



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.02.2022

Jacek Anhalt
Komendant Straży Miejskiej
w Bydgoszczy
ul. Leśna 12
85-676 Bydgoszcz

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	Straż Miejska w Bydgoszczy ¹ , ul. Leśna 12, 85-676 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Anhalt, Komendant Straży Miejskiej od 1 września 2019 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego2. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego i ich egzekwowanie
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych ³ z wykorzystaniem dowodów sporządzanych 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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Beata Odjas, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/31/2022, z 13 stycznia 2022 r.2. Tomasz Klause, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/37/2022, z 21 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-5)

¹ Dalej: „Staż” lub „SM”.

² Dalej: „Komendant”.

³ Tj. do 10 maja 2022 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Komendant Straży Miejskiej w Bydgoszczy wprowadził wewnętrzne procedury dotyczące nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego przez strażników miejskich. Mimo zmniejszenia się liczby strażników miejskich z 165 w 2019 r. do 157 w 2021 r. liczba ujawnionych wykroczeń wzrosła o 30,1%, z 18 748 w 2019 r. do 24 383. W kontrolowanym okresie strażnicy uczestniczyli w szkoleniach uwzględniających tematykę postępowań mandatowych. 30 postępowań mandatowych objętych badaniem prowadzono w sposób prawidłowy. Miejski monitoring wizyjny był obsługiwany przez pracowników Straży Miejskiej w celu realizacji zadań w zakresie ochrony porządku i ładu publicznego. Informacje o liczbie i kwotach nałożonych grzywnien były przekazywane do Urzędu Miasta Bydgoszczy. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku udokumentowania w 17 z 30 spraw kryteriów jakim kierowali się strażnicy stosując pouczenie. Ponadto Ewidencja wyników działań straży prowadzona była nierzetelnie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Straż Miejska w Bydgoszczy została utworzona uchwałą Rady Miejskiej Bydgoszczy z dnia 20 grudnia 1990 r.⁷. W 2019 r. średnia roczna liczba strażników wynosiła 165, w 2020 r. 156, a w 2021 r. 157. Według stanu na 31 grudnia każdego z lat objętych kontrolą upoważnienia do wystawiania grzywnien w drodze mandatu karnego posiadali wszyscy strażnicy poza Komendantem. Liczba pracowników administracyjnych wynosiła odpowiednio: 22, 20 i 20.

(akta kontroli str. 8, 153)

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 2/2016 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 1 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Straży Miejskiej w Bydgoszczy w SM obowiązywał zmianowy system czasu pracy. Strażnicy pracowali we wszystkie dni tygodnia według grafiku. W załączniku nr 1 do ww. zarządzenia Komendant określił rozkład czasu pracy dla poszczególnych grup pracowniczych, w tym strażników, tj.:

- strażnikom w służbie 8-godzinnej; patrolach pieszych i zmotoryzowanych wyznaczono następujące godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy: 6:00-14:00, 7:00-15:00, 08:00-16:00, 10:00-18:00, 12:00-20:00, 14:00-22:00, 22:00-06:00;
- strażnikom w patrolach zmotoryzowanych w służbie 12-godzinnej: 06:00 - 18:00, 10:00-22:00, 18:00-06:00;
- strażnikom z Referatu Konwojowo-Ochronnego: 08:00-20:00 i 20:00-08:00 oraz z Referatu Fordon 07:00-15:00 i 12:00-20:00;

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ 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.

⁷ Uchwała nr X (83) 90.

- strażnikom z Referatu Koordynacji Służby: 07:00-19:00 i 19:00-07:00;
- pozostałym strażnikom: 6:00-14:00, 7:00-15:00 lub 14:00 -22:00;
- komendantowi, zastępcom komendanta, naczelnikom wydziałów, zastępcom naczelników, kierownikom referatów, pracownikom samorządowym oraz pracownikom obsługi - w poniedziałki, środy i czwartki od 7:00 do 15:00, we wtorki od 7:00 do 16:00, a w piątki od 7:00 do 14:00;
- pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych: we wszystkie dni tygodnia 08:00-20:00 i 20:00-08:00.

(akta kontroli str. 69-90)

Od 15 marca 2020 r.⁸ zmieniono Załącznik nr 1 do zarządzenia i wprowadzono m.in. dodatkowe godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy dla strażników w służbie 8- godzinnej, patroli pieszych i zmotoryzowanych, tj.: 21:00-05:00.

