LKI.430.3.2022
Nr ewid. 28/2022/P/22/060/LKI

Informacja o wynikach kontroli

PROWADZENIE POSTĘPOWAŃ MANDATOWYCH I STOSOWANIE POUCZEŃ PRZEZ FUNKCJONARIUSZY STRAŻY MIEJSKICH ORAZ EGZEKWOWANIE GRZYWIEN NAŁOŻONYCH PRZEZ NICH W DRODZE MANDATU KARNEGO

DELEGATURA W KIELCACH

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

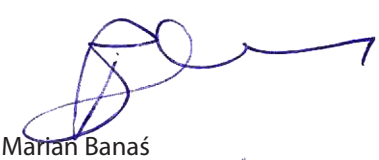
Informacja o wynikach kontroli
Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach

Grzegorz Walendzik

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia 14.09.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 5

2. OCENA OGÓLNA 10

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 12

4. WNIOSKI 20

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 21

5.1. Straże miejskie (gminne) 21

5.1.1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego 21

5.1.2. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego i ich egzekwowanie 32

5.2. Urzędy gmin 38

5.2.1. Organizacja procesu egzekwowania grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy straży miejskiej 40

5.2.2. Egzekwowanie nałożonych grzywien 42

5.2.3. Nadzór nad obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników i współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję oraz skuteczność egzekucji 57

6. ZAŁĄCZNIKI 75

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 75

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 83

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 95

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 97

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli 98

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów 105

6.7. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do informacji o wynikach kontroli 107

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 109

Zdjęcie na okładce:
stock.adobe.com/DarSzach

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

grzywna	grzywna nałożona w drodze mandatu karnego przez funkcjonariusza straży (gminnej) miejskiej;
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[1];
k.p.w.	ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[2];
k.w.	ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń[3];
rozporządzenie wprowadzające stan epidemii	rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii[4];
rozporządzenie z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych[5];
rozporządzenie z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych[6];
rozporządzenie z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli	rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych[7];
rozporządzenie w sprawie wykroczeń	rozporządzenie 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[8];
straż	straż (gminna) miejska – umundurowana formacja tworzona przez radę miasta (gminy) mająca na celu ochronę porządku publicznego na terenie miasta (gminy), podstawą jej działania jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych;
strażnik	funkcjonariusz straży gminnej (miejskiej);
środki oddziaływania wychowawczego	pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie lub inne środki oddziaływania wychowawczego, o których mowa w art. 41 k.w.;
uope	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[9];
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[10];
urząd miasta (UM *lub* UMiG)	objęte kontrolą urzędy miast oraz urzędy miast i gmin;
ustawa o strażach	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[11].

[1] Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.
[2] Dz. U. z 2022 r. poz. 1124.
[3] Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.
[4] Dz. U. z 2022 r. poz. 340; uchylone z dniem 16 maja 2022 r.
[5] Dz. U. z 2017 r. poz. 1483; uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.
[6] Dz. U. poz. 1294; uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.
[7] Dz. U. poz. 2083.
[8] Dz. U. z 2022 r. poz. 1350.
[9] Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.
[10] Dz. U. z 2022 r. poz. 623.
[11] Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania związane z prowadzeniem postępowań mandatowych i stosowaniem pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego są prawidłowe i skuteczne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo zorganizowano procesy stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń, prowadzenia postępowań mandatowych oraz egzekwowania nałożonych grzywien?
2. Czy zadania związane z udzielaniem pouczeń, nakładaniem grzywien w drodze mandatu karnego oraz ich egzekwowaniem realizowano prawidłowo i skutecznie?
3. Czy nadzór nad obsługą nakładanych mandatów karnych sprawowany był prawidłowo oraz czy współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję nałożonych grzywien zapewniała ich skuteczną egzekucję?

Jednostki kontrolowane

Po pięć urzędów miast i straży miejskich, będących ich jednostkami organizacyjnymi oraz pięć urzędów miast, w których straż gminna/miejska funkcjonowała w ich strukturze.

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2022 r. do czasu zakończenia kontroli (30 maja 2022 r.)

Wykroczenie to czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany[12]. Postępowanie mandatowe jest uproszczonym trybem postępowania w sprawach o wykroczenia. W tym postępowaniu dominującą rolę odgrywa zasada szybkości i ekonomiki postępowania. Szczególny charakter tego postępowania sprawia, że w przypadku przyjęcia mandatu (lub jego uiszczenia) stanowi prawomocne rozstrzygnięcie danej sprawy. Warunkiem przeprowadzenia postępowania mandatowego jest zgoda sprawcy wykroczenia na przyjęcie mandatu, który musi być poinformowany o prawie do jego odmowy. Zgodnie z przepisami zawartymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia postępowanie mandatowe prowadzi Policja lub inne organy, które posiadają ustawowe upoważnienia. Jednym z organów upoważnionych z mocy prawa do nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym jest straż gminna (miejska), której prawa, zadania i obowiązki określa ustawa o strażach.

Grzywny nakładane w drodze mandatu karnego stanowić mają środek polityki karnej państwa, której celem jest poprawa bezpieczeństwa publicznego. Prawo wykroczeń opiera się jednak na założeniu, że popełnienie wykroczenia nie musi pociągać za sobą ukarania sprawcy w postępowaniu mandatowym lub sądowym – jest ostatecznym sposobem reakcji, stosowanym w razie konieczności[13]. Powszechnie obowiązujące przepisy nie konkretyzują okoliczności, w których istnieje możliwość odstąpienia od nałożenia mandatu karnego, zgodnie z art. 41 Kodeksu wykroczeń. Przepis ten stanowi, że w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Formułuje on zasadę niecelowości angażowania organów państwowych tam, gdzie przez zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego osiągnięty zostanie cel, który miałaby osiągnąć kara[14]. W aktualnym stanie prawnym, możliwe jest poprzestanie na zastosowaniu tych środków, bez wymogu wykazania, że zapewnią one, iż sprawca w przyszłości będzie przestrzegał prawa i zasad współżycia społecznego[15]. Decyzję o tym w jaki sposób zakończyć interwencję, na podstawie okoliczności konkretnej sprawy, podejmuje strażnik. O ile przesłanki zastosowania środków oddziaływania wychowawczego przez policjantów zostały szczegółowo doprecyzowane w wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 13 lipca 2020 r., to z uwagi na brak organu nadrzędnego nad strażami gminnymi, kwestia ta regulowana może być w zróżnicowany sposób lub pozostawać poza jakąkolwiek regulacją.

Choć postrzeganie straży gminnych (miejskich) na przestrzeni ostatnich lat uległo poprawie, to wciąż ich działalność nie spotyka się z pozytyw-

[12] Art. 1 § 1 k.w.

[13] M. Lis-Walewska, *Pouczenie oraz mandat karny jako środki prawne reakcji na wykroczenia*, Materiały dydaktyczne nr 215, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Zakład Służby Kryminalnej, Legionowo 2022, str. 7.

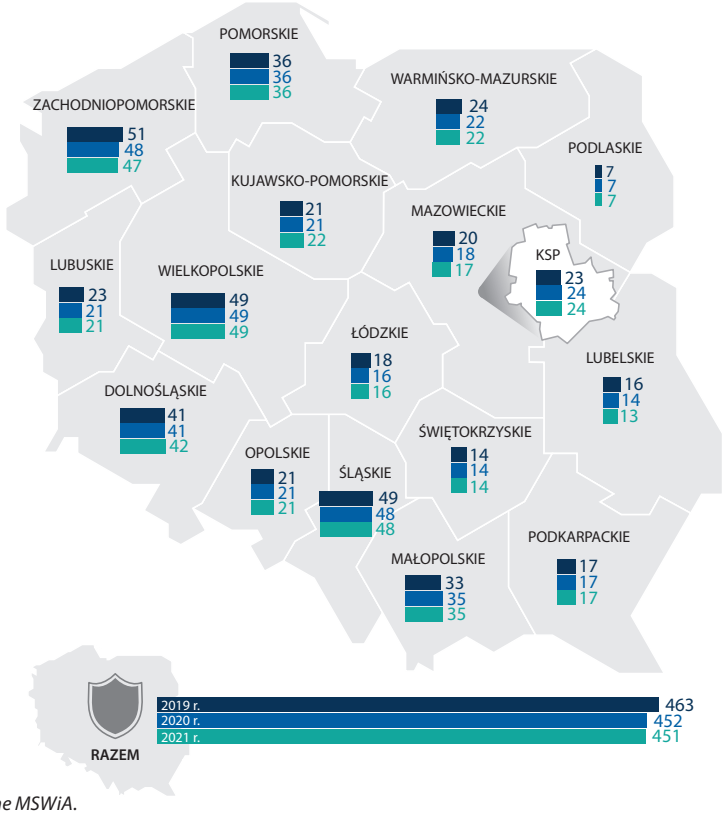
[14] Tamże, str. 9.

[15] Wymóg ten wynikał z uchylonego w 1998 r. art. 40 § 1 k.w.

nym powszechnie odbiorem w społeczeństwie[16], a okres epidemii koronawirusa i oddelegowanie strażników do współpracy z Policją tylko pogłębiły ten problem. Wbrew jednak powszechnej opinii, grzywna w drodze mandatu karnego w rzeczywistości nie jest podstawową reakcją strażnika na ujawnione wykroczenia – dominują bowiem pouczenia i inne środki oddziaływania wychowawczego.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. na terenie kraju funkcjonowały 463 straże, w tym 392 straże miejskie i 71 straży gminnych. W dniu 31 grudnia 2020 r. liczba straży zmniejszyła się do 452 (w tym 384 straże miejskie i 68 straży gminnych). Na dzień 31 grudnia 2021 r., w stosunku do roku poprzedniego zlikwidowano jedną straż miejską (funkcjonowało 451 straży). Liczbę jednostek straży w poszczególnych województwach i na terenie podległym Komendzie Stołecznej Policji w 2019 r., 2020 r. i 2021 r. przedstawia infografika nr 1.

Infografika nr 1
Straże gminne i miejskie w Polsce w latach 2019–2021



Źródło: dane MSWiA.

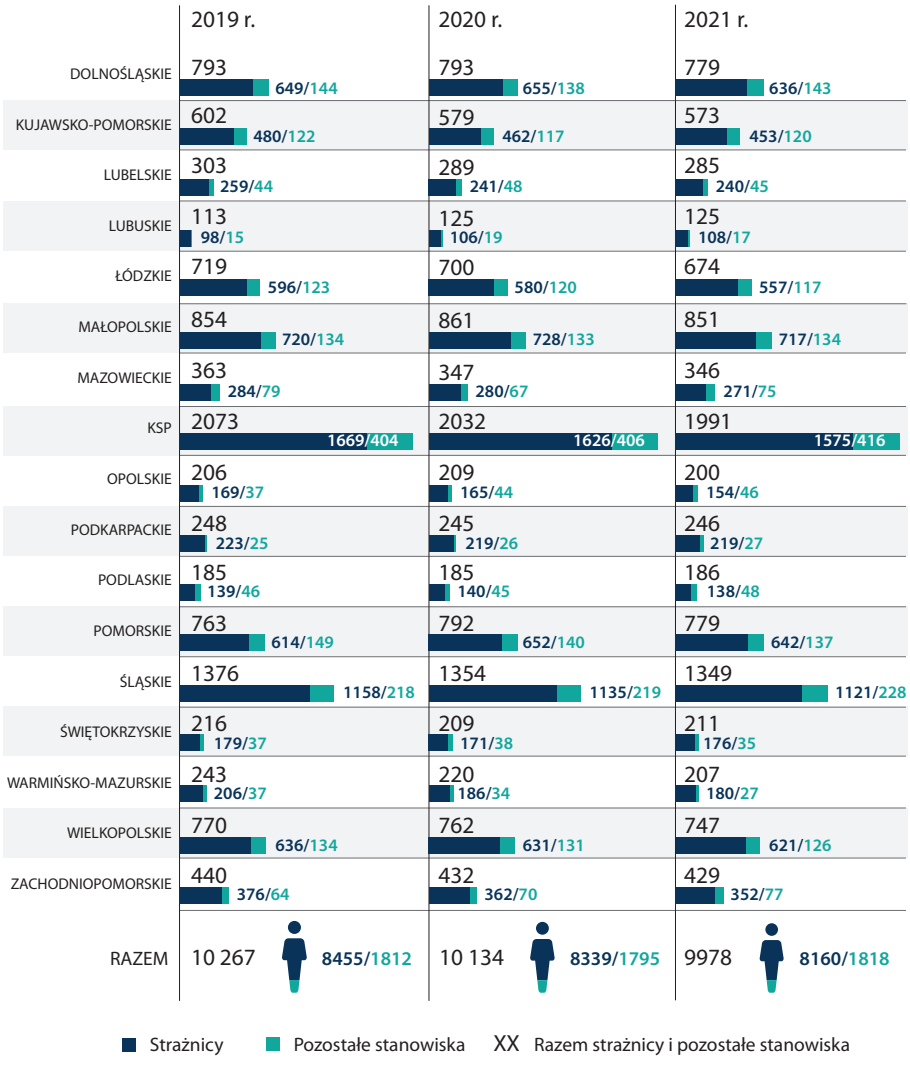
Z danych MSWiA wynika, że obok likwidacji straży gminnych (miejskich), tworzone są także nowe jednostki. W 2019 r. utworzono jedną jednostkę straży gminnej na terenie województwa dolnośląskiego, w 2020 r. dwie

[16] Np. badania zaprezentowane w Krakowie przez mgr Michała Chrzanowskiego z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego podczas międzynarodowej konferencji naukowej *Strażnik miejski, czyli kto?* w dniach 4–5 listopada 2021 r. wykazały, że 1/3 mieszkańców nie jest zadowolona z pracy strażników, 43% uważa, że nie można liczyć na pomoc straży, a 46%, że strażnicy nie cieszą się poważaniem mieszkańców.
https://ksm30.pl/conf-data/ksm30/files/program_pdf1.pdf
https://www.youtube.com/watch?v=wOz8bVPgyxA

nowe jednostki na terenie województwa małopolskiego i jedną na terenie podległym Komendzie Stołecznej Policji. W 2021 r. powstały dwie nowe jednostki straży gminnych: jedna na terenie województwa dolnośląskiego i jedna na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. W latach 2019––2021 nie stwierdzono natomiast przypadku odtworzenia straży gminnych (miejskich) po ich likwidacji.

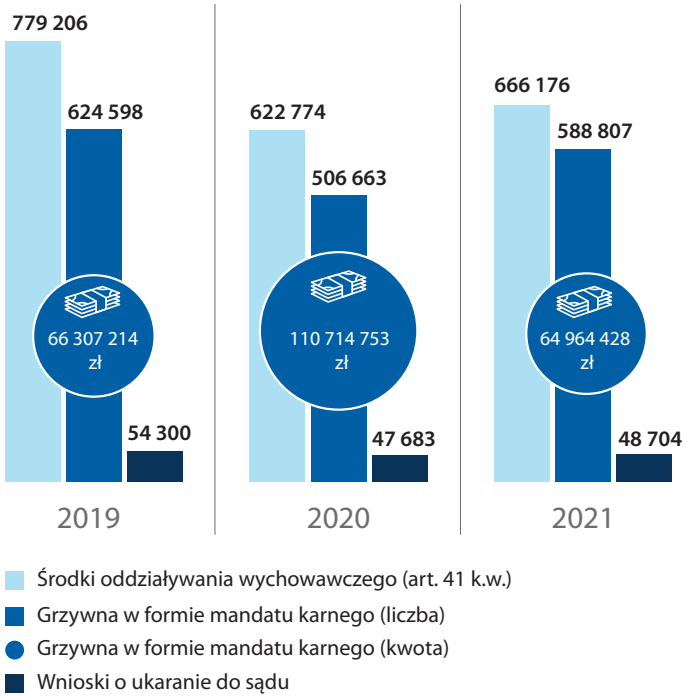
W 2019 r. w strażach miejskich i gminnych zatrudnionych było 10 267 osób, w tym 8455 osób na stanowiskach strażników, a 1812 na stanowiskach urzędniczych oraz na stanowiskach pomocniczych i obsługi. W 2020 r. zatrudnione były 10 134 osoby, w tym 8339 osób na stanowiskach strażniczych, a 1795 na stanowiskach urzędniczych oraz na stanowiskach pomocniczych i obsługi. W 2021 r., spośród zatrudnionych ogółem 9978 osób, 8160 osób zajmowało stanowiska strażnicze, a 1817 – urzędnicze oraz pomocnicze i obsługi. W całym ww. okresie systematycznie malała liczba funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich).

Infografika nr 2
Liczba osób zatrudnionych w jednostkach straży gminnych (miejskich) w Polsce w latach 2019–2021



Źródło: dane MSWiA.

Infografika nr 3
Wyniki działań straży gminnych (miejskich) w latach 2019–2021



Źródło: dane MSWiA

Z powyższych danych wynika, że statystycznie najczęściej stosowanym środkiem reakcji w skali całego kraju było pouczenie (53% przypadków w latach 2019–2020 i 51% w 2021 r.), a dopiero w dalszej kolejności – grzywna nałożona w drodze mandatu karnego (43% w latach 2019–2020 oraz 45% w 2021 r.). Średnia kwota grzywny w Polsce w 2019 r. wynosiła 106 zł, w 2020 r. – 218 zł, a w 2021 r. – 110 zł.

Wpływy z tytułu grzywien nałożonych przez strażników gminnych (miejskich) w drodze mandatu karnego stanowią dochody własne gminy. Nie wszyscy ukarani dobrowolnie regulują zobowiązania z tego tytułu. Zadania związane z ich windykacją realizuje wierzyciel, czyli właściwy wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Egzekucję prowadzi natomiast organ egzekucyjny, o którym mowa w art. 19 § 1 i 2 uope, tj. właściwy naczelnik urzędu skarbowego lub właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz miasta stołecznego Warszawy.

W 2021 r. rozpoczęto etapowe wdrażanie reformy systemu poboru należności. Jedną z przyczyn zmian był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r. (sygn. akt SK 31/14)[17], ale także niska skuteczność dotychczasowego modelu egzekucji. Nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji istotnie zmieniła zasady prowadzenia postę-

[17] TK w części dotyczącej kosztów egzekucyjnych art. 64 § 1 pkt 4 i § 6 uope oraz art. 64 § 8 ww. ustawy w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości obniżenia opłaty, o której mowa w art. 64 § 1 pkt 4 tej ustawy, i opłaty manipulacyjnej w razie umorzenia postępowania z uwagi na dobrowolną zapłatę egzekwowanej należności po dokonaniu czynności egzekucyjnych – uznał za niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą zakazu nadmiernej ingerencji w związku z art. 64 ust. 1 i art. 84 Konstytucji RP.

powania. Dokonano kompleksowej zmiany przepisów regulujących koszty egzekucyjne, ustalając nowe zasady naliczania i ich poboru. Umożliwiono także wierzycielowi czasowe odstąpienie od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (tj. od wystawienia tytułu wykonawczego), gdy łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia w terminie tej należności i kosztów upomnienia nie przekroczy 10-krotności kosztów upomnienia. W uzasadnieniu do ustawy podkreślano, że zmiana ma na celu wyeliminowanie ponoszenia uciążliwych dla zobowiązanego kosztów egzekucyjnych, w tym opłaty manipulacyjnej w nowej, wyższej kwocie (100 zł), w egzekucji należności pieniężnej, której wysokość jest niższa lub zbliżona do kosztów jej wyegzekwowania. Ustawodawca zakładał, że regulacja ta powinna mobilizować wierzyciela do podejmowania w szerszym zakresie działań informacyjnych względem zobowiązanego, co zachęci do dobrowolnego wykonania obowiązku. W uzasadnieniu wskazano także, że zmiana ta ma zapobiec prowadzeniu przez organ egzekucyjny (naczelników urzędów skarbowych) egzekucji należności pieniężnych w niskiej wysokości. Organy egzekucyjne zyskać miały możliwość podejmowania środków egzekucyjnych w egzekucji, której celem jest wyegzekwowanie znacznych kwot stanowiących dochód budżetu państwa.

W nowelizacji pominięto jednak kwestię specyficznego świadczenia, jakim jest grzywna nakładana w drodze mandatu karnego, w tym w szczególności przez straże gminne (miejskie). Średnia kwota tej należności jest relatywnie niska w stosunku do innych zobowiązań. Co do zasady należność z tytułu grzywny przedawnia się po upływie trzech lat od jej nałożenia i nie można przerwać biegu tego terminu. Wierzyciele postawieni zatem zostali w trudnej sytuacji, bowiem niepodjęcie żadnych działań niesie za sobą ryzyko konsekwencji prawnych, związanych z naruszeniem ustawy o finansach publicznych i ewentualną odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podjęcie tych działań i skierowanie sprawy do egzekucji może natomiast spowodować, że koszty wyegzekwowania należności mogą przekroczyć koszt samej należności. Jednocześnie zachodzi konieczność zaangażowania zasobów ludzkich do obsługi dużej liczby należności. Tymczasem skuteczność egzekucji pozostaje nadal na dość niskim poziomie, znaczna ich część ulega przedawnieniu, a duża liczba spraw – umorzeniu w związku z bezskutecznością egzekucji. Dodatkowo, nowelizacją uope z 20 lutego 2021 r. wprowadzono nowe, wysokie koszty egzekucyjne, które w przypadku wszczęcia egzekucji wynoszą co najmniej 100 zł za jeden tytuł wykonawczy. W sytuacji bezskutecznej egzekucji obciążą one wierzyciela, a ten poniesionych z budżetu gminy wydatków może nie odzyskać.

2. OCENA OGÓLNA

Nierzetelne działania związane z prowadzeniem postępowań mandatowych i stosowaniem pouczeń oraz nieprawidłowy i nieskuteczny proces egzekwowania grzywien w drodze mandatu karnego

Działania funkcjonariuszy wszystkich objętych kontrolą jednostek straży miejskich, dotyczące prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń były nierzetelne. W ponad połowie skontrolowanych urzędów miast, proces egzekwowania grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego był nieprawidłowy i nieskuteczny.

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach straży miejskich funkcjonariusze nieprawidłowo dokumentowali okoliczności popełnienia wykroczeń. W konsekwencji, nie było możliwe stwierdzenie, jakimi obiektywnymi przesłankami kierowali się strażnicy nakładając grzywnę lub poprzestając na zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego. W 10 z 12 skontrolowanych jednostek nieprawidłowo wypełniano formularze mandatów, jednak błędy te nie miały wpływu na możliwość ewentualnego prowadzenia windykacji lub egzekucji należności z tego tytułu.

Żaden ze skontrolowanych urzędów miast nie podejmował w stosunku do dłużników działań informacyjnych. W niemal wszystkich urzędach (92%) upomnienia dla należności przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia wysyłano z opóźnieniem. Z opóźnieniem wystawiano także tytuły wykonawcze: w czterech urzędach, maksymalny czas, w jakim wystawiano tytuły przekraczał pół roku, a w trzech był dłuższy niż rok i wynosił nawet 723 dni.

W ponad połowie urzędów nie dochodzono należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na łączną kwotę 972,4 tys. zł – zaniechano wysyłania upomnień lub podjęcia dalszych działań po skutecznym doręczeniu upomnienia. Po wystawieniu i doręczeniu upomnienia, w 1/3 urzędów nie przypisywano w księgach rachunkowych wszystkich należności z tego tytułu. W ponad połowie jednostek (58%) przedawnione należności odpisywano nieterminowo, co powodowało, że sprawozdania budżetowe Rb-27S były nierzetelne. We wszystkich urzędach doszło do przedawnienia należności z tytułu grzywien – ich łączna kwota przekroczyła 13 mln zł. W dwóch urzędach (17%) upomnienia oraz tytuły wykonawcze podpisywała osoba nieupoważniona do działania w imieniu wierzyciela. W konsekwencji postępowania egzekucyjne wszczynano po wysłaniu niewłaściwych upomnień lub na podstawie nieprawidłowo wystawionych tytułów wykonawczych. W większości jednostek (70%) nie dostosowano systemów informatycznych do obowiązku wysyłania od 1 lipca 2021 r. tytułów wykonawczych w formie elektronicznej, co najczęściej wiązało się z zaprzestaniem ich wystawiania.

Nie wszystkie skontrolowane jednostki straży miejskich oraz urzędy miast były właściwie organizacyjnie przygotowane do realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań o wykroczenia oraz egzekwowaniem nałożonych grzywien. Tylko w 1/3 skontrolowanych straży wprowadzono procedury, które minimalizowały ryzyko uznaniowości i dowolności postępowania strażników. Wdrożone w pięciu urzędach miast wewnętrzne zasady dotyczące egzekwowania grzywien przewidywały terminy wystawiania upomnień oraz tytułów wykonawczych, które były niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Prezydenci miast oraz burmistrzowie sprawowali nadzór nad strażami gminnymi oraz nad obsługą i egzekwowaniem grzywien, choć tylko nieliczni (17%) w trybie kontroli straży jako odrębnej jednostki lub komórki organizacyjnej funkcjonującej w strukturze urzędu. Działalność straży gminnych objęta była kontrolami w ramach nadzoru merytorycznego wojewodów, ale ich systematyczność, w związku z epidemią COVID-19, uległa zakłóceniu w 2020 r.

Współpraca wierzycieli (organów wykonawczych miast) z naczelnikami urzędów skarbowych w większości przypadków ograniczała się do przesłania tytułów wykonawczych i ich aktualizacji w przypadku wpłaty. Egzekucja

prowadzona przez naczelników urzędów skarbowych pozostawała na bardzo niskim poziomie (średni wskaźnik wyniósł 14%), z tego w trzech urzędach miast nie wyegzekwowano w całości ani jednej zaległości spośród objętych analizą. W urzędach miast, w których wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym, współpraca między komórką windykacyjną i egzekucyjną przebiegała sprawniej, a podejmowane próby wyegzekwowania należności aż do terminu przedawnienia, przełożyły się na wyższą skuteczność egzekucji.

Nowelizacja ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która weszła w życie 20 lutego 2021 r. nie usprawniła systemu poboru i egzekucji należności z tytułu grzywien. Z jednej strony ustawodawca dopuścił możliwość niewystawiania tytułu egzekucyjnego dla należności nieprzekraczającej 10-krotności kosztów upomnienia, ale z drugiej strony istnieje obowiązek prowadzenia egzekucji w stosunku do niewielkich kwot kosztów upomnień i kosztów egzekucyjnych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zróżnicowany sposób reakcji strażników miejskich wobec sprawców wykroczeń

Większość straży gminnych/miejskich (67%) funkcjonowała w systemie całodobowym, a przy ujawnianiu wykroczeń intensywnie wykorzystywano system monitoringu miejskiego. Sposób reakcji strażników na wykroczenia był zróżnicowany: w 2019 r. na terenie ośmiu z 12 objętych kontrolą gmin (67%) dominowały pouczenia, jednak w 2020 r. i 2021 r. relacje te uległy wyrównaniu – na obszarze sześciu gmin częściej stosowano pouczenia, na terenie pozostałych sześciu częściej nakładano grzywny w drodze mandatu karnego. W 1/3 skontrolowanych straży udzielano głównie pouczeń w całym kontrolowanym okresie. W połowie straży stosowano także inne środki oddziaływania wychowawczego, jak np. zwrócenie uwagi, jednak danych tych nie ewidencjonowano. [str. 21, 26–27]

Nie wszyscy strażnicy mieli prawidłowe upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego

Nie we wszystkich skontrolowanych strażach funkcjonariusze mieli prawidłowo wystawione upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W jednej ze straży na upoważnieniach stosowano formułę *Prezydent Miasta upoważnia*, pomimo że faktycznie upoważnienia były wydawane przez komendanta straży. Powszechnym problemem, było stosowanie niewłaściwych pieczęci urzędowych na tych upoważnieniach. W dwóch jednostkach upoważnienia nie były opatrzone żadną pieczęcią, zaś w trzech – były opatrzone pieczęcią inną niż urzędowa, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń. Z informacji przekazanych przez wojewodów wynika, że problem z zamieszczaniem pieczęci urzędowej na upoważnieniach dla strażników do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jest powszechny i dotyczy części straży (od 17% do 58%) z co najmniej 11 województw. [str. 24–25]

Nieliczne jednostki wprowadziły procedury niwelujące ryzyko uznaniowości i dowolności postępowania

Tylko cztery spośród skontrolowanych jednostek straży (1/3) wprowadziły procedury minimalizujące ryzyko uznaniowości lub dowolności postępowania strażników. W pozostałych uznano, iż nie ma takiej potrzeby lub też, że strażnicy, podejmując decyzję o zastosowaniu pouczenia lub ukaraniu grzywną mogą korzystać z ogólnych dyrektyw wymiaru kary określonych w art. 33 k.w. Zróżnicowane rozwiązania funkcjonujące w tym zakresie w straży tłumaczono brakiem instytucji nadrzędnej na wzór Komendanta Głównego Policji, która mogłaby opracować ogólne i jednolite wytyczne do powszechnego stosowania. [str. 28–29, 54]

Rejestr pouczeń pomocny w podejmowaniu decyzji o sposobie reakcji tylko w nielicznych strażach

W połowie straży korzystano z rozwiązań informatycznych mogących pełnić funkcję rejestru osób, wobec których stosowano już środki oddziaływania wychowawczego. Tylko w niektórych jednostkach (25%) dane te mogły być w pełni wykorzystywane podczas analizy okoliczności popełnienia wykroczeń i ewentualnego odstąpienia od ukarania sprawcy wykroczenia grzywną. [str. 29–30]

Nie wszyscy strażnicy zostali odpowiednio przeszkoleni

W czterech z dwunastu straży nie organizowano szkoleń obejmujących tematykę związaną z prawidłowym rozpoznaniem okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które zasługują lub nie na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego. Zagadnienia te były wprawdzie poruszane podczas szkolenia podstawowego, jednak niektórzy strażnicy odbyli je jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku. Pozostałe jednostki szkolenia takie przeprowadzały. [str. 30–31]

Wszyscy strażnicy z objętych kontrolą 12 jednostek, którzy udzielali ustnych wyjaśnień, potrafili wskazać od czego uzależniony jest sposób reakcji na wykroczenie oraz podawali, jakie ich zdaniem okoliczności nie zasługują na zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego. [str. 31–32]

Niedokumentowanie okoliczności popełnienia wykroczeń skutkowało brakiem transparentności działania strażników

Za zachowania stanowiące wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej nakładano zarówno grzywny w drodze mandatu karnego, jak i stosowano pouczenia. We wszystkich kontrolowanych strażach funkcjonariusze nie dokumentowali lub nierzetelnie dokumentowali okoliczności popełnienia wykroczenia, które w ich ocenie uzasadniały zastosowanie pouczenia. Problem ten dotyczył od 50% do nawet 100% spośród 30 spraw zbadanych w każdej jednostce. W konsekwencji nie było możliwe stwierdzenie, jakimi obiektywnymi przesłankami kierował się funkcjonariusz pouczając sprawcę wykroczenia. [str. 33–35]

Niekompletne lub nieczytelne formularze mandatów

Funkcjonariusze nie zawsze prawidłowo wypełniali formularze nakładanych mandatów karnych, gdyż nie zawierali w nich wszystkich obligatoryjnych elementów wymaganych § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego[18]. Uchybienie to stwierdzono w 10 z 12 kontrolowanych jednostek, a braki dotyczyły od 10% do nawet 100% zbadanych spraw. Dodatkowym problemem, który mógł wpływać na możliwość późniejszej skutecznej egzekucji była nieczytelność zapisów w formularzach, która w dwóch jednostkach uniemożliwiła zbadanie pełnej próby dokumentacji (było to odpowiednio 30% i 43% badanych spraw). [str. 35–37]

W niektórych jednostkach z opóźnieniem ewidencjonowano i przekazywano mandaty

Zróżnicowany był czas wprowadzania mandatów kredytowanych do systemu informatycznego oraz ich przekazywania do służb księgowych lub windykacyjnych. W 2/3 jednostek wprowadzano oraz przekazywano je w ciągu tygodnia od daty nałożenia. W trzech jednostkach termin wprowadzania przekraczał miesiąc, a w jednej mandatów nie wprowadzano wcale. [str. 37–38]

Zapisy wewnętrznych procedur nie zawsze były spójne z zasadami określonymi w przepisach

Organizacja procesu egzekwowania grzywien nie zawsze była właściwa. W 2/3 skontrolowanych urzędów, w wewnętrznych procedurach określono termin na wystawienie upomnienia oraz tytułu wykonawczego. Rozwiązania te w pięciu z ośmiu jednostek nie były spójne z obowiązującymi przepisami rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Te zaś, jeśli nie podejmowano działań informacyjnych, dla należności w kwocie przekraczającej 10-ciokrotność kosztów upomnienia wskazywały obowiązek niezwłocznego wystawienia upomnienia. Tymczasem w niektórych urzędach na wystawienie upomnienia dopuszczano termin wynoszący nawet pół roku od terminu płatności oraz rok na wystawienie tytułu wykonawczego. [str. 40–41]

Niskie kwoty należności z tytułu nakładanych grzywien

Średnia kwota należności z tytułu nałożonej grzywny w drodze mandatu karnego w objętych kontrolą 12 jednostkach była niska: w 2019 r. wynosiła 108 zł, a w latach 2020–2021 – 114 zł. Najniższa średnia grzywna w tych latach wyniosła 73 zł, a najwyższa – 180 zł[19]. [str. 42]

[18] Dz. U. z 2017 r. poz. 613, ze zm.

