.

Liczba grzywien zaewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym wraz z kwotą zaewidencjonowanych grzywien w kontrolowanym okresie wynosiła:

- w 2019 r. – 518 grzywien na kwotę 80 050,00 zł,
- w 2020 r. – 566 grzywien na kwotę 72 450,00 zł,
- w 2021 r. – 422 grzywiny na kwotę 55 188,40 zł.

Różnice między danymi dotyczącymi liczby nałożonych mandatów a ewidencją finansowo-księgową wynikały z faktu wystawiania i opłacenia gotówką mandatu przez sprawcę wykroczenia.

W kwocie zaewidencjonowanych grzywien w 2019 r. w wysokości 80 050,00 zł, kwota niezapłacona stanowiła wartość 20 060,10 zł (25,1%), zaś zaległości objęte egzekucją – 24 695 zł (30,8%). W 2020 r., przy kwocie zaewidencjonowanych grzywien – 72 450,00 zł, wartość niezapłaconych grzywien wynosiła 12 130,38 zł (16,7%), natomiast zaległości objęte egzekucją wynosiły 16 201,60 zł (22,4%). W 2021 r. w kwocie zaewidencjonowanych grzywien w wysokości 55 188,40 zł, kwota niezapłacona stanowiła wartość 11 219,07 zł (20,3%), zaś zaległości objęte egzekucją – 9 000,00 zł (15,2%).

(akta kontroli: tom I str. 151, 403)

## **2.5. Prawdliwość ewidencjonowania należności z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatu karnego**

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie Miejskim w Karpaczu ewidencja należności z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatu prowadzona była komputerowo z wykorzystaniem systemu informatycznego „System Komputerowy RADIX” i systemu elektronicznej obsługi środków pieniężnych „iBiznes24”.

Straż Miejska, po wystawieniu mandatu, przekazywała odcinki „D” do Referatu Finansowego. Na podstawie odcinka „D” mandatu karnego, zakładana była kartoteka analityczna osoby ukaranej (tzw. przypis mandatu). Przypisu dokonywał kierownik Referatu Finansowego lub osoba przez niego wskazana (lub zastępująca). Za księgowanie wpłat w Referacie Finansowym odpowiedzialny był specjalista ds. dochodów, natomiast za wystawianie upomnień (wezwań do zapłaty) lub sporządzanie tytułów egzekucyjnych (w przypadku braku wpłaty), osobą odpowiedzialną był inspektor ds. windykacji. Zasady księgowania określone zostały w Polityce Rachunkowości<sup>16</sup> obowiązującej w Urzędzie Miejskim.

W Polityce Rachunkowości zasady ewidencjonowania grzywien i kosztów upomnienia stanowiły, że koszty te były ewidencjonowane w momencie ich

<sup>15</sup> Kontrola została zakończona w dniu 16 maja 2022 r.

<sup>16</sup> Polityka Rachunkowości wprowadzona zarządzeniem Burmistrza Karpacza nr 0120.19A.2019 z dnia 12 czerwca 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Karpaczu, ze zmianami z dnia 23 stycznia 2020 r. - zarządzenie nr 0120.6.2020 oraz z dnia 11 maja 2021 r. nr 120.21.2021.

powstania, nie zaś w momencie zapłaty, ponieważ po stronie Wn konta 221 ujmowano ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych i zwrotów nadpłat (w tym należności z tytułu grzywien), w korespondencji z kontem 720 po stronie Ma. Następnie po stronie Ma konta 221 rejestrowane były wpłaty należności z tytułu dochodów budżetowych w korespondencji z kontem 130 po stronie Wn.

Z analizy obrotów na ww. kontach za luty 2019 r., marzec 2020 r. oraz kwiecień i maj 2021 r. wynikało, że przypisuje się wszystkie należności z tytułu grzywien oraz kosztów upomnień w momencie ich powstania.