(akta kontroli str. 94-98)

Wydatki na funkcjonowanie SM w latach 2019-2021 wyniosły ogółem 46 709,4 tys. zł, w tym w: 2019 r. 14 913,6 tys. zł, 2020 r. 15 508,7 tys. zł, 2021 r. 16 287,1 tys. zł. Na wynagrodzenia i pochodne przeznaczono ogółem 41 152,7 tys. zł. W poszczególnych latach objętych kontrolą było to odpowiednio: 13 051,0 tys. zł, 13 758,3 tys. zł i 14 343,3 tys. zł. Z kolei wydatki pozostałe wyniosły ogółem 5 556,7 tys. zł, w tym w: 2019 r. - 1 862,6 tys. zł⁹, 2020 r. - 1 750,4 tys. zł¹⁰ i 2021 r. - 1 943,8 tys. zł¹¹. W kontrolowanym okresie wskaźnik wydatków w przeliczeniu na jednego strażnika¹² wyniósł w: 2019 r. - 93,8 tys. zł, 2020 r. - 98,1 tys. zł, 2021 r. - 105,1 tys. zł. Z kolei kwota wydatkowana na ujawnienie jednego wykroczenia wyniosła: 795,48 zł w 2019 r., 743,04 zł - w 2020 r. i 667,970 zł - w 2021 r.¹³

(akta kontroli str. 155, 277-280)

W latach 2019-2021 SM w Bydgoszczy ujawniła łącznie 64 003 wykroczenia. W 2019 r. było ich 18 748, w 2020 r. 20 872, a w 2021 r. 24 383. Najwięcej ujawnionych wykroczeń dotyczyło tych zawartych w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹⁴: w 2019 r. – 15 475, w 2020 r. – 17 114, a w 2021 r. – 19 911. W tej grupie dominowały czyny przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji¹⁵ oraz przeciwko urządzeniom użytku publicznego¹⁶. Drugą pod względem liczebności kategorią wykroczeń były te zawarte w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi¹⁷. W 2019 r. ujawniono ich 1 668, w 2020 r. 1 499, a w 2021 r. 1 883. Trzecią kategorią pod względem liczby występowania były wykroczenia zawarte w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych¹⁸, których łącznie stwierdzono 1 962¹⁹. Czwartą czyny

⁸ Na podstawie Zarządzenia nr 30/2020 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 1 marca 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

⁹ Na zakup materiałów i wyposażenia przeznaczono 438,7 tys. zł, usługi pozostałe 276,9 tys. zł.

¹⁰ Na zakup materiałów i wyposażenia przeznaczono 526,3 tys. zł, usługi pozostałe 291,1 tys. zł.

¹¹ Na zakup materiałów i wyposażenia przeznaczono 428,4 tys. zł, usługi pozostałe 316,3 tys. zł.

¹² Liczony jako iloraz wydatków na funkcjonowanie straży przez liczbę strażników według stanu na 31 grudnia.

¹³ Liczona jako iloraz ujawnionych wykroczeń przez liczbę strażników według stanu na 31 grudnia.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm., dalej: „k.w.”.

¹⁵ Odpowiednio: 13 226, 14 171 i 17 714.

¹⁶ Odpowiednio: 1 495, 1 600 i 1 220.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm., dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 276, dalej: „ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu”.

¹⁹ W 2019 r. 577, w 2020 r. 632, a w 2021 r. 753.

wskazane w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰, których odnotowano łącznie 1 688²¹.

W 2019 r. sprawców wykroczeń w:

- a) 10 062 przypadkach pouczone (53,7% ogółu spraw);
- b) 8 292 przypadkach ukarano mandatem (44,23%);
- c) 178 przypadkach skierowano wniosek do sądu (0,95%);
- d) 216 przypadkach sprawy zakończono w inny sposób (1,15%).

W 2020 r. sprawców wykroczeń w:

- a) 10 820 przypadkach pouczone (51,84% ogółu spraw);
- b) 9 829 przypadkach ukarano mandatem (47,09%);
- c) 192 przypadkach skierowano wniosek do sądu (0,91%);
- d) 31 przypadkach sprawy zakończono w inny sposób (0,15%)

W 2021 r. sprawców wykroczeń w:

- a) 10 802 przypadkach pouczone (44,3%);
- b) 13 349 przypadkach ukarano mandatem (54,75%);
- c) 223 przypadkach skierowano wniosek do sądu (0,91%);
- d) dziewięciu przypadkach sprawy zakończono w inny sposób (0,04%).

(akta kontroli str. 155)

Komendant SM wskazał, że w Ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży za lata 2019-2021 prowadzonej na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży²² uwzględnione zostały tylko pouczenia. Nie ewidencjonowano w niej: zwrócenia uwagi, ostrzeżenia lub zastosowania innych środków oddziaływania wychowawczego określonych w art. 41 k. w. Środki te były stosowane i odnotowywane w notatnikach służbowych.

(akta kontroli str. 48-49)

Spośród 181 spraw, które według Systemu Obsługi Radarów²³ zostały skierowane do sądu w 2019 r.: jedna sprawa zakończyła się ograniczeniem wolności, kolejna odstąpieniem od wymierzenia kary, trzy uniewinnieniem, sześć naganą, 168 grzywną, a dwie²⁴ nie zostały zakończone. W 2020 r. z 190 spraw liczby te wynosiły odpowiednio: jeden, trzy, cztery, pięć, 167, siedem, a ponadto w trzech odmówiono wszczęcia postępowania. Z kolei w 2021 r. z 225 spraw: jedna zakończyła się odmową wszczęcia postępowania, cztery naganą, pięć uniewinnieniem, 136 grzywną, a 79 pozostawało w toku²⁵.