[19] Za popełnienie większości wykroczeń, funkcjonariusze straży gminnych mają prawo nałożyć na sprawcę grzywnę w wysokości do 500 zł, a gdy czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy – do 1000 zł. Znacznie wyższe kwoty grzywien dotyczą wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji.

Nieewidencjonowanie wszystkich należności z tytułu grzywien

W 1/3 skontrolowanych urzędów, w księgach rachunkowych nie ewidencjonowano wszystkich należności z tytułu kosztów upomnień, skierowanych do dłużników w związku z niezapłaconymi mandatami; w jednym urzędzie nie ewidencjonowano także niezapłaconych należności głównych. Stwierdzono też jeden przypadek ewidencjonowania należności z tego tytułu niezgodnie z zasadami określonymi w polityce rachunkowości. [str. 43]

Nie podejmowano działań informacyjnych

W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie prowadzono tzw. miękkiej egzekucji, tj. nie podejmowano wobec dłużników działań informacyjnych. Tymczasem, jednym z głównych argumentów w uzasadnieniu do zmian, jakie od 20 lutego 2021 r. wprowadzono do uope[20] była potrzeba zmobilizowania wierzyciela do podejmowania działań informacyjnych w szerszym zakresie. Miało to zachęcić dłużnika do dobrowolnego wykonania obowiązku. Niepodejmowanie tych działań, zgodnie z § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli[21] oznaczało, że upomnienie dotyczące należności przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia należało wysłać niezwłocznie. Termin ten jednak wydłużano, gdyż w ocenie kontrolowanych jednostek nie został precyzyjnie określony. [str. 44–45]

Przypadki podpisywania upomnień oraz tytułów wykonawczych przez osoby nieupoważnione

W dwóch urzędach (17%) upomnienia oraz tytuły wykonawcze podpisywała osoba nieupoważniona do działania w imieniu wierzyciela. W konsekwencji postępowania egzekucyjne wszczynano po wysłaniu nieprawidłowo wystawionych upomnień lub na podstawie nieprawidłowo wystawionych tytułów wykonawczych. [str. 45]

Opóźnienia w wystawianiu upomnień i tytułów

We wszystkich urzędach upomnienia wystawiano z opóźnieniem. W szczególności dotyczyło to należności, których wysokość przekraczała 10-krotność kosztów upomnienia, a które ze względu na brak działań informacyjnych, zgodnie z ww. przepisami rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należało wysłać niezwłocznie. Spośród zbadanych 394 takich spraw[22], w 69% z nich upomnienia wystawiono po upływie od 32[23] do nawet 799 dni[24] od terminu zapłaty grzywny. W czterech skontrolowanych urzędach stwierdzono naruszenie wewnętrznych procedur także w stosunku do należności w niższych kwotach. Badanie terminu wystawienia tytułu wykonawczego w 12 urzędach dla kwot należności przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia wykazało, że w przypadku 68% spraw (256 z 440[25] objętych badaniem) czas wystawienia tytułu przekroczył 60 dni od dnia odebrania upomnienia.

---

[20] Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1553), dalej nowelizacja uope z 4 lipca 2019 r.

[21] Oraz § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli i § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

[22] W próbie 50 spraw w każdej jednostce, do badań włączono należności w kwocie przekraczającej 10-ciokrotność kosztów upomnienia, dla których wystawiono upomnienie.

[23] W UM Bydgoszczy.

[24] W Urzędzie Miejskim w Ożarowie (dalej także UM w Ożarowie).

[25] Badaniem objęto po 50 spraw w 10 urzędach w ramach kontroli planowej oraz po 55 w dwóch urzędach w ramach kontroli rozpoznawczej. Spośród 50 wytypowanych spraw, nie w każdym przypadku wystawiono tytuł wykonawczy. Łączna liczba spraw, w których tytuł został wystawiony wyniosła 440.

W czterech urzędach maksymalny czas w jakim wystawiano tytuły przekraczał pół roku, a w trzech był dłuższy niż rok i wynosił nawet 723 dni. [str. 45–49]

Zaniechanie dochodzenia należności z tytułu grzywien

W ponad połowie urzędów (58%) zaniechano dochodzenia należności budżetowych wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, poprzez niewysyłanie upomnienia lub niewystawienie tytułów wykonawczych po jego skutecznym doręczeniu. Łączna kwota zaległości której dochodzenia zaniechano wyniosła 972,4 tys. zł. Jednocześnie w związku z zaniechaniem dochodzenia należności budżetowych wynikających z nałożonych grzywien, w czterech skontrolowanych urzędach[26] stwierdzono uzasadnione podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidzianego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[27]. Jednostkowe grzywny wymierzane były co prawda w niskich kwotach jednak ze względu na dużą liczbę tych należności, ich łączna wartość w roku budżetowym była większa od kwoty minimalnej, o której mowa w art. 26 ust. 3 ww. ustawy (nieprzekroczenie tej kwoty powoduje, że czyn nie stanowi naruszenia dyscypliny finansów publicznych).

NIK zwraca uwagę na systemowy problem, jakim jest koszt podejmowania działań w stosunku do dużej liczby należności z tytułu nałożonych grzywien, których suma stanowi relatywnie niewielką część dochodów budżetowych. Sytuację wierzycieli komplikuje jednak fakt, że niedochodzenie należności z tytułu grzywien może uzasadniać odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Z kolei ich podjęcie, zgodnie z art. 6 § 1 uope oznacza, że koszty wyegzekwowania należności mogą przekroczyć koszt samej należności. [str. 49–51]

Należności przedawnione odpisywano z opóźnieniem

W siedmiu z 11 urzędów[28] nieterminowo odpisywano przedawnione należności z tytułu nałożonych grzywien (większość z kontrolowanych jednostek przyjęła zasadę dokonywania odpisów w cyklach comiesięcznych). W konsekwencji, sprawozdania roczne i kwartalne z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S w sześciu urzędach[29], prezentowały zawyżone kwoty należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto. W pozostałych czterech urzędach należności odpisywano terminowo lub w oparciu o przyjęte w polityce rachunkowości uproszczenia odpisów dokonywano z mniejszą częstotliwością. W świetle określonych w polityce rachunkowości progów istotności, nie miało to negatywnego wpływu na rzetelność sprawozdań budżetowych. Stwierdzona w wyniku kontroli kwota należności niezasadnie wykazywana w sprawozdaniach budżetowych wyniosła 208,6 tys. zł. Łączna kwota należności przedawnionych w objętym kontrolą okresie przekroczyła 13 mln zł. [str. 51–54]

[26] UM Kielce, UM w Białymstoku, UM w Łomży, UMiG Piaseczno.

[27] Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.

[28] W statystyce nie uwzględniono UM w Ożarowie, w którym w księgach rachunkowych nie ujmowano należności z tytułu nałożonych grzywien, zatem nie wystąpiła konieczność odpisania tych, które uległy przedawnieniu.

[29] Z wyłączeniem Urzędu m.st. Warszawy.

Tylko w nielicznych jednostkach dostrzeżono problem bezskutecznej egzekucji w stosunku do stałej grupy dłużników

Tylko w dwóch jednostkach dostrzeżono problem braku możliwości wyegzekwowania należności od pewnej stałej grupy dłużników, wobec których postępowania egzekucyjne dotąd okazywały się bezskuteczne. W takiej sytuacji odstępowano od dalszego nakładania mandatów karnych i kierowano wniosek o ukaranie do sądu, przedstawiając obszernie dotychczasowe okoliczności. W pozostałych urzędach uznano, że nie leży to w kompetencjach prezydenta lub burmistrza, albo z powodu niskich kwot należności godzono się z tym, że nie zostaną wyegzekwowane, gdyż podejmowanie jakichkolwiek działań uznano za ekonomicznie nieuzasadnione. [str. 55–56]

Działalność straży poza obszarem zainteresowań audytu i kontroli wewnętrznej

Działalność straży tylko w nielicznych jednostkach (w dwóch) była przedmiotem kontroli prezydenta lub burmistrza. W żadnej jednostce obszaru związanego z działalnością straży nie objęto audytem. W jednym urzędzie kontrolowano prawidłowość i skuteczność działań windykacyjnych, nie stwierdzając jednak istotnych nieprawidłowości. Mogło to wynikać z faktu rozdzielenia kompetencji nadzorczych nad strażami miejskimi pomiędzy dwa organy, gdyż nadzór merytoryczny nad działalnością straży sprawował właściwy wojewoda. W 1/4 urzędów nadzór w ramach funkcjonującego systemu kontroli zarządczej w objętych kontrolą obszarach nie był sprawowany prawidłowo. [str. 57–60]

Nadzór merytoryczny wojewody nie zawsze był wystarczający

We wszystkich 12 skontrolowanych strażach, właściwi komendanci wojewódzcy Policji oraz Komendant Stołeczny Policji prowadzili kontrole w ramach merytorycznego nadzoru wojewody. Cykliczność tych kontroli została zakłócona w 2020 r. wystąpieniem epidemii COVID-19. W 2021 r. prowadzono je już systematycznie. 2021 r. prowadzono je już systematycznie. Nie wykazywały one istotnych nieprawidłowości. Przedmiotem kontroli wojewody nie była dotąd prawidłowość wydawania funkcjonariuszom upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Tymczasem, w jednej ze skontrolowanych straży stwierdzono, że upoważnienie zawierało nieprawidłową formułę[30], zaś w 42% badanych jednostek – iż zostało opatrzone pieczęcią urzędową, do posługiwania się którą straże miejskie nie były uprawnione lub nie opatrzono ich żadną pieczęcią urzędową, mimo takiego obowiązku. Analizując kwestie nadzoru wojewody, NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 56a k.p.w., jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 27, osobie, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, przysługuje zażalenie do organu nadrzędnego na niewniesienie wniosku o ukaranie. Żaden przepis nie wskazuje jednak o jaki organ chodzi. Powyższe potwierdza sytuacja, w której jeden z komendantów straży bezskutecznie wnosił o uregulowanie tej kwestii. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w korespondencji wskazał, że zażalenie rozpatrzyć powinien wojewoda (na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o strażach), jednak właściwy wojewoda odmówił rozpatrzenia zażalenia, uznając, że nie jest organem nadrzędnym w rozumieniu przepisów k.p.w. [str. 60–62]

[30] W upoważnieniach wydawanych przez Komendanta Straży Miejskiej w Białymstoku na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, stanowiącego, że to komendant straży gminnej wydaje upoważnienia strażnikom zawierano formułę: *Prezydent Miasta Białegostoku upoważnia.*

Dobra współpraca i prawidłowo prowadzone postępowania egzekucyjne

W urzędach miast, w których wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym współpraca i wymiana informacji pomiędzy wierzycielem a organem egzekucyjnym przebiegała sprawniej. Rozdział zadań był precyzyjny, a efekty prowadzonych działań podlegały monitorowaniu. Gminny organ egzekucyjny prawidłowo prowadził postępowania, poszukując informacji o posiadanych źródłach dochodu i majątku dłużnika oraz podejmował od jednej do siedmiu czynności egzekucyjnych. [str. 62–63]

Niekonsekwencja nowych regulacji

Nowe regulacje prawne dotyczące terminu przedawnienia kosztów upomnień i kosztów egzekucyjnych[31] charakteryzują się niekonsekwencją. Aktualnie, organy egzekucyjne obowiązane są do dochodzenia należności z tytułu tych kosztów po przedawnieniu należności[32]. Średni koszt egzekucyjny przypadający na jeden tytuł we wszystkich 12 urzędach, w latach 2019–2021 wynosił odpowiednio 11,44 zł; 17,58 zł i 98,27 zł. Najniższy średni koszt egzekucyjny wygenerowany w poszczególnych urzędach wynosił nawet 4,60 zł w 2019 r.; 5,01 zł w 2020 i 49,74 zł w 2021 r. W konsekwencji, z jednej strony ustawodawca z dniem 20 lutego 2021 r. dopuścił możliwość niewystawiania tytułu egzekucyjnego dla należności nieprzekraczającej 10-krotności kosztów upomnienia (tj. 116 zł do 12 października 2021 r., a od 13 października – 160 zł)[33], ale z drugiej strony istnieje obowiązek prowadzenia egzekucji w stosunku do niewielkich kwot kosztów upomnień i kosztów egzekucyjnych. Wydłużeniu uległ też termin, w którym należność ta powinna być dochodzona, gdyż przedawnia się z upływem trzech lat od końca roku kalendarzowego, w którym wygasła należność z tytułu nałożonej grzywny[34]. [str. 64–66]

Problemy we wdrożeniu elektronicznej wysyłki tytułów wykonawczych

W większości skontrolowanych urzędów (70%) wystąpił problem z realizacją wprowadzonego od 1 lipca 2021 r. obowiązku elektronicznego wysyłania tytułów wykonawczych[35]. Sytuacja taka miała miejsce w trzech z pięciu urzędów przekazujących tytuł wykonawczy do własnej komórki egzekucyjnej oraz w siedmiu z 10 urzędów, zobowiązanych do przesyłania tytułów drogą elektroniczną do naczelników urzędów skarbowych. Najczęściej zgłaszaną przyczyną był problem z dostosowaniem własnych systemów informatycznych. W dwóch urzędach, możliwość elektronicznej wysyłki tytułów pojawiła się dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w lutym 2022 r. [str. 66–68]

Zróżnicowana jakość współpracy wierzyciela z organem egzekucyjnym

Z ustaleń kontroli, potwierdzonych informacjami przesłanymi przez naczelników urzędów skarbowych, wynika, że wierzyciel jedynie sporadycznie przekazywał informację o posiadanym przez dłużnika majątku. Z obowiązku niezwłocznego informowania naczelnika urzędu skarbowego o przedawnieniu należności, wywiązywał się natomiast co trzeci wierzyciel. W konsekwencji, egzekucja mogła być prowadzona nawet w stosunku

[31] Wprowadzone nowelizacją uope z 4 lipca 2019 r. od 20 lutego 2021 r.

[32] Art. 64ba uope.

[33] Art. 6 § 1 uope.

[34] Art. 65a § 1 uope.

[35] Obowiązek ten wynikał z art. 26 § 1c uope, przy czym zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego (Dz. Urz. Min. Fin., Fund. i Pol. Reg. poz. 25, ze zm.), termin uruchomienia systemu teleinformatycznego przesunięto na 1 lipca 2021 r.

do zaległości przedawnionych. Czterech wierzycieli (1/3) uznało, że wystarczające będzie wskazanie w tytule tzw. daty końca egzekucji – trzy lata od daty wystawienia mandatu. To jednak oznaczało ryzyko przedwczesnego zakończenia egzekucji, gdyż data nie uwzględniała okresu zawieszenia terminów wprowadzonego w związku ze stanem epidemii COVID-19. Jedynie w sytuacji gdy organ egzekucyjny był jednocześnie wierzycielem, informacje między komórką windykacyjną a egzekucyjną przekazywano na bieżąco i bez zakłóceń. [str. 68–69]

Umorzenie postępowań egzekucyjnych (z powodu bezskutecznej egzekucji) a dalsze poszukiwanie majątku

W pięciu urzędach wskazano, że po umorzeniu postępowania egzekucyjnego przez naczelnika urzędu skarbowego z powodu bezskuteczności egzekucji nadal poszukuje się majątku dłużnika, w tym w jednym, że w pierwszej kolejności analizie podlega zasadność podejmowania dalszych kroków. Jednak w dwóch urzędach przyznano, że zaległości te raczej nie podlegają już monitorowaniu i oczekuje się na ich przedawnienie. Wskazywano, że są to niewielkie kwoty, a dalsze poszukiwania majątku wiązałoby się z kosztami przekraczającymi wartość samej należności. [str. 69–70]

Istotny wzrost kosztów egzekucyjnych od 20 lutego 2021 r., którymi obciążany będzie wierzyciel

W czterech urzędach, na rzecz których egzekucję w całości prowadzili naczelnicy urzędów skarbowych możliwe było ustalenie wysokości kosztów, którymi obciążony został wierzyciel po umorzeniu postępowania z powodu bezskuteczności egzekucji. Koszty przypadające na jeden tytuł wynosiły średnio od 0,45 zł do 27,17 zł. NIK zwraca jednak uwagę, że od 20 lutego 2021 r., zgodnie z art. 64 uope, znacznemu wzrostowi uległy koszty egzekucyjne. Aktualnie, w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji po jej wszczęciu, wierzyciel obciążony zostanie co najmniej kwotą 100 zł za jeden tytuł. Koszt ten często przekraczać będzie kwotę samej należności z tytułu grzywny. Wierzyciel zaś, z dużym prawdopodobieństwem, nie odzyska wydatków poniesionych z budżetu gminy. [str. 70–71]

Nowe przepisy nie usprawniły systemu poboru i egzekucji grzywien

Nowelizacja uope, która weszła w życie 20 lutego 2021 r. nie usprawniła systemu poboru i egzekucji grzywien. Znaczne podwyższenie kosztów egzekucyjnych miało zachęcić dłużników do dobrowolnego regulowania zobowiązań, a wierzycieli do wykorzystywania w większym zakresie egzekucji miękkiej. Miało to wpłynąć na zmniejszenie napływających do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych obejmujących kwoty nieprzekraczające 10-krotności kosztów upomnienia. Wprowadzone rozwiązania nie uwzględniły jednak specyfiki należności, jaką jest grzywna nakładana w drodze mandatu karnego. Przepisy określające minimalną i maksymalną wysokość grzywny za wykroczenia określone w Kodeksie wykroczeń stosowanym przez straże nie uległy dotąd zmianie – kwoty nakładanych mandatów są niskie (nawet 30 zł), zwłaszcza w relacji do aktualnej wysokości kosztów egzekucyjnych. Urzędy nie korzystały z wprowadzonej możliwości niewystawiania upomnienia oraz tytułu wykonawczego dla kwot nieprzekraczających 10-krotności kosztów upomnienia. Preferowano podejmowanie próby wyegzekwowania nawet niewielkich

kwot ze względu na krótki okres przedawnienia i brak możliwości przerwania biegu tego terminu, uznając, że im dłużej trwa postępowania egzekucyjne, tym szanse na wyegzekwowanie należności są większe.
[str. 64–66, 70–71]

Niezadawalająca skuteczność egzekucji

Skuteczność egzekucji grzywien była wyższa w sytuacji, gdy wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym. Jednak liczba tytułów zamkniętych z powodu wyegzekwowania[36] spadała z każdym kolejnymi rokiem, mimo że liczba tytułów i kwoty nimi objęte zmniejszyły się w 2021 r. w stosunku do 2019 r. w czterech z pięciu skontrolowanych urzędów. Wskaźnik liczby tytułów zamkniętych z powodu umorzenia do liczby skierowanych do egzekucji w tych urzędach wynosił od 6% do nawet 80%. Najczęstszą przyczyną umorzeń były przedawnienia – sprawy te stanowiły od 23% ogółu umorzonych do nawet 96%. Egzekucja należności w pięciu urzędach miast prowadzona przez gminny organ egzekucyjny, z uwzględnieniem części tytułów skierowanych do naczelników urzędów skarbowych wynosiła od 13% (w Urzędzie Miasta Kielce) do 65% (w Urzędzie Miasta Bydgoszczy). Skuteczność egzekucji prowadzonej wyłącznie przez naczelników urzędów skarbowych na rzecz prezydentów i burmistrzów miast wynosiła maksymalnie 42%, jednak w trzech z pięciu urzędów nie wyegzekwowano w całości ani jednej należności. [str. 71–74]

[36] Wygenerowanie tych danych możliwe było w czterech z pięciu urzędów obsługujących gminny organ egzekucyjny.

4. WNIOSKI

Wnioski *de lege ferenda*

Mając na uwadze wyniki kontroli, wskazujące na potrzebę zapewnienia przejrzystości działań strażników gminnych (miejskich), wskazania organu nadrzędnego nad strażą w rozumieniu przepisów k.p.w. oraz zmodyfikowania zasad egzekwowania należności z tytułu mandatów nakładanych przez straże gminne, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań mających na celu zmianę obowiązujących regulacji prawnych poprzez:

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

1) wprowadzenie obowiązku dokumentowania przez strażników okoliczności, które przemawiały za zastosowaniem środków oddziaływania wychowawczego;

2) wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na niewniesienie przez straż gminną (miejską) wniosku o ukaranie do sądu, składanego na podstawie art. 56a Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia;

Minister Finansów

1) wprowadzenie rozwiązań, które spowodują, że koszty procesu egzekwowania należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego nie będą przekraczały kwoty samej należności możliwej do odzyskania już w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Wojewodowie

Ponadto NIK wnosi o podjęcie przez wojewodów działań informacyjnych w celu wyeliminowania stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczących stosowania pieczęci na upoważnieniach do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydawanych strażnikom, a także uwzględnienie tego zagadnienia w działalności nadzorczej wykonywanej na podstawie art. 9 ust. 2 i 3 ustawy o strażach.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Straże miejskie (gminne)

Straż Miejska jest samorządową umundurowaną formacją, powołaną do ochrony porządku publicznego na terenie gminy. Spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności praw obywateli. Kontrolą objęto 12 jednostek straży, które funkcjonowały jako jednostki organizacyjne miast lub komórki organizacyjne będące w strukturach urzędów miast. Większość straży gminnych funkcjonowała w systemie całodobowym, a przy ujawnianiu wykroczeń wykorzystywano system monitoringu miejskiego. Strażnicy są wyposażeni w szereg uprawnień, w tym m.in. do udzielania pouczeń, legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach, ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia ich do najbliższej jednostki policji, nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia, dokonywania czynności sprawdzających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych. Kontrola wykazała, że nie we wszystkich skontrolowanych strażach funkcjonariusze mieli prawidłowe upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. We wszystkich skontrolowanych strażach funkcjonariusze nie dokumentowali lub nierzetelnie dokumentowali okoliczności popełnienia wykroczenia, które w ich ocenie uzasadniały zastosowanie pouczenia. Funkcjonariusze nie zawsze prawidłowo wypełniali formularze nakładanych mandatów karnych, gdyż nie zawierali w nich wszystkich obligatoryjnych elementów.

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

Różne formy organizacji straży miejskich

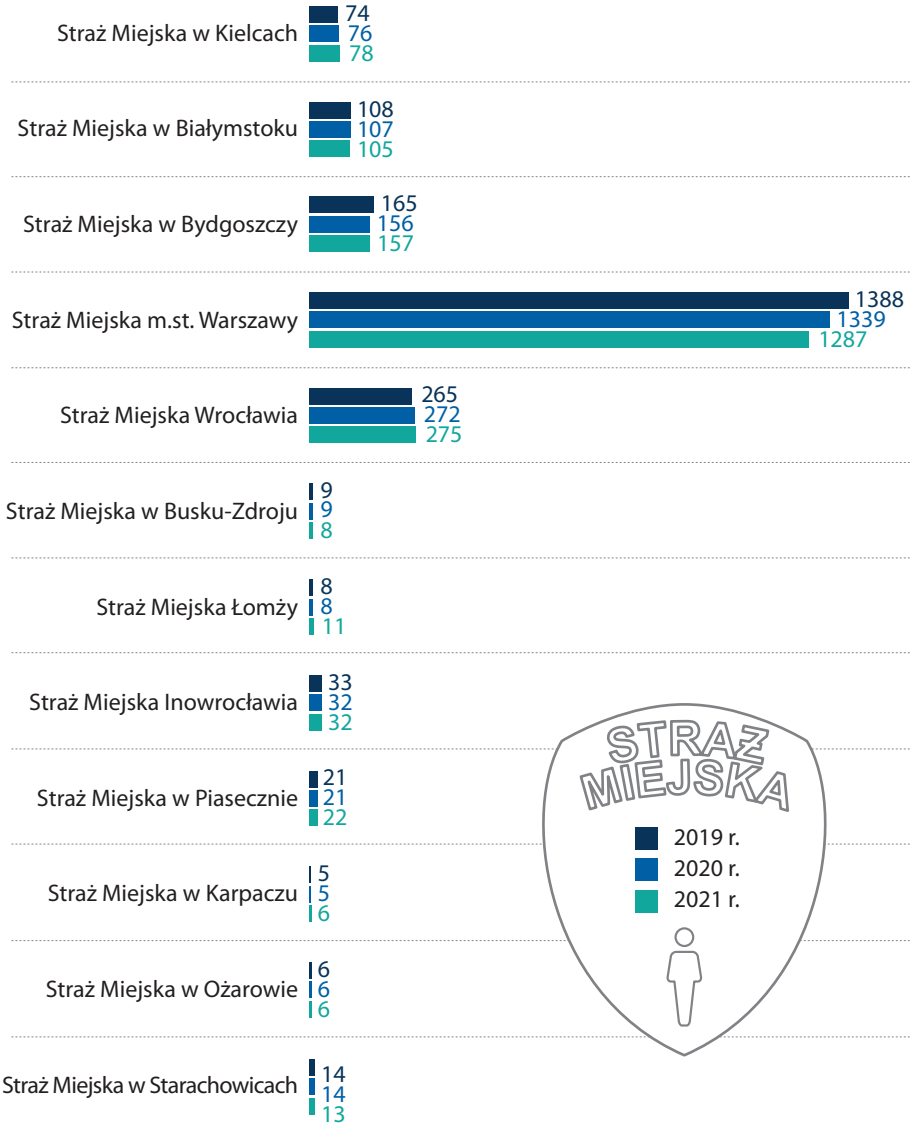
Spośród 12 skontrolowanych straży, pięć to jednostki organizacyjne miast[37], a siedem funkcjonowało jako komórki organizacyjne będące w strukturach urzędów miast[38]. Osiem straży funkcjonowało w systemie całodobowym przez wszystkie dni tygodnia, jedna – całodobowo od poniedziałku do piątku, a pozostałe – na ogół od poniedziałku do piątku w wybranych godzinach.

Średnioroczna liczba strażników zatrudnionych w jednostkach objętych kontrolą w latach 2019–2021 była zróżnicowana i wynosiła od pięciu strażników w 2019 r. i 2020 r. (Straż Miejska w Karpaczu) do 1388 strażników w 2019 r. (Straż Miejska m.st. Warszawy).

[37] Straż miejska w: Kielcach, Białymstoku, Bydgoszczy, Warszawie, Wrocławiu.

[38] Straż miejska w: Busku-Zdroju, Łomży, Inowrocławiu, Piasecznie, Karpaczu, Ożarowie, Starachowicach.

Infografika nr 4
Zatrudnienie w kontrolowanych strażach w latach 2019–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wydatki ponoszone na funkcjonowanie straży

Zróżnicowany był także poziom wydatków ponoszonych na funkcjonowanie straży. Niemniej jednak we wszystkich skontrolowanych jednostkach największą część wydatków stanowiły wynagrodzenia i ich pochodne (średnio w latach 2019–2021 – 82,5%). Pozostałe wydatki związane były m.in. z zakupem paliwa, umundurowania, posiłkami regeneracyjnymi, naprawą i badaniami technicznymi samochodów służbowych, odpisami na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, inwestycjami.

Wydatki w przeliczeniu na jednego strażnika w poszczególnych latach 2019–2021 (w oparciu o średnią roczną liczbę zatrudnionych strażników) kształtowały się na poziomie od 76 tys. zł[39] do ponad 180 tys. zł[40].

[39] Straż Miejska w Busku-Zdroju w 2019 r. i Straż Miejska w Karpaczu w 2020 r.

[40] Straż Miejska w Piasecznie w 2019 r. i 2020 r.

Infografika nr 5
Kwota wydatków w przeliczeniu na jednego strażnika w latach 2019–2021 (w tys. zł)

2019 r.
2020 r.
2021 r.

Straż Miejska w Kielcach	111,7	119,4	117,5
Straż Miejska w Białymstoku	105,3	104,2	117,0
Straż Miejska w Bydgoszczy	93,8	98,1	105,1
Straż Miejska m.st. Warszawy	130,6	131,2	139,4
Straż Miejska Wrocławia	111,3	108,7	106,0
Straż Miejska w Busku-Zdroju	76,1	78,6	86,1
Straż Miejska Łomży	89,3	95,4	119,6
Straż Miejska Inowrocławia	84,8	93,0	88,4
Straż Miejska w Piasecznie	184,4	186,7	178,9
Straż Miejska w Karpaczu	92,1	76,6	129,6
Straż Miejska w Ożarowie	79,0	86,7	47,0 (na 30 czerwca)
Straż Miejska w Starachowicach	78,0	86,4	47,9 (na 30 czerwca)

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Również wskaźnik kwoty wydatkowanej w przeliczeniu na ujawnienie jednego wykroczenia w poszczególnych latach 2019–2021 był bardzo zróżnicowany i oscylował w przedziale od 300 zł[41] do 8 tys. zł[42].

[41] Straż Miejska w Busku-Zdroju w 2019 r. i 2020 r.

[42] Straż Miejska w Ożarowie.

Nie wszystkim strażnikom nakładającym grzywny w drodze mandatu karnego wydano prawidłowe upoważnienia

Strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o strażach, a zasady wydawania upoważnień i zakres danych w nich zawartych reguluje § 3 i 4 rozporządzenia w sprawie wykroczeń. Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, upoważnienia takie wydaje strażnikom komendant straży gminnej, a w strażach umiejscowionych w strukturze urzędu gminy – właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta) na imienny wniosek komendanta straży gminnej. Stosownie do § 3 ust. 1a rozporządzenia, upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego komendantom straży gminnych wydaje, na imienny wniosek komendanta straży, właściwy wójt (burmistrz, prezydent miasta). W § 4 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia wskazano jakie elementy powinno zawierać upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Upoważnienie powinno być podpisane przez organ, który je wydał oraz opatrzone odciskiem pieczęci urzędowej. Nieprawidłowości związane z upoważnieniami, w tym również ze stosowaniem pieczęci urzędowej, stwierdzono w sześciu z 12 skontrolowanych straży. Uchybienia te nie powodowały nieważności tych upoważnień.

Przykład

W 19 z 20 zbadanych upoważnień do nakładania mandatów karnych udzielonych strażnikom **Straży Miejskiej w Białymstoku**, Komendant Straży Miejskiej błędnie podał, że „Prezydent Miasta Białegostoku Upoważnia". Nie odpowiadało to stanowi faktycznemu, gdyż Komendant wystawiał (podpisywał) upoważnienia nie na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Miasta, a na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, stanowiącego, że to komendant straży gminnej wydaje upoważnienia strażnikom.