(akta kontroli: tom I str. 108-143, 332-344)

## **2.6. Prawdliwość i skuteczność działań związanych z egzekwowaniem należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego**

Opis stanu faktycznego

Przed wysłaniem upomnień Urząd Miejski nie podejmował działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku przez zobowiązanych.

Jak wyjaśnił Burmistrz Karpacza „*W przypadku mandatów nie są prowadzone takie działania informacyjne. Osoby na które nałożono grzywnę pochodzą z całej Polski, Referat Finansowy Urzędu Miejskiego nie posiada numeru telefonu lub maila zobowiązanego*”.

Ewidencja wysłanych upomnień i wystawionych tytułów wykonawczych prowadzone są w systemie „RADIX WIP”. Koszty upomnienia generowane są automatycznie z programu w momencie wydrukowania upomnienia dla zobowiązanego.

W wewnętrznej procedurze nie określono terminu (z podziałem na kwoty), do wystawienia upomnienia dla mandatów karnych. Został natomiast określony ogólnie termin dla wszystkich zobowiązań i zgodnie z zapisem w Polityce Rachunkowości wynosi on „*nie dłużej niż 3 miesiące od upływu terminu płatności zobowiązania*.” W wewnętrznej procedurze nie określono terminu do wystawienia tytułu wykonawczego.

Jak wyjaśnił Burmistrz „*Z przepisów ustawowych wynika, że tytuł wykonawczy można wystawić po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, natomiast datą graniczną jest data przedawnienia zobowiązania, tj. 3 lata*”.

(akta kontroli: tom I str. 108-143, 332-344, 359-394)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 50 spraw wybranych<sup>17</sup> spośród grzywien niezapłaconych (wg kryterium najwyższej kwoty), w których wystawiono upomnienie. Analiza wykazała, że czas jaki upływał od terminu wystawienia upomnienia do dnia zapłaty mandatu wynosił od 20 dni do 137 dni.

Spośród 50 analizowanych spraw, 38 dotyczyło należności o wartości powyżej dziesięciokrotności kosztów upomnienia (tj. 116 zł). W 13 sprawach upomnienia wysyłano niezwłocznie, zaś w 25 sprawach przekroczone termin 30 dni na wysłanie upomnienia o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W pozostałych 12 sprawach (należności o wartości niższej niż dziesięciokrotność kosztów upomnienia), w dwóch przypadkach przekroczone termin 90 dni na wysłanie upomnienia, a w dziewięciu sprawach terminy były zgodne z procedurą.

Z badanej próby 50 spraw wybranych spośród grzywien niezapłaconych, tytułów wykonawczych nie wystawiono w siedmiu przypadkach, z tego w sześciu z powodu uregulowania należności, w jednym – ze względu na złożony wniosek o umorzenie.

<sup>17</sup> Tj. 20 grzywien nałożonych w styczniu 2019 r., 15 z 2020 r. i 15 nałożonych od marca 2021 r.

Z pozostałych 43 spraw, 30 tytułów wykonawczych wystawiono w okresie od 25 do 47 dni od wystawienia upomnienia<sup>18</sup>. W 13 sprawach – tytuły wykonawcze wystawiono po upływie od 105 do 356 dni, jeżeli uwzględnimy czas na doręczenie w trybie doręczenia zastępczego – czas wynosił od 91 do 342 dni, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 315-331)

Na podstawie wydruków zaległości z tytułu mandatów za lata 2019-2021 stwierdzono, że tytułów wykonawczych nie wystawiono łącznie w 14 przypadkach, tj. odpowiednio: cztery, pięć, pięć. Kwoty jakich dotyczyły niewystawione tytuły we wszystkich przypadkach wynosiły poniżej dziesięciokrotności kosztów upomnienia (116 zł).

Upomnienia i tytuły wykonawcze podpisywał Skarbnik, prawidłowo upoważniony przez Burmistrza Karpacza.