(akta kontroli str. 157)

W Ewidencji etatów za 2019 r. wskazano, że wymierzono 8 292 grzywny na łączną kwotę 900,9 tys. zł, w 2020 r. 9 829 na kwotę 1 1112,0 tys. zł, a w 2021 r. 13 349 na

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

²¹ W 2019 r. 356, w 2020 r. 802, a w 2021 r. 530.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 1502, dalej: „Ewidencja wyników działań straży”.

²³ Dalej: „SOR” - system teleinformatyczny służący między innymi do ewidencji wykroczeń w Straż Miejskiej w Bydgoszczy.

²⁴ Na dzień 3 lutego 2021 r.

²⁵ Na dzień 3 lutego 2021 r.

kwotę 1 473,5 tys. zł. Z kolei liczba grzywien ujętych w ewidencji (rejestrze) Straży Miejskiej była inna od tej wykazanej w Ewidencji etatów, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 154)

W zarządzeniu Komendant SM nakazał strażnikom dokumentować przebieg służby patrolowej w notatnikach służbowych²⁶ oraz wprowadził instrukcję nakładania grzywien w drodze mandatu karnego²⁷. W instrukcji w sprawie mandatów zawarto postanowienia ogólne, dotyczące: nakładania mandatów karnych kredytowanych, gotówkowych, zaocznych, pomyłek i poprawek oraz rozliczania strażników z wykorzystania bloczków mandatowych. Instrukcja zobowiązywała strażników do odnotowywania w notatniku służbowym każdego przypadku nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego z uwzględnieniem: serii i numeru mandatu, miejsca i czasu jego nałożenia, pełnych danych osobowych sprawcy wykroczenia, a w przypadku wykroczeń drogowych danych pojazdu oraz okoliczności wykroczenia wraz z podstawą prawną. Ponadto strażnicy byli zobowiązani do wypełniania odcinków mandatów w sposób czytelny, a poszczególne rubryki powinny zawierać kompletne dane i informacje. Przewidziano także tryb w przypadku niewypełnienia ww. obowiązku²⁸. W instrukcji wskazano, że po nałożeniu grzywny w drodze mandatu karnego kredytowanego strażnik bezpośrednio po zakończeniu służby przekazuje właściwemu przełożonemu służbowemu lub wyznaczonym przez niego osobom odcinek mandatu przeznaczony dla organu egzekucyjnego. Jeżeli nie może wykonać tego bezpośrednio po zakończeniu służby musi zrobić przed rozpoczęciem kolejnej służby.

(akta kontroli str. 50-68, 135-144)

W kontrolowanym okresie ewidencja grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego w systemie finansowo-księgowym Urzędu Miasta Bydgoszczy należała do zakresu działania Zespołu Finansowego SM. Do zadań ww. Zespołu należało prowadzenie obsługi Straży w zakresie zaopatrywania w druki mandatów karnych oraz ich ewidencji, wydawania i rozliczania z właściwymi instytucjami. Od 4 listopada 2019 r. zadania te zostały przeniesione do zakresu działania Referatu Obsługi Kadr i Szkolenia, a od 1 marca 2020 r. do Referatu Organizacji, Kadr i Szkolenia SM. Według stanu na 31 grudnia każdego z lat objętych kontrolą, upoważnienia do wprowadzania mandatów w ten system posiadało w 2019 r. trzech pracowników oraz czterech w latach 2020 i 2021. Analiza korespondencji dotyczącej przekazania odcinków mandatów karnych kredytowanych wystawionych w styczniu i lipcu w okresie objętym kontrolą wykazała, że w każdym z ww. miesięcy do Wydziału Księgowości Urzędu Miasta Bydgoszczy²⁹ zostały one przekazane wraz z wydrukiem z programu oraz notatkami służbowymi w terminie od ośmiu do 12 dni od zakończenia miesiąca, w którym zostały wystawione.

(akta kontroli str. 50-68, 145)

²⁶ Zarządzenie Nr 8/2012 r. Komendanta Straży Miejskiej z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie metod i form wykonywania zadań przez strażników pełniących służbę patrolową oraz koordynacji działań o charakterze profilaktycznym i prewencyjnym w Straży Miejskiej w Bydgoszczy - § 12 ust. 7.

²⁷ Zarządzenie nr 9/2016 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 13 września 2016 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przez strażników Straży Miejskiej w Bydgoszczy oraz rozliczania ich z wykorzystania bloczków mandatowych. Zmienione Zarządzeniem nr 5/2019 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z 4 listopada 2019 r. oraz Zarządzeniem Nr 14/2020 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z 1 marca 2020 r. Obowiązywało do 3 stycznia 2022 r., dalej: „Instrukcja w sprawie mandatów”. Wówczas utraciło moc w związku z wejściem w życie Zarządzenia Nr 1/2022 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 3 stycznia 2022 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przez strażników Straży Miejskiej w Bydgoszczy oraz rozliczania ich z wykorzystania bloczków mandatowych.

²⁸ Strażnik sporządza notatkę służbową precyzującą dane zawarte na odcinku mandatu.

²⁹ Dalej: „UM Bydgoszcz”.