Nieprawidłowe stosowanie pieczęci urzędowych na upoważnieniach do nakładania mandatów

W skontrolowanych jednostkach stwierdzono zróżnicowane praktyki dotyczące stosowania pieczęci urzędowej na upoważnieniach do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydawanych przez komendantów straży gminnych (miejskich). Należy zauważyć, że w art. 16c ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych[43] (dalej: ustawa o godle) zdefiniowano, że urzędową pieczęcią jest metalowa, tłoczona pieczęć okrągła zawierająca pośrodku wizerunek orła ustalony dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, a w otoku napis odpowiadający nazwie podmiotu uprawnionego do używania urzędowej pieczęci. Zgodnie z art. 16c ust. 2, urzędową pieczęcią gminy, powiatu, samorządu województwa lub związku jednostek samorządu terytorialnego może być również pieczęć, o której mowa w ust. 1, zawierająca pośrodku, zamiast wizerunku orła ustalonego dla godła Rzeczypospolitej Polskiej, odpowiednio herb gminy, powiatu lub województwa. Odcisk pieczęci z herbem nie może być umieszczany na dokumentach urzędowych w sprawach z zakresu administracji rządowej. Stosownie do art. 16c ust. 3 ww. ustawy, urzędowej pieczęci używają podmioty, o których mowa w art. 2a. W art. 2a ustawy o godle wskazano katalog podmiotów używających wizerunku orła ustalonego dla godła. Zgodnie z art. 2a pkt 13, wizerunku orła ustalonego dla godła używają inne podmioty, jeżeli przepisy szczególne uprawniają je do używania wizerunku orła.

[43] Dz. U. z 2019 r. poz. 1509, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wśród skontrolowanych jednostek stwierdzono różne praktyki dotyczące używania pieczęci urzędowych na upoważnieniach, np.:

- upoważnienia nie zostały opatrzone żadną pieczęcią urzędową – Straż Miejska m.st. Warszawy, Straż Miejska w Piasecznie (stan nieprawidłowy);
- upoważnienia zostały opatrzone pieczęcią prezydenta miasta (z herbem miasta) – Straż Miejska w Białymstoku;
- upoważnienia zostały opatrzone okrągłą pieczątką z herbem miasta i z nazwą jednostki (straży miejskiej) w otoku. Pieczęć została opisana jako urzędowa – Straż Miejska w Kielcach (stan nieprawidłowy);
- upoważnienia zostały opatrzone pieczęcią urzędową z godłem i nazwą jednostki w otoku (straż miejska) – Straż Miejska Wrocławia (stan nieprawidłowy).

Przykłady

W **Straży Miejskiej w Kielcach** stwierdzono nieprawidłowość polegającą na opatrywaniu przez komendantów upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego wydawanych strażnikom pieczęcią, do której Straż Miejska nie była uprawniona. W miejscu przeznaczonym na pieczęć urzędową przystawiano okrągłą pieczęć, zawierającą pośrodku herb miasta Kielce, a w otoku napis Straż Miejska w Kielcach. Z wyjaśnień p.o. Komendanta wynika, że pieczęcią tą opatrywano wszystkie upoważnienia. Było to niezgodne z art. 16c ust. 1 i 3 ustawy o godle.

W **Straży Miejskiej m.st. Warszawy** stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopatrzeniu pieczęcią urzędową wydanych strażnikom przez Komendanta upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń.

Na upoważnieniach do nakładania grzywien wydawanych przez Komendanta strażnikom **Straży Miejskiej Wrocławia** zamiast pieczęci urzędowej gminy (zgodnie z wymogami § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń), widniał odcisk okrągłej pieczęci z orłem, zawierającej w otoku napis „Straż Miejska Wrocławia". Powyższa praktyka była niezgodna z art. 16c ust. 1 i 3 ustawy o godle.

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje od 13 wojewodów[44], na temat m.in. stosowania pieczęci urzędowych na upoważnieniach do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w poszczególnych strażach miejskich (gminnych). Przekazane informacje wskazują, że w strażach miejskich/gminnych funkcjonujących na terenie województw lubuskiego i podlaskiego stosowano prawidłowe pieczęcie urzędowe na upoważnieniach. W pozostałych województwach funkcjonowała, podobnie jak w jednostkach objętych kontrolą, różna praktyka w zakresie stosowania pieczęci urzędowych na upoważnieniach. Odsetek straży, w których upoważnienia te nie były opatrzone pieczęcią urzędową lub były opatrzone niewłaściwą pieczęcią, wynosił od 16% (woj. opolskie) do 58% (woj. małopolskie).

[44] Informacji na ten temat nie mieli wojewodowie: Kujawsko-Pomorski, Warmińsko-Mazurski i Wielkopolski.

Zróżnicowany sposób reakcji na wykroczenia

Sposób reakcji strażników na wykroczenia był zróżnicowany:

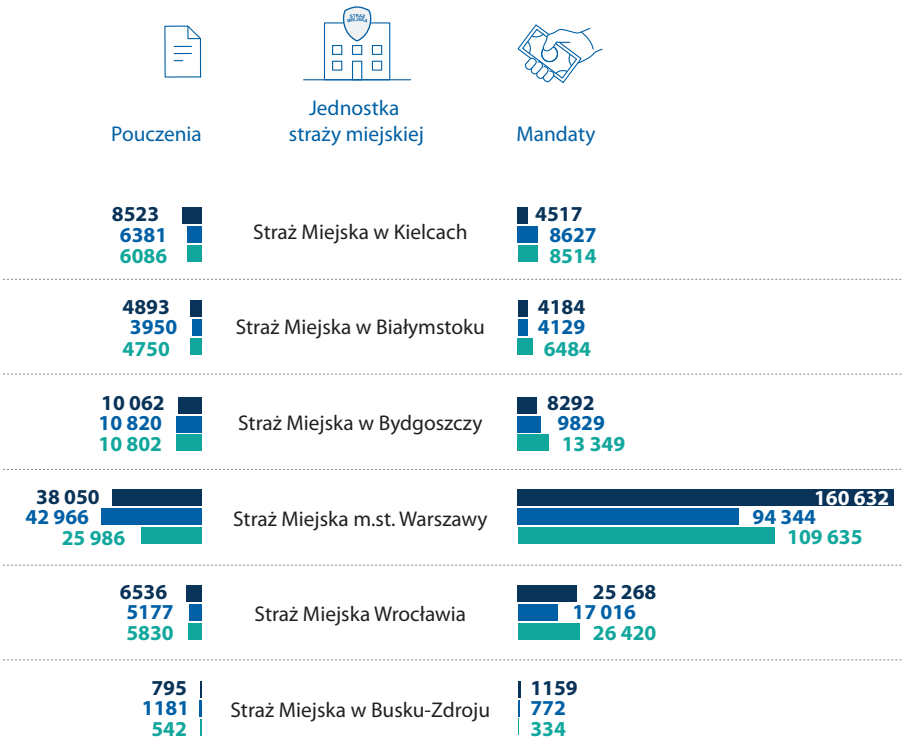
– w 2019 r. na terenie ośmiu[45] z 12 objętych kontrolą gmin dominowały pouczenia. Ich procentowy udział w relacji do ogółu spraw, w których udzielono pouczenia, ukarano sprawcę grzywną w formie mandatu karnego lub skierowano wniosek do sądu wynosił od 47,6% (Białystok) do 90% (Ożarów);

– w 2020 r. na obszarze sześciu gmin częściej stosowano pouczenia (Bydgoszcz, Busko-Zdrój, Łomża, Piaseczno, Ożarów, Starachowice), na terenie pozostałych sześciu więcej nałożono grzywien w drodze mandatu karnego (Kielce, Białystok, Warszawa, Wrocław, Inowrocław, Karpacz);

– w 2021 r. , podobnie jak w roku poprzednim – na obszarze sześciu gmin częściej stosowano pouczenia (Busko-Zdrój, Łomża, Inowrocław, Piaseczno, Ożarów, Starachowice), na terenie pozostałych sześciu – nakładano grzywny w drodze mandatu karnego (Kielce, Białystok, Bydgoszcz, Warszawa, Wrocław, Karpacz).

W czterech strażach (w Łomży, Piasecznie, Ożarowie, Starachowicach) w całym okresie objętym kontrolą dominującą reakcją strażników na wykroczenia było udzielanie pouczeń, zaś w trzech (w Warszawie, Wrocławiu, Karpaczu) przeważały grzywny w formie mandatu karnego.

Infografika nr 6
Liczba nałożonych mandatów i zastosowanych pouczeń w latach 2019–2021 w kontrolowanych jednostkach



[45] Kielce, Białystok, Bydgoszcz, Łomża, Inowrocław, Piaseczno, Ożarów, Starachowice.

692 937 735	Straż Miejska Łomży	153 338 462
2363 1087 2199	Straż Miejska Inowrocławia	1579 1156 1849
3535 2429 3782	Straż Miejska w Piasecznie	1921 1552 2144
145 109 94	Straż Miejska w Karpaczu	523 545 451
198 111 25 (na 30 czerwca)	Straż Miejska w Ożarowie	22 11 10 (na 30 czerwca)
1676 1667 596 (na 30 czerwca)	Straż Miejska w Starachowicach	304 288 94 (na 30 czerwca)

2019 r. 2020 r. 2021 r.

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wnioski o ukaranie

Wnoszenie przez straże wniosków o ukaranie do sądu nie było częstą formą reakcji na stwierdzone wykroczenia. Środek ten, co do zasady może być stosowany przez straże, gdy: (1) sprawca wykroczenia odmówił przyjęcia mandatu karnego, a prowadzone czynności wyjaśniające dały podstawę do skierowania do sądu wniosku o ukaranie; (2) sprawca wykroczenia nie uiścił w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym również; (3) istnieje konieczność obligatoryjnego orzeczenia przez sąd środka karnego; (4) zachodzą okoliczności przemawiające za wymierzeniem sprawcy wykroczenia surowszej grzywny, niż to jest dopuszczalne w postępowaniu mandatowym lub innego rodzaju kary albo za orzeczeniem środka karnego. Wśród skontrolowanych jednostek stosunkowo często z wnioskami o ukaranie do sądu występowała Straż Miejska w Busku-Zdroju (13,8% w 2021 r. w odniesieniu do nałożonych mandatów i pouczeń).

Przykład

Zdaniem **Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój** oraz **Komendanta Straży Miejskiej**, stosowanie wniosków o ukaranie do sądu jest skuteczną formą reakcji na wykroczenie. Ich zdaniem, postępowanie mandatowe było wielokrotnie prowadzone wobec tych samych osób, które nie uiszczały grzywien, a tym samym unikały odpowiedzialności.

Brak ewidencji innych środków oddziaływania wychowawczego

W strażach w Kielcach, Bydgoszczy, Warszawie, Busku-Zdroju, Łomży i Piasecznie stosowano także inne środki oddziaływania wychowawczego, tj. zwrócenie uwagi, ostrzeżenie oraz inne środki.

Przykład

Stosowane przez strażników **Straży Miejskiej m.st. Warszawy** wobec sprawców wykroczeń pozostałe środki oddziaływania wychowawczego obejmowały: polecenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie i inne środki oddziaływania wychowawczego (art. 41 k.w.). W latach 2019–2021 2019–2021 ich liczba kształtowała się następująco:

– w 2019 r. na 30 587 zastosowanych pozostałych środków: 10 886 (35,6%) stanowiły polecenia, 1323 (4,3%) zwrócenie uwagi, 18 378 (60,1%) ostrzeżenia;
– w 2020 r. na 24 941 zastosowanych pozostałych środków: 12 971 (52%) stanowiły polecenia, 3754 (15%) zwrócenie uwagi, 8119 (32,6%) ostrzeżenia i 97 (0,4%) pouczenia o zasadach w ramach akcji „Senior";
– w 2021 r. na 47 804 zastosowanych pozostałych środków 18 496 (38,7%) stanowiły polecenia, 12 060 (25,2%) zwrócenie uwagi, 17 233 (36%) ostrzeżenia i 15 (0,1%) pouczenia o zasadach w ramach akcji „Senior".

Dane o liczbie zastosowania środków nie były jednak ewidencjonowane i analizowane przez wszystkie z tych jednostek. Wynikało to przede wszystkim z tego, że prowadzona na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *Ewidencja etatów, wyposażenia oraz wyników działań Straży* uwzględniała jedynie pouczenia. Ponadto komendanci kontrolowanych jednostek zwracali uwagę na trudności interpretacyjne dotyczące art. 41 k.w.

Przykłady

Zdaniem Komendanta **Straży Miejskiej m.st. Warszawy**, ustawodawca nie określił kryteriów ani przesłanek stosowania poszczególnych środków oddziaływania wychowawczego, a środki te są pewnymi synonimami i nie ma między nimi istotniejszych różnic, jak też nie ma różnic odnośnie skutków ich zastosowania.

Również zdaniem Komendanta **Straży Miejskiej w Inowrocławiu**, środki te są synonimami, co do których można mieć wątpliwości, czym różnią się między sobą. Komendant wyjaśnił ponadto: *funkcjonariusze straży, co do zasady stosują pouczenia, gdyż wydaje się, że jest to pojęcie najszersze, które wskazuje na to, jakie wykroczenie zostało w danej chwili ujawnione, dlaczego funkcjonariusz odstąpił od ukarania grzywną na rzecz środka oddziaływania wychowawczego oraz zawiera swoistą przestrogę, że kolejne takie zachowanie sprawcy może w przyszłości skutkować ukaraniem go mandatem karnym. Jednocześnie w niektórych przypadkach stosowano zawiadomienie zakładu pracy lub organizacji społecznej, której członkiem był sprawca wykroczenia. W przeszłości w straży stosowano zawiadomienie o wykroczeniu szkoły sprawcy, a także w przypadku osób pomiędzy 17 a 18 rokiem życia, mogących odpowiadać za wykroczenia, ale pozostających pod władzą rodzicielską, poinformowanie o ich zachowaniu rodziców lub opiekunów.*

Nieliczne straże wdrożyły procedury dotyczące postępowania podczas ujawniania wykroczeń

W uregulowaniach wewnętrznych przyjętych w straży w Kielcach, Białymstoku, Busku-Zdroju i Starachowicach określono zasady postępowania podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców przewidzianych prawem środków, a przede wszystkim sposoby ich dokumentowania, czynności postępowania mandatowego lub związane z wnoszeniem wniosków o ukaranie do sądu i nakładaniem grzywien.

Przykład

W obowiązującym zarządzeniu **Komendanta Straży Miejskiej w Kielcach** wskazano, że *w przypadku zastosowania środków oddziaływania wychowawczego (takich jak pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie i in.), strażnik jest bezwzględnie zobowiązany do wylegitymowania osoby oraz do zapisania w notatniku służbowym oraz w systemie wspomagania dowodzenia e-mandat danych osoby, której dotyczą, uzasadnienia ich zastosowania oraz podania powodów odstąpienia od nałożenia mandatu karnego bądź skierowania wniosku do sądu o ukaranie*.

W **Straży Miejskiej w Białymstoku** wdrożono „Instrukcję postępowania w sprawach o wykroczenia w Straży Miejskiej w Białymstoku". Określała ona m.in. czynności w związku z ujawnianiem wykroczenia, okoliczności i sposoby dokumentowania środków oddziaływania wychowawczego, zasady dotyczące postępowania mandatowego, czynności wyjaśniających oraz wniosków o ukaranie do sądu. Według instrukcji m.in.:

- decyzję o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego podejmuje według własnego uznania funkcjonariusz Straży Miejskiej bezpośrednio po ujawnieniu wykroczenia;
- zastosowanie pouczenia dotyczy sprawców, co do których zdaniem strażnika jest to wystarczające do wdrożenia poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego;
- okolicznościami uzasadniającymi zastosowanie wobec sprawcy pouczenia są przede wszystkim: przywrócenie stanu poprzedniego (np. uprzątnięcie wyrzuconych przez sprawcę przedmiotów zaśmiecających miejsce publiczne), naprawienie wyrządzonej szkody, przeproszenie pokrzywdzonego, zapewnienie ze strony sprawcy niepopełnienia w przyszłości podobnego czynu zabronionego, wykonanie zaniechanego obowiązku;
- pouczenia nie stosuje się w przypadku wykroczeń określonych w art. 28 k.w. oraz o charakterze chuligańskim;
- zastosowanie pouczenia funkcjonariusz Straży Miejskiej dokumentuje w notatniku służbowym po ujawnieniu wykroczenia;
- w przypadku nałożenia mandatu karnego funkcjonariusz zobowiązany jest do rzetelnego, kompletnego i czytelnego wypełnienia formularza ze wskazaniem m.in. zarzucanego wykroczenia (z podaniem kwalifikacji prawej czynu), wysokości grzywny oraz liczby punktów karnych (o ile przewiduje je taryfikator za dane wykroczenie).

W ocenie NIK, prawidłowe dokumentowanie okoliczności popełnienia wykroczenia, postawy sprawcy, jego reakcji i motywacji pozwala na potwierdzenie, że zastosowane pouczenie lub nałożona grzywna były adekwatną reakcją. Zapisy (np. w notatniku służbowym), w przypadku skargi, mogą stanowić materiał dowodowy i minimalizują ryzyko zarzutu uznaniowości postępowania oraz braku bezstronności.

Rejestr osób, wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego był prowadzony przez straże w Inowrocławiu, Karpaczu, Kielcach[46], Białymstoku, Wrocławiu i Piasecznie. Stosowane w tych strażach systemy informatyczne umożliwiały weryfikację, czy wobec konkretnej osoby były już stosowane środki oddziaływania wychowawczego. Nie zawsze jednak dane te były analizowane i wykorzystywane podczas interwencji.

Większość strażników podczas interwencji nie miała wiedzy, czy wobec sprawcy wykroczenia stosowano wcześniej środki oddziaływania wychowawczego

[46] Rejestr funkcjonował od 1 lipca 2020 r. w ramach wprowadzonego sytemu informatycznego. Nie zawierał danych sprzed tego okresu, które nie zostały zaimplementowane z poprzedniego systemu.

Przykłady

W opinii Komendanta **Straży Miejskiej w Kielcach**, prowadzenie takiej ewidencji sprawia, że w razie interwencji strażnik ma możliwość uznania, czy wcześniejsze zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego było skuteczne i skłoniło sprawcę do poszanowania prawa oraz zasad współżycia społecznego, co może stanowić podstawę do ukarania grzywną w formie mandatu karnego.

Każdy funkcjonariusz **Straży Miejskiej w Białymstoku** podczas patrolu miał za pomocą smartfona dostęp do bazy danych, w tym elektronicznego rejestru udzielonych pouczeń. Zdaniem komendanta dane te były wykorzystywane w procesie reakcji na ujawnione wykroczenie.

W **Straży Miejskiej Wrocławia** stosowanie środka oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia było odnotowywane w notatnikach służbowych interweniujących strażników miejskich, a ponadto w użytkowanym programie informatycznym. Rejestr ten, co do zasady, nie pozwalał na analizę okoliczności popełnienia wykroczenia, ponieważ nie zawierał informacji o przesłankach, w oparciu o które strażnik miejski podjął decyzję o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego. Program ten umożliwiał jedynie wyszukanie wszystkich interwencji podjętych wobec konkretnej osoby, przy czym konieczne było otworzenie każdego wpisu celem ustalenia, jak zakończyła się interwencja. Strażnicy miejscy w terenie nie mieli dostępu do tego rejestru. W konsekwencji nie było możliwości wykorzystania powyższych danych w trakcie interwencji, celem podjęcia decyzji o poprzestaniu na pouczeniu lub o nałożeniu mandatu karnego.

W niektórych strażach nie przeprowadzano specjalistycznych szkoleń dotyczących reakcji na wykroczenia

W ośmiu z 12 skontrolowanych straży, w okresie objętym kontrolą organizowano szkolenia związane z prawidłowym rozpoznaniem okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które zasługują lub nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego. W czterech z dwunastu skontrolowanych straży[47] nie przeprowadzano takich szkoleń, co wynikało m.in. z braku środków finansowych i wprowadzenia stanu epidemii. Niemniej jednak wszyscy pracujący strażnicy zostali przeszkoleni z zakresu tej tematyki w ramach szkolenia podstawowego, do odbycia którego są zobowiązani na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o strażach. Należy jednak zwrócić uwagę, że dłużej pracujący strażnicy odbyli je jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku.

Przykłady

W **Straży Miejskiej w Kielcach** w okresie objętym kontrolą zaplanowano i zrealizowano szkolenia dotyczące m.in. wybranych elementów i zagadnień z Kodeksu karnego, Kodeksu wykroczeń, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia i ich nowelizacji, zasad odpowiedzialności za wykroczenia, kar i środków oddziaływania wychowawczego, trybu nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym. W szkoleniu w 2020 r. uczestniczyło 74, a w 2021 r. – 54 strażników. Prowadząca szkolenie radca prawny wyjaśniła, że szkolenie to ma charakter przypominający i porządkujący wiedzę strażników, poszerzaną i uzupełnianą o nowelizacje prawa. Rozwiązywane są kazusy, kształtując w ten sposób prawidłową praktykę postępowania przy podejmowanych interwencjach.

W latach objętych kontrolą strażnicy **Straży Miejskiej w Starachowicach** ujawniający wykroczenia (udzielający pouczeń, nakładający grzywny) nie brali udziału w szkoleniach dotyczących prawidłowego rozpoznania okoliczności

[47] W Warszawie, Łomży, Inowrocławiu, Starachowicach.

popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia lub innego środka oddziaływania wychowawczego oraz dotyczących prowadzenia postępowań mandatowych. Pełniący oobowiązki Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił to m.in. ograniczonymi środkami finansowymi oraz sytuacją związaną z epidemią COVID-19. Dodał, że 2 grudnia 2021 r. zwrócił się z pisemną prośbą do Komendy Powiatowej Policji w Starachowicach o zorganizowanie szkolenia uzupełniającego dla funkcjonariuszy SM w zakresie prawidłowego rozpoznania okoliczności popełnienia wykroczenia.

Sposób reakcji na wykroczenia wynikał m.in. z dotychczasowego doświadczenia w pracy strażnika

Wszyscy strażnicy z objętych kontrolą jednostek, którzy udzielali wyjaśnień[48] potrafili wskazać od czego uzależniony jest sposób reakcji na wykroczenie oraz podawali, jakie ich zdaniem okoliczności nie zasługują na zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego. Ich postępowanie wynikało m.in. z dotychczasowego doświadczenia w pracy. Najczęściej strażnicy wskazywali, że sposób reakcji strażników miejskich na ujawnione wykroczenia jest uzależniony od okoliczności, wagi popełnionego czynu, zachowania sprawcy (np. agresja wobec strażników, złośliwość, działanie w celu osiągniecia korzyści, lekceważący stosunek do prawa, nagminne łamanie prawa), kolejne interwencje wobec tej samej osoby, brak kultury osobistej, działania celowe popełnione z premedytacją, okoliczności (np. groźny pies bez smyczy), brak przyznania się, okazania skruchy oraz brak wyjaśnień. Brane pod uwagę są również: stan rodzinny, majątkowy, wiek, niepełnosprawność, wiedza o przepisach prawa.

Przykłady

Odnosząc się do okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które nie zasługują na zastosowanie pouczenia, funkcjonariusze Straży Miejskiej wskazywali:

Funkcjonariusz **Straży Miejskiej w Białymstoku**: *Zachowanie sprawcy podczas interwencji polegające na wywyższaniu się, kwestionowaniu uprawnień i pracy funkcjonariuszy Straży. W sytuacji, gdy sprawca straszy, zachowuje się opryskliwie nakładam mandat karny. W przypadku ponownego wykroczenia z tego samego przepisu prawa po sprawdzeniu, że sprawca już był pouczony stosuje zazwyczaj mandat karny w związku z tym, że nałożone wcześniej pouczenie nie doprowadziło do poprawy zachowania. Wpływ mają również okoliczności popełnionego wykroczenia w przypadku, np. gdy sprawca przywiózł chorą matkę lub ojca samochodem do mieszkania i zatrzymał się na zakazie nie stosuję mandatu karnego, a jedynie pouczenie. Inaczej wygląda sytuacja, gdy sprawca np. zaparkował samochód na miejscu dla osoby niepełnosprawnej bez wymaganych uprawnień i poszedł do sklepu po zakupy, przy tym jednocześnie tłumacząc się, że nie miał gdzie zaparkować samochodu. W takiej sytuacji nie ma mowy o pouczeniu, a interwencja kończy się mandatowo.*

Funkcjonariusz **Straży Miejskiej w Busku-Zdroju**: *Jeżeli sprawca jest pod wpływem alkoholu, używa słów wulgarnych, nie reaguje na zwrócenie uwagi, jest agresywny, krzyczy bądź jest to kolejne popełnione przez niego takie samo lub podobne wykroczenie, wtedy stosuję mandat lub wniosek do sądu zamiast pouczenia.*

Funkcjonariusz **Straży Miejskiej w Kielcach**: *Biorę pod uwagę zachowanie sprawcy, to czy osoba czuje się winna. Przykładowo, jeśli nakazuję osobie posprzątać po psie i ta osoba to zrobi, mogę zastosować pouczenie. Jeżeli*

[48] Po czterech podczas każdej kontroli jednostkowej.

nie posprząta, nałożę mandat. Zależy od podejścia sprawcy (czuje się winny, był nieświadomy – są to okoliczności łagodzące). Spożywanie alkoholu w miejscu publicznym w mojej ocenie zawsze zasługuje na grzywnę.

Funkcjonariusz **Straży Miejskiej w Starachowicach***: Wszystko zależy od zachowania sprawcy, np. jeżeli ktoś spożywa alkohol – obnosi się z tym, nie wyraża szacunku wobec funkcjonariusza, jest głośny, zanieczyszcza teren to podlega mandatowi, a jeżeli spożywa alkohol gdzieś na uboczu, przeprasza, wyraża skruchę, wówczas go pouczam. To samo dotyczy np. osób stosujących się do znaku B-36 zakaz zatrzymywania się – jeśli osoba wyraża skruchę, wyjaśnia, że zatrzymała się, bo jest z osobą starszą lub z dzieckiem wówczas stosuję pouczenie, a mandat stosuję, gdy pojazd zaparkowany jest długo.*

W opinii strażników nie ma potrzeby wprowadzania szczegółowych wytycznych dotyczących postępowania podczas ujawniania wykroczenia

Wszyscy udzielający wyjaśnień strażnicy nie wskazywali na potrzebę wprowadzenia precyzyjnych wytycznych/procedur dotyczących sposobów reakcji na ujawniane wykroczenia. Jako przyczynę wskazywano skomplikowanie możliwych okoliczności popełnienia konkretnego czynu/postawy sprawcy i niemożność ich szczegółowego uregulowania w akcie prawnym. Ocena tych okoliczności, zdaniem strażników, powinna pozostać w gestii interweniujących funkcjonariuszy.

Przykłady

Funkcjonariusz **Straży Miejskiej w Piasecznie**: *Przepisy prawa jednoznacznie stanowią, jaki środek zapobiegawczy może zastosować strażnik (pouczenie, mandat karny). Wprowadzenie tego rodzaju wytycznych/procedur narzucałoby sposób przeprowadzania interwencji i w wielu przypadkach strażnicy zaniechaliby indywidualnej oceny danej sytuacji. Wytyczne/regulacje w tym zakresie mogłyby być, ale mieć charakter ogólny, które mogłyby ukierunkować strażnika do podjęcia właściwej decyzji w zakresie zastosowania pouczenia, czy mandatu, a jednocześnie nie eliminując możliwości indywidualnego podejścia, czy oceny dokonanej przez strażnika*.

Funkcjonariusz **Straży Miejskiej w Busku-Zdroju**: *Moim zdaniem, raczej nie ma potrzeby wprowadzania takich wytycznych. Nie jest możliwie sformułowanie takich wytycznych/procedur, bo ciężko jest znaleźć granicę, do kiedy można zastosować pouczenie, a od kiedy nałożyć mandat.*

5.1.2. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego i ich egzekwowanie

Wykorzystanie monitoringu wizyjnego w pracy straży

Straże miejskie coraz częściej wykorzystują monitoring wizyjny, co pozwala na dodatkowe zabezpieczenie przestrzeni publicznej. Dobrze zaprojektowany i sprawnie działający system może zwiększyć poczucie bezpieczeństwa obywateli, oddziaływać prewencyjnie, przeciwdziałać aktom wandalizmu, zapobiegać przestępstwom, wykroczeniom i wypadkom, umożliwić przypisanie winy i odpowiedzialności za popełnione czyny. Spośród kontrolowanych straży osiem wykorzystywało w swej pracy monitoring wizyjny.

Przykład

W **Straży Miejskiej w Białymstoku** za pomocą monitoringu ujawniono 5703 zdarzeń w 2019 r., 4734 w 2020 r. i 3952 w 2021 r., co stanowiło odpowiednio: 39,6%, 32,9% i 27,5% wszystkich zdarzeń ujawnionych w tym okresie. Celem podjęcia interwencji przez patrol, zgłoszenia przekazywane były przez pracowników Centrum Monitoringu Wizyjnego Miasta do dyżur-

nego Straży Miejskiej lub dyżurnego Policji. Z analizy danych wynika, że: w 2019 roku Straż powiadomiono 4326 razy, a Policję 1377 razy (odpowiednio: 75,9% i 24,1% zdarzeń ujawnionych w tym roku), w 2020 r. Straż powiadomiono 3254 razy, a Policję – 1480 (odpowiednio: 68,7% i 31,3% zdarzeń ujawnionych w 2020 r.), a w 2021 r. Straż – 2681 razy, a Policję – 1271 (odpowiednio: 67,8% i 32,2% zdarzeń ujawnionych w tym roku).

Ze względu na charakter przedmiotowy ujawnionych wykroczeń, najwięcej zdarzeń dotyczyło:
- w 2019 r.: spożywania alkoholu – 1205 zdarzeń, zagrożenia zdrowia i życia – 962 zdarzenia oraz osób nietrzeźwych – 820 zdarzeń, co stanowiło odpowiednio 21,1%, 16,9% i 14,8% zdarzeń ujawnionych w tym roku,
- w 2020 r.: zagrożenia zdrowia i życia – 1342 zdarzeń, innych zdarzeń – 1081 oraz osób nietrzeźwych – 534 zdarzeń, tj. kolejno: 28,3%, 22,9% i 11,2% zdarzeń ujawnionych w tym roku,
- w 2021 r.: zagrożenia zdrowia i życia – 687 zdarzeń, osób nietrzeźwych – 665 zdarzeń oraz wykroczenia w ruchu drogowym – 611 zdarzeń, co stanowiło odpowiednio: 17,4%, 16,9% i 15,5% zdarzeń ujawnionych w tym roku.

Wymienione zdarzenia stanowiły odpowiednio: 52,8%, 62,4% i 49,8% wszystkich zdarzeń ujawnionych w latach 2019–2021.

Niedokumentowanie okoliczności popełnienia wykroczenia

Zgodnie z art. 41 k.w., w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Środki te stanowią wyraz zasady celowości w ściganiu i karaniu wykroczeń oraz preferencji środków pozakarnych, według których wystąpienie z wnioskiem o ukaranie jest ostatecznością, stosowaną, gdy owe środki okażą się niewystarczające. Ustawodawca nie wskazał jednak żadnych kryteriów podmiotowych ani przedmiotowych stosowania środków oddziaływania wychowawczego, co jest niekorzystne dla sprawcy i narusza funkcję gwarancyjną prawa wykroczeń. Funkcjonariusz straży miejskiej może poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego wówczas, gdy okoliczności popełnionego czynu lub warunki i właściwości osobiste sprawcy uzasadniają, że owo poprzestanie wystarczy do realizacji celów prawa wykroczeń. We wszystkich skontrolowanych strażach funkcjonariusze nie dokumentowali jednak lub nierzetelnie dokumentowali okoliczności popełnienia wykroczenia, które w ich ocenie uzasadniały zastosowanie pouczenia. Problem nieudokumentowania dotyczył od 50% do nawet 100% zbadanych spraw[49]. W konsekwencji, nie było możliwe stwierdzenie, jakimi obiektywnymi przesłankami kierował się funkcjonariusz pouczając sprawcę wykroczenia.