(akta kontroli: tom II str. 76-79)

## **2.7. Prawidłowość i terminowość odpisywania należności przedawnionych**

Opis stanu faktycznego

W obowiązującej w Urzędzie Miejskim Polityce Rachunkowości ustalono w rozdziale „*Odpisy należności przedawnionych*”, że wartość należności aktualizuje się z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty na bieżąco co miesiąc, nie rzadziej niż dwa razy w roku na koniec okresów bilansowych. Zaległości, które uległy przedawnieniu, były odpisywane na koncie podatkowym na podstawie dowodu polecenia księgowania. Przyczyną odpisu były decyzje wydawane przez naczelnika urzędu skarbowego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z powodu przedawnienia należności – dotyczyło to kwot: 9 165 zł w 2016 r., w 2017 r. 8 660 zł oraz w 2018 r. 5 406,66 zł.

(akta kontroli: tom I str. 405)

## **2.8. Obciążanie wierzycieli kosztami egzekucyjnymi w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą**

Opis stanu faktycznego

W zakresie kosztów egzekucyjnych, którymi obciążono wierzyciela, Burmistrz Karpacza poinformował że „*Nie jest w stanie wyodrębnić kosztów egzekucyjnych związanych tylko z egzekucją mandatów. Koszty te księgowane są zgodnie z klasyfikacją budżetową w dziale 750 (administracja publiczna), rozdziale 75023 (urzędy gmin), § 4610 (m.in. koszty egzekucji komorniczej). W tej klasyfikacji budżetowej księgowane są łącznie zarówno koszty związane z egzekucją grzywnien jak również należności z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, zajęcia pasa drogowego, opłaty miejscowej, podatku od środków transportowych itp. Sprawozdawczość budżetowa nie wymaga wyodrębnienia kosztów wyegzekwowanych z tytułu poszczególnych należności, dlatego brak jest tak szczegółowych danych*”.

Na podstawie kont analitycznych dotyczących kosztów egzekucyjnych czynności związanych z nałożonymi grzywnami za wykroczenia stwierdzono, że w 2019 r. koszty egzekucyjne w Urzędzie Miejskim wynosiły 85,60 zł i dotyczyły 147 wystawionych tytułów wykonawczych (wskaźnik kwoty kosztów przypadających na jeden tytuł wykonawczy wyniósł 0,6), w 2020 r. przy 108 wystawionych tytułach

<sup>18</sup> W 11 przypadkach niezapłaconych grzywnien upomnienia wysłano 27 stycznia 2022 r. i do dnia zakończenia kontroli tytuły wykonawcze wystawiono w okresie od 25 dni do 35 dni od daty wystawienia upomnienia.

wykonawczych koszty egzekucyjne wynosiły łącznie 29,90 zł (wskaźnik kwoty kosztów przypadających na jeden tytuł wykonawczy wyniósł 0,3), natomiast w 2021 r. wystawiono 65 tytułów wykonawczych, koszty wyniosły 25,40 zł (wskaźnik kwoty kosztów przypadających na jeden tytuł wykonawczy wyniósł 0,4).

(akta kontroli: tom I str. 151-152)

## **2.9. Procedury postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji, w tym korzystanie z możliwości wystąpienia z wnioskiem do sądu o zamianę grzywny na pracę społecznie użyteczną**

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2021 nie występowało z wnioskami do sądu o zamianę grzywny na pracę społecznie użyteczną. Jak wyjaśnił Burmistrz Karpacza *„Dotychczasowe doświadczenia gminy Karpacz w zakresie kierowanych do niej osób, wobec których orzeczono karę ograniczenia wolności polegającą na obowiązku świadczenia nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne, pozwalają wysnuć wniosek o nieefektywności tego rodzaju kary. Praca wykonywana przez takie osoby na rzecz gminy Karpacz generuje więcej problemów niż korzyści. Wykonanie prac społecznie użytecznych następuje w gminie, w której ukarany ma miejsce zamieszkania lub stałego pobytu. Biorąc pod uwagę specyfikę gminy Karpacz, jako miejscowości turystycznej, zdecydowaną większość osób ukaranych mandatami karnymi stanowią przyjezdni (turyści), co powoduje, iż beneficjentem prac społecznie użytecznych nie byłaby gmina Karpacz”*.