Zgodnie z zasadami (polityką) rachunkowości³⁰ w Straży Miejskiej obowiązującymi do 4 listopada 2019 r. w Straży Miejskiej bieżącej ewidencji przypisów (odcinków D wystawionych mandatów karnych kredytowanych) oraz odpisów była dokonywana w zintegrowanym systemie OTAGO@Ratusz WPBUD. Odcinki mandatów przekazane do Zespołu Finansowego Straży Miejskiej podlegały ewidencji do miesiąca, w którym zostały wystawione. Ewidencja bieżącego miesiąca trwała do 4-tego dnia następnego miesiąca lub do czasu zamknięcia dostępu do okresu rozliczeniowego przez Urząd Miasta Bydgoszczy. Ww. zasady na podstawie Zarządzenia Nr 11/2019 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 14 listopada 2019 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości przestały obowiązywać³¹ od 4 listopada 2019 r., a następnie od 4 marca 2022 r. wprowadzono je ponownie³².

(akta kontroli str. 246-271)

Komendant wskazał, że przekazanie odcinków mandatów karnych kredytowanych następuje do 10-tego dnia miesiąca po wcześniejszym uzgodnieniu z pracownikami Urzędu. Wskazane terminy – ewidencji oraz przekazywania mandatów zostały ustalone z właściwymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, a procedura postępowania w tym zakresie była tak prosta, że jej realizacja nie nastęrczała problemów. Podkreślił, że przerwa w formalnym obowiązywaniu tej procedury wynikała z faktu, że pomyłkowo usunięto ten zapis.

(akta kontroli str. 230-243, 285-288)

W Straży Miejskiej w Bydgoszczy nie określono przepisami wewnętrznymi procedury postępowania, wskazującej na przesłanki, jakimi powinni kierować się strażnicy miejscy przy stosowaniu środków oddziaływania wychowawczego po ujawnieniu wykroczenia. Komendant SM podkreślił, że decyzję o zastosowaniu środków oddziaływania wychowawczego podejmuje strażnik w oparciu o przesłanki zawarte w art. 33 k.w. odnoszącym się do ogólnych dyrektyw wymiaru kary. W SM nie prowadzono rejestru osób wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego. Możliwości takie zostały stworzone w wykorzystywanym oprogramowaniu jednak proces wprowadzania danych do systemu wiązał się z dodatkowymi kosztami osobowymi oraz wsparcia infrastruktury technicznej. Komendant SM wskazał, że głównym problemem w tym zakresie był brak na rynku informatycznym rozwiązań dających możliwość wprowadzenia danych do programu, bezpośrednio w trakcie przeprowadzania interwencji. Korzyści płynące z posiadania takiego rejestru byłyby nieadekwatne do ponoszonych z tego tytułu kosztów.

(akta kontroli str. 48-49)

W 2019 r. pracownicy SM uczestniczyli w 15 szkoleniach, w 2020 r. w trzech, a w 2021 r. siedmiu. Spośród tych szkoleń na siedmiu omawiano tematykę stosowania środków oddziaływania wychowawczego i nakładania grzywien w formie mandatu karnego. Temat ten był również przedmiotem czterech szkoleń w 2019 r., jednego w 2020 r. i dwóch w 2021 r.

(akta kontroli str. 99)

W 2019 r. strażnicy uczestniczyli w niżej wymienionych szkoleniach i konferencjach:

³⁰ Wprowadzona na podstawie Zarządzenia Nr 4/2018 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 18 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości Straży Miejskiej w Bydgoszczy.

³¹ Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania z mocą obowiązującą od dnia 4 listopada 2019 r.

³² Zarządzenie Nr 5/2022 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 4 marca 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości Straży Miejskiej w Bydgoszczy. Określono w nim, że ewidencja bieżącego miesiąca trwa do 5-tego dnia miesiąca lub do czasu zamknięcia dostępu do okresu rozliczeniowego przez Urząd Miasta Bydgoszczy.

- a) Okresowe szkolenie uzupełniające uwzględniające zmiany wprowadzone w przepisach ruchu drogowego w zakresie objętym upoważnieniem do kontroli ruchu drogowego w trzech terminach 21 lutego, 12 marca i 9 kwietnia 2019 r. w wymiarze czterech godzin. Było zorganizowane przez Komendę Miejską Policji w Bydgoszczy. Uczestniczyło w nim 145 z 166 strażników³³. Nie uczestniczyło w nim 21 osób, ponieważ dziewięć przebywało na zwolnieniach lekarskich, po cztery na urloпах macierzyńskich lub wychowawczych i urloпах bezpłatnych, jedna na urlopie wypoczynkowym. Ponadto nie uczestniczyli w nim Komendant i jego dwaj zastępcy.
- b) „Uprawnienia straży gminnych w zakresie ochrony środowiska i utrzymania porządku w gminie” w terminie 23-25 kwietnia 2019 r. w wymiarze 14 godzin. Uczestniczyli w nim wszyscy wyznaczeni funkcjonariusze.³⁴ Zagadnienia zrealizowane na szkoleniu dotyczyły m.in. uprawnień funkcjonariuszy Straży Gminnej/Miejskiej w zakresie funkcjonowania przepisów dotyczących utrzymania porządku i czystości w gminach, spalania odpadów w gospodarstwach domowych, jako zachowania niezgodnego z prawem – zakazów i wyjątków, uprawnień funkcjonariuszy Straży Gminnej/Miejskiej, jako skutecznego instrumentu kontroli osób fizycznych w zakresie unieszkodliwiania odpadów w gospodarstwach domowych, utrudniania lub udaremniania czynności służbowych funkcjonariuszowi uprawnionemu do przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska, jako podstawy odpowiedzialności za przestępstwo z art. 225 kodeksu karnego³⁵.
- c) Szkolenie specjalistyczne „Kodeks wykroczeń – zmiany/postępowanie mandatowe”, przeprowadzone przez Studium Szkolenia Specjalistycznego Służb Mundurowych w terminach 28 czerwca, 9 i 16 września 2019 r. Uczestniczyło w nim 131 z 161 strażników³⁶. Nie uczestniczyło w nim 30 osób, ponieważ 10 przebywało na urloпах wypoczynkowych, siedem na zwolnieniach lekarskich, sześć na urloпах macierzyńskich/wychowawczych, cztery były nieobecne z innych powodów, dwie na urloпах bezpłatnych. W szkoleniu nie uczestniczył także Komendant.
- d) Konferencji szkoleniowej straży miejskich i gminnych w terminie 28-29 listopada 2019 r. Jej tematem była „Uchwała antysmogowa – nowe wyzwania dla straży gminnych i miejskich w walce o czyste powietrze”. Uczestniczyli w niej wszyscy zgłoszeni strażnicy, tj. ośmiu.