Przykłady

W **Straży Miejskiej m.st. Warszawy**, na próbie 30 interwencji, które zakończyły się udzieleniem pouczenia, stwierdzono, iż notatniki służbowe nie zawierały adnotacji dotyczących okoliczności uzasadniających odstąpienie od postępowania mandatowego, a jedynie fakt udzielenia pouczenia przez strażnika wraz z opisem wykroczenia i kwalifikacją prawną.

W **Straży Miejskiej Wrocławia** na podstawie próby 30 spraw zakończonych pouczeniem stwierdzono, że strażnicy miejscy w notatnikach służbowych wskazywali dane sprawcy, daty zastosowania pouczenia/interwencji, podstawę

[49] Badanie przeprowadzono w każdej jednostce na próbie 30 spraw, które zakończono zastosowaniem pouczenia (po 10 z lat 2019–2021).

prawną i okoliczności popełnienia wykroczenia. Okoliczności uzasadniające zastosowanie środka wychowawczego zostały udokumentowane w notatnikach służbowych (ewentualnie w elektronicznym rejestrze interwencji) w 50% przypadków. Najczęstszymi przyczynami odstąpienia od ukarania sprawcy wykroczenia grzywną w drodze mandatu karnego i zastosowania pouczenia były: przyznanie się do winy, wykazanie skruchy, wyjaśnienie powodów popełnienia czynu, zaprzestanie działania/zobowiązanie się do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, samo usiłowanie popełnienia wykroczenia, mała skala czy lokalizacja popełnienia czynu. Istotne były również okoliczności związane z osobą sprawcy, tj. wiek, stan zdrowia, sytuacja rodzinna, brak polskiego obywatelstwa i znajomości prawa, trudna sytuacja materialna czy bezdomność.

Należy zauważyć, że rzetelne udokumentowanie w notatnikach służbowych okoliczności, które uzasadniają zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego lub danych wskazujących na przyczynę odstąpienia od ukarania grzywną pozwala na ustalenie, jakimi obiektywnymi kryteriami kierował się funkcjonariusz podejmując decyzję o zastosowaniu pouczenia.

Przykład

W **Straży Miejskiej w Bydgoszczy** jedna ze strażniczek wskazała, że z uwagi na upływ czasu od interwencji nie pamięta jakim przesłankami kierowała się udzielając pouczenia. Podkreśliła, że każdą sprawę rozpatruje 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.

W ocenie NIK, zapisy w notatnikach mogą być ponadto dowodem świadczącym o zasadności zastosowania tych środków oraz formą obrony strażnika przed ewentualnymi pomówieniami, wskazując na obiektywizm funkcjonariusza, a tym samym, bezzasadność wnoszonej przez obywatela skargi.

Stosowanie pouczeń i mandatów za wykroczenia o tej samej kwalifikacji prawnej

Podczas kontroli przeprowadzono analizę, którą objęto przede wszystkim wykroczenia spenalizowane w art. 51 § 1 lub 2 k.w. (zakłócenie spokoju lub porządku publicznego), art. 77 k.w. (niezachowanie ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia), art. 140 kw. (nieobyczajny wybryk), art. 145 k.w. (zaśmiecanie miejsc publicznych), art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych[50] (naruszenie przepisów o dopuszczalności palenia wyrobów tytoniowych), art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[51], (wykonanie obowiązków określonych w regulaminie), art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[52] (naruszenie nakazu termicznego przekształcania odpadów w spalarni odpadów lub współspalarni odpadów), art. 43^1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi[53] (nabywanie lub spożywanie napojów alkoholowych

[50] Dz. U. z 2021 r. poz. 276.

[51] Dz. U. z 2022 r. poz. 1297.

[52] Dz. U. z 2022 r. poz. 699.

[53] Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm.

wbrew przepisom). Wykazała ona, że za zachowania stanowiące wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej nakładano zarówno grzywny w drodze mandatu karnego, jak i stosowano pouczenia.

Przykłady

Analiza 30 mandatów i 30 pouczeń nałożonych przez funkcjonariuszy **Straży Miejskiej w Karpaczu** wykazała, że za zachowania stanowiące wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej (np. wykroczenia z art. 77, 97 k.w.) nakładano grzywny w drodze mandatu karnego, jak również stosowano pouczenia. Na 30 badanych spraw, w których strażnik zastosował pouczenie, tylko w siedmiu udokumentowano przyczyny odstąpienia od ukarania grzywną. Jak wyjaśniał Komendant Straży Miejskiej oraz jeden z funkcjonariuszy, różne sposoby reakcji strażników na ujawniane wykroczenia wynikają z *oceny sytuacji na miejscu podjęcia interwencji, w oparciu o wyjaśnienia ustne sprawcy, okoliczności, 'ciężaru' wykroczenia.*

Analiza objętych szczegółowym badaniem mandatów i pouczeń w **Straży Miejskiej w Starachowicach** wykazała, że za zachowania stanowiące wykroczenia o takiej samej kwalifikacji prawnej nakładano grzywny w drodze mandatu karnego, jak również stosowano pouczenia. Odnosząc się do kryteriów i przesłanek jakimi kierowali się strażnicy, p.o. Komendant Straży wyjaśnił: *(...) do strażnika należy ocena konkretnej sprawy. W przypadku stosowania wobec sprawcy wykroczenia postępowania mandatowego lub pouczenia, strażnik podejmujący czynności bierze pod uwagę wytyczne art. 33 Kodeksu wykroczeń.* W wyjaśnieniach p.o. Komendant wskazał przykłady odmiennego, w zależności od okoliczności, postępowania strażnika na wykroczenie, tj. [1] sytuację, gdy kierujący pojazdem zatrzymał się w miejscu objętym „zakazem zatrzymywania się" (popełniając wykroczenie z art. 92 § 1 Kodeksu wykroczeń) w celu odebrania niedołężnej osoby ze szpitala i sprawcę takiego samego wykroczenia, który zatrzymał się w takim samym miejscu, jednak tylko po to, aby udać się na zakupy, do fryzjera lub restauracji; [2] spożywanie alkoholu na placu zabaw przez grupę młodzieży, a spożywaniem piwa przez dorosłego na terenie skweru leśnego. Nadmienił: *(...) Przewidziane prawem przepisy Kodeksu Wykroczeń, pozwalają funkcjonariuszowi publicznemu na racjonalną ocenę danej sytuacji i pozwalają na wymierzenie adekwatnej kary lub pouczenia, czyli zastosowania środka oddziaływania wychowawczego.*

Nieprawidłowe wypełnianie formularzy mandatów

Strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywien na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o strażach. Katalog wykroczeń, których uprawnienie to dotyczy określono w § 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń. Wzór formularza i sposób nakładania grzywien określa rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Zgodnie z § 4 tego rozporządzenia, funkcjonariusz, nakładając na sprawcę wykroczenia mandat karny kredytowany, po oddzieleniu części A i B od części C–E:

a) na odcinku „A" formularza wpisuje wysokość nałożonej grzywny; wysokości grzywny nie wpisuje się, jeżeli sprawca wykroczenia uiścił ją w formie bezgotówkowej za pomocą karty płatniczej lub innego instrumentu płatniczego;

b) na odcinku „C" formularza:
   – wpisuje wysokość nałożonej grzywny;
   – oznacza rodzaj mandatu oraz wypełnia rubryki dotyczące ukaranego zgodnie z opisem; w razie niemożności stwierdzenia numeru PESEL wpisuje się datę urodzenia ukaranego;

– określa zachowanie stanowiące wykroczenie, czas i miejsce jego popełnienia oraz kwalifikację prawną (od 1 maja 2019 r., przed tą datą należało wpisać rodzaj i charakter wykroczenia oraz kwalifikację prawną);
– w przypadku naruszenia przepisów o ruchu drogowym, wpisuje liczbę punktów przewidzianych za to naruszenie na podstawie odrębnych przepisów;
– wpisuje swój numer służbowy, datę nałożenia mandatu oraz składa swój podpis.

Sprawca wykroczenia potwierdza przyjęcie mandatu karnego kredytowanego, składając czytelny podpis na odcinku „C" formularza. Sprawca wykroczenia ukarany mandatem karnym kredytowanym otrzymuje odcinki „A", „B" i „C" formularza. W przypadku gdy grzywna została uiszczona w formie bezgotówkowej za pomocą karty płatniczej lub innego instrumentu płatniczego, sprawca wykroczenia otrzymuje wyłącznie odcinek „C" formularza. Okoliczności popełnienia wykroczenia, które skutkowały ukaraniem sprawcy grzywną w formie mandatu karnego lub pouczenia są dokumentowane np. w notatniku służbowym strażnika. W 10 z 12 kontrolowanych straży, funkcjonariusze nie zawsze prawidłowo wypełniali formularze nakładanych mandatów karnych, gdyż nie zawierali w nich wszystkich obligatoryjnych elementów. Nieprawidłowości te dotyczyły od 10% do nawet 100% zbadanych spraw[54].

Przykłady

W 23 spośród 30 objętych szczegółową analizą (77%) nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego, strażnicy **Straży Miejskiej w Busku-Zdroju** wypełniając formularz mandatu nie uwzględnili wszystkich wymaganych elementów, tj. na: jednym formularzu – nie wpisano nazwy i numeru dokumentu, na podstawie którego ustalono tożsamość sprawcy; jednym – nie wskazano rodzaju i charakteru wykroczenia oraz kompletnej kwalifikacji prawnej; dwóch – nie określono miejsca popełnienia wykroczenia i kompletnej kwalifikacji prawnej; czterech – nie podano zachowania stanowiącego wykroczenie, miejsca jego popełnienia oraz kompletnej kwalifikacji prawnej; sześciu – nie wskazano zachowania stanowiącego wykroczenie i miejsca jego popełnienia; dziewięciu – nie podano miejsca popełnienia wykroczenia.

Spośród objętych badaniem 30 mandatów karnych wystawionych przez funkcjonariuszy **Straży Miejskiej w Piasecznie**, w 15 (50%) nie uwzględniono wszystkich wymaganych elementów, tj.: w czterech nie określono rodzaju mandatu, w sześciu – nie określono miejsca popełnienia wykroczenia, w 10 – wskazana kwalifikacja wykroczenia była niekompletna (podano artykuł bez wskazania paragrafu), w dwóch – nie podano kwalifikacji prawnej wykroczenia, w jednym – nie określono rodzaju i charakteru wykroczenia i w jednym brakowało podpisu osoby ukaranej, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b i c i ust. 2 rozporządzenia w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

[54] Badanie przeprowadzono na próbie 30 spraw (po 10 z lat 2019–2021), w których sprawca został ukarany mandatem w każdej z jednostek w kontroli planowej oraz 55 i 60 spraw w kontroli rozpoznawczej. Nieprawidłowości w całej badanej próbie stwierdzono w Straży Miejskiej w Inowrocławiu.

Dodatkowym problemem, który mógł wpływać na możliwość późniejszej skutecznej egzekucji była nieczytelność zapisów na formularzach, która w dwóch jednostkach[55] uniemożliwiła zbadanie pełnej próby dokumentacji (było to odpowiednio 30% i 43% badanych spraw).

Przykład

W **Straży Miejskiej w Bydgoszczy** wszystkie analizowane mandaty zawierały obligatoryjne elementy, w tym dane indentyfikacyjne osoby ukaranej, rodzaj i charakter wykroczenia, podstawę prawną, prawidłowo określoną wysokość grzywny oraz podaną datę i miejsce wystawienia. Niemniej jednak spośród 30 zbadanych mandatów, w 13 wpisy na kopiach mandatów były nieczytelne.

Wydłużony czas wprowadzania i przekazywania mandatów

Dla szybkiego podejmowania przez wierzyciela działań w stosunku do osób uchylających się od uregulowania należności, zmierzających do ich wyegzekwowania istotne jest, by strażnicy na bieżąco przekazywali wierzycielowi wszystkie informacje o wystawionych grzywnach w celu umożliwienia ich ewidencjonowania w ujęciu analitycznym. W skontrolowanych strażach stosowano różne zasady postępowania dotyczące ewidencjonowania mandatów oraz przekazywania informacji o nich do komórek odpowiedzialnych za ich egzekwowanie. Zdecydowana większość straży (11 z 12) prowadziła ewidencję nałożonych mandatów w systemie informatycznym, a następnie informacje te były przekazywane do komórki zajmującej się księgowaniem należności z tego tytułu. Informacje te najczęściej przekazywano cyklicznie, w niektórych strażach dołączano także odcinki mandatów. Czas wprowadzania mandatów kredytowanych do systemu informatycznego oraz ich przekazywania do służb księgowych lub windykacyjnych był zróżnicowany. W strażach miejskich w Białymstoku, Busku-Zdroju, Inowrocławiu, Karpaczu, Kielcach, Starachowicach, Warszawie, Wrocławiu mandaty były wprowadzane do systemu na bieżąco, w okresie maksymalnie do siedmiu dni od ich nałożenia. W trzech strażach – w Bydgoszczy, Łomży, Piasecznie termin wprowadzania przekraczał miesiąc. W jednej (Straż Miejska w Ożarowie) rejestr mandatów prowadzony był w formie papierowej.

Przykłady

W **Straży Miejskiej w Kielcach** podpisane przez sprawcę wykroczenia odcinki mandatów wprowadzano do systemu informatycznego na bieżąco, w terminie od jednego do sześciu dni. Do Wydziału Księgowości Urzędu Miasta przekazywano *Ewidencję dokumentów źródłowych* w celu udokumentowania należności z tego tytułu. Odcinki mandatów pozostawały w Straży.

Zgodnie z polityką rachunkowości w **Straży Miejskiej w Bydgoszczy**, bieżąca ewidencja przypisów (odcinków D wystawionych mandatów karnych kredytowanych) oraz odpisów była dokonywana w zintegrowanym systemie informatycznym. Odcinki mandatów przekazane do Zespołu Finansowego Straży Miejskiej podlegały ewidencji do miesiąca, w którym zostały wystawione. Ewidencja bieżącego miesiąca trwała do 4. dnia następnego miesiąca lub do czasu zamknięcia dostępu do okresu rozliczeniowego przez Urząd Miasta Bydgoszczy. Przeprowadzona w Straży Miejskiej w Bydgoszczy analiza korespondencji dotyczącej przekazania odcinków mandatów karnych kredy-

[55] Straż Miejska w Bydgoszczy i w Karpaczu.

towanych wystawionych w styczniu i lipcu w okresie objętym kontrolą wykazała, że w każdym z ww. miesięcy do Wydziału Księgowości Urzędu Miasta Bydgoszczy 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.

Rejestr mandatów w **Straży Miejskiej w Ożarowie** prowadzony był w formie papierowej (brak było możliwości zweryfikowania daty wprowadzenia mandatu do rejestru) i dostarczany wraz z odcinkami nałożonych mandatów do Referatu Finansowego, za pokwitowaniem ich odbioru. Szczegółowa analiza 30 mandatów[56] wykazała, że Komendant dostarczył 29 mandatów w terminie do siedmiu, a jeden w ciągu 11 dni.

Nieprawidłowości dotyczące ewidencjonowania mandatów i ich przekazywania do komórek zajmujących się ich księgowaniem lub windykacją stwierdzono w trzech jednostkach straży miejskich (25%).

Przykłady

Straż Miejska w Białymstoku w przypadku 46 z 761 przeanalizowanych mandatów karnych (6%), przekazała wierzycielowi informację o ich wystawieniu z opóźnieniem, wynoszącym od jednego do siedmiu dni, co było niezgodne z pkt V ppkt 16 Instrukcji obiegów dokumentów, będącej załącznikiem do „Zasad Rachunkowości Straży Miejskiej w Białymstoku".

Wprowadzone do systemów informatycznych stosowanych przez **Straż Miejską w Kielcach** dane o liczbie i kwotach nałożonych grzywien w drodze mandatów karnych kredytowanych były nierzetelne, gdyż występowały rozbieżności w stosunku do danych zaewidencjonowanych w systemie Urzędu Miasta (do których dane także wpisywali upoważnieni funkcjonariusze Straży Miejskiej). Na dzień 3 marca 2022 r. występowały różnice odpowiednio o: trzy, cztery i dwa mandaty nałożone w latach 2019–2021 (łącznie w systemie Urzędu Miasta zaewidencjonowano o dziewięć mandatów więcej na kwotę wyższą o 170 zł).

W **Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno**, w strukturze którego działała straż miejska, w 2021 r. nie zaewidencjonowano pięciu mandatów nałożonych w 2021 r. na łączną kwotę 1250 zł oraz ujęto mandat z 2021 r. w kwocie niższej o 50 zł, tj. 200 zł zamiast 250 zł.

5.2. Urzędy gmin

Kontrolą planową objęto 10 urzędów gmin, w tym: pięć urzędów obsługujących organy wykonawcze gmin o statusie miasta, które zgodnie z art. 19 § 2 uope są organami egzekucyjnymi (w: Kielcach, Wrocławiu, Bydgoszczy, Białymstoku Urząd m.st. Warszawy), a także pięć urzędów gmin, dla których organem egzekucyjnym, zgodnie z art. 19 § 1 uope był właściwy naczelnik urzędu skarbowego (Busko-Zdrój, Inowrocław, Karpacz, Łomża i Piaseczno). Ponadto w informacji wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczych, przeprowadzonych w Urzędzie Miejskim w Ożarowie oraz w Urzędzie Miasta w Starachowicach, dla których organem egzekucyjnym był właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika naczelnik

[56] Dobór losowy 10 grzywien zapłaconych w terminie oraz 20 grzywien niezapłaconych w wyznaczonym terminie.

urzędu skarbowego. Dwie gminy objęto kontrolą z uwagi na ich specyfikę: jedna gmina uzdrowiskowa (Busko-Zdrój) oraz jedna turystyczna (Karpacz). Typowe dla nich było okresowe/sezonowe natężenie ruchu turystycznego i co za tym idzie zwiększająca się liczba popełnionych wykroczeń, a w konsekwencji nałożonych grzywien. Osoby ukarane grzywną w tych gminach pochodziły z różnych regionów Polski, co oznaczało ze egzekucję prowadzili naczelnicy urzędów skarbowych z terenu całego kraju.

W skontrolowanych urzędach gmin na ogół prawidłowo zorganizowano proces obsługi grzywien nałożonych przez funkcjonariuszy straży miejskich. Komórkom organizacyjnym przydzielono zadania związane z ewidencjonowaniem i windykacją, a w pięciu urzędach, w których funkcjonowały komórki egzekucyjne – także z egzekucją tych należności. Niektóre jednostki dla uporządkowania tego procesu wprowadziły także wewnętrzne procedury, które określały w jakim terminie należy wystawiać upomnienia oraz tytuły wykonawcze, zasady monitorowania i odpisywania należności, które uległy przedawnieniu, a także zasady współpracy z organami egzekucyjnymi. Zapisy tych procedur w pięciu z ośmiu jednostek, które je opracowały nie były jednak spójne z obowiązującymi przepisami.

Działania związane z ewidencjonowaniem należności oraz windykacją obarczone były licznymi błędami, a czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych podejmowano z opóźnieniem. Stwierdzono także przypadki niedochodzenia należności budżetu gminy oraz nieterminowego odpisywania należności, które uległy przedawnieniu. W konsekwencji, sprawozdania budżetowe Rb-27S nierzetelnie odzwierciedlały sytuację finansową sześciu urzędów[57], które w polityce rachunkowości nie zawarły zapisów dotyczących możliwości stosowania uproszczeń oraz progów istotności.

Nadzór nad funkcjonowaniem straży miejskich był sprawowany, zgodnie z obowiązującymi przepisami, przez prezydenta (burmistrza) miasta oraz właściwego wojewodę. Nadzór merytoryczny wojewody w skontrolowanych jednostkach nie obejmował m.in. prawidłowości wydawanych strażnikom gminnym upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, na co wskazują stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości.

Zdecydowanie lepsza była sytuacja, gdy wierzyciel pełnił jednocześnie rolę organu egzekucyjnego. Efektem współpracy i zaangażowania w egzekucję własnych należności była jej większa skuteczność. Pomimo tego pozostawała ona na niskim poziomie. Znaczna liczba postępowań podlegała umorzeniu, w tym głównie z powodu przedawnienia lub bezskuteczności egzekucji.

[57] W statystyce uwzględniono także UM w Ożarowie, w którym w księgach rachunkowych w ogóle nie ujmowano tych należności, a w konsekwencji, w sprawozdaniach nie wykazywano także zaległości.

5.2.1. Organizacja procesu egzekwowania grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy straży miejskiej

Organizacja obsługi grzywien nie zawsze była zgodna z zasadami określonymi w obowiązujących przepisach

We wszystkich (12) skontrolowanych urzędach gmin w regulaminach organizacyjnych wskazano komórki organizacyjne realizujące poszczególne zadania, zadania te przypisano pracownikom w zakresach czynności i określono zasady współpracy.

W sześciu z siedmiu objętych kontrolą urzędów, w strukturze których funkcjonowały straże miejskie, przyjęto zasadę, że ewidencjonowaniem grzywien w ujęciu analitycznym oraz podejmowaniem działań windykacyjnych, wystawianiem tytułów wykonawczych i współpracą z komórką egzekucyjną zajmował się jeden lub kilku pracowników odrębnej komórki organizacyjnej[58]. W Urzędzie Miejskim w Łomży, zadania te realizował jeden pracownik administracyjny Straży Miejskiej.

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z obowiązującymi od 30 lipca 2020 r. przepisami, dla należności nieprzekraczającej 10-krotności kosztów upomnienia, wierzyciel miał obowiązek przesłać upomnienie przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia tej należności, co oznacza, że termin ten nie był precyzyjnie określony. Obowiązujące do 30 lipca 2020 r. rozporządzenie z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli w ogóle nie wprowadzało terminu na wystawienie upomnienia dla ww. kwot należności. Dopuszczalne zatem było dowolne uregulowanie tego terminu. Jednak dla należności przekraczających tę kwotę, w sytuacji gdy nie podejmowano działań informacyjnych, upomnienie należało wysłać niezwłocznie[59]. Ponadto od 20 lutego 2021 r., zgodnie z art. 6 § 1 uope[60], wierzyciel miał także możliwość niepodejmowania działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (niewystawiania tytułu wykonawczego), jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekraczała 10-krotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej był krótszy niż sześć miesięcy.

W czterech urzędach nie wprowadzono procedur regulujących sprawy obsługi grzywien nałożonych w formie mandatu karnego oraz ich egzekwowania. W pozostałych ośmiu regulacje takie wprowadzono, choć w pięciu z nich (62%) nie zapewniały one dochowania terminów i zasad określonych w obowiązujących przepisach prawa[61]. Dla należności przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia, przyjęty termin jego wystawienia stał w sprzeczności z obowiązkiem jego niezwłocznego wysłania. Ponadto

[58] Referatu Dochodów Budżetowych w UM Inowrocławia, Wydziału Finansowo-Budżetowego w UMiG w Busku-Zdroju, Wydziału Księgowości Budżetowej w UMiG Piaseczno, Referatu Finansowego w UM w Karpaczu, Referatu Finansowego w UM w Ożarowie i Referatu Podatków i Opłat UM w Starachowicach.

[59] Zagadnienia te regulował § 7 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli, a następnie § 3 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli oraz rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

[60] Po jego zmianie, wprowadzonej nowelizacją uope z dnia 4 lipca 2019 r.

[61] W § 7 i 9 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli, a następnie w § 3 i § 5 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli oraz z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

przyjęte terminy wystawienia tytułu wykonawczego w czterech urzędach[62] stwarzały ryzyko opóźnień, co mogło mieć wpływ na przedawnienie tych należności. Większość skontrolowanych urzędów, która wprowadziła własne procedury nie skorzystała także z nowych rozwiązań proponowanych w uope i określała wspólne terminy wystawiania upomnień, bez względu na kwotę należności. Jedynie w Urzędzie Miejskim Wrocławia, w obowiązującej od 19 maja 2021 r. procedurze wprowadzono terminy zróżnicowane w zależności od wysokości należności.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Białymstoku** na wystawienie upomnienia określono termin sześciu miesięcy po upływie terminu płatności mandatu wystawionego przez Straż Miejską, a w przypadku tytułu wykonawczego termin ten wskazano jako „w ciągu roku".

W **Urzędzie Miasta Inowrocławia** w obowiązującej procedurze nie dokonano rozróżnienia terminu wystawiania upomnienia w zależności od wysokości grzywny (przyjęto termin 60 dni od daty uprawomocnienia się mandatu, tj. w przypadku mandatu kredytowanego, od daty jego wystawienia), co dla należności w kwocie przekraczającej 10-krotność kosztów upomnienia, traci walor niezwłoczności. Ponadto określono 150-dniowy termin wystawienia tytułu wykonawczego.

W **Urzędzie Miejskim Wrocławia**, w obowiązującej do 19 maja 2021 r. procedurze nie określono terminu do wystawienia i wysyłki upomnienia, wskazano natomiast, że tytuł wykonawczy wystawia się nie później niż 120 dni od daty uzyskania informacji o prawidłowym doręczeniu upomnienia. Od 19 maja 2021 r. wprowadzono zasadę, że w przypadku należności, której wysokość przewyższała 10-krotność kosztów upomnienia, upomnienie sporządza się niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu czterech miesięcy od upływu terminu płatności. Dla należności większej niż kwota kosztów upomnienia i mniejszej niż ich 10-krotność wskazano, że upomnienie sporządza się nie później niż do 31 grudnia następnego roku. Na wystawienie tytułu wykonawczego określono termin nie później niż 120 dni od daty prawidłowo wystawionego i prawidłowo doręczonego upomnienia.

W **Urzędzie Miejskim w Łomży** określono termin wystawiania upomnień z tytułu mandatów nie później niż 30 dni od zakończenia miesiąca, w którym powstało zobowiązanie.

W **Urzędzie Miejskim w Karpaczu** określono termin wysłania upomnienia dla wszystkich zobowiązań – nie dłużej niż 3 miesiące od upływu terminu płatności zobowiązania.

Organizacja komórki odpowiedzialnej za egzekucję była prawidłowa

Każdy z pięciu urzędów obsługujących organy wykonawcze gmin o statusie miasta, będące jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym, był organizacyjnie przygotowany do realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych. Pracownikom przypisano zadania w zakresach czynności. Zadania związane z egzekucją w 2021 r. wykonywało od dziewięciu pracowników (w UM Kielce) do 62 pracowników w Urzędzie m.st. Warszawy. Dzięki lokalizacji komórki windykacyjnej i egzekucyjnej w ramach struktury tego samego urzędu, zauważalna była szybsza i efektywniejsza współpraca w procesie obsługi i egzekucji grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego.

[62] UM w Białymstoku, UM Bydgoszczy, UM Inowrocławia, UM we Wrocławiu.

5.2.2. Egzekwowanie nałożonych grzywien

Niskie kwoty należności z tytułu nakładanych grzywien

W objętym kontrolą okresie[63] służby księgowe we wszystkich skontrolowanych urzędach zaewidencjonowały łącznie 205,9 tys. grzywien na łączną kwotę 51 280,5 tys. zł w 2019 r.; 136,2 tys. grzywien na kwotę 44 133,7 tys. zł w 2020 r. oraz w 2021 r. 164,6 tys. grzywien na łączną kwotę 28 464 tys. zł. Średnia kwota zaewidencjonowanej grzywny z trzech lat objętych kontrolą nie przekroczyła kwoty 100 zł w pięciu skontrolowanych jednostkach[64], wynosiła od 100 do 150 zł w pięciu jednostkach[65] oraz od 150 do 200 zł w dwóch jednostkach[66]. Najniższe grzywny nakładano w Inowrocławiu (średnio 73 zł), a najwyższe we Wrocławiu (średnio 180 zł).

Infografika nr 7
Średnia kwota grzywny w kontrolowanych jednostkach

Kontrolowana jednostka	Średnia kwota grzywny nałożonej w latach 2019–2021 w zł
Urząd Miasta Kielce	88
Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju	111
Urząd Miejski w Białymstoku	104
Urząd Miejski w Łomży	94
Urząd Miasta Bydgoszczy	110
Urząd Miasta Inowrocławia	73
Urząd m.st. Warszawy	107
Urząd Miasta i Gminy Piaseczno	159
Urząd Miejski Wrocławia	180
Urząd Miejski w Karpaczu	138
Urząd Miejski w Ożarowie	91
Urząd Miejski w Starachowicach	94

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[63] Dla Urzędu Miejskiego w Ożarowie oraz Urzędu Miejskiego w Starachowicach do 30.06.2021 r.

[64] Urząd Miasta Kielce, Urząd Miejski w Łomży, Urząd Miasta Inowrocławia, Urząd Miejski w Ożarowie i Urząd Miejski w Starachowicach.

[65] Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, Urząd Miejski w Białymstoku, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd m.st. Warszawy, Urząd Miejski w Karpaczu.

[66] Urząd Miasta i Gminy Piaseczno i Urząd Miejski Wrocławia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W niektórych urzędach nie ewidencjonowano wszystkich należności z tytułu kosztów upomnień, a w jednym – także z tytułu samych grzywien

W księgach rachunkowych czterech urzędów[67], w okresie objętym kontrolą, przypisu należności z tytułu kosztów upomnień związanych z niezapłaconymi grzywnami dokonywano jedynie w przypadku zapłacenia należności, a w jednym z nich (Urząd Miejski w Ożarowie) nie ewidencjonowano także niezapłaconych należności głównych. Pojedyncze przypadki niezaewidencjonowania wszystkich należności głównych z tytułu nałożonych mandatów stwierdzono także w UMiG Piaseczno. Ponadto w Urzędzie Miasta Kielce stwierdzono, iż należności z tego tytułu ewidencjonowano niezgodnie z przyjętą polityką rachunkowości (na innych kontach niż określono to w polityce).

Przyjęta przez ww. urzędy praktyka nieewidencjonowania należności w znanej kwocie w momencie doręczenia upomnienia, skutkowała tym, że niezapłacone koszty upomnienia nie stanowiły należności budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, co wbrew art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, nie przedstawiało rzetelnie i jasno sytuacji finansowej tej jednostki. W żadnym z tych urzędów w polityce rachunkowości nie wprowadzono uproszczeń, o których mowa w art. 4 ust. 4 i ust. 4a ustawy o rachunkowości i nie określono związanych z nimi progów istotności. W części jednostek, oszacowanie należności z tego tytułu było utrudnione.

Przykłady

Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno wyjaśnił, iż podanie szacunkowej kwoty na podstawie liczby upomnień obarczone byłoby dużym błędem, z powodu wielu zmiennych, m.in. takich jak: upomnienia bez doręczenia, wysyłane ponownie na inny adres dłużnika, zmiany wysokości kosztów upomnienia w 2021 r. z kwoty 11,60 zł na 16 zł. Przedstawienie rzetelnych danych wymagałoby przeanalizowania wszystkich wystawionych upomnień w latach 2019–2021, tj. 2106 upomnień.