(akta kontroli: tom I str. 325-331)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Urząd Miejski nieterminowo wykonywał czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w postaci wysyłania upomnień w przypadku grzywnien nieopłaconych w terminie, gdyż na próbie 50 objętych szczegółowym badaniem grzywnien nałożonych w drodze mandatu karnego stwierdzono, że w przypadku 25 z 38 nieopłaconych w terminie grzywnien w wysokości od 150 zł do 500 zł na łączną kwotę 7 350,00 zł, nie wystawiono upomnienia niezwłocznie (przed wysłaniem upomnienia Urząd nie podejmował działań informacyjnych), lecz po upływie od 40 do 137 dni od upływu terminu zapłaty za mandat.

Było to niezgodne z: § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>19</sup>, § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>20</sup> i § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych<sup>21</sup>. Przepisy te wskazywały, 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.

Jak wyjaśnił Burmistrz Karpacza *„Zgodnie z regulacjami upomnienie powinno być wystawione w okresie do trzech miesięcy po upływie terminu płatności. Mając na*

<sup>19</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm.

<sup>20</sup> Dz.U. poz. 1294.

<sup>21</sup> Dz.U. poz. 2083.

uwadze powyższe informuję, że w 43 przypadkach termin wystawienia upomnienia został zachowany. Przekroczenie terminu nastąpiło w siedmiu sprawach, z tego w trzech przekroczenie było nieznaczne (kilka i kilkanaście dni). Zamknięcie roku księgowego i okres sprawozdawczy z tym związany oraz otwarcie kolejnego roku budżetowego powoduje opóźnienia w wystawianiu upomnień na początku roku. Dodatkowo w 2020 r. od marca wprowadzono zupełny lockdown związany z pandemią COVID-19, który trwał do końca maja tego roku. Chcąc powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa COVID-19, rząd wprowadził szereg ograniczeń związanych z działalnością gospodarczą i aktywnością społeczną. Biorąc pod uwagę sytuację społeczno-gospodarczą w Polsce od marca do maja 2020 r., oraz od października 2020 r. do maja 2021 r. Urząd Miejski wydłużył maksymalnie czas na dobrowolne uregulowanie należności i wysyłał upomnienia w terminie określonym zarządzeniem Burmistrza Karpacza, tj. do 90 dni. Jednocześnie w tym czasie na bieżąco prowadzono analizę zaległości aby nie dopuścić do przedawnienia zobowiązania. Warto zauważyć, że w poprzednim 2019 roku nie było sytuacji, w której przekroczony byłby termin 3 miesięcy na wystawienie upomnienia. Wszystkie wysyłane były w określonych, w polityce rachunkowości terminach”.

W ocenie NIK, wyjaśnienia Burmistrza Karpacza nie w pełni zasługują na przyjęcie. Nie kwestionując utrudnień związanych z pandemią COVID-19 i ograniczeń związanych z funkcjonowaniem Urzędu Miejskiego, należy zauważyć, że w swoich wyjaśnieniach Burmistrz Karpacza odniósł się do terminowości wysyłania upomnień bez podziału na wartość wystawionego mandatu karnego. Upomnienia w sprawie płatności mandatu karnego o wartości powyżej dziesięciokrotności kosztów upomnienia (tj. 116 zł) powinny być wysyłane niezwłocznie.