(akta kontroli str. 106-120)

W dniach 25-27 września 2020 r. odbyło się szkolenie z zakresu przestrzegania przepisów ustaw: z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach³⁷ oraz z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminie³⁸, a także uchwały z dnia 24 czerwca 2019 r. Nr VIII/136/19 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Uczestniczyli w nim wszyscy zgłoszeni strażnicy³⁹. W kolejnym roku, w dniach 3-5 września odbyło się szkolenie ww. zakresie. Uczestniczyło w nim czterech z ośmiu funkcjonariuszy „Eko-Patrolu”⁴⁰. Czterech strażników nie uczestniczyło w szkoleniu, ponieważ jeden przebywał na zwolnieniu lekarskim, jeden na urlopie, a dwóch nie otrzymało zgody Komendanta na udział, ponieważ otrzymali przeniesienie do „Eko-

³³ Według stanu na dni, w których odbywało się szkolenie.

³⁴ Według stanu na dzień szkolenia.

³⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r., poz. 2345, ze zm.).

³⁶ Według stanu na dzień szkolenia.

³⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 779, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.

³⁹ Ośmiu.

⁴⁰ Według stanu na dzień szkolenia.

Patrolu” z dniem 1 września 2021 r. W 2021 r., w terminie 5 i 12 października odbyło się także szkolenie uzupełniające z zakresu kontroli ruchu drogowego, egzekwowania przepisów prawa ruchu drogowego przez strażników gminnych – aspekty praktyczne. Uczestniczyło w nich 135 z 157 funkcjonariuszy⁴¹. Nie było obecnych 22 strażników, ponieważ: sześciu przebywało na zwolnieniach lekarskich, czterech na szkoleniu podstawowym, czterech na urlopach macierzyńskich/ wychowawczych, trzech na urlopach bezpłatnych, trzech na planowych urlopach wypoczynkowych. W szkoleniu nie uczestniczyli ponadto: Komendant oraz jeden ze strażników.

(akta kontroli str. 121-133)

W okresie objętym kontrolą nowo przyjęci strażnicy uczestniczyli w szkoleniu podstawowym strażników gminnych (miejskich) organizowanym przez Studium Szkolenia Specjalistycznego Służb Mundurowych w Gdańsku. W 2019 r. było to osiem osób, w 2019 r. - 11, a w 2021 r. - cztery. Zaświadczenia o jego ukończeniu nie uzyskała jedna osoba⁴². W 2022 r. dwóch strażników rozpoczęło kurs⁴³. Wszyscy pozostali funkcjonariusze⁴⁴ odbyli szkolenie podstawowe dla strażników gminnych (miejskich) we wcześniejszych latach.

(akta kontroli str. 105, 121, 128, 134, 273-276)

Czworo funkcjonariuszy straży miejskiej realizujących zadania w zakresie ujawniania wykroczeń udzielając wyjaśnień dotyczących struktury zakończenia spraw w ich jednostce⁴⁵ wskazało, że spadek liczby pouczeń może być spowodowany tym, że te same osoby popełniają wciąż te same wykroczenia, więc wcześniejsze pouczenia nie przyniosły rezultatu, a w 2021 r. przyczyną mogła być pandemia. Strażnicy wskazali, że sprawcy wykroczeń nie zasługują na pouczenie w sytuacji, gdy notorycznie popełniają te same czyny. Ponadto wpływ na to czy interwencja zakończy się pouczeniem lub mandatem ma także jej przebieg, działanie sprawcy na szkodę mienia społecznego, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, a także pod wpływem alkoholu. Wpływa na to także zachowanie sprawcy po dokonaniu wykroczenia, tj.: okazanie skruchy, przyznanie się do jego popełnienia oraz ujawnienie przyczyny jego popełnienia. Funkcjonariusze wskazali, że uczestniczyli w szkoleniach np. dotyczących ruchu drogowego, ochrony środowiska, które ocenili pozytywnie. Komendant SM wyjaśnił, że wzrost liczby nałożonych mandatów w stosunku do liczby pouczeń w latach 2019-2021 wynika przede wszystkim z większej restrykcyjności strażników w zakresie egzekwowania naruszeń przepisów dotyczących bezpieczeństwa i porządku w komunikacji. W 2019 r. za te wykroczenia zastosowano 6 785 pouczeń i 6 237 mandatów, a w 2021 r. liczby te wynosiły odpowiednio: 7 331 i 10 216.