W **Urzędzie Miejskim w Łomży** niezaewidencjonowana kwota z tytułu kosztów upomnień, skierowanych do dłużników była niewielka i wyniosła zaledwie 0,3 tys. zł. Kierownik Wydziału Skarbu i Budżetu Urzędu wyjaśniła: *nie otrzymywaliśmy zestawień ze Straży Miejskiej w zakresie kosztów wysyłanych upomnień. Z uzyskanych ze Straży Miejskiej informacji wynika że w latach 2019–2020 były to niewielkie kwoty, a w roku ubiegłym nie było ich wcale.*

W **Urzędzie Miejskim w Starachowicach** za lata 2019–2021 (stan na 30 listopada 2021 r.) oszacowana niezaewidencjonowana kwota należności z tytułu kosztów upomnień wyniosła 5,8 tys. zł. Kierownik Referatu Księgowości Budżetowej Urzędu wyjaśniła: *wierzyciel na chwilę obecną nie znalazł dostatecznej podstawy prawnej do przypisywania należnych, ale nie zapłaconych, kosztów upomnienia. Dotychczasowe kompleksowe kontrole Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach również nie zarzucały nieprawidłowości w tym zakresie* (...).

W księgach rachunkowych **UM w Ożarowie** nie ewidencjonowano należności z tytułu dochodów budżetowych pochodzących z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego i kosztów upomnień. Dochody z tytułu mandatów ujmowane były w księgach rachunkowych w momencie zapłaty grzywny. Ze względu na nierzetelność prowadzonego rejestru mandatów oszacowanie łącznej kwoty należności nieujętej w księgach nie było możliwe.

[67] UM w Łomży, UMiG Piaseczno, UM w Ożarowie i UM w Starachowicach.

W żadnej z jednostek nie prowadzono tzw. miękkiej egzekucji

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli[68], wierzyciel może podejmować działania informacyjne w przypadku, gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest dłuższy niż 6 miesięcy, a tytuł wykonawczy nie został wystawiony. Działania te są podejmowane w formie ustnej lub pisemnej i powinny zostać zaewidencjonowane.

W żadnej z 12 skontrolowanych jednostek nie prowadzono tzw. miękkiej egzekucji, tj. wobec dłużników nie podejmowano żadnych działań informacyjnych. Tymczasem jednym z głównych argumentów podnoszonych w uzasadnieniu zmian do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[69], było zmobilizowanie wierzyciela do podejmowania w szerszym zakresie działań informacyjnych względem zobowiązanego, co miało zachęcić dłużnika do dobrowolnego wykonania obowiązku.

Najczęściej podnoszonym przez kontrolowane urzędy argumentem był brak numerów telefonów i adresów mailowych osób ukaranych grzywną oraz koszt podejmowania takich działań, który obciąża wierzyciela.

Przykłady

Dyrektor Wydziału Zarządzania Należnościami w **Urzędzie Miejskim Wrocławia** wyjaśnił, że prowadzenie dodatkowych działań informacyjnych (...) wydaje się nieracjonalne pod kątem ekonomicznym. Dyrektor stwierdził, że wierzyciel musiałby ponosić koszty wysyłanych zawiadomień, a do osób ukaranych, które nie uregulowałyby swoich zobowiązań i tak musiałby kierować upomnienia. Wierzyciel nie może podjąć działań informacyjnych w innej formie niż listowna z uwagi na fakt, iż strażnicy przy wystawianiu mandatów nie zbierają danych od osób karanych w postaci numerów telefonów czy adresów mailowych, które mogłyby zostać wykorzystane do działań informacyjnych.

Skarbnik w **Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju** wyjaśniając przyczynę niepodejmowania działań informacyjnych wskazał, że ściągalność za pomocą wystawienia upomnień oraz ewentualnie tytułów wykonawczych jest bardziej efektywna.

Burmistrz **Karpacza** podał, że osoby, na które nałożono grzywnę pochodzą z całej Polski, a Referat Finansowy Urzędu Miejskiego nie posiada numeru telefonu lub maila zobowiązanego.

Niepodejmowanie działań informacyjnych sposobem na omijanie przepisów

Niepodejmowanie działań informacyjnych stało się też sposobem na wydłużenie terminu wysłania upomnienia. Zgodnie z § 3 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza 10-krotność kosztów upomnienia: a) niezwłocznie, jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne; b) przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne.

[68] W objętym kontrolą okresie regulował to także § 2 ust. 1 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli i § 4 ust. 1 i 1a pkt 1 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

[69] W 2021 r. rozpoczęto etapowe wdrażanie reformy systemu poboru należności. Zmiany dotyczące m.in. wysokości kosztów egzekucyjnych wprowadzono nowelizacją uope z dnia 4 lipca 2019 r.

W trakcie kontroli, wielokrotnie podnoszono argument, że obowiązujące przepisy nie wskazują precyzyjnego terminu wysłania upomnienia. Z kolei podjęcie działań informacyjnych wiąże się z wyznaczeniem konkretnego i wiążącego urząd terminu wysłania upomnienia do dłużnika. Oznacza to, że niepodjęcie działań informacyjnych mogło być również sposobem na ominięcie obowiązujących przepisów i skutkowało wysyłaniem upomnienia z opóźnieniem, co argumentowano nieprecyzyjnością sformułowania *niezwłocznie.*

Przykłady

Burmistrz **Miasta i Gminy Piaseczno** wyjaśnił, iż w przepisach prawa nie jest ściśle określone, po ilu dniach pracownik ma obowiązek wystawić upomnienie.

Dyrektor Wydziału Zarządzania Należnościami w **Urzędzie Miejskim Wrocławia**, wyjaśniając przyczyny niepodejmowania działań informacyjnych, wskazał wprost: do osób ukaranych grzywną w wysokości przekraczającej 10-krotność kosztów upomnienia wierzyciel musi przesłać upomnienie przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne.

Upomnienia oraz tytuły wykonawcze podpisywała osoba nieupoważniona

Zgodnie z art. 15 § 1b uope, upomnienie zawiera imię i nazwisko, stanowisko służbowe oraz podpis osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela[70]. Zgodnie z art. 27 § 1 pkt 7 uope, tytuł wykonawczy zawiera datę wystawienia, podpis, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela.

W dwóch urzędach[71] upomnienia oraz tytuły wykonawcze podpisywała osoba nieupoważniona do działania w imieniu wierzyciela. Stanowiło to naruszenie ww. przepisów uope. W konsekwencji postępowania egzekucyjne wszczynano po wysłaniu nieprawidłowo wystawionych upomnień lub na podstawie nieprawidłowo wystawionych tytułów wykonawczych. Stosowne upoważnienia wydano w trakcie kontroli.

NIK zwraca uwagę, że niespełnienie wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2 uope, zgodnie z art. 29 § 2 pkt 3 tej ustawy stanowi jedną z przesłanek nieprzystąpienia do egzekucji.

Opóźnienia w wysyłaniu upomnień

Analiza próby 50 spraw w każdym z 12 skontrolowanych urzędów wykazała, że terminy, w jakich wysyłano upomnienia były mocno zróżnicowane. Najkrótszy termin, w jakim jednostki wystawiały upomnienia wynosił od trzech dni (w UM Kielce) do 44 dni (w UM Wrocławia i UM w Starachowicach), a najdłuższy – od 56 (w UM Bydgoszczy) do nawet 967 dni (w UM w Ożarowie).
Szczegółową analizą objęto należności w kwocie przekraczającej 10-krotność kosztów upomnienia. Skala nieprawidłowości (tj. braku niezwłocznego działania w przypadku należności przekraczających ww. kwotę lub działania niezgodnego z przyjętymi procedurami dla należności w kwotach niższych) była zróżnicowania i dotyczyła od jednej do nawet 100%

[70] Upomnienie generowane automatycznie może nie zawierać podpisu tej osoby. Przepis obowiązuje od 30 lipca 2020 r. Poprzednio, kwestię tą regulował § 8 rozporządzenia z 2018 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

[71] W UM w Ożarowie i UMiG Piaseczno.

badanych spraw. Spośród zbadanych 394 takich spraw[72], dla 69% z nich upomnienia wystawiono po upływie od 32[73] do nawet 799 dni[74] od terminu płatności grzywny. W dwóch urzędach[75] opóźnienia dotyczyły mniej niż 10% badanych spraw, w dwóch[76] – do 50% zbadanej próby, w czterech jednostkach[77] – do 80% upomnień wysłano z naruszeniem przepisów rozporządzenia[78] lub wewnętrznych procedur. W pozostałych trzech urzędach[79] skala opóźnień sięgnęła od 96-100% zbadanych spraw.

Zaniechanie podejmowania niezwłocznych działań stwierdzono w 11 urzędach (z 12 skontrolowanych, tj. 92%). Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono w UM Inowrocławia, jednak w badanej próbie 50 spraw zaledwie dwie należności przekraczały 10-krotność kosztów upomnienia.

Przykłady

W **Urzędzie Miejskim w Białymstoku** brak niezwłocznego wysłania upomnienia stwierdzono w przypadku 36 z 50 badanych spraw (72%). Upomnienia wystawiano po upływie od 88 do 153 dni od upływu terminu płatności grzywny.

W **Urzędzie m.st. Warszawy** zaniechanie niezwłocznego działania dotyczyło wszystkich 50 spraw, a upomnienia wystawiano po upływie od 38 do 182 dni od terminu płatności mandatu. Podkreślić należy, że Prezydent Miasta, w wewnętrznej procedurze, określił obowiązek niezwłocznego wystawiania upomnienia dla wszystkich należności, bez względu na ich kwotę.

W **Urzędzie Miejskim Wrocławia**, upomnienia dla 49 z 50 zbadanych spraw wysłano po upływie od 37 do 359 dni od terminu płatności.

W **Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno**, 48 z 50 upomnień wysłano z opóźnieniem, gdyż od terminu zapłaty grzywny upłynęło od 40 do 158 dni.

Najczęściej wskazywanymi przyczynami opóźnień, było duże obciążenie pracą, brak możliwości kadrowych, nawarstwienie zadań w związku z epidemią COVID-19, ale też brak wskazania w obowiązujących przepisach terminu, w jakim upomnienie należy wystawić.

Przykład

Skarbnik w **Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju** wyjaśnił: *w obowiązujących przepisach prawnych oraz obowiązującej polityce rachunkowości Urzędu (...) nie wyznaczono i nie dookreślono konkretnego terminu, w którym należy 'niezwłocznie' wystawić upomnienia*.

[72] Z próby 50 spraw w każdej jednostce, do badań włączono należności w kwocie przekraczającej 10-krotność kosztów upomnienia, dla których wystawiono upomnienie.

[73] W UM Bydgoszczy.

[74] W UM Ożarowie.

[75] UM w Starachowicach i UM w Ożarowie.

[76] UM Kielce, UM Bydgoszczy.

[77] UMiG w Busku-Zdroju, UM w Białymstoku, UM w Łomży i UM w Karpaczu.

[78] Z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli, rozporządzenie z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli oraz rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

[79] UMiG Piaseczno, UM Wrocławia i Urząd m.st. Warszawy.

Ponadto w czterech urzędach[80] naruszono własne, wewnętrzne procedury w odniesieniu do należności w kwotach w niższych niż 10-krotność kosztów upomnienia.

W **UMiG Piaseczno** stwierdzono natomiast osiem przypadków wystawienia tytułów wykonawczych (na kwotę 1,9 tys. zł) bez uprzedniego wystawienia i doręczenia upomnień, co było niezgodne z art. 15 § 1 ustawy uope[81]. Konsekwencją niewystawienia upomnień był brak podstaw do wszczęcia egzekucji.

Zwlekano z wystawieniem tytułów wykonawczych

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W obowiązujących przepisach, ustawodawca nie określił wprost terminu, w jakim wierzyciel powinien wystawić tytuł wykonawczy. Zgodnie jednak z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie danych zawartych w upomnieniu[82], upomnienie zawiera wezwanie do wykonania obowiązku, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. W objętym kontrolą okresie, kwestie te regulował także § 4 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli, który przewidywał, że upomnienie zawiera pouczenie, że w przypadku niewykonania obowiązku w całości w terminie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania egzekucyjnego, wskutek czego powstanie obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych, które są zaspokajane w pierwszej kolejności oraz § 8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli, który również przewidywał wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Terminy wystawiania tytułów wykonawczych w objętych kontrolą jednostkach były jeszcze dłuższe i bardziej zróżnicowane w kontrolowanych urzędach, a ich wystawianie nie było procesem cyklicznym. Najkrótszy termin, w jakim wystawiono tytuł wykonawczy to po upływie siedmiu dni (w UM Kielce), a najdłuższy – 723 dni od dnia odebrania upomnienia (w UMiG Piaseczno).

Analiza terminów wystawienia tytułu wykonawczego w 12 urzędach, dla kwot należności przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia, wykazała, że w przypadku 68% spraw (256 z 440[83] objętych badaniem)

[80] UM Kielce, UM Inowrocławia, UM Wrocławia i UM w Karpaczu.

[81] Przepis ten stanowi, iż egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

[82] Dz. U. poz. 2194.

[83] Badaniem objęto po 50 spraw w 10 urzędach w ramach kontroli planowej oraz po 55 w dwóch urzędach w kontroli rozpoznawczej. Spośród 50 wytypowanych spraw, nie w każdym przypadku wystawiono tytuł wykonawczy. Łączna liczba spraw, w których tytuł został wystawiony wyniosła 440.

czas wystawienia tytułu przekroczył 60 dni od dnia odebrania upomnienia. W badanych próbach najwięcej przypadków opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych stwierdzono w UMiG Piaseczno (40 spośród 42, tj. 95%) w Urzędzie m.st. Warszawy (40 spośród 48, tj. 83%) oraz w Urzędzie Miejskim w Białymstoku (34 spośród 35 badanych spraw, tj. 97%).

W siedmiu jednostkach (z 12 objętych kontrolą), maksymalny termin w jakim wystawiano tytuły przekraczał pół roku od daty odebrania upomnienia i wynosił:

– w UMiG Piaseczno – 723 dni;
– w UM Wrocławia – 395 dni;
– w UM w Starachowicach – 370 dni;
– w UM w Karpaczu – 342 dni;
– w UM w Białymstoku – 234 dni;
– w Urzędzie m.st. Warszawy – 216 dni;
– w UM Inowrocławia – 195 dni.

W większości składanych wyjaśnień wskazywano, że w obowiązujących przepisach nie wyznaczono jednoznacznego terminu na wystawienie tytułu wykonawczego. Termin taki wskazano jedynie dla należności, w przypadku których egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, a do takich należności grzywny się nie zaliczają. Ponadto opóźnienia tłumaczono brakiem możliwości kadrowych, innymi pilnymi zadaniami, utrudnieniami w okresie epidemii COVID-19.

Przykłady

Burmistrz **Miasta i Gminy Piaseczno** wyjaśnił, że w przepisach prawa nie jest ściśle określone, po ilu dniach pracownik ma obowiązek wystawić upomnienie i tytuł wykonawczy. Pracownik zobowiązany jest wystawić upomnienie i tytuł wykonawczy bez zbędnej zwłoki, tak aby nie dopuścić do przedawnienia zaległości. Pracownik zajmujący się windykacją grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych wykonuje również inne obowiązki z zakresu księgowości. Windykacją zajmuje się po wykonaniu pilnych terminowych czynności ze swojego zakresu obowiązków. (...) Panująca od 20 marca 2020 r. epidemia spowodowała liczne nieobecności pracowników z powodu choroby i braki kadrowe, co spowodowało opóźnienia w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych.

Burmistrz Karpacza odnosząc się do terminu wystawiania tytułów wykonawczych w urzędzie stwierdził, że nie został on 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 jeśli chodzi o tytuły wykonawcze epidemia COVID uniemożliwiła systematyczną egzekucję w latach 2020–2021.

Skarbnik **Miasta i Gminy w Busku-Zdroju** wyjaśnił, że tytuły wykonawcze są wystawiane w ilościach oraz terminach, w których pracownik zajmujący się ściągalnością mandatów ma możliwości czasowe w danym dniu pracy.

Zdaniem NIK, stwierdzone w wyniku kontroli długie terminy wystawienia upomnień oraz tytułów wykonawczych wskazują na znaczne opóźnienia i brak systematyczności działania, co może sprzyjać ryzyku przedawnienia tych należności. Co do zasady, grzywna nałożona w drodze mandatu karnego przedawnia się po upływie trzech lat od jej uprawomocnienia (nałożenia) i nie można przerwać biegu tego terminu. Ponadto jest ściśle związana z osobą sprawcy i nie podlega dziedziczeniu. Dla należności w kwotach przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia nie jest możliwe odstąpienie od wszczęcia egzekucji, zasadne jest zatem, by działania te podjąć bez zbędnej zwłoki.

Przykład

Dyrektor Wydziału Zarządzania Należnościami w **Urzędzie Miejskim Wrocławia** wskazując przyczyny niepodejmowania działań informacyjnych podał, że oprócz kwestii ekonomicznej pozostaje również kwestia czasu – w przypadku zobowiązania z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego zasadne jest, aby jak najszybciej przystąpić do dochodzenia zaległości.

Jednocześnie pojawiały się również argumenty[84], iż kwoty mandatów nakładanych prze straże miejskie są niskie, podejmowane czynności pracochłonne, a wartość tych należności nie wywiera istotnego wpływu na sytuację finansową jednostki.

Przykład

Kierownik w **Urzędzie Miasta w Starachowicach** zwróciła uwagę na fakt, że wystawianie upomnień czy tytułów wykonawczych na niezapłacone w terminie mandaty karne musi być poprzedzone wieloma pracami z zakresu księgowości (tj. dokonanie przypisu należności, zaksięgowanie wpłat, czy chociażby analiza zaległości mandatów). W znacznie przeważającej części przypadków wysokość mandatów wynosi 50 zł lub 100 zł. Zdecydowaną mniejszość stanowią mandaty opiewające na kwotę powyżej 100 zł.

Zdaniem NIK, systemowym problemem jest koszt podejmowania działań w stosunku do dużej liczby należności, których kwota stanowi relatywnie niewielką cześć dochodów budżetowych. Niska skuteczność egzekucji, duża skala przedawnień i umorzeń z powodu bezskuteczności egzekucji, zaniechanie dalszych czynności monitorowania i wprowadzone od 20 lutego 2021 r. nowelizacją uope z 4 lipca 2019 r. rozwiązania ograniczają prewencyjne oddziaływanie nałożonych grzywien.

Zaniechano dochodzenia należności

W siedmiu urzędach zaniechano dochodzenia należności budżetowych wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, w stosunku do których wystawiono upomnienia. Tym samym, naruszono art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[85], który stanowi, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Zgodnie z art. 6 § 1 uope,

[84] Dyrektor Wydziału Podatków w UM Kielce, Dyrektor Departamentu Urzędu Miejskiego w Białymstoku.

[85] Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. W przypadku ww. należności (przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia), nie podejmowano żadnych dalszych czynności zmierzających do ich wyegzekwowania, w tym w szczególności nie wystawiono tytułów wykonawczych, stanowiących podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Kielce** nie wystawiono tytułów wykonawczych obejmujących należności w łącznej wysokości 233 522,74 zł, w tym: w wysokości 6240 zł za 2019 r., 116 544 zł – za 2020 r. i w kwocie 110 738,74 zł za rok 2021 r. W konsekwencji dopuszczono do przedawnienia należności z tytułu czterech grzywien na kwotę 300 zł (w miesiącu lutym 2022 r.), a w 2022 r. istniało ryzyko przedawnienia należności z tytułu 64 grzywien, z tego: w marcu – 300 zł, w kwietniu i maju – po 150 zł, w czerwcu – 630 zł, w lipcu – 270 zł, w sierpniu – 800 zł, we wrześniu – 630 zł, w październiku – 1680 zł, w listopadzie – 700 zł i w grudniu – 630 zł.

Burmistrz **Miasta i Gminy Busko-Zdrój** nie wystawił tytułów wykonawczych dotyczących 11 należności z tytułu nałożonych w 2021 r. mandatów na łączną kwotę 2400 zł, w których kwota należności przekraczała 10-krotność kosztów upomnienia.

Od października 2020 r. **Urząd Miejski w Białymstoku** zaprzestał czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w stosunku do zaległości z tytułu grzywien nałożonych przez Straż Miejską. Zaległości nieobjęte egzekucją obejmowały w latach 2020 i 2021 odpowiednio: 36 651,60 zł i 251 727,60 zł[86].

W **Urzędzie Miejskim w Łomży** od maja 2020 r. zaprzestano czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych – nie wystawiano kolejnych upomnień ani tytułów wykonawczych, wymaganych przez § 5 załącznika nr 6 do *Polityki rachunkowości*. Zaległości nieobjęte egzekucją obejmowały 5,5 tys. zł w 2020 i 15,5 tys. zł w 2021 r. (z tego 500 zł w 2020 r. oraz 5500 zł w 2021 r. opiewało na kwoty przekraczające 10-krotność kosztów upomnienia).

W **Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno** nie wystawiono 42[87] tytułów wykonawczych, dotyczących należności z tytułu nałożonych mandatów na łączną kwotę 11 050 zł.

W **Urzędzie Miejskim Wrocławia** tytułami wykonawczymi nie objęto 2479 należności powstałych w 2021 r. na kwotę ogółem 429,7 tys. zł.

W **UM w Ożarowie** nie dochodzono należności z tytułu dochodów budżetowych na łączną kwotę 1300 zł, w stosunku do których wystawiono upomnienie. Ponadto w dwóch sprawach dotyczących zaległości, których łączna wysokość nie przekraczała 10-krotności kosztów upomnienia, zobowiązanemu nie przesłano upomnienia przed upływem sześciu miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej, wbrew wymogom § 3 pkt 2 rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli. Upomnienia przesłano w trakcie kontroli NIK, ponad pięć miesięcy przed upływem terminu ich przedawnienia.

[86] W przypadku tych zaległości Urząd wystawił wobec dłużników upomnienia.

[87] W tym dwie zaległości z 2019 r. na 300 zł, 15 z 2020 r. na 2650 zł i 25 z 2021 r. na 8100 zł.

Łączna kwota zaległości, której dochodzenia zaniechano we wszystkich jednostkach objętych kontrolą wyniosła 972,4 tys. zł.

Ustalenia kontroli w czterech skontrolowanych urzędach[88] wykazały, że w związku z zaniechaniem dochodzenia należności budżetowych wynikających z nałożonych grzywien, zachodzi uzasadnione podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych przewidzianego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednostkowe grzywny wymierzane były co prawda w niskich kwotach jednak ze względu na dużą liczbę tych należności, ich łączna wartość w roku budżetowym była większa od kwoty minimalnej, o której mowa w art. 26 ust. 3 ww. ustawy; przekroczenie tej kwoty powoduje, że czyn stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wśród przyczyn odstąpienia od wystawiania tytułów wykonawczych wskazywano:

- zwiększenie obciążenia pracą i problemy kadrowe;
- częste zmiany przepisów prawa i związana z tym niepewność legislacyjna, która nastąpiła w 2020 r. poprzez wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego związanego z COVID-19;
- problemy z wdrożeniem elektronicznych tytułów wykonawczych i dostosowaniem swoich systemów informatycznych.

W kontroli stwierdzono także liczne przypadki braku możliwości wystawienia tytułów z powodu: niskiej kwoty należności oraz przyczyn niezależnych od Urzędu, takich jak: niemożność doręczenia upomnienia, czy problemy z ustaleniem adresu dłużnika, objęcie dłużnika postępowaniem upadłościowym.

Przedawnione należności w ponad połowie urzędów odpisywano nieterminowo

Zgodnie z art. 45 ust. 3 k.w., orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły trzy lata, zatem należność przedawnia się po upływie trzech lat od nałożenia mandatu kredytowanego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Większość z kontrolowanych jednostek przyjęła zasadę dokonywania odpisów w cyklach comiesięcznych. W siedmiu[89] z 12 urzędów wystąpiły przypadki nieterminowego odpisywania przedawnionych należności z tytułu nałożonych grzywien.

Wskutek odpisania powyższych zaległości z opóźnieniem, sprawozdania roczne i kwartalne z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S[90], w których należności te wykazywano, nie odzwierciedlały rzetelnie sytuacji ekonomicznej ww. gmin (prezentowano zawyżone kwoty należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto).

[88] UM Kielce, UM w Białymstoku, UM w Łomży, UMiG Piaseczno.

[89] UM Kielce, UMiG w Busku-Zdroju, UM w Łomży, Urząd m.st. Warszawa, UMiG Piaseczno, UM Wrocławia, UM w Starachowicach.

[90] Z wyłączeniem Urzędu m.st. Warszawy.

W pozostałych czterech urzędach[91], należności odpisywano terminowo lub w oparciu o przyjęte w polityce rachunkowości uproszczenia, odpisów dokonywano z mniejszą częstotliwością. W świetle przyjętych w polityce rachunkowości progów istotności, nie miało to negatywnego wpływu na rzetelność sprawozdań budżetowych.

W badanych próbach stwierdzono także nieliczne[92] przypadki nieodpisywania należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego po śmierci dłużnika. Jednym z podnoszonych argumentów był fakt oczekiwania na uregulowanie tej należności przez spadkobierców. Tymczasem należności z tytułu niezapłaconych grzywien, jako ściśle związane z osobą sprawcy, nie podlegają dziedziczeniu.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta Kielce** należności za 2015 r. wyksięgowano 26 lutego 2019 r. (250 zł), 29 marca 2019 r. (5350 zł) i 29 grudnia 2020 r. (1130 zł). Ponadto 29 grudnia 2020 r. wyksięgowano należności za 2012 r. (1100 zł), za 2014 r. (660 zł) i za 2016 r. (92 558,63 zł).

W **Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju** należności za 2015 r. wyksięgowano w lipcu 2019 r. (16 551,47 zł), za 2016 r. – w styczniu 2020 r. (3444,60 zł), a za 2017 r. – w lipcu 2021 r. (484,80 zł).

W **Urzędzie Miejskim w Łomży** nie dokonywano odpisów aktualizacyjnych ani nie zaliczono do pozostałych kosztów operacyjnych przedawnionych należności z tytułu grzywien. Na 12 stycznia 2022 r. stan przedawnionych należności głównych obejmował 750 zł (przedawnienie ściągalności nastąpiło w 2019 r.), 300 zł przedawnionych w 2020 r. oraz 2080 zł, których egzekucja przedawniła się w 2021 r.

Wydział Dochodów Biura Księgowości i Kontrasygnaty **Urzędu m.st. Warszawy** odpisów przedawnionych należności z tytułu niezapłaconych mandatów karnych kredytowanych w księgach rachunkowych dokonywał kwartalnie, zamiast w okresach miesięcznych. W przyjętych zasadach rachunkowości Urzędu nie umieszczono stosownych uproszczeń, ujęto je dopiero w trakcie kontroli NIK.

W **Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno**, należności na łączną kwotę 76 690,80 zł, dla których upłynął termin przedawnienia wyksięgowano z opóźnieniem, w tym: należności za 2016 r. wyksięgowano w marcu i wrześniu w 2020 r. (31 993,60 zł), za 2017 r. – w grudniu 2021 r. (8090 zł) oraz w marcu 2022 r. (11 260 zł). Nie wyksięgowano także 133 należności z 2018 r. na kwotę 24 947,20 zł oraz dwóch należności z 2019 r. na łączną kwotę 400 zł.

W **UM Wrocławia** stwierdzono opóźnienia w aktualizacji stanu należności Gminy z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego przez Straż Miejską Wrocławia. Powstały one w maju 2020 r.

W **Urzędzie Miejskim w Starachowicach** należności, dla których upłynął termin przedawnienia wyksięgowano z opóźnieniem, gdyż należności za: 2013 r. wyksięgowano 6 lutego 2019 r. (550 zł); 2014 r. – 6 lutego 2019 r. (1660 zł) i 10 lipca 2020 r. (200 zł); 2015 r. – 10 marca 2020 r. (1100 zł) i 10 lipca 2020 r. (750 zł); 2016 r. – 10 sierpnia 2021 r. (1453,37 zł).

[91] W statystyce nie uwzględniono UM w Ożarowie, w którym w księgach rachunkowych nie ujmowano należności z tytułu nałożonych grzywien, zatem nie wystąpiła konieczność odpisania tych, które uległy przedawnieniu.

[92] UMiG w Busku-Zdroju, UM w Łomży.

Opóźnienia w dokonywaniu odpisów tłumaczono:

- zmianami organizacyjnymi,
- brakiem stosownej informacji z komórki merytorycznej,
- natłokiem innych zadań,
- utrudnieniami powstałymi w wyniku ogłoszenia stanu epidemii COVID–19,
- oczekiwaniem na otrzymanie z urzędu skarbowego postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, które stanowiło podstawę dokonania odpisu.

NIK zwraca uwagę, że rolą wierzyciela jest poinformowanie organu egzekucyjnego o przedawnieniu zaległości, a to z kolei stanowi jedną z przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego.

Stan należności i zaległości z tytułu nałożonych grzywien był zróżnicowany w poszczególnych urzędach

Łączna kwota z tytułu nałożonych i zaewidencjonowanych grzywien w objętym kontrolą okresie w 10 urzędach wynosiła od 91,1 tys. w Urzędzie Miejskim w Łomży do 36 627,8 tys. zł w Urzędzie m.st. Warszawy.

Należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego rosły z każdym kolejnym rokiem w czterech urzędach[93]. W czterech jednostkach[94] kwoty grzywien nałożonych w 2020 r. spadły w stosunku do roku poprzedniego i ponownie wzrosły w 2021 r., a w dwóch[95] – zaewidencjonowane kwoty zmniejszały się w całym objętym kontrolą okresie.

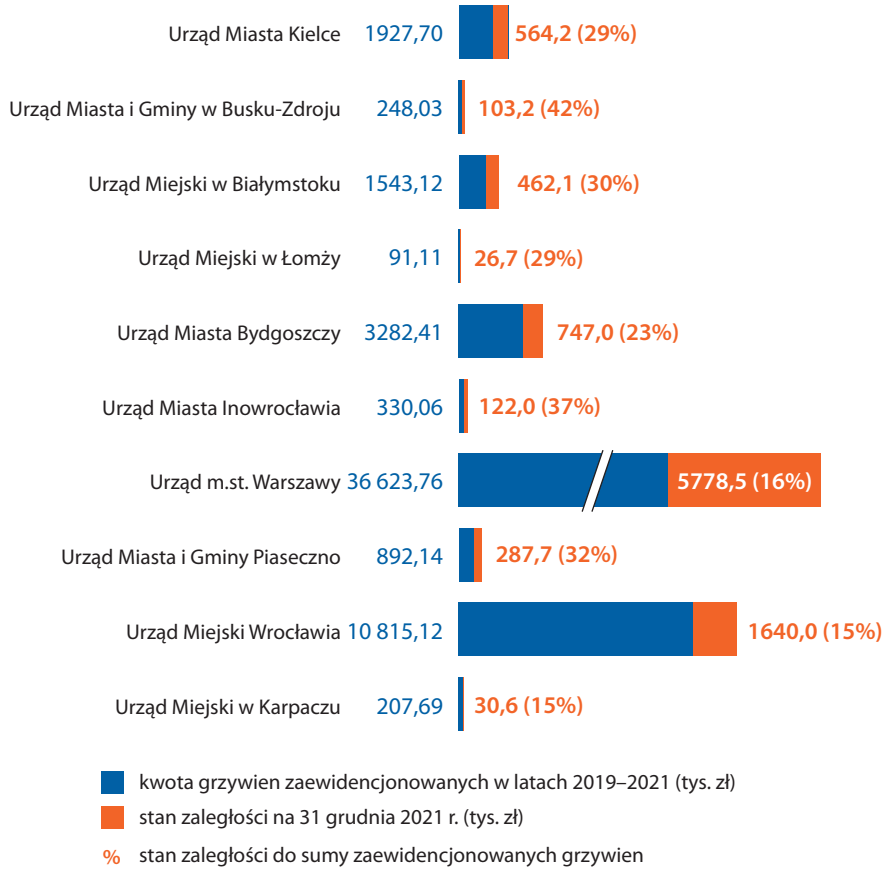
Stan zaległości na dzień 31 grudnia 2021 r. (osiągnięty w wyniku dobrowolnych wpłat dłużników, podjętych działań windykacyjnych oraz egzekucyjnych) był zróżnicowany. Niższe zaległości występowały w urzędach, w których organ wykonawczy był jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym (tj. w Białymstoku, Bydgoszczy, Wrocławiu, Warszawie i Kielcach). Stanowiły one od 15% do 30% sumy kwot grzywien nałożonych i zaewidencjonowanych w okresie objętym kontrolą. W miastach, dla których organem egzekucyjnym był właściwy naczelnik urzędu skarbowego – zaległości z tytułu grzywien na dzień 31 grudnia 2021 r. stanowiły od 15 do 42% sumy kwot nałożonych i zaewidencjonowanych grzywien.