(akta kontroli: tom I str. 315-331)

2. W odniesieniu do 13 wystawionych tytułów wykonawczych, z 43 analizowanych, tytuły te wystawiono po upływie od 91 do 342 dni, uwzględniając czas na doręczenie w trybie doręczenia zastępczego, co było działaniem nierzetelnym

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>22</sup>, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W świetle tych regulacji obowiązkiem wierzyciela jest wystawianie tytułów wykonawczych niezwłocznie po upływie terminu płatności wskazanego w upomnieniu oraz kierowanie ich na drogę postępowania egzekucyjnego. Jest to systemowe uwarunkowanie działalności jednostek sektora finansów publicznych.

Jak wyjaśnił Burmistrz Karpacza „Trudno mówić w ww. przypadkach o znacznym przekroczeniu terminu wystawiania tytułów wykonawczych, gdy termin taki nie został dookreślony w przepisach wewnętrznych, a z przepisów ustawowych wynika, że tytuł wykonawczy można wystawić po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, natomiast datą graniczną jest data przedawnienia zobowiązania, tj. 3 lata. Podobnie jak w przypadku opóźnień w wysyłaniu upomnień, tak w tytułach wykonawczych epidemia Covid uniemożliwiła systematyczną egzekucję w latach 2020-2021.

Dodatkowo poważny problem wynikł z wdrażaniem Systemu Elektronicznego Tytułu Wykonawczego (eTW). Początkowo system eTW miał obowiązywać od kwietnia 2021 r., jednak został uruchomiony w lipcu 2021 r. Telefonicznie Urząd Skarbowy w marcu 2021 r. poinformował aby wstrzymać wysyłkę papierowych tytułów

<sup>22</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

*i poczekać na elektroniczny system, który miał obowiązywać od kwietnia. Urząd Miejski w dniu 11 czerwca 2021 r. złożył do Izby Administracji Skarbowej wnioski o nadanie praw do systemu eTW, uzupełnienie wniosku nastąpiło 28 lipca 2021 r. Po uzyskaniu dostępu, w dniu 6 września 2021 r. pracownik Referatu Finansowego uzyskał kartę kryptograficzną do podpisu elektronicznego. Po uzyskaniu dostępu do systemu oraz karty umożliwiającej podpis elektroniczny pracownik referatu wznowił wysyłkę tytułów wykonawczych”.*

W ocenie NIK, wyjaśnienia Burmistrza Karpacza nie w pełni zasługują na przyjęcie, ponieważ zgodnie z cytowanym art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, działania jednostki sektora publicznego w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych powinny być podejmowane niezwłocznie po upływie terminu płatności. Jednocześnie należy zauważyć, że konieczność podjęcia działań dostosowujących system informatyczny również nie mogła mieć zasadniczego wpływu na tak znacznie wydłużone terminy (od 91 do 342 dni) wystawiania tytułów wykonawczych.

(akta kontroli: tom I str. 315-331)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Do realizacji zadań w zakresie ochrony porządku i ładu publicznego Straż Miejska, z powodu niewystarczającego zatrudnienia, w niewielkim zakresie wykorzystywała miejski monitoring. Prawidłowo prowadzono postępowania mandatowe. Analiza 30 mandatów, odcinków D wystawionych przez strażników miejskich nakładających grzywnę wykazała, że w dziewięciu przypadkach wpisy na mandatach nie były na tyle czytelne aby odczytać ich treść. Nie miało to jednak negatywnego wpływu na płatność mandatu przez zobowiązanych. Na bieżąco przekazywano informacje o liczbie i kwotach nałożonych grzywien i rejestrowano w systemie informatycznym eM@ndat.

Niemniej z opóźnieniem podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Prawidłowo i terminowo odpisywano należności przedawnione. Nie występowano z wnioskami do sądu o zamianę grzywny na pracę społecznie użyteczną. W badanym okresie wszystkie wnioski skierowane do sądu o ukaranie zakończyły się uznaniem za winnego wykroczenia i podtrzymaniem kary grzywny nałożonej przez strażników miejskich.