(akta kontroli str. 220-234)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ewidencja wyników działań straży, o której mowa w art. 9a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁴⁶, w zakresie liczby grzywien oraz ich kwot nie odpowiadała wartościom wykazanim w rejestrze Straży Miejskiej w Bydgoszczy⁴⁷, ponieważ w:

⁴¹ Według stanu na dzień szkolenia.

⁴² Nie podeszła do egzaminu z uwagi na zwolnienie chorobowe.

⁴³ Rozpoczął się 17 stycznia 2022 r. i trwa do 17 lutego 2022 r.

⁴⁴ Według stanu na 31 grudnia 2019 r.

⁴⁵ W 2019 r. 53,67 % spraw zakończyło się pouczeniem, a 44,29% mandatami, w 2020 r. odpowiednio: 51,84% i 47,09%, w 2021 r.: 44,30% i 54,74%.

⁴⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.

⁴⁷ Dalej: „Rejestr SM”.

- a) w 2019 r. w Ewidencji wyników działań straży wykazano 8 292 grzywny na kwotę 900 890,00 zł, a w rejestrze SM odpowiednio: 8 327 i 906 580,00 zł;
- b) w 2020 r. w Ewidencji wyników działań straży wykazano 9 829 grzywien na kwotę 1 111 970,00 zł, a w rejestrze SM: 9 855 i 1 116 970,00 zł;
- c) w 2021 r. w Ewidencji wyników działań straży 13 349 grzywien na kwotę 1 473 510,00 zł, a w rejestrze SM 13 335 i 1 474 030,00 zł.

(akta kontroli str. 154)

Komendant wyjaśnił, że w SM prowadzone są dwie bazy danych zawierające informacje o nałożonych grzywnach w formie mandatu karnego: w formie arkuszy Excel o nazwie „Sprawozdania” oraz w programie System Obsługi Radarów. Pierwszy wykorzystywany jest do oceny stopnia realizacji zadań i osiągniętych wyników przez strażników miejskich. W drugim informacje o nałożonych mandatach wprowadzane są w oparciu o odcinki wystawionych mandatów przeznaczone dla organu egzekucyjnego. Ponadto podczas wprowadzania danych do systemu OTAGO następuje dodatkowa kontrola posiadanego Rejestru Mandatów. Przygotowując informacje statystyczne do Ewidencji etatów pracownicy Zespołu ds. Kontroli i Analiz korzystali wyłącznie z danych zgromadzonych w formie sprawozdań miesięcznych. W celu wyeliminowania w przyszłości ewentualnych rozbieżności Komendant polecił pracownikom korzystanie z obu źródeł informacji oraz korygowanie ewentualnych rozbieżności w minimum miesięcznych okresach sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 272)

NIK zauważa, że wzór Ewidencji wyników działań straży jest zawarty w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, a dane w nim określone są podstawowym źródłem informacji o wynikach działalności straży, dlatego powinny być prezentowane rzetelnie.

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant SM wprowadził wewnętrzne procedury dotyczące nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przez strażników miejskich, w których określił m.in. sposób działania w sytuacji, gdy mandat został wystawiony w sposób nieczytelny. Jednak nie wskazano w nich obowiązku dokumentowania okoliczności, które zadecydowały o zastosowaniu pouczenia. Przez ponad dwa lata formalnie, w Polityce rachunkowości nie określono terminów ewidencjonowania mandatów karnych kredytowanych w systemie informatycznym. W kontrolowanym okresie strażnicy uczestniczyli w szkoleniach w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia wykroczenia oraz posiadali wiedzę w zakresie zachowania sprawcy, które nie zasługuje na zastosowanie pouczenia. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła nierzetelnie prowadzonej Ewidencji wyników działalności straży.

OBSZAR

2. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego i ich egzekwowanie

Opis stanu faktycznego

W Straży Miejskiej w Bydgoszczy wykorzystywano monitoring wizyjny do ujawniania sprawców wykroczeń. Zadania te realizował Referat Konwojowo-Ochronny⁴⁸. Do zakresu jego działań należała obsługa monitoringu wizyjnego, w tym: aktywne i bieżące obserwowanie miejsc objętych kontrolą, reakcja na wydarzenia, w których doszło lub może dojść do zdarzenia o charakterze kryminalnym, drogowym lub do naruszenia spokoju, ładu i porządku publicznego, bieżące informowanie służby