[93] UM w Białymstoku, UM w Łomży, UM Bydgoszczy i UM Kielce.

[94] UM Inowrocławia, UM Wrocławia, Urząd m.st. Warszawy i UMiG Piaseczno.

[95] UM w Karpaczu, UM w Starachowicach.

Infografika nr 8
Stan zaległości na 31 grudnia 2021 r. w poszczególnychurzedach i kwoty nałożone w objetym kontrola okresie



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Łączna kwota przedawnionych należności przekroczyła 13 mln zł

W latach 2019–2021 przedawnieniu w 10 urzędach[96] uległo łącznie 13 421,62 tys. zł, z tego: 6345,49 tys. w 2019 r., 4115,34 tys. zł w 2020 i 2960,79 tys. zł w 2021 r.

Ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[97] (tzw. Tarcza 3.0) wprowadzono zawieszenie biegu terminu przedawnienia tych zaległości na okres 54 dni (w okresie od 31 marca do 16 maja 2020 r. bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów dotyczących przedawnienia nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na mocy art. 15zzr ust. 1 pkt 3[98]). Zawieszone terminy biegły dalej po upły-

[96] Z wyłączeniem UM w Ożarowie i UM w Starachowicach (kontrole rozpoznawcze z innym zakresem kontroli i gromadzonych danych).

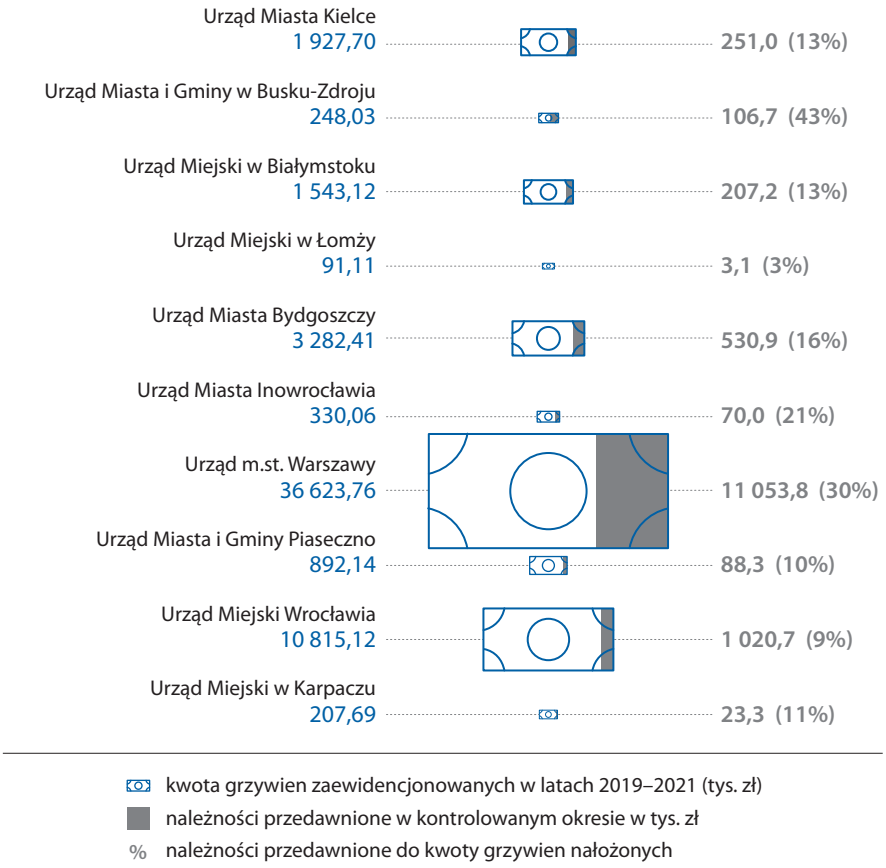
[97] Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

[98] Art. 15zzr dodany został do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568), zmieniającej ww. ustawę z dniem 31 marca 2020 r. i został uchylony przez art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 zmieniającej ustawę z dniem 16 maja 2020 r.

wie 7 dni od dnia wejścia w życie Tarczy 3.0 (art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2[99]). Stąd od 31 marca 2020 r. zaległości przedawniały się o 54 dni później i roczna kwota przedawnionych zaległości za 2017 i 2018 r. jest niższa.

Infografika nr 9

Kwoty przedawnionych należności w relacji do grzywien nałożonych w kontrolowanym okresie



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W żadnym z objętych kontrolą urzędów nie opracowano procedury postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji.

Tylko w dwóch urzędach podejmowano działania w przypadku bezskutecznej egzekucji

W większości urzędów, poza próbą wyegzekwowania kolejnych nakładanych grzywien nie podejmowano żadnych działań zmierzających do rozwiązania problemu bezskutecznej egzekucji w stosunku do pewnej stałej grupy dłużników (w ośmiu z 10, w których prowadzono badania w tym zakresie). NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 25 k.w, jeżeli egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, sąd może zamienić grzywnę na pracę społecznie użyteczną, określając czas jej trwania. Skorzystanie z tego rozwiązania wymaga jednak bardzo dobrej współpracy pomiędzy funkcjonariuszami staży gminnych (gdyż to oni podejmują decyzję odnośnie sposobu reakcji na ujawnione

[99] Dz. U. z 2020 r. poz. 875, ze zm.

wykroczenie) oraz wierzycielem (to on ma informację o tym, w stosunku do których dłużników egzekucja okazała się bezskuteczna). Tylko w dwóch urzędach wdrożono działania polegające na odstąpieniu od ukarania sprawcy mandatem, na rzecz skierowania wniosku o ukaranie do sądu, z informacją o bezskuteczności egzekucji dotychczas nałożonych grzywien.

Przykłady

Na terenie **gminy Busko-Zdrój** w 2019 r. najczęściej stosowanym środkiem reakcji wobec sprawców wykroczeń były mandaty. Jak wyjaśnił Komendant SM, *w latach 2020 i 2021 zrezygnowano z takiego postępowania na rzecz kierowanych wniosków o ukaranie do sądu, efektem czego było orzekanie kar grzywny, a w przypadku nieuiszczenia grzywny, osoby trafiały do zakładu karnego. Po wyjściu unikały kontaktu ze strażnikiem miejskim, usuwając się z miejsc publicznych*.

Burmistrz podał jednak: *nie wnoszono o zamianę grzywny na pracę społecznie użyteczną, ponieważ większa część zaległości z tytułu mandatów dotyczy osób bezdomnych i nadużywających używek. Gmina Busko-Zdrój ma doświadczenia z tytułu prac społecznie użytecznych. Najczęściej osoby te stwarzają zagrożenie dla pracowników, a ich praca nie należy do efektywnych. Kompetencje w zakresie stosowania kary ograniczenia wolności, tj. wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne należą tylko i wyłącznie do sądu*.

Prezydent Miasta Kielce wyjaśnił, że w sytuacji bezskuteczności egzekucji dotychczas nakładanych grzywien w drodze mandatu karnego, strażnicy nie nakładają grzywny, lecz kierują do właściwego sądu wniosek o ukaranie.

W pozostałych urzędach uznano, że podejmowanie takich działań nie leży w kompetencjach prezydenta/burmistrza oraz straży miejskich, albo ich nie podejmowano, wskazując m.in. na nieefektywność kary zastępczej.

Przykłady

Dyrektor Wydziału Zarządzania Należnościami **w Urzędzie Miejskim Wrocławia** wyjaśnił: *brak jest możliwości prawnych, aby Miasto Wrocław (Straż Miejska Wrocławia) lub Prezydent Wrocławia kierował do sądu wnioski o orzeczenie kary zastępczej*.

Dyrektor Departamentu Rachunkowości **Urzędu Miejskiego w Białymstoku** wyjaśnił: *mając na względzie stosunkowo niską jednostkową kwotę zaległości, koszt pracy pracowników prowadzących tego typu postępowania, koordynujących oraz nadzorujących działania związane z wykonywaniem ww. prac prawdopodobnie przekroczyłby jej wartość. (...) Biorąc pod uwagę, że pracownik wykonujący te czynności mógłby w tym czasie prowadzić czynności windykacyjne związane z wystawianiem upomnień, czy tytułów wykonawczych, uznano takie rozwiązanie za ekonomicznie nieuzasadnione.*

Burmistrz Karpacza wyjaśnił: *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.*

5.2.3. Nadzór nad obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników i współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję oraz skuteczność egzekucji

System sprawowania nadzoru nad strażami jest podzielony. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o strażach, nadzór nad działalnością straży sprawuje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Nadzór w zakresie wykonywania uprawnień, o których mowa w art. 12 ww. ustawy, użycia broni palnej oraz środków przymusu bezpośredniego oraz ewidencji, o której mowa w art. 9a ust. 1 ustawy sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu (art. 9 ust. 2 ustawy o strażach). Sposób sprawowania nadzoru przez wojewodę określony został w art. 9 ust. 3 ustawy o strażach. Są to: okresowe lub doraźne kontrole, obejmujące całokształt lub część spraw poddanych nadzorowi; wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrole prawidłowości i terminowości ich realizacji; podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu.

Nadzór prezydenta i nadzór merytoryczny wojewody

Ogólny nadzór prezydentów/ burmistrzów nad strażami miejskimi

Z ustaleń kontroli wynika, że nadzór burmistrza (prezydenta) w skontrolowanych jednostkach sprawowany był głównie poprzez działania kontrolne, rozpatrywanie skarg na działalność straży, monitorowanie celów i zadań w ramach kontroli zarządczej, analizę sprawozdań z działalności SM, spotkania i odprawy z komendantem. Sprawowanie nadzoru nad strażą stanowiącą odrębną jednostkę organizacyjną było trudniejsze niż w sytuacji, gdy straż była usytuowana w strukturze urzędu. Formularze mandatów karnych, będące podstawą przypisu należności najczęściej pozostawały w siedzibie straży, zatem nadzór nad prawidłowością ich wypełnienia spoczywał na komendancie straży. Weryfikacja ich kompletności i prawidłowości wypełnienia w kontekście późniejszej ewentualnej egzekucji należności z nich wynikających przez służby księgowe była niemożliwa – do urzędu trafiał jedynie wykaz wprowadzonych mandatów.

W ramach sprawowanego przez prezydentów/burmistrzów nadzoru, nieliczni skorzystali z narzędzia jakim jest kontrola funkcjonowania straży miejskich (jako odrębnej jednostki lub jako komórki organizacyjnej funkcjonującej w strukturze urzędu). Przeprowadzono je tylko w dwóch jednostkach z 12 skontrolowanych (17%). W obu przypadkach stwierdzono uchybienia lub nieprawidłowości i wydano zalecenia.

Przykłady

W **mieście stołecznym Warszawa** Komendantowi Straży Miejskiej zalecono m.in. zapewnienie zachowania terminów realizacji zgłoszeń obsługiwanych za pośrednictwem systemu *Warszawa 19115*; podjęcie rozmów w kontekście wprowadzenia rozwiązań umożliwiających zarządzanie informacją, określenie bieżącego statusu zgłoszeń reklamowanych; dokonanie udokumentowanej analizy możliwości zwiększenia obsady w związku z obowiązkiem realizacji zgłoszeń mieszkańców, ze szczególnym uwzględnieniem obsługi zgłoszeń w ramach systemu *Warszawa 19115*.

W **Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju** zalecono wydać nowe upoważnienie do nakładania grzywien z prawidłowo określonym stanowiskiem służbowym; dostosować regulamin SM do zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu; uaktualnić zakresy czynności strażników i określić system zastępstw; powierzyć Wydziałowi Finansowo-Budżetowemu zamawianie, wydawanie i rozliczanie bloczków mandatowych; terminowo przekazywać formularze nałożonych mandatów kredytowanych w celu ich rozliczenia; rozważyć wprowadzenie procedury dotyczącej zasad windykacji; czytelnie wypełniać druki mandatów. W wyniku kontroli zwrócono także uwagę na dużą liczbę mandatów karnych wystawianych tym samym osobom, które nie posiadają żadnych środków finansowych, są osobami bezdomnymi, wobec których windykacja jest bezskuteczna i nie odnosi wystarczających efektów prewencyjnych. W związku z tym, zalecono ograniczenie wystawiania tak dużej liczby mandatów karnych osobom, które nie posiadają żadnych środków finansowych, są osobami bezdomnymi znanymi strażnikom miejskim, a wobec których windykacja jest bezskuteczna i nie odnosi wystarczających efektów prewencyjnych.

W nielicznych jednostkach stwierdzono, że prawidłowość wypełniania i czas rejestracji mandatów podlegał dodatkowej weryfikacji. W ocenie NIK, kompletność i czytelność formularzy mandatów, a przede wszystkim terminowość przekazywania i ujmowania ich w systemie finansowo-księgowym determinuje możliwość podjęcia skutecznych i niezwłocznych działań windykacyjnych, a następnie egzekucyjnych. Kwestie te również powinny być przedmiotem nadzoru burmistrza (prezydenta) miasta.

Przykłady

Po przeprowadzonej w 2018 r. kontroli Straży Miejskiej, Biuro Kontroli **Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy** w wystąpieniu pokontrolnym z 4 kwietnia 2019 r. zobowiązało Komendanta m.in. do zmiany instrukcji nakładania, ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych kredytowanych, zapewnienia przestrzegania wymogów instrukcji w zakresie nakładania, ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych oraz staranności w działaniu, zapewnienia właściwej komunikacji pomiędzy współpracującymi komórkami Straży Miejskiej. Komendantowi wydano zalecenie informowania (na koniec każdego kwartału) o stanie realizacji wprowadzonych działań naprawczych.

Prezydent **Inowrocławia** podał, że nadzór m.in. nad działalnością funkcjonariuszy straży miejskiej w zakresie prowadzenia postępowań mandatowych, zgodnie z przepisami prawa, nie mieści się w kompetencjach nadzorczych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).

Prezydent Miasta Kielce nie sprawował nadzoru nad prawidłowością wypełniania odcinków mandatów, a jako przyczynę wskazał fakt, że wypełnione odcinki przechowywane są w siedzibie Straży, a nadzór ten sprawuje bezpośredni przełożony strażnika miejskiego oraz Komendant Straży Miejskiej w Kielcach. Nadzór w Straży Miejskiej w ww. zakresie był sprawowany.

Nadzór prezydentów/ burmistrzów nad egzekwowaniem grzywien

Prawie wszyscy burmistrzowie (prezydenci) przy pomocy wyznaczonych pracowników sprawowali nadzór nad prawidłowością i efektami prowadzonej windykacji oraz egzekucji. Sporządzano cykliczne analizy, raportowano uzyskane efekty. Kwestie te nie były przedmiotem zainteresowania jedynie w Urzędzie Miejskim w Ożarowie, w którym nie przypisywano należności z tytułu nałożonych grzywien.

Przykłady

Prezydent Miasta Inowrocławia corocznie wydawał zarządzenie w sprawie przyjęcia *Programu likwidacji zaległości*, obejmujący również grzywny nałożone w drodze mandatów karnych. Program określał czynności, jakie mają zostać podjęte w stosunku do poszczególnych zaległości i wskazywał osoby odpowiedzialne, które zobowiązano do złożenia informacji z realizacji tych zadań. W rocznych planach kontroli zarządczej ujmowano przede wszystkim zadania i cele, które mają istotny wpływ na budżet gminy. Prezydent wyjaśnił, że *należności z tytułu grzywien stanowią zaledwie 0,02% ogólnych dochodów Miasta*.

W **Urzędzie Miasta Kielce** przeprowadzono kontrolę procesu egzekwowania grzywien, która nie wykazała nieprawidłowości ani uchybień.

W siedmiu[100] z 12 kontrolowanych jednostek, w ramach funkcjonującej kontroli zarządczej analizowano objęte kontrolą zagadnienia, określano cele oraz mierniki ich realizacji. W dwóch z tych urzędów (Urząd Miasta Kielce i Urząd m.st. Warszawy), monitoring stopnia realizacji sformułowanych i zwymiarowanych celów wykazał problemy zbieżne z ustaleniami kontroli. Ze względu na nieosiągnięcie zaplanowanych mierników, podejmowano działania korygujące i zapobiegawcze. W pięciu jednostkach (Urząd Miejski w Białymstoku, Urząd Miasta Bydgoszczy, Urząd Miasta i Gminy Piaseczno, Urząd Miejski Wrocławia, Urząd Miejski w Starachowicach) uznano, że zidentyfikowane ryzyko jest na akceptowalnym poziomie lub nie jest istotne albo wyznaczono i monitorowano cele dla całych obszarów działalności.

Przykłady

W **Urzędzie m.st. Warszawy** przyjęto następujące mierniki: liczba wystawionych upomnień, średni czas wystawienia upomnień, liczba wystawionych tytułów wykonawczych, średni czas wystawienia tytułów wykonawczych od terminu wymagalności mandatu. W żadnym roku miernik liczby upomnień i liczby tytułów nie został osiągnięty. Przyczyny zostały zdiagnozowane (kwestie techniczne, braki kadrowe oraz wzrost liczby wpłat dokonywanych przez zobowiązanych w 2019 r., stan epidemii i wstrzymanie wysyłki korespondencji, awarie maszyn do drukowania, a w 2021 r. – wdrożenie nowej wersji oprogramowania systemu Windykacja). Mierniki średniego czasu wystawionych upomnień i tytułów osiągnięto tylko w 2021 r.

W **Urzędzie Miasta Kielce** przyjęto miernik *wartość tytułów wykonawczych wystawionych w danym okresie do wartości zaległości, które należało objąć tytułami wykonawczymi w danym okresie* (nie został osiągnięty w 2019 r.) i *wartość zobowiązań objętych tytułami wykonawczymi, na które nie podjęto czynności egzekucyjnych do wartości tytułów pozostałych do realizacji na koniec danego okresu sprawozdawczego* (miernik zrealizowano w latach 2019–2020). W latach 2020–2021 r. nie zrealizowano planowanego poziomu wskaźnika *windykacja zaległości niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*. Przyczyny zostały zidentyfikowane, Prezydent zalecił podjęcie działań korygujących i zapobiegawczych.

Tylko w dwóch urzędach kontrola zarządcza ujawniła „słabsze" obszary i pozwoliła ustalić przyczyny nieosiągnięcia celów w kontrolowanych obszarach

[100] UM Kielce, UM w Białymstoku, UM Bydgoszczy, Urząd m.st. Warszawy, UMiG Piaseczno, UM Wrocławia i UM w Starachowicach.

W pozostałych pięciu jednostkach[101] nie formułowano celów i zadań w kontrolowanych obszarach ani nie identyfikowano ryzyka związanego z egzekwowaniem lub przedawnieniem się należności, w tym z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego. Jedną z przyczyn był fakt, iż stanowią niewielki ułamek ogólnych dochodów budżetu gminy lub ryzyko w tym obszarze uznano za nieistotne.

W trzech z 12 skontrolowanych urzędów stwierdzono, że nadzór sprawowany poprzez monitorowanie celów i zadań w ramach systemu kontroli zarządczej nie funkcjonował prawidłowo.

Przykłady

W **Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju** do 21 stycznia 2020 r. nie wymagano od komórek organizacyjnych określenia mierników dla przyjętych zadań i nie zostały one wyznaczone. Nie pozwoliło to na monitorowanie osiągnięcia celów zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 6 (części B *Cele i zarządzanie ryzykiem*)[102].

W **Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno**, w okresie objętym kontrolą, w ramach kontroli zarządczej nie określano w rocznej perspektywie celów dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym Straży Miejskiej i Wydziału Księgowości Budżetowej i mierników ich realizacji, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 1 zarządzenia Burmistrza w sprawie kontroli zarządczej.

Burmistrz Ożarowa nie egzekwował od pracowników Urzędu obowiązku przestrzegania wymogów dotyczących kontroli zarządczej określonych przez siebie w wewnętrznych procedurach. Nie wyznaczył też osoby pełniącej funkcje koordynatora zarządzania ryzykiem ani nie wykonał trzech z czterech zaleceń wydanych w wyniku realizacji zadania audytowego *Ocena funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Ożarowi*e. Audyt już w kwietniu 2019 r. wykazał, że wprowadzone regulacje nie działają w sposób dający zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Do 13 grudnia 2021 r. nie określono w co najmniej rocznej perspektywie celów do osiągnięcia przez Urząd, nie zidentyfikowano ryzyka, nie przeprowadzono analizy ryzyka i nie określono reakcji na ryzyko, a także nie opracowano rejestru ryzyka dla Urzędu.

Nadzór merytoryczny wojewodów

W 10 jednostkach (spośród 12, w tym pięciu straży miejskich stanowiących odrębne jednostki organizacyjne oraz siedmiu urzędów gmin, w strukturach których funkcjonowała straż gminna) w ramach merytorycznego nadzoru wojewody, prowadzone były kontrole przez upoważnionych funkcjonariuszy Policji. W dziewięciu[103] przeprowadzono jedną kontrolę, a w jednej[104] – dwie kontrole.

Najczęściej stwierdzane uchybienia lub nieprawidłowości dotyczyły:

– nieterminowego prowadzenia i nieprawidłowego dokumentowania czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia;

[101] UMiG w Busku-Zdroju, UM w Łomży, UM Inowrocławia, UM w Karpaczu i UM w Ożarowie.

[102] Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).

[103] SM w Kielcach, UM w Łomży, SM w Bydgoszczy, UM Inowrocławia, SM m.st. Warszawy, UMiG Piaseczno, UM w Karpaczu, UM w Ożarowie i UM w Starachowicach.

[104] SM w Białymstoku.

– nieprawidłowych wpisów w notatnikach służbowych np. brak pełnej kwalifikacji prawnej wykroczenia, niedokumentowanie wszystkich danych wskazanych w § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie zakresu i sposobu wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) niektórych czynności podczas legitymowania osób[105];
– uchybień w wypełnianiu formularzy mandatów (brak pełnej kwalifikacji prawnej, nazwy ustawy, z której pochodziły podane przepisy, brak oznaczenia rodzaju nakładanego mandatu, nieprawidłowe wpisywanie danych dotyczących zachowania osoby popełniającej wykroczenie, czasu i miejsca jego popełnienia).

Kontrole w dwóch jednostkach (w UM w Ożarowie i Starachowicach) nie wykazały uchybień ani nieprawidłowości.

Nadzór wojewodów w głównej mierze sprowadzał się do kontroli prowadzonych przy pomocy komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji działających w imieniu wojewodów oraz do wydania zaleceń. Zagadnienia dotyczące wydawanych strażnikom upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, były przedmiotem kontroli w ramach nadzoru merytorycznego wojewody, ale w kontrolowanych jednostkach nie stwierdzano w tym zakresie żadnych nieprawidłowości.

Z informacji otrzymanych od wszystkich wojewodów wynika, że kwestie prawidłowości wydawania upoważnień nie były przedmiotem kontroli w trzech województwach, a Wojewoda Podkarpacki nie wskazał, czy kontrolowano te zagadnienia. W pozostałych 12, prawidłowość wydawanych upoważnień podlegała losowej weryfikacji i w sześciu województwach[106] stwierdzano pojedyncze przypadki upoważnień, które nie spełniały niektórych wymogów § 4 rozporządzenia w sprawie wykroczeń. Przedmiotem nadzoru nie była natomiast kwestia pieczęci, jakimi upoważnienia te opatrywano, na co wskazują przekazane przez wszystkich wojewodów informacje, z których wynika m.in. fakt posługiwania się pieczęcią urzędową, do której straże gminne (miejskie) nie są uprawnione.

Przykłady

Z informacji przekazanej przez **Wojewodę Małopolskiego** wynika, że także dane dotyczące liczby osób zatrudnionych oraz wyniki działań straży gminnych na terenie województwa nie znajdują się w dyspozycji wojewody, a przekazane informacje zostały opracowane w oparciu o dane sporządzone na podstawie sprawozdań przesłanych przez komendantów straży miejskich Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Krakowie. Upoważnienia są natomiast przedmiotem kontroli jedynie w aspekcie ich posiadania.

Wojewoda Podlaski wyjaśnił, że sprawdzeniu poddawane były losowo wybrane upoważnienia strażników gminnych/miejskich. W trakcie kontroli nieprawidłowości nie ujawniono.

[105] Dz. U. poz. 1722, ze zm.; uchylone z dniem 22 grudnia 2019 r. Aktualnie ww. kwestie reguluje § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich), Dz. U poz. 2484.

[106] Stwierdzenie nieprawidłowości zgłosili wojewodowie: Pomorski, Lubelski, Opolski, Wielkopolski, Mazowiecki i Dolnośląski.

Wojewoda Mazowiecki poinformował, że w ramach prowadzonych kontroli stwierdzono niezgodność upoważnień z wymogami § 4 rozporządzenia w sprawie wykroczeń w jednej z jednostek straży miejskich.

W art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy o strażach, wymienia się uprawnienia strażnika do dokonywania czynności wyjaśniających, kierowanie wniosków o ukaranie do sądu, oskarżanie przed sądem i wnoszenie środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w k.p.w. NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 56a k.p.w., jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 27, osobie, która złożyła zawiadomienie o popełnieniu wykroczenia, przysługuje zażalenie do organu nadrzędnego na niewniesienie wniosku o ukaranie. Żaden przepis nie wskazuje jednak o jaki organ chodzi. Powyższe potwierdza sytuacja, w której jeden z komendantów straży bezskutecznie wnosił o uregulowanie tej kwestii. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w korespondencji wskazał, że zażalenie rozpatrzyć powinien wojewoda (na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o strażach), jednak właściwy wojewoda odmówił rozpatrzenia zażalenia, uznając, że nie jest organem nadrzędnym w rozumieniu przepisów k.p.w.

Komendanci straży zgłaszali ponadto następujące problemy wynikające ze sposobu funkcjonowania straży:

Komendant **Straży Miejskiej w Inowrocławiu** wskazał, że nie istnieje taki podmiot, jak komenda główna straży miejskich. Komendant Główny Policji wydając wytyczne w sprawie wykonywania przez Policję niektórych czynności w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców, jako organ centralny i przełożony ponad 100 tys. policjantów, skierował je do podległej grupy zawodowej w celu ich stosowania na terenie całego kraju. Straże miejskie i gminne posiadają zupełnie odmienny schemat organizacyjny, nie są podmiotami zarządzanymi centralnie, podlegają prezydentom, burmistrzom czy też wójtom gmin, na terenie których zostały powołane. Z tego też względu opracowywanie przez poszczególne straże wytycznych, które miałyby niwelować ryzyko dowolności i uznaniowości postępowania strażników mogłoby spowodować sytuację, że na terenie kraju strażnikom narzucane byłyby procedury, które na terenie jednej gminy wskazywałyby na zasadność stosowania środków oddziaływania wychowawczego, a w innych na zastosowanie postępowania mandatowego.

Komendant **Straży Miejskiej w Ożarowie** wskazując na zróżnicowaną dokumentację oraz metodykę wykonywania przez straże gminne czynności administracyjno-porządkowych, zaproponował wypracowanie jednolitych wzorców.

Współpraca z organem egzekucyjnym oraz skuteczność egzekucji grzywien

Współpraca, jej formy i zakres, a także skuteczność egzekucji uzależnione były głównie od tego, czy organem egzekucyjnym był organ gminy o statusie miasta (art. 19 § 2 uope), czy też właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dłużnika naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 § 1 uope).

Przyjęte zasady współpracy oraz skuteczność egzekucji zbadano w siedmiu urzędach[107], które kierowały tytuły wykonawcze wyłącznie do naczelników urzędu skarbowego oraz w pięciu urzędach[108], w których wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym.

Współpraca w urzędach, w których wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym

Lepsza współpraca w urzędach miast, w których wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym

We wszystkich pięciu urzędach, komórka wierzycielska współpracowała z komórką egzekucyjną. W każdym przypadku, do poszukiwania majątku dłużnika wyznaczona została komórka zajmująca się egzekucją, jako ta, która dysponowała odpowiednimi narzędziami. Rozdział zadań był precyzyjny, a efekty prowadzonych działań podlegały monitorowaniu. W sytuacji, gdy po sporządzeniu i przekazaniu tytułu egzekucyjnego dłużnik dokonał wpłaty, do komórki egzekucyjnej przekazywano niezwłocznie stosowną informację i aktualizowano lub wycofywano tytuł wykonawczy. W sytuacji, gdy zastosowano już środki egzekucyjne, dłużnik informowany był także o wycofaniu zajęcia egzekucyjnego.

W każdym z ww. urzędów badaniem prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych objęto po 40 tytułów egzekucyjnych, wybranych według kryterium najwyższej kwoty. Każdorazowo przed przyjęciem tytułów do egzekucji badano ich prawidłowość i dopuszczalność egzekucji oraz nadawano klauzulę o skierowaniu tytułu do egzekucji. Najczęściej wykorzystywano informacje z systemu Ognivo[109] oraz z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Pierwsze czynności egzekucyjne podejmowano najwcześniej po średnio dziewięciu dniach od wszczęcia postępowania (w Urzędzie Miasta Kielce), a najpóźniej po średnio 65 dniach (w Urzędzie m.st. Warszawa). Podejmowano średnio od jednej do siedmiu czynności egzekucyjnych dotyczących jednego tytułu. Czas trwania najkrótszego postępowania egzekucyjnego wynosił dwa dni (w UM Bydgoszczy), a najdłuższego – 1091 dni (w UM Wrocławia).

W objętych kontrolą latach we wszystkich pięciu urzędach do egzekucji skierowano 106 773 tytuły na łączną kwotę należności głównej 12 894,4 tys. zł. Odsetek tytułów skierowanych do własnego organu egzekucyjnego wynosił od 46% (UM Kielce) do 74% (UM Bydgoszczy).

Lepsza współpraca komórek organizacyjnych (wierzycielskiej i egzekucyjnej) w ramach jednej struktury organizacyjnej oraz większe zaangażowanie w egzekucję własnych należności przełożyły się na wyższą skuteczność egzekucji, o czym w dalszej części informacji.

Systemy do obsługi egzekucji nie zawsze pozwalały uzyskać istotne informacje zarządcze

Funkcjonalności systemów informatycznych, z których korzystało pięć jednostek prowadzących egzekucję administracyjną, w dwóch urzędach[110] nie pozwalały na uzyskanie ważnych informacji zarządczych.

[107] UMiG w Busku-Zdroju, UM w Łomży, UM Inowrocławia, UMiG Piaseczno, UM w Karpaczu, UM w Ożarowie, UM w Starachowicach.

[108] UM Kielce, UM w Białymstoku, UM Bydgoszczy, Urząd m.st. Warszawy, UM Wrocławia.

[109] System umożliwiający bezpieczną i szybką komunikację online pomiędzy bankami a innymi podmiotami uprawnionymi do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową.

[110] Urząd m.st. Warszawy i Urząd Miasta Kielce.