#### OBSZAR

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

#### **3.1. Sprawowanie przez burmistrza miasta nadzoru nad obsługą i egzekwowaniem grzywien**

Opis stanu faktycznego

Straż Miejska, zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym, podlegała bezpośrednio Burmistrzowi Karpacza, a nadzór nad działalnością strażników miejskich powierzono Komendantowi Straży Miejskiej. Komendant sporządzał dla Burmistrza Karpacza i Rady Miejskiej Karpacza roczne sprawozdania z działalności Straży Miejskiej. W sprawozdaniach Komendant przekazywał najistotniejsze dane i informacje związane z funkcjonowaniem Straży Miejskiej.

(akta kontroli: tom I str. 471-503)

Obszar związany z działalnością Straży Miejskiej oraz egzekwowaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w kontrolowanym okresie nie był przedmiotem kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego.



Jak wyjaśnił Burmistrz „Obszar ten jest uwzględniany w analizie ryzyka, na etapie sporządzania rocznego planu audytu. Przeprowadzając analizę ryzyka w Urzędzie Miejskim w Karpaczu oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy Karpacz uwzględnia się w szczególności cele i zadania jednostki. W wyniku przeprowadzonej analizy sporządzana jest lista wszystkich zidentyfikowanych obszarów działalności jednostki, w tym obszar pn. porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, z podaniem wyników analizy ryzyka. Obszar ten nie był ujęty w planie celów w ramach procesu zarządzania ryzykiem”.

W ocenie NIK, wyjaśnienia Burmistrza Karpacza nie w pełni zasługują na przyjęcie, ponieważ zgodnie z cytowanym art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, działania jednostki sektora publicznego w zakresie wystawiania tytułów wykonawczych powinny być podejmowane niezwłocznie po upływie terminu płatności. Jednocześnie należy zauważyć, że konieczność podjęcia działań dostosowujących system informatyczny również nie mogła mieć zasadniczego wpływu na tak znacznie wydłużone terminy (od 91 do 342 dni) wystawiania tytułów wykonawczych.

(akta kontroli: tom I str. 325-321)

### **3.2. Wykorzystanie przez burmistrz miasta wyników kontroli przeprowadzonych przez upoważnionych funkcjonariuszy Policji w ramach nadzoru merytorycznego wojewody**

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w dniach 6-7 października 2021 r., Wydział Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu przeprowadził jedną kontrolę, dotyczącą 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.

W wyniku przeprowadzonej kontroli funkcjonariusze Policji w zakresie: [1] prowadzenia przez strażników miejskich notatników służbowych - nie stwierdzili nieprawidłowości i uchybień; [2] w zakresie legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach - stwierdzili uchybienia polegające na niepełnym wpisywaniu danych personalnych osób legitymowanych; [3] w zakresie udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego - stwierdzili uchybienia wynikające z niewpisywania wymaganych danych w związku z popełnionym wykroczeniem i zastosowanym środkiem oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia; [4] w zakresie ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji - nie stwierdzili konieczności wykonywania takich czynności; [5] w zakresie dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby takie czynności - nie stwierdzili konieczności wykonywania takich czynności; [6] w zakresie sprawdzania prewencyjnego osób doprowadzanych - nie stwierdzili konieczności wykonywania takich czynności; [7] w zakresie nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia - stwierdzili uchybienia polegające na nieprawidłowym wpisywaniu danych dotyczących zachowania osoby popełniającej wykroczenie, czasu i miejsca jego popełnienia oraz kwalifikacji prawnej; [8] w zakresie wykonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżanie przed sądem i wnoszenie środków

odwoławczych w trybie i zakresie określonym w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia - nie stwierdzili uchybień; [9] w zakresie usuwania i unieruchamiania pojazdów przez strażników poprzez zastosowanie urządzenia do blokowania kół - nie stwierdzili uchybień; [10] w zakresie żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych - nie stwierdzili uchybień; [11] w zakresie zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji - nie stwierdzili uchybień; [12] w zakresie współpracy z Policją -nie stwierdzili uchybień; [13] w zakresie wykorzystania środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych (monitoring) - nie stwierdzili uchybień; [14]