⁴⁸ § 13 pkt 4 lit. a-d Zarządzenia nr 9/2012 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie struktury wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Straży Miejskiej w Bydgoszczy, także § 13 pkt 4 lit. a-d Zarządzenia nr 7/2019 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 4 listopada 2019 r. w sprawie struktury wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Straży Miejskiej w Bydgoszczy oraz § 10 pkt 4 lit. a-d Zarządzenia nr 4/2020 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 1 marca 2020 r. w sprawie struktury wewnętrznej oraz szczegółowego zakresu działania Straży Miejskiej.

dyżurnej o zaobserwowanych wydarzeniach mogących mieć wpływ na zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, monitorowanie i przygotowywanie informacji, sprawozdań oraz innych materiałów dotyczących funkcjonowania monitoringu wizyjnego oraz uzyskiwanych efektów. Zadania te były realizowane przez pracowników cywilnych, według stanu na 31 grudnia 2019 r. i 2020 r. przez 29, a według stanu na 2021 r. przez 33.

(akta kontroli str. 16-42)

W latach 2019-2021 monitoring wizyjny zarejestrował 8 324 zdarzenia⁴⁹, w tym w: 2019 r. - 3 516, 2020 r. - 2 198, 2021 r. - 2 610. Z tego przekazanych SM w celu prowadzenia postępowania mandatowego do Referatu Wykroczeń zostało łącznie 1 389 spraw, odpowiednio: 690, 222 i 477. Na dzień 3 lutego 2022 r. zakończyło się 1 301 spraw, w tym wszystkie zarejestrowane w 2019 r. i 2020 r. W toku pozostało 88 spraw z 2021 r. Spośród ww. spraw 76% zakończyło się mandatem, 19,75% w inny sposób, a w 4,23% skierowano wniosek do sądu. 2 717 zdarzeń zostało przekazanych SM do weryfikacji na miejscu przez patrol, w 2019 r. liczba ta wynosiła 1 156, w 2020 r. - 644, a w 2021 r. - 917. W wyniku tego działania wystawiono 591 mandatów (w odniesieniu do poszczególnych lat odpowiednio: 181, 134 i 276) oraz skierowano pięć wniosków do sądu – trzy w 2019 r., dwa w 2020 r. W inny sposób zakończyło się 2 121 spraw do których weryfikacji wysłano patrol (odpowiednio 972, 508 i 641)⁵⁰.

(akta kontroli str. 156)

Koszt utrzymania i obsługi monitoringu wizyjnego przez Straż Miejską w Bydgoszczy w latach 2019-2021 wyniósł 4 469,1 tys. zł, w tym w: 2019 r. – 1 443,1 tys. zł⁵¹, 2020 r. – 1 473,0 tys. zł⁵², 2021 r. – 1 553,0 tys. zł⁵³.

(akta kontroli str. 230-234)

Badaniem objęto 30 spraw, które zakończyły się nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego kredytowanego - po 10 z każdego roku objętego kontrolą oraz w każdym badanym roku:

- a) trzy z art. 43¹ ust. 1 i 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości;
- b) trzy z art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwem używania tytoniu;
- c) trzy z art. 92 §1 k. w.;
- d) jeden z art. 191 ustawy o odpadach.

(akta kontroli str. 158, 174-175)

Wszyscy strażnicy wystawiający mandaty objęte niniejszym badaniem posiadali wydane przez Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy na podstawie § 3 ust. 1 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 karnego⁵⁴ upoważnienia do nakładania

⁴⁹ Są to wszystkie zdarzenia, także te które nie wymagały interwencji SM.

⁵⁰ SM nie ma możliwości wygenerowania raportu, który wskazywałby na strukturę zdarzeń w tej kategorii. Sporządzenie takiego zestawienia jest czasochłonne, ponieważ wymaga otworzenia każdej sprawy. W 2021 r. z 641 spraw zakończonych w inny sposób w: 269 pouczono sprawcę, 131 zwrócono uwagę, 75 zgłoszeń nie potwierdzono, 59 odwołano zgłoszenie, 38 przekazano do innych instytucji, 36 stwierdzono brak możliwości ustalenia sprawcy, 18 zakwalifikowano jako zgłoszenie techniczne, a 15 jako brak podstaw do interwencji.

⁵¹ W tym: wynagrodzenie – 1 440,1 tys. zł, zakup wyposażenia – 1,1 tys. zł, konserwacja klimatyzacji – 0,4 tys. zł, opłaty (czynsz, media) – 1,6 tys. zł.

⁵² W tym: wynagrodzenie – 1 469,7 tys. zł, naprawa oświetlenia – 1,5 tys. zł, opłaty (czynsz, media) – 1,8 tys. zł.

⁵³ W tym wynagrodzenie – 1 551,1 tys. zł i opłaty (czynsz, media) – 1,9 tys. zł.