Przykład

W **Urzędzie m.st. Warszaw**y możliwe było ustalenie liczby i kwot tytułów zamkniętych w związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego, ale nie w podziale na poszczególne przyczyny, w tym w szczególności z powodu przedawnienia. Nie przekazano także danych o liczbie i kwocie tytułów przekazanych do naczelników urzędów skarbowych lub innych organów egzekucyjnych, tymczasem w przypadku miasta Warszawy może to być znaczny odsetek. P.o. Dyrektora Centrum Obsługi Podatnika (dalej: COP) wyjaśniła, że trwają prace nad modyfikacją systemu, pozwalającą na automatyczne wydzielanie sposobów zamknięcia spraw ze względu na rodzaj umorzenia. W dniu 3 grudnia 2021 r. wystąpiono też do wykonawcy systemu ze zleceniem wykonania możliwości raportowania spraw przekazywanych zgodnie z właściwością.

Nowe rozwiązania dotyczące przedawnienia kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych

Od 20 lutego 2021 r. (nowelizacja uope z 4 lipca 2019 r.) obowiązuje art. 64ba, zgodnie z którym wygaśnięcie obowiązku, którego dotyczy tytuł wykonawczy, po wszczęciu postępowania egzekucyjnego nie zwalnia z obowiązku zapłaty kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych. Ponadto z dniem tym wprowadzono art. 65a uope, regulujący kwestię przedawnienia obowiązku zapłaty kosztów egzekucyjnych. Zgodnie z § 1, obowiązek ten przedawnia się z upływem trzech lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wygasł egzekwowany obowiązek. Bieg terminu przedawnienia nie ulega przerwaniu i zawieszeniu (§ 5). Zasady te są tożsame dla kosztów upomnienia (art. 15 § 3c uope). Koszty upomnienia, zgodnie z art. 15 § 2 uope zdanie drugie podlegają ściągnięciu w trybie określonym dla kosztów egzekucyjnych. Do 19 lutego 2021 r. zagadnienia te nie były uregulowane w przepisach, a w orzecznictwie ścierały się ze sobą dwie rozbieżne koncepcje[111]. Rozstrzygnięcie tej kwestii w uope spowodowało, że organy egzekucyjne obowiązane są do dochodzenia należności z tytułu kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych po przedawnieniu należności. Tymczasem z ustaleń kontroli wynika, że średni koszt egzekucyjny (w 10 objętych kontrolą planową urzędach) przypadający na jeden tytuł wykonawczy dotyczący należności z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego w przypadku egzekucji prowadzonej przez naczelnika urzędu skarbowego wynosił: 11,44 zł w 2019 r., 17,58 zł w 2020 r. i 98,27 zł w 2021 r.

Przykłady

W 2019 r. najniższy średni koszt egzekucyjny wśród dziesięciu skontrolowanych jednostek wygenerowano na podstawie tytułów przesłanych przez **Prezydenta Miasta Inowrocławia** (4,60 zł na tytuł), a najwyższy na podstawie tytułów przesłanych przez **Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy** – 27,68 zł.

W 2020 r. najniższy średni koszt wyniósł 5,01 zł (tytuły przesłane przez **Prezydenta Miasta Inowrocławia**), a najwyższy – 55,80 zł (tytuły przesłane przez **Prezydenta Miasta Białegostoku**).

[111] Według jednej z nich uznano, że koszty postępowania egzekucyjnego pozostają w ścisłym związku z egzekwowaną należnością i są dochodzone w ramach zasadniczego postępowania egzekucyjnego. Według drugiej koncepcji, która z czasem dominowała w orzecznictwie, koszty egzekucyjne należne w związku z czynnościami dokonanymi w toku postępowania egzekucyjnego prowadzonego przed przedawnieniem dochodzonej zaległości podatkowej podlegają egzekwowaniu niezależnie od umorzenia postępowania co do należności głównej.

W 2021 r. – najniższy średni koszt wyniósł 49,74 zł (tytuły przesłane przez **Prezydenta Miasta Kielce**), a najwyższy – 138,29 zł (tytuły przesłane przez **Prezydenta Miasta Białegostoku**).

Zgodnie z art. 64e § 2 pkt 2 uope, koszty egzekucyjne mogą być umorzone z urzędu, jeżeli ich wysokość nie przekracza czterokrotności kosztów upomnienia, jednak wówczas z uwagi na bezskuteczność egzekucji, obciążony nimi zostanie wierzyciel[112].

Z ustaleń kontroli wynika, że postępowania egzekucyjne w stosunku do samych kosztów upomnienia oraz kosztów egzekucyjnych były prowadzone. W pięciu urzędach, w których wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym, liczba tytułów objętych egzekucją, w których przedawnieniu uległa należność główna, ale przedawnieniu nie uległy należności z tytułu kosztów upomnienia lub kosztów egzekucyjnych wynosiła od 1,7 tys. do 10,2 tys.

Przykłady

W **UM w Białymstoku** jest 3168 takich spraw z lat 2019–2021.

W **UM Bydgoszczy** takich tytułów jest 10 190.

W **Urzędzie m.st. Warszawy** ich liczba wyniosła 9770.

Na dzień wygenerowania wydruku[113], w **UM Wrocławia** figurowały 2603 sprawy.

W **UM Kielce**, na dzień sporządzenia dostępnego raportu[114] ujawniono 1729 tytułów.

Oznacza to z jednej strony, że ustawodawca z dniem 20 lutego 2021 r. dopuścił możliwość niewystawiania tytułu egzekucyjnego dla należności nieprzekraczającej 10-krotności kosztów upomnienia (tj. 116 zł do 12 października 2021 r., a od 13 października – 160 zł), ale z drugiej strony usankcjonował obowiązek prowadzenia egzekucji w stosunku do dużo niższych kwot. W objętych kontrolą jednostkach, w latach 2019––2020 koszty te nie przekraczały kwoty 20 zł na jeden tytuł. Ponadto wydłużeniu uległ termin, w którym należność ta powinna być dochodzona, gdyż przedawnia się z upływem trzech lat od końca roku kalendarzowego, w którym wygasła należność z tytułu nałożonej grzywny.

Nowelizacja uope z 4 lipca 2019 r. spowodowała, że w przypadku wszczęcia postępowania minimalna opłata manipulacyjna wynosi 100 zł i jest naliczana odrębnie do każdego tytułu wykonawczego[115]. Skorzystanie przez wierzyciela z przepisu art. 6 § 1 uope i wystawienie tytułu wykonawczego opiewającego na kwotę minimalnej grzywny (20 zł) tuż przed upływem sześciu miesięcy do terminu przedawnienia oznacza,

[112] Nie obciąża się wierzyciela kosztami egzekucyjnymi powstałymi w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym prowadzącym to postępowanie, chyba że koszty egzekucyjne powstały w egzekucji prowadzonej przez inny organ egzekucyjny (art. 64c § 5 uope).

[113] 14 stycznia 2022 r.

[114] 2 lutego 2022 r.

[115] Art. 64 § 1 I 2 uope.

że z dużym prawdopodobieństwem należność nie zostanie wyegzekwowana i ulegnie przedawnieniu. Pozostanie natomiast obowiązek dochodzenia kosztów upomnienia (16 zł) i kosztów egzekucyjnych (minimum 100 zł, jeśli wszczęto egzekucję). Jeśli postępowanie w tym zakresie zostanie umorzone z uwagi na bezskuteczność, wierzyciel zostanie obciążony kwotą kosztów egzekucyjnych.

Tytuły do gminnego organu egzekucyjnego nie zawsze były przekazywane elektronicznie

Przekazując tytuł wykonawczy do własnej komórki egzekucyjnej, nie przestrzegano wymogu, jaki od 1 lipca 2021 r. wynika z art. 26 § 1c uope, tj. obowiązku przekazywania tytułów w formie elektronicznej. Sytuacja taka miała miejsce w trzech z pięciu urzędów (60%).

Przykład

W **Urzędzie Miejskim w Białymstoku** od października 2020 r. zaprzestano wystawiania tytułów wykonawczych, zatem od lipca 2021 r. nie wystawiano ich także w formie elektronicznej.

W **Urzędzie Miejskim Wrocławia** tytuły do gminnego organu egzekucyjnego zaczęto wystawiać dopiero od stycznia 2022 r. Jak wyjaśniano, przyczyną było niedostosowanie wykorzystywanego programu do wystawiania tytułów wykonawczych w wersji elektronicznej w postaci plików xml we wskazanym w obowiązujących przepisach formacie.

W **Urzędzie Miasta Kielce**, na dzień zakończenia kontroli (15 marca 2022 r.), system informatyczny nadal nie został dostosowany, a tytuły wykonawcze wystawiane są w formie papierowej.

W dwóch urzędach (UM Bydgoszczy i Urzędzie m.st. Warszawy) nie stwierdzono problemów w wywiązaniu się z obowiązku wystawiania elektronicznych tytułów wykonawczych do gminnego organu egzekucyjnego. W jednym z nich, usprawnienie tego procesu wprowadzono jeszcze przed 1 lipca 2021 r.

Przykład

W **Urzędzie m.st. Warszawy**, w celu usprawnienia procesu przekazywania tytułów wykonawczych opracowano schemat przekazywania danych pomiędzy Wydziałem Ewidencji i Windykacji Mandatów a COP, polegający na umieszczeniu przez pracownika Wydziału na dysku sieciowym elektronicznych tytułów wykonawczych w formacie XML, które następnie pracownik COP importuje do Jednolitego Systemu Podatkowego. Po walidacji i rejestracji tytułów, są one dekretowane na pracownika COP (egzekutora) w celu realizacji. W przypadku negatywnej walidacji tytułu, pracownik COP informuje o tym Wydział.

W żadnym urzędzie komórka windykacyjna (wierzycielska) nie przekazywała informacji o zidentyfikowanym majątku, gdyż jego poszukiwaniem zajmowała się komórka egzekucyjna. Postępowania egzekucyjne prowadzone przez własną komórkę organizacyjną umarzano rzadziej niż wtedy, gdy prowadził je naczelnik urzędu skarbowego, choć postępowanie w tym zakresie w kontrolowanych urzędach nie było jednolite.

Przykład

Z wyjaśnień Dyrektora Wydziału Windykacji **Urzędu Miasta Bydgoszczy** wynika, że wobec zaległości z tytułu mandatów objętych egzekucją, ze względu na tylko trzyletni okres ściągalności, podczas którego żadna czynność nie prze-

rywa biegu przedawnienia należności, a zobowiązanie jest ściśle związane z osobą ukaranego, organ egzekucyjny co do zasady nie orzeka o umorzeniu egzekucji. Na monitorowanie spłaty egzekwowanej należności wykorzystywany jest cały okres ściągalności należności, systematycznie poszukiwany jest majątek i wierzytelności, z których można skutecznie prowadzić egzekucję.

Współpraca wierzyciela z organem egzekucyjnym w urzędach, dla których organem egzekucyjnym był właściwy naczelnik urzędu skarbowego

Egzekucja prowadzona przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego wymagała zdecydowanie lepszej współpracy i większego zaangażowania ze strony wierzyciela. Badania w tym zakresie przeprowadzono we wszystkich 12 skontrolowanych urzędach (także w pięciu, w których wierzyciel był jednocześnie organem egzekucyjnym, gdyż od 26 do 54% wystawionych tytułów wykonawczych, zgodnie z właściwością miejscową lub ze względu na zbieg egzekucji, przesyłano do naczelników urzędów skarbowych)[116].

Problem z wdrożeniem systemu eTW

W siedmiu urzędach[117] (70%) elektroniczne tytuły wykonawcze wystawiano z opóźnieniem lub zaniechano ich wystawiania, m.in. z powodu trudności z dostosowaniem własnych systemów informatycznych. Z udzielanych wyjaśnień wynikało także, że w niektórych urzędach błędnie interpretowano obowiązujące przepisy i ze względu na własne problemy techniczne, tytuły wystawiano papierowo. Tymczasem, naczelnicy urzędów skarbowych, powołując się na art. 26 § 1c uope oraz udostępnienie przeznaczonego do tego systemu informatycznego zwracali je, oczekując wysyłki w formie elektronicznej.

Infografika nr 10

Przyczyny opóźnień w wysyłaniu tytułów wykonawczych drogą elektroniczną

Urząd	Od kiedy rozpoczęto wysyłkę	Przyczyny opóźnień
Urząd Miasta Kielce	XII 2021	brak przystosowania oprogramowania przez firmę informatyczną oraz liczne błędy
Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju	II 2022	z opóźnieniem podpisano umowę licencyjną na zakup oprogramowania
Urząd Miejski w Białymstoku	nie wystawiano	zaprzestano wystawiania tytułów wykonawczych od X 2020
Urząd Miejski w Łomży	nie wystawiano	zaprzestano wystawiania tytułów wykonawczych od V 2020
Urząd Miasta i Gminy Piaseczno	I 2022	problemy techniczne i błędy
Urząd Miejski Wrocławia	II 2022	niedostosowanie oprogramowania przez firmę informatyczną oraz liczne błędy
Urząd Miejski w Karpaczu	IX 2021	późne uzyskanie karty kryptograficznej do podpisu elektronicznego

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

[116] Uzyskanie tych danych nie było możliwe w Urzędzie m.st. Warszawy.

[117] Kwestie te badano wyłącznie w kontroli planowej, w 10 urzędach.

Tylko w trzech urzędach nie odnotowano problemów ze spełnieniem wymogów art. 26 § 1c uope, tj. obowiązku przekazywania tytułów do naczelników urzędów skarbowych w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu informatycznego eTW (lub przez ePUAP) od 1 lipca 2021 r.

Przykłady

W **Urzędzie m.st. Warszawy** problemy techniczne nie wystąpiły, tytuły wysyłano w formie elektronicznej.

Prezydent **Miasta Bydgoszczy** pierwsze tytuły wykonawcze za pośrednictwem systemu e-TW, dla których otrzymał z systemu potwierdzenie doręczenia wysłał 9 września 2021 r. Wystąpiły wprawdzie krótkotrwałe problemy z implementacją tego systemu, jednak po 1 lipca 2021 r. nie zaistniała konieczność przekazywania tytułów w formie papierowej, ponieważ jeszcze w czerwcu 2021 r. wszystkie tytuły obejmujące bieżące należności przesłano naczelnikom urzędów skarbowych.

W **Urzędzie Miasta Inowrocławia** tytuły wystawiano od sierpnia 2021 r.

Z informacji uzyskanych od naczelników urzędów skarbowych wynika, że dwóch spośród 12 skontrolowanych wierzycieli (Prezydent Miasta Wrocławia oraz Burmistrz Karpacza), wraz z tytułem wykonawczym, przekazywało również informację o zidentyfikowanym majątku zobowiązanego, a w przypadku niemożności uzyskania takich informacji, powiadamiano o tym organ egzekucyjny. Obowiązek ten wynika z art. 26 § 1e uope (od 30 lipca 2020 r.). Naczelnicy urzędów skarbowych odnosząc się do pozostałych 10 wierzycieli[118] wskazali, że nie przekazywano informacji o majątku dłużników. W każdym z tych urzędów wyjaśniono, że wierzyciel nie miał takiej wiedzy, stąd obowiązek ten go nie dotyczył.

O przedawnieniu należności informował co trzeci wierzyciel, który był do tego zobowiązany

Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli (obowiązującego do 29 lipca 2020 r.), wierzyciel miał obowiązek niezwłocznego zawiadamiania organu egzekucyjnego o:

- zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości lub w części, w szczególności gdy wygaśnięcie jest wynikiem: wyegzekwowania jej przez inny organ egzekucyjny, korekty dokumentu powodującej zmniejszenie wysokości należności pieniężnej, przedawnienia należności pieniężnej, zapłaty wierzycielowi należności pieniężnej (pkt 1);
- zdarzeniu powodującym zawieszenie lub umorzenie postępowania egzekucyjnego (pkt 2);
- zdarzeniu powodującym ustanie przyczyny zawieszenia postępowania egzekucyjnego (pkt 3);
- uzyskanej informacji o zobowiązanym i jego majątku w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji administracyjnej (pkt 5).

[118] W Urzędzie Miejskim w Białymstoku, w badanej próbie nie wystąpiły przypadki prowadzenia egzekucji przez naczelników urzędów skarbowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Od 30 lipca 2020 r. obowiązek wierzyciela o niezwłocznym informowaniu organu egzekucyjnego wynika z art. 32aa uope (przepis dodany ustawą z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw[119], dalej: nowelizacja uope z 11 września 2019 r.).

Z obowiązku niezwłocznego informowania naczelnika urzędu skarbowego o przedawnieniu należności, wywiązywali się trzej wierzyciele spośród dziewięciu[120]: Prezydent Miasta Kielce, Prezydent m.st. Warszawy i Prezydent Wrocławia.

Sześciu wierzycieli nie realizowało tego obowiązku, z tego trzech[121] uznało, że wystarczające jest wskazanie w części E.1 poz. 4 tytułu wykonawczego daty, do której należność pieniężna może być dochodzona. Tym samym uznano, że organy egzekucyjne mają informację kiedy należność się przedawnia już na etapie wystawienia tytułu wykonawczego.

NIK zauważa, że w okresie od 31 marca do 16 maja 2020 r. bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów dotyczących przedawnienia nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na mocy art. 15zzr ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[122]. Zdaniem NIK, na etapie wystawiania tytułów w czasie trwania stanu zagrożenia epidemicznego, wpisanie realnego terminu przedawnienia, z uwagi na brak wiedzy o dacie zakończenia tego stanu i o ew. dalszych możliwych zmianach nie było możliwe.

Pozostali trzej wierzyciele[123], powstałą nieprawidłowość uzasadniali przeoczeniem lub kwestiami organizacyjnymi.

W dwóch urzędach przyznano, że po umorzeniu postępowania egzekucyjnego przez naczelnika urzędu skarbowego, zaległości raczej nie podlegają już monitorowaniu i oczekuje się na ich przedawnienie. W pozostałych urzędach wyjaśniano, że nadal poszukuje się majątku lub zaległości te monitoruje się w inny sposób.

W dwóch urzędach uznawano, że po umorzeniu postępowań egzekucyjnych (bezskutecznej egzekucji), dalsze działania są ekonomicznie nieuzasadnione

[119] Dz. U. poz. 2070, ze zm.

[120] W Urzędzie Miejskim w Białymstoku, w badanej próbie nie wystąpiły tytuły wykonawcze skierowane do innego niż gminny organu egzekucyjnego. W Urzędzie Miasta Inowrocławia i Urzędzie Miejskim w Karpaczu, wierzyciel nie miał obowiązku przekazywania informacji w tym zakresie (w badanej próbie – brak przedawnienia, wyegzekwowanie należności lub umorzenie postępowania z powodu bezskuteczności egzekucji).

[121] Burmistrz Miasta i Gminy Busko-Zdrój, Prezydent Miasta Bydgoszczy i Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno.

[122] Dodany do ustawy z dnia 2 marca 2020 r. przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568), zmieniającej ww. ustawę z dniem 31 marca 2020 r. i uchylony przez art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 zmieniającej ustawę z dniem 16 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 875).

[123] Prezydent Miasta Łomża, Burmistrz Ożarowa i Prezydent Miasta Starachowice.

Przykłady

Dyrektor Wydziału Podatków **Urzędu Miasta Kielce** wyjaśniła: *przyczyną są niskie kwoty mandatów nakładanych przez Straż. Z uzasadnień postanowień przekazywanych przez organy egzekucyjne wynika, że dłużnicy nie posiadają składników majątku, z którego można prowadzić postępowanie egzekucyjne. (...) Uwzględniając fakt, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy szczególne realizują zasadę poszanowania minimum egzystencji wobec zobowiązanych, dalsze poszukiwanie majątku dłużnika tylko z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego wiązałoby się z bardzo wysokimi kosztami, przewyższającymi wysokość mandatu.*

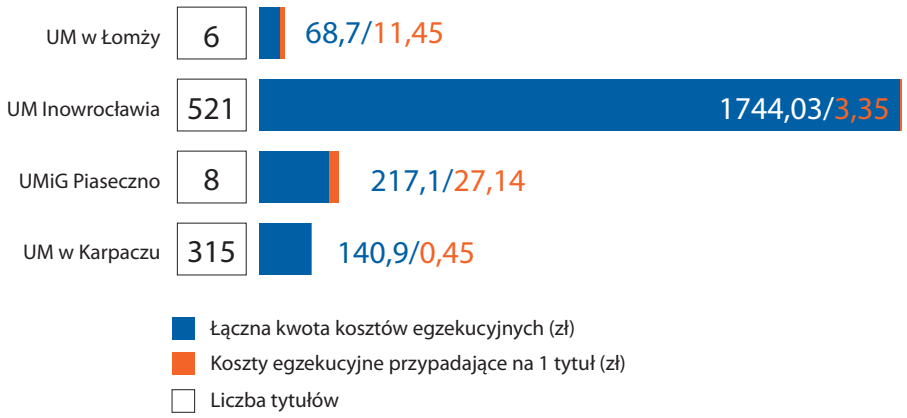
W **Urzędzie Miasta Bydgoszczy**, po umorzeniu przez naczelnika urzędu skarbowego, decyzję o ponownym wszczęciu egzekucji podejmowano, kierując się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym, gdyż w większości przypadków koszty przeprowadzenia kolejnych czynności egzekucyjnych znacznie przekraczałyby wielkość dochodzonych należności.

Koszty egzekucyjne, którymi obciążono wierzyciela wzrosły znacznie w 2021 r.

Zgodnie z art. 64c § 3 uope, wierzyciel pokrywa koszty egzekucyjne, jeżeli: 1) nie mogą być wyegzekwowane od zobowiązanego; 2) spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej; 3) organ egzekucyjny nie przystąpił do egzekucji administracyjnej na podstawie art. 29 § 2 pkt 1 i 3. Stosownie do art. 64c § 5 tej ustawy, kosztami nie obciąża się wierzyciela, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym prowadzącym to postępowanie, chyba że koszty egzekucyjne powstały w egzekucji prowadzonej przez inny organ egzekucyjny.

W pięciu urzędach, w przypadku których egzekucję w całości prowadzili naczelnicy urzędów skarbowych, podjęto próbę ustalenia wysokości kosztów, którymi obciążany jest wierzyciel. Ustalenie łącznej kwoty kosztów z tytułu egzekucji grzywien, jakimi wierzyciel został obciążony przez organy egzekucyjne w latach 2019–2021 możliwe było jedynie w czterech z nich.

Infografika nr 11
Koszty egzekucyjne przypadajace na jeden tytuł wykonawczy



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Porównanie tych danych nie jest możliwe ze względu na różną liczbę tytułów egzekucyjnych, która dotyczyć może różnej liczby dłużników oraz zróżnicowaną częstotliwość umorzeń postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji, będącą m.in. wynikiem różnej liczby tytułów obsługiwanych przez dany organ.

NIK zwraca jednak uwagę, że od 20 lutego 2021 r. znacznemu wzrostowi uległy koszty egzekucyjne. Opłaty w egzekucji należności pieniężnych uregulowano w art. 64 § 1 i 2 uope. Zgodnie z tymi przepisami, organ egzekucyjny pobiera opłatę manipulacyjną za wszczęcie postępowania egzekucyjnego i wynosi ona 40 zł, a w przypadku wszczęcia egzekucji administracyjnej – 100 zł. Obowiązek jej zapłaty powstaje z chwilą wszczęcia postępowania egzekucyjnego, oddzielnie od każdego tytułu wykonawczego. Zatem jeśli chodzi o koszty egzekucyjne, w porównaniu do skrajnie niskich, tak jak w przypadku Urzędu Miejskiego w Karpaczu (0,45 zł na tytuł), czy Urzędu Miasta Inowrocławia (3,35 zł na tytuł), aktualnie w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego po wszczęciu egzekucji, wierzyciel obciążony zostanie co najmniej kwotą 100 zł za jeden tytuł.

Skuteczność egzekucji

Skuteczność egzekucji należności stanowiących dochód budżetu gminy była zdecydowanie wyższa w urzędach, w których prezydent (burmistrz) był jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym. Zdaniem NIK, organy te obsługiwały mniejszą w porównaniu do naczelników urzędów skarbowych liczbę tytułów, ściślej współpracowały z komórką windykacyjną, podejmowały próby wyegzekwowania należności aż do jej przedawnienia, mając na względzie fakt, że nie ma możliwości przerwania biegu terminu przedawnienia.

Jednak liczba tytułów zamkniętych z powodu wyegzekwowania spadała z każdym kolejnymi rokiem, mimo że liczba tytułów i kwoty nimi objęte zmniejszyły się w 2021 r. w porównaniu do roku 2019 w czterech z pięciu urzędów.

Przykłady

Liczba i kwota tytułów wykonawczych zmniejszały się w całym objętym kontrolą okresie w **Urzędzie Miejskim w Białymstoku** – z 1298 w 2019 r. do 742 w 2021 r.

Także w **Urzędzie Miasta Wrocławia** liczba tytułów wykonawczych zmniejszała się w kolejnych latach: z 8580 w 2019 r., przez 4794 w 2020 r. do 2802 w 2021r.

W **Urzędzie Miasta Bydgoszczy** liczba tytułów w 2019 r. wynosiła 2032. W 2020 r. spadła do 1627, a następnie ponownie wzrosła do 2591 w 2021 r.

W **Urzędzie m.st. Warszawy** liczba tytułów spadła z 40 955 w 2019 r. do 14 936 w 2020 r. W 2021 r. liczba ta ponownie wzrosła do 21 069, ale nadal stanowiła ponad 51% tytułów wystawionych w 2019 r.

W **Urzędzie Miasta Kielce** z 1582 tytułów wystawionych w 2019 r., ich liczba wzrosła do 1973 w 2020 r., po czym istotnie spadła do 820 w 2021 r.

Udział kwot wyegzekwowanych w okresie objętym kontrolą do łącznej kwoty należności pozostających w egzekucji (z uwzględnieniem salda należności pozostających w egzekucji na dzień 1 stycznia 2019 r. i postępowań prowadzonych przez naczelników urzędów skarbowych) wynosił od 16% (w Kielcach i Białymstoku) do 26% w Bydgoszczy[124]. Z kolei uwzględ-

[124] Wskaźnika nie wyliczono dla UM we Wrocławiu.

niając wskaźnik kwot należności wyegzekwowanych do skierowanych do egzekucji w objętym kontrolą okresie skuteczność wynosiła odpowiednio: 28% w UM Kielce, 33% w UM w Białymstoku, 42% w Urzędzie m.st. Warszawy, 43% w UM Bydgoszczy i 59% w UM Wrocławia.

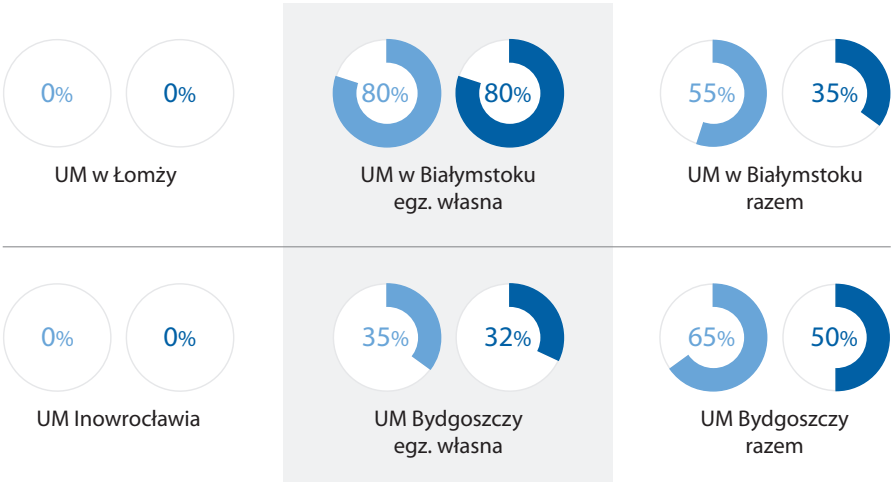
W czterech urzędach w których wygenerowanie takich danych było możliwe[125], stwierdzono, że liczba tytułów zamkniętych z powodu wyegzekwowania spadała z każdym kolejnym rokiem. Z kolei wskaźnik liczby tytułów zamkniętych z powodu umorzenia do liczby skierowanych do egzekucji w objętym kontrolą okresie wyniósł: 6% w UM Bydgoszczy, 9% w Urzędzie m.st. Warszawy, 26% w UM Kielce i UM Wrocławia oraz aż 80% w UM w Białymstoku. Najczęstszą przyczyną umorzeń były przedawnienia – sprawy te stanowiły 23% ogółu umorzonych w UM Bydgoszczy, 52% w UM Kielce, 65% w UM w Białymstoku i 96% w UM Wrocławia.

Skuteczność własnej komórki egzekucyjnej była wyższa niż skuteczność egzekucji prowadzonej wyłącznie przez naczelników urzędów skarbowych

Skuteczność egzekucji własnej (rozumiana jako odsetek wyegzekwowanych w całości tytułów w badanej próbie spraw[126]) była bardzo zróżnicowana i w zależności od urzędu wynosiła od 13% do 65% objętych badaniem tytułów. Gminny organ prowadził postępowanie egzekucyjne aż do wyegzekwowania lub przedawnienia należności.

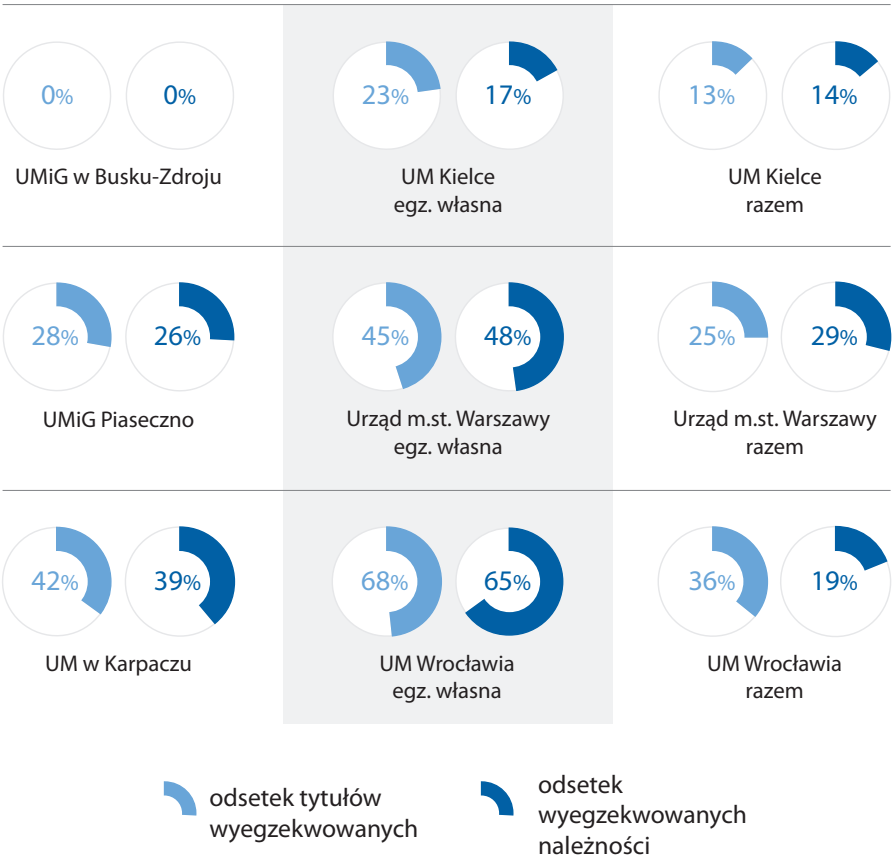
Analizę skuteczności egzekucji przeprowadzono we wszystkich 10 urzędach objętych kontrolą planową, przy czym tytuły wystawione w pięciu z nich (urzędy w: Łomży, Inowrocławiu, Busku-Zdroju, Piasecznie i Karpaczu) kierowano wyłącznie do właściwych naczelników urzędów skarbowych, a w pozostałych pięciu (urzędy w: Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Warszawie i Wrocławiu) komórki egzekucyjne urzędów egzekwowały je samodzielnie lub przesyłały zgodnie z właściwością miejscową. Skuteczność egzekucji przedstawiono na poniższej grafice.