zakresie posiadania i legitymowania się przez strażników legitymacjami, upoważnieniami - nie stwierdzili uchybień; [15] w zakresie użycia broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego przez strażników miejskich - nie stwierdzili uchybień; [16] w zakresie prowadzenia ewidencji przez Straż Miejską, zgodnie z art. 9a ustawy o strażach gminnych - stwierdzili uchybienia polegające na nieprowadzeniu (brak zapisów) ewidencji środków przymusu bezpośredniego (kajdanek, pałek służbowych, miotaczy gazu).

Po ww. kontroli działalności Straży Miejskiej, Burmistrz Karpacza polecił Komendantowi Straży Miejskiej podjęcie stosownych działań w celu zapoznania funkcjonariuszy z ustaleniami kontroli oraz wyeliminowanie stwierdzonych uchybień. Komendant skierował wyniki kontroli wraz z protokołem z kontroli do funkcjonariuszy Straży Miejskiej, którzy zapoznali się osobiście z ustaleniami kontroli, potwierdzając to własnoręcznym podpisem na karcie zapoznania się z treścią dokumentu.

Ponadto, na polecenie Burmistrza Karpacza, podjęto działania w celu realizacji wniosków pokontrolnych. Komendant Straży Miejskiej pismem z dnia 27 grudnia 2021 r. poinformował Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu o zrealizowaniu wniosków pokontrolnych, tj. funkcjonariusze Straży Miejskiej zostali przeszkoleni w zakresie: właściwego dokumentowania podejmowanych przez strażnika czynności; postępowania mandatowego; prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia; właściwego rejestrowania i poprawności prowadzenia książek ewidencji środków przymusu bezpośredniego. W dniu 23 lutego 2022 r. Komendant Straży Miejskiej przesłał do Wojewody Dolnośląskiego informację o zrealizowaniu wniosków pokontrolnych wynikających z przeprowadzonej kontroli.

(akta kontroli: tom I str. 417-470)

### **3.3. Weryfikowanie i rozpatrywanie zgodnie z obowiązującymi przepisami sygnałów o nieprawidłowościach w zakresie funkcjonowania straży miejskiej**

Opis stanu faktycznego

W objętym kontrolą okresie nie wpłynęły skargi ani wnioski dotyczące pracy Straży Miejskiej.

(akta kontroli: tom I str. 162, 505-513)

### **3.4. Prawidłowość współpracy wierzyciela z organem egzekucyjnym zapewniająca egzekucję zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego**

Opis stanu faktycznego

W badanej grupie 50 spraw nie wystąpiły przypadki zwrotu tytułu wykonawczego przez naczelnika urzędu skarbowego. Z informacji uzyskanych od naczelników

urzędów skarbowych<sup>23</sup>, do których skierowano objęte próbą 50 tytułów wykonawczych<sup>24</sup> wynikało, że w każdym przypadku wobec przedmiotowych należności podjęte zostały czynności egzekucyjne. W 12 przypadkach egzekucja pozostawała w toku, w dwóch przypadkach<sup>25</sup> naczelnicy urzędów skarbowych umorzyli postępowania z uwagi na bezskuteczność prowadzonej egzekucji przed terminem ich przedawnienia. W czterech przypadkach zobowiązany zapłacił należność<sup>26</sup>, w 32 przypadkach zastosowano środek egzekucyjny w postaci zajęcia środków finansowych z rachunku bankowego zobowiązanego. Ponadto z informacji uzyskanych od naczelników urzędów skarbowych wynikało, że wraz z tytułem wykonawczym, przekazywano informację o zidentyfikowanym majątku zobowiązanego (w odniesieniu do 15 tytułów wykonawczych), w pozostałych 34 przypadkach informowano naczelników urzędów skarbowych o niemożliwości pozyskania takich informacji.