⁵⁴ Dz.U. Nr 208, poz. 2026, ze zm.

grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w § 2 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 235-238)

Wszystkie badane mandaty posiadały prawidłowo wypełnione obligatoryjne elementy bloczków mandatowych, w tym: dane identyfikacyjne osoby ukaranej, rodzaj i charakter wykroczenia, podstawę prawną, prawidłowo określoną wysokość grzywny oraz podaną datę i miejsce wystawienia. Spośród 30 zbadanych mandatów 13 posiadało wpisy, których czytelność na kopiach bloczków mandatowych mogła powodować wątpliwości biorąc pod uwagę § 12 pkt 1 Instrukcji nakładania grzywien w drodze mandatu karnego przez strażników Straży Miejskiej w Bydgoszczy oraz rozliczania ich z wykorzystania bloczków mandatowych⁵⁵. Zgodnie z tą instrukcją, odcinki formularza należy wypełniać w sposób czytelny.

(akta kontroli str. 50-57)

Komendant SM w swoich wyjaśnieniach zwrócił uwagę na fakt, że wskazane mandaty zostały prawidłowo wprowadzone do systemów ewidencyjnych SOR i OTAGO, co za tym idzie zostały prawidłowo odczytane przez osoby wprowadzające dane. Nie było również uwag, co do czytelności mandatów ze strony organu zajmującego się ich windykacją. Ponadto Komendant wyjaśnił, że na czytelność wypełnienia druku formularza mandatu karnego, w dużej mierze, mają wpływ okoliczności w jakich jest wypełniany oraz jakość druków samokopiujących.

(akta kontroli str. 161-168, 172, 207-208)

Badaniem objęto 30 spraw, które zakończono zastosowaniem pouczenia, po 10 z każdego z lat objętych kontrolą, prowadzone przez minimum trzech strażników⁵⁶, w tym związane z wykroczeniami z:

- a) art. 43¹ ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości – trzy z każdego roku objętego kontrolą;
- b) art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie zdrowia przed następstwem używania tytoniu – trzy;
- c) art. 92 § 1 k. w. – trzy;
- d) art. 145 k. w. – jedna.

Stwierdzono, że w przypadku 17 z 30 spraw strażnicy miejscy nie udokumentowali w notatnikach służbowych przesłanek uzasadniających zastosowanie pouczenia, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 176-179, 209-217)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W 17 z 30 badanych spraw (56,7%), które zakończyły się zastosowaniem pouczenia wobec sprawcy wykroczenia, strażnicy miejscy nie odnotowali w notatnikach służbowych przesłanek, które zadecydowały o jego zastosowaniu. W pozostałych przypadkach odnotowano okoliczności uzasadniające zastosowanie pouczenia np. wyrażenie skruchy, przyjazd sprawcy wykroczenia z dzieckiem do lekarza, przestawienie pojazdu, posprzątanie miejsca, w którym popełniono wykroczenie.

(akta kontroli str. 176-179)

⁵⁵ Zarządzenie Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy Nr 9/2016 z dnia 13 września 2016 r.

⁵⁶ Trzech w 2019 i 2020 r. oraz czterech w 2021 r.

Dwie z trzech strażniczek miejskich⁵⁷ wyjaśniły, że obowiązujące w Straży Miejskiej w Bydgoszczy procedury nie nakładały na nie takiego obowiązku. Jedna wskazała, że z uwagi na upływ czasu od interwencji nie pamięta, jakim przesłankami kierowała się udzielając pouczenia. Obie podkreśliły, że każdą sprawę rozpatrują indywidualnie biorąc pod uwagę przesłanki wskazane w art. 33 k. w. Komendant wyjaśnił, że biorąc pod uwagę wskazane w trakcie kontroli przypadki różnego postępowania strażników w odniesieniu do dokumentowania w notatnikach służbowych okoliczności zastosowania środka oddziaływania wychowawczego wobec sprawcy wykroczenia rozważy możliwość wprowadzenia w tym zakresie jednolitego obowiązku.

(akta kontroli str. 209-217)

NIK zauważa, że opisane powyżej działanie było nierzetelne, ponieważ nie pozwalało na odtworzenie przesłanek, jakimi kierowały się strażniczki stosując pouczenie. Ponadto zwraca uwagę, że dokumentując zastosowanie pouczenia za wykroczenia wskazane w art. 92 § 1 k. w. we wszystkich dziewięciu badanych przypadkach wskazano na okoliczności, które temu towarzyszyły.

OCENA CZĄSTKOWA

Straż Miejska w Bydgoszczy wykorzystywała miejski monitoring wizyjny do realizacji zadań w zakresie ochrony porządku i ładu publicznego. W badanych sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości w sposobie wypełnienia mandatu. Do Urzędu Miasta Bydgoszczy przekazywano informacje o liczbie i kwotach nałożonych grzywien w formie mandatu karnego. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła braku udokumentowania okoliczności, które zadecydowały o zastosowaniu pouczenia, w ponad połowie zbadanych przypadków.

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

Rzetelne sporządzanie Ewidencji wyników działań straży.

Rozważenie wprowadzenia obowiązku dokumentowania w notatnikach służbowych przyczyn zastosowania pouczenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁵⁷ Jedna nie udzieliła wyjaśnień, ponieważ przebywała na zwolnieniu lekarskim.

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.

Bydgoszcz, 25 maja 2022 r.

Kontrolerzy
(-) Beata Odjas
specjalista kontroli państwowej

Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor

z up. (-) Adam Kończak
p.o. Wicedyrektor

Najwyższa Izba Kontroli
(-) Tomasz Klause
doradca techniczny