Infografika nr 12
Odsetek wyegzekwowanych tytułów i kwot należności



[125] Brak możliwości wygenerowanie danych w Urzędzie m.st. Warszawy.

[126] Spośród badanych w ramach próby 50 spraw opisanej w części dotyczącej badania terminów wystawiania upomnień (tj. po 50 spraw w każdym urzędzie, w których wystawiono upomnienie), dalszą weryfikacją objęto te, w których wystawiono tytuły wykonawcze.



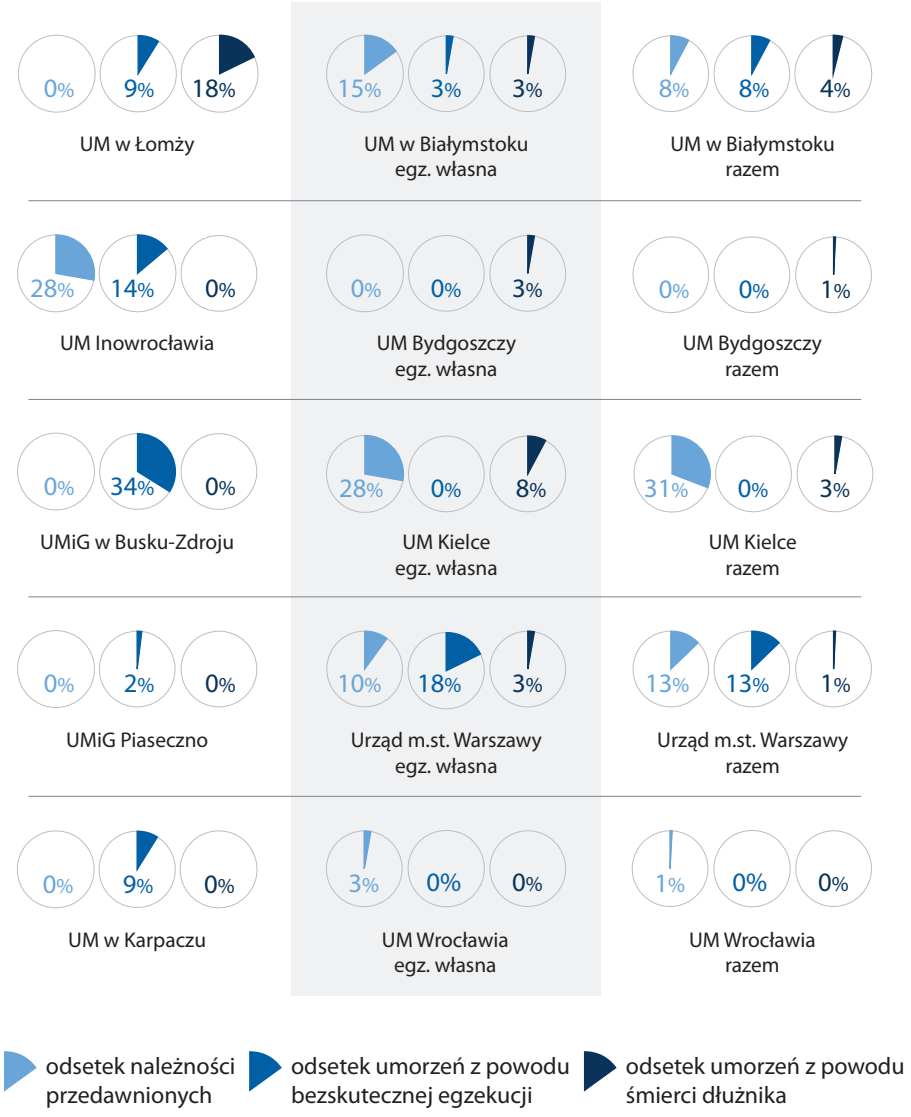
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Niewielka skuteczność egzekucji prowadzonej wyłącznie przez naczelników urzędów skarbowych

Egzekucja prowadzona wyłącznie przez naczelników urzędów skarbowych okazała się nieskuteczna w przypadku tytułów wykonawczych skierowanych przez prezydentów i burmistrzów miast. Na rzecz trzech wierzycieli: Prezydenta Miasta Łomża, Prezydenta Inowrocławia oraz Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój nie wyegzekwowano w całości ani jednego tytułu wykonawczego. Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno odzyskał 26% objętej badaniem kwoty z 28% skierowanych do egzekucji tytułów. Najwyższą skutecznością odznaczała się egzekucja należności miasta i gminy Karpacz: wyegzekwowano 39% kwoty z 42% skierowanych spraw.

Egzekucja należności pięciu dużych urzędów miast prowadzona także przez gminny organ egzekucyjny cechowała się dużo wyższą skutecznością: najwyższy odsetek tytułów zamkniętych z powodu wyegzekwowania osiągnięto w Urzędzie Miasta Bydgoszczy (65%), a najniższy – w Urzędzie Miasta Kielce – 13% (odzyskano od 14% do 50% kwoty skierowanej do egzekucji).

Infografika nr 13
Odsetek należności umorzonych z powodu przedawnienia, bezskuteczności egzekucji i śmierci dłużnika w badanej próbie



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W badanej próbie najwięcej należności umorzonych z powodu przedawnienia wystąpiło: w Urzędzie Miasta Kielce (31%), w Urzędzie Miasta Inowrocławia (28%), Urzędzie m.st. Warszawa (10%).

Z powodu bezskuteczności egzekucji najwięcej umorzeń postępowań egzekucyjnych stwierdzono w Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju (34%) i Urzędzie Miasta Inowrocławia (14%). Postępowania te prowadzili naczelnicy urzędów skarbowych.

Zdaniem NIK, przyczyną tak niskiej skuteczności egzekucji prowadzonej wyłącznie przez naczelników urzędów skarbowych była bardzo duża liczba spraw dotyczących niewielkich kwot. Założeniem nowelizacji uope z 4 lipca 2019 r., która weszła w życie od 20 lutego 2021 r. było, że sprawy opiewające na tak niskie kwoty nie będą trafiały do urzędów skarbowych. W praktyce, żaden z wierzycieli raczej nie był zainteresowany skorzystaniem z takiego rozwiązania.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy działania związane z prowadzeniem postępowań mandatowych i stosowaniem pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego są prawidłowe i skuteczne?

Cele szczegółowe

1. Czy prawidłowo zorganizowano procesy stosowania pouczeń wobec sprawców wykroczeń, prowadzenia postępowań mandatowych oraz egzekwowania nałożonych grzywien?
2. Czy zadania związane z udzielaniem pouczeń, nakładaniem grzywien w drodze mandatu karnego oraz ich egzekwowaniem realizowano prawidłowo i skutecznie?
3. Czy nadzór nad obsługą nakładanych mandatów karnych sprawowany był prawidłowo oraz czy współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję nałożonych grzywien zapewniała ich skuteczną egzekucję?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto pięć urzędów miast obsługujących organy wykonawcze gmin o statusie miasta, które zgodnie z § 19 ust. 2 uope są organami egzekucyjnymi i pięć straży miejskich stanowiących ich jednostki organizacyjne (w: Kielcach, Wrocławiu, Bydgoszczy, Białymstoku oraz Urząd i Straż Miejską m.st. Warszawy), a także pięć urzędów miast/miast i gmin, w których straże miejskie (gminne) funkcjonują w ramach ich struktury (Busko-Zdrój, Inowrocław, Karpacz, Łomża i Piaseczno). Ponadto w informacji wykorzystano wyniki kontroli rozpoznawczych, przeprowadzonych w Urzędzie Miejskim w Ożarowie oraz w Urzędzie Miejskim w Starachowicach.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryterium legalności, gospodarności i rzetelności.

Postępowanie kontrolne

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK, była ona realizowana w okresie od 10 stycznia 2022 r. do 3 czerwca 2022 r.

Okres objęty kontrolą

Lata 2019–2022 (do 30 maja) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W związku z kontrolą zasięgano, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji od:

- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w sprawie liczby funkcjonujących straży gminnych w Polsce, stanu zatrudnienia oraz sposobu reakcji na ujawnione wykroczenia;
- wojewodów, w sprawie liczby i organizacji straży gminnych w danym województwie, stanu zatrudnienia, sposobu reakcji na ujawnione wykroczenia oraz zakresu nadzoru merytorycznego sprawowanego przez wojewodów.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wyniku kontroli skierowano 15 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano 46 wniosków – 26 z nich zrealizowano, 20 nie zostało jeszcze zrealizowanych.

Finansowe rezultaty kontroli

W ośmiu urzędach (w Urzędzie Miasta Kielce, Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, Urzędzie Miejskim w Starachowicach, Urzędzie Miejskim w Białymstoku, Urzędzie Miejskim w Łomży, Urzędzie Miasta i Gminy

Piaseczno, Urzędzie Miejskim w Ożarowie i Urzędzie Miejskim Wrocławia) stwierdzono nieprawidłowości o wymiarze finansowym. Polegały one na niepodejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, przez co uszczuplono aktywa (w siedmiu urzędach[127] na łączną kwotę 972,4 tys. zł) oraz na nieterminowym odpisywaniu z ksiąg rachunkowych należności przedawnionych lub nieodpisywaniu należności dłużników po ich śmierci, przez co księgi rachunkowe, a w konsekwencji sprawozdania finansowe Urzędu nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego (kwotę ustalono w sześciu urzędach[128] – 331,7 tys. zł). Nieprawidłowości te zostały szerzej opisane w pkt 5.2.2.

Zastrzeżenia wniesione do wystąpień pokontrolnych

Kierownicy dwóch skontrolowanych jednostek, tj. Prezydent Miasta Wrocławia i Komendant Straży Miejskiej w Bydgoszczy zgłosili łącznie dziewięć zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Zastrzeżenie Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy dotyczyło nieprawidłowości polegającej na nieodnotowaniu przez strażników w notatnikach służbowych przesłanek decydujących o zastosowaniu pouczenia. Komendant podniósł, że nie zobowiązuje ich do tego żaden przepis. Zastrzeżenie zostało oddalone przez Komisję Rozstrzygającą. Zastrzeżenia złożone przez Prezydenta Miasta Wrocławia dotyczyły ustaleń faktycznych, ocen i nieprawidłowości. Pięć zastrzeżeń uwzględniono częściowo, dokonując w wystąpieniu odpowiednich zmian. W pozostałym zakresie, zastrzeżenia oddalono.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Białymstoku	Urząd Miejski w Łomży ul. Stary Rynek 14 18-400 Łomża	Mariusz Chrzanowski
2.		Straż Miejska w Białymstoku ul. Składowa 11 15-399 Białystok	Krzysztof Paweł Kolenda
3.		Urząd Miejski w Białymstoku ul. Słonimska 1 15-950 Białystok	Tadeusz Truskolaski
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Straż Miejska w Bydgoszczy ul. Leśna 12 85-676 Bydgoszcz	Jacek Anhalt
5.		Urząd Miasta Bydgoszczy, ul. Jezuicka 1 85-102 Bydgoszcz	Rafał Bruski
6.		Urząd Miasta Inowrocławia al. Ratuszowa 36 88-100 Inowrocław	Ryszard Brejza

[127] Urzędzie Miasta Kielce, Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, Urzędzie Miasta w Białymstoku, Urzędzie Miejskim w Łomży, Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno, Urzędzie Miejskim w Ożarowie i Urzędzie Miejskim Wrocławia.

[128] Urzędzie Miasta Kielce, Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, Urzędzie Miejskim w Starachowicach, Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno, Urzędzie Miejskim w Ożarowie i Urzędzie Miejskim Wrocławia.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
7.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miasta Kielce ul. Rynek 1 25-303 Kielce	Bogdan Wenta
8.		Straż Miejska w Kielcach ul. Ogrodowa 3b 25-024 Kielce	Aneta Litwin
9.		Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju al. Mickiewicza 10 28-100 Busko-Zdrój	Waldemar Sikora
10.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy Plac Bankowy 3/5 00-950 Warszawa	Rafał Trzaskowski
11.		Straż Miejska m.st. Warszawy ul. Młynarska 43/45 01-170 Warszawa	Magdalena Ejsmont
12.		Urząd Miasta i Gminy Piaseczno ul. T. Kościuszki 5 05-500 Piaseczno	Daniel Putkiewicz
13.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia pl. Nowy Targ 1-8 50-141 Wrocław	Jacek Sutryk
14.		Straż Miejska Wrocławia ul. Na Grobli 14/16 50-421 Wrocław	Piotr Kościelny
15.		Urząd Miejski w Karpaczu ul. Konstytucji 3 maja 54 58-540 Karpacz	Radosław Jęcek

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miejski w Łomży	w formie opisowej	Prawidłowo zorganizowano pracę w zakresie objętym kontrolą; prawidłowo prowadzono postępowania mandatowe; przeszkolono strażników w zakresie objętym kontrolą; wykorzystywano monitoring wizyjny do ujawniania sprawców wykroczeń; rzetelnie ewidencjonowano należności główne z tytułu grzywien.	W badanej próbie stwierdzono przypadki niewypełniania obligatoryjnych elementów w formularzach mandatów; nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych należności z tytułu kosztów upomnień; upomnienia wysyłano z opóźnieniem; od maja 2020 r. w stosunku do zaległości z tytułu grzywien zaprzestano wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych; nie dokonywano odpisów aktualizacyjnych ani nie zaliczano do pozostałych kosztów operacyjnych przedawnionych należności; nie informowano naczelników urzędów skarbowych o przedawnieniu należności.
2.	Straż Miejska w Białymstoku	w formie opisowej	Straż Miejska była przygotowana pod względem organizacyjnym i kadrowym do stosowania pouczeń oraz prowadzenia postępowań mandatowych; utworzono i na bieżąco aktualizowano elektroniczny rejestr pouczeń; wszyscy funkcjonariusze ukończyli szkolenie podstawowe, a 19% zatrudnionych także szkolenia zewnętrzne dot. kontrolowanych obszarów; do ujawniania wykroczeń wykorzystywano monitoring wizyjny.	W 19 z 20 zbadanych upoważnień do nakładania mandatów karnych udzielonych strażnikom, Komendant Straży Miejskiej stosował błędną formułę: Prezydent Miasta Białegostoku upoważnia; w 25% zbadanych sprawach strażnicy nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe, a w 43% błędnie lub nieczytelnie wypełniali formularze mandatów karnych; w 6% badanych spraw z opóźnieniem przekazano wierzycielowi informację o wystawionych mandatach.
3.	Urząd Miejski w Białymstoku	w formie opisowej	Urząd był przygotowany pod względem struktury organizacyjnej do egzekwowania grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego; rzetelnie i na bieżąco prowadzono ewidencję tych należności oraz dokonywano odpisów aktualizacyjnych przedawnionych należności; prawidłowo i skutecznie prowadzono postępowania egzekucyjne.	Przyjęte w Zasadach rachunkowości regulacje dotyczące terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych nie zapewniały dochowania terminów i zasad określonych w obowiązujących przepisach; upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiano z opóźnieniem; od października 2020 r. zaniechano wystawiania tytułów wykonawczych.
4.	Straż Miejska w Bydgoszczy	w formie opisowej	Wprowadzono wewnętrzne procedury dotyczące nakładania grzywien w drodze mandatu karnego; strażnicy uczestniczyli w szkoleniach uwzględniających tematykę postępowań mandatowych; badane 30 postępowań mandatowych prowadzono prawidłowo; informacje o liczbie i kwotach nałożonych grzywien przekazywano wierzycielowi.	W 17 z 30 spraw nie udokumentowano kryteriów jakimi kierowali się strażnicy stosując pouczenie; ewidencja wyników działań straży była prowadzona nierzetelnie.

5.	Urząd Miasta Bydgoszczy	w formie opisowej	Organizacja procesu obsługi grzywien nałożonych w formie mandatu karnego oraz działań egzekucyjnych była prawidłowa; prowadzono rzetelną ewidencję należności z tytułu grzywien i kosztów upomnienia; upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiano w terminach określonych w wewnętrznych procedurach; prawidłowo sprawowano nadzór, a współpraca komórek organizacyjnych realizujących obowiązki wierzyciela i organu egzekucyjnego zapewniała skuteczną egzekucję należności.	Przyjęte w wewnętrznych procedurach rozwiązania powodowały, że w skrajnych przypadkach mandaty wpływały do Wydziału Windykacji po 40 dniach od dnia ich wystawienia, a czas od momentu wystawienia mandatu do wysłania upomnienia wynosił od 33 do nawet 74 dni, co powodowało, że nie zachowano terminu niezwłocznego wysyłania upomnień.
6.	Urząd Miasta Inowrocławia	w formie opisowej	Opracowano i stosowano procedury dotyczące zasad współpracy z organami egzekucyjnymi; wszyscy funkcjonariusze odbyli szkolenie podstawowe; prawidłowo realizowano proces obsługi grzywien; monitorowano terminowość regulowania zobowiązań; rzetelnie prowadzono ewidencję należności; czynności zmierzające do odzyskania niezapłaconych kwot były prawidłowe; przedawnione należności odpisywano terminowo i systematycznie; prawidłowo sprawowano nadzór.	W formularzach mandatów karnych wpisywano niepełną podstawę prawną; przekraczano wyznaczone wewnętrznymi przepisami terminy wysłania upomnień i wystawienia tytułów wykonawczych; w notatnikach służbowych nie odnotowywano okoliczności jakie przesądzały o stosowaniu pouczeń wobec sprawców wykroczeń.
7.	Urząd Miasta Kielce	w formie opisowej	Urząd był organizacyjnie przygotowany do realizacji objętych kontrolą zadań; określono zasady współpracy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi; prawidłowo ewidencjonowano należności z tytułu mandatów; Prezydent sprawował nadzór nad działalnością Straży oraz nad procesem obsługi nałożonych grzywien; postępowania egzekucyjne umarzano tylko w uzasadnionych przypadkach.	W badanej próbie 50 spraw, czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych do części należności podejmowano z opóźnieniem (20% upomnień i 18% tytułów wykonawczych); urząd nie dochodził należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (nie wystawił tytułów wykonawczych na łączną kwotę 233,5 tys. zł); należności przedawnione odpisywano z opóźnieniem, co miało wpływ na nierzetelne prezentowanie sytuacji ekonomicznej gminy w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S za 2019 r. i kwartalnych za trzy kwartały 2020 r.; należności z tytułu kosztów upomnień nie zawsze księgowano zgodnie z zasadami określonymi w polityce rachunkowości; od 1 lipca 2021 r. nie przesyłano tytułów egzekucyjnych drogą elektroniczną, a skuteczność egzekucji należności z tytułu mandatów była niska.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Straż Miejska w Kielcach	w formie opisowej	Od 24 września 2020 r. wprowadzono procedury, które minimalizowały ryzyko uznaniowości i dowolności postępowania strażników; objęte badaniem odcinki mandatów wypełniane były prawidłowo; do ujawniania wykroczeń SM wykorzystywała monitoring wizyjny; wszyscy funkcjonariusze byli cyklicznie szkoleni.	W 60% badanych spraw nie udokumentowano w notatnikach służbowych i systemach informatycznych okoliczności popełnionych wykroczeń uzasadniających zastosowanie pouczenia; określone w wewnętrznej procedurze zasady ewidencjonowania i przekazywania danych o nałożonych grzywnach, wymagały aktualizacji, gdyż odbiegały od przyjętej i uzgodnionej z Prezydentem Miasta Kielce praktyki; upoważnienia strażników SM do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego opatrywano pieczęcią, do posługiwania się którą SM nie była uprawniona; dane o liczbie i kwotach nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego kredytowanego ewidencjonowane w systemie DART, a od 1 lipca 2020 r. w systemie eMandat, odbiegały od danych zaewidencjonowanych w systemie informatycznym OTAGO WPBUD.
9.	Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju	w formie opisowej	Wdrożono uregulowania wewnętrzne dotyczące postępowania w sytuacji ujawnienia wykroczeń, w tym zasad dokumentowania działań, pozwalające na zminimalizowanie ryzyka uznaniowości i dowolności postępowania strażników; funkcjonariusze zostali przeszkoleni w zakresie prawidłowego stosowania środków oddziaływania wychowawczego i nakładania grzywien w formie mandatu karnego; prawidłowo ewidencjonowano należności z tytułu mandatów; w ramach nadzoru Burmistrza nad SM przeprowadzono m.in. kontrolę wewnętrzną, w której wykazano uchybienia mające wpływ na prawidłowe funkcjonowanie i organizację SM oraz wydano zalecenia.	Funkcjonariusze nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe (w 83% analizowanych przypadków nie zawierały one informacji o okolicznościach, które uzasadniały zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego); 77% analizowanych mandatów nie zawierało wszystkich wymaganych danych; z opóźnieniem wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze; w 2021 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych do należności z tytułu 11 mandatów, mimo że kwota należności przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia; z opóźnieniem wyksięgowywano przedawnione należności, a należności trzech osób nie zostały odpisane po ich śmierci, w konsekwencji, miesięczne i roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S były nierzetelne, Burmistrz nie wywiązywał się z obowiązku wierzyciela należności pieniężnych dotyczącego informowania organów egzekucyjnych o przedawnieniu należności pieniężnej; w uregulowaniach wewnętrznych związanych z kontrolą zarządczą nie wymagano od komórek organizacyjnych Urzędu określenia mierników dla przyjętych w 2019 r. celów i monitorowania stopnia ich realizacji w kontrolowanym obszarze; osoba zatrudniona w 2014 r. na stanowisku Komendanta SM nie odbyła szkolenia podstawowego.

10.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	w formie opisowej	Prawidłowo zorganizowano proces egzekwowania grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego; cyklicznie analizowano należności pod kątem przedawnień, informując o ich wystąpieniu organy egzekucyjne; postępowania egzekucyjne umarzano w uzasadnionych przypadkach; osiągnięto wysoki wskaźnik objęcia egzekucją niezapłaconych należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego; prezydent sprawował systemowy nadzór nad procesem obsługi mandatów, a napływające do Urzędu skargi na funkcjonowanie Straży Miejskiej rozpatrywano w sposób zgodny z obowiązującymi regulacjami.	Odpisy przedawnionych należności były dokonywane kwartalnie, mimo braku uproszczeń w przyjętych w Urzędzie zasadach rachunkowości, co jednak nie miało negatywnego wpływu na rzetelność sprawozdawczości; czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, polegające na wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, podejmowano z opóźnieniem.
11.	Straż Miejska m.st. Warszawy	w formie opisowej	W SM wprowadzono wewnętrzne regulacje, określające organizację objętych kontrolą procesów; Straż współpracowała z Urzędem m.st. Warszawy w zakresie eksploatacji bazy danych dotyczących windykacji mandatów karnych.	Upoważnienia strażników do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego nie były opatrzone pieczęcią urzędową; cztery z 30 badanych formularzy mandatowych były niekompletne, nie zawierały wszystkich wymaganych elementów; we wszystkich 30 zbadanych sprawach stwierdzono naruszenie wewnętrznych procedur polegające na niepodaniu w notatnikach służbowych przyczyn odstąpienia od ukarania grzywną oraz okoliczności uzasadniających udzielenie pouczenia w zdarzeniach, w których strażnicy stwierdzili wykroczenia.
12.	Urząd Miasta i Gminy Piaseczno	negatywna		W Urzędzie nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących postępowania strażników wobec sprawców wykroczeń oraz dokumentowania okoliczności uzasadniających zastosowanie pouczeń; poza jednym przypadkiem strażnicy nie odnotowali w notatnikach służbowych przyczyn odstąpienia od ukarania sprawcy grzywną, ani okoliczności uzasadniających zastosowanie środka wychowawczego; w 15 z 30 badanych mandatów nie uwzględniono wszystkich wymaganych elementów; czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, podejmowano z opóźnieniem (96% badanych upomnień, 95% badanych tytułów); osiem tytułów wystawiono bez uprzedniego wystawienia upomnienia; zaniechano wystawienia 42 tytułów; do 3 marca 2022 r. upomnienia podpisywała osoba nieupoważniona do wykonywania praw i obowiązków wierzyciela; księgi rachunkowe prowadzono nierzetelnie, a w konsekwencji w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27S) prezentowano nieprawidłowe dane o należnościach i zaległościach; współpraca wierzyciela z organami egzekucyjnymi

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
				była nieprawidłowa (od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. tytułów wykonawczych nie przesyłano drogą elektroniczną, nie informowano też organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości); Burmistrz nie zapewnił funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Urzędzie.
13.	Urząd Miejski Wrocławia	w formie opisowej	Prawidłowo zorganizowano procesy egzekwowania grzywien oraz nadzór nad ich obsługą; działania w zakresie egzekucji administracyjnej prowadzono rzetelnie, a ich skuteczność była wysoka; Urząd sprawował nadzór nad obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz nad skutecznością ich egzekucji z wykorzystaniem wyników kontroli prowadzonych przez funkcjonariuszy Policji.	Nie aktualizowano na bieżąco stanu należności z tytułu grzywien; nie objęto postępowaniem egzekucyjnym 2479 należności powstałych w 2021 r. na kwotę ogółem 429,7 tys. zł; nieterminowo wysyłano upomnienia i wystawiano tytuły wykonawcze.
14.	Straż Miejska Wrocławia	w formie opisowej	Straż była organizacyjnie przygotowana do realizacji zadań dotyczących obsługi grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego; wdrożono system informowania w zakresie zmian przepisów prawa, a także aktów wewnętrznych; do ujawniania sprawców wykroczeń wykorzystywano system monitoringu wizyjnego.	Przyjęte rozwiązania organizacyjne nie zawierały zapisów niwelujących ryzyko dowolności/uznaniowości postępowania strażników; notatniki służbowe prowadzono nie zawsze w sposób rzetelny, gdyż zapisy nie umożliwiały wskazania okoliczności, które miały uzasadnić zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego; stwierdzono przypadki niewskazywania wszystkich wymaganych informacji w bloczkach mandatowych.
15.	Urząd Miejski w Karpaczu	w formie opisowej	Straż była organizacyjnie przygotowana do realizacji zadań dotyczących obsługi grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego; wszyscy funkcjonariusze odbyli szkolenie podstawowe oraz dodatkowo szkolenia uzupełniające z zakresu kontroli ruchu drogowego; na bieżąco przekazywano właściwej komórce Urzędu Miejskiego informacje o liczbie i kwotach nałożonych grzywien; Burmistrz prawidłowo wywiązywał się z obowiązków wierzyciela należności pieniężnych we współpracy z organami egzekucyjnymi, na bieżąco informował naczelników urzędów skarbowych o uregulowaniu należności przez zobowiązanych.	Z opóźnieniem podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze; 13 z 43 analizowanych tytułów wystawiono po upływie od 91 do 342 dni uwzględniając czas na doręczenie w trybie doręczenia zastępczego.

* pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Straż (gminna) miejska – organizacja i uprawnienia

Utworzenie straży gminnej jest prawem, a nie obowiązkiem rady gminy (art. 2 ust. 1 ustawy o strażach). Koszty związane z funkcjonowaniem straży są pokrywane z budżetu gminy (art. 5 ustawy). Straż jest jednostką organizacyjną gminy, jednak rada gminy może postanowić o umiejscowieniu straży w strukturze urzędu gminy (art. 6 ustawy o strażach).

Szczegółową strukturę organizacyjną straży określa regulamin straży nadawany przez radę gminy (art. 8 ust. 2 ustawy). W art. 9 uregulowano zasady sprawowania nadzoru nad działalnością straży oraz zasady jej współpracy z Policją.

Tryb sprawowania nadzoru przez właściwego terytorialnie wojewodę określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)[129]. Wskazuje ono terminy sporządzania planu kontroli, zasady przeprowadzania kontroli i dokumentowania ustaleń.

Art. 9a ust. 1 ustawy o strażach wprowadza obowiązek prowadzenia ewidencji etatów, wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów oraz wyników działań straży.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy, straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Szczegółowy katalog tych zadań określono w art. 11 ust. 1 ww. ustawy. Są to:

- ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
- kontrola publicznego transportu zbiorowego – w zakresie określonym w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym[130];
- współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;

[129] Dz. U. Nr 220, poz. 1733, ze zm.

[130] Dz. U. z 2022 r. poz. 1343.

– doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
– informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
– konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.

Uprawnienia strażników określa art. 12 ust. 1 ustawy o strażach. Dotyczą one m.in.:

– udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego;
– nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
– dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Wymagania na stanowisku strażnika oraz zasady zatrudniania określono w art. 24–25 ustawy o strażach.

W wypadkach wskazanych w przepisach ustawy i na zasadach w niej określonych, uprawniony organ (w tym funkcjonariusz straży) może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego. Odpowiedzialność za wykroczenia oparta jest na zasadzie winy, zgodnie z którą środek reakcji na dany czyn zabroniony powinien być odpowiedni do stopnia winy oraz stopnia społecznej szkodliwości czynu[131].

Środkiem reakcji wobec sprawców wykroczeń, zgodnie z art. 18 k.w. jest m.in. kara grzywny oraz zgodnie z art. 41 k.w. – środki oddziaływania pozakarnego (niepenalne).

Uprawnienie strażników straży gminnych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, katalog wykroczeń, za które strażnicy mogą nakładać grzywny oraz warunki i sposób wydawania strażnikom upoważnień do nakładania tych grzywien określa rozporządzenie w sprawie wykroczeń. Szczegółowy katalog wykroczeń określono w § 2 tego rozporządzenia.

W celu ujednolicenia sposobu reakcji organów uprawnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane zostało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje

[131] Bojarski, *Polskie prawo wykroczeń. Zarys wykładu*, Warszawa, s. 60 i 82; M. Rychel, *Praktyczne aspekty stosowania środków oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń*, Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny Szkoły Policji w Pile 2011, nr 3–4, s. 18

wykroczeń. W załączniku do tego rozporządzenia wskazano kwalifikację prawną naruszenia skodyfikowanego w poszczególnych ustawach[132], opis naruszenia oraz kwoty grzywny (np. od 100 do 500 zł lub konkretna kwota, w zależności od wykroczenia).

Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia

Zgodnie z art. 2 § 2 k.p.w., w wypadkach wskazanych w ustawie i na zasadach w niej określonych uprawniony organ może nałożyć grzywnę w drodze mandatu karnego.

Należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia są, zgodnie z art. 60 ustawy o finansach publicznych, środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym.

Zasady prowadzenia postępowania mandatowego, w tym m.in. dopuszczalną wysokość grzywny, uprawnienie sprawcy do odmowy przyjęcia mandatu karnego oraz tryb dalszego postępowania, rodzaje mandatów, organ uprawniony do poboru tych należności oraz sprawujący nadzór nad postępowaniem mandatowym uregulowano w rozdziale 17 k.p.w. (art. 95–102).

Zgodnie z art. 100 § 3 k.p.w., w przypadku, gdy grzywnę nałoży funkcjonariusz organu podległego władzom jst, stanowi ona dochód tej jednostki.

Stosownie do art. 98 § 3 k.p.w. mandat karny kredytowany powinien zawierać pouczenie o obowiązku uiszczenia grzywny w terminie siedmiu dni od daty przyjęcia mandatu oraz o skutkach nieuiszczenia grzywny w terminie. Staje się on prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego.

Mandatem karnym zaocznym, zgodnie z art. 98 § 4 i 5 k.p.w. można nałożyć grzywnę w razie stwierdzenia wykroczenia, którego sprawcy nie zastano na miejscu jego popełnienia, gdy nie zachodzi wątpliwość co do osoby tego sprawcy. Mandat ten: 1) pozostawia się w takim miejscu, aby sprawca mógł go niezwłocznie odebrać, albo 2) doręcza się sprawcy. Powinien on wskazywać organ, na rzecz którego w terminie 14 dni ukarany może uiścić grzywnę, oraz informować o skutkach jej nieuiszczenia w tym terminie. Mandat