Na podstawie informacji od naczelników trzech urzędów skarbowych, do których Urząd Miejski przekazał 89 tytułów wykonawczych z objętych badaniem szczegółowym w ramach próby 50 spraw ustalono, że w odniesieniu do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Jeleniej Górze koszty egzekucyjne powstałe w związku z egzekucją należności objętych 45 tytułami wykonawczymi wyniosły 464,17 zł w 2019 r. (wskaźnik kosztów na tytuł wykonawczy wyniósł – 10,3), w 2020 r. poniesiono koszty w wysokości 225,91 zł w odniesieniu do 18 tytułów wykonawczych (wskaźnik – 12,55), w 2021 r. przy 11 tytułach wykonawczych koszty egzekucyjne wyniosły łącznie 1 278,71 zł (wskaźnik – 116,25). Naczelnik Urzędu Skarbowego w Legnicy w 2019 r. otrzymał cztery tytuły wykonawcze, na egzekucję których poniesiono koszty 36,40 zł (wskaźnik 9,1), natomiast w 2020 r. w odniesieniu do pięciu przekazanych tytułów wykonawczych koszty wyniosły 39,39 zł (wskaźnik 7,9). W odniesieniu do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kamiennej Górze w 2019 r. na egzekucję dwóch przekazanych tytułów wykonawczych poniesiono koszty w wysokości 15,40 zł (wskaźnik 7,7), w 2020 r. koszty egzekucyjne wyniosły 8,40 zł w odniesieniu do dwóch przekazanych tytułów wykonawczych (wskaźnik – 7,7), a w 2021 r. koszty wyniosły 225,75 zł w przypadku egzekucji dwóch tytułów wykonawczych (wskaźnik 112,9).

W kontrolowanym okresie wystąpiły przypadki, w których po wszczęciu egzekucji zobowiązany uregulował należności w całości lub w części u wierzyciela. W takim przypadku do naczelnika urzędu skarbowego była niezwłocznie przesyłana informacja o umorzeniu lub częściowym ograniczeniu postępowania.

(akta kontroli: tom I str. 327-331, 345-358; tom II str. 1-75)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Burmistrz Karpacza prawidłowo sprawował nadzór nad funkcjonowaniem Straży Miejskiej, w tym nad procesem obsługi mandatów, co niwelowało ryzyko przedawnienia się zobowiązań z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatu karnego. Wyniki przeprowadzonej w październiku 2021 r. kontroli Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu wykorzystano dla poprawy

<sup>23</sup> Wzmiankowaną informację uzyskano od 17 naczelników urzędów skarbowych do których zostały skierowane tytuły wykonawcze.

<sup>24</sup> W przypadku badanej próby 50 tytułów wykonawczych łączna wartość należności głównej wynosiła 9 125 zł, zaś naliczone koszty egzekucyjne stanowiły kwotę 1 899,37 zł.

<sup>25</sup> Umorzone tytuły wykonawcze na kwotę 100 zł oraz 300 zł.

<sup>26</sup> W czterech przypadkach nastąpiła zapłata należności w wysokości odpowiednio 100 zł, 150 zł, 200 zł, 500 zł.

jakości pracy i oceny jakości pracy Straży. Burmistrz Karpacza prawidłowo wywiązywał się ze współpracy z organami egzekucyjnymi.

#### IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.
- Wnioski
1. Terminowe wystawianie upomnień w odniesieniu do należności z tytułu grzywnien nakładanych w drodze mandatu karnego.
  2. Podjęcie działań na rzecz ograniczenia do niezbędnego minimum czasu, tj. niezwłocznie po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia, na wystawianie tytułów wykonawczych w stosunku do niezapłaconych grzywnien nałożonych na sprawców wykroczeń ujawnionych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej.

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania 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.

Wrocław,           maja 2022 r.

Kontroler:  
Marek Skrzypecki  
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura we Wrocławiu  
p.o. Dyrektor  
Marcin Kaliński

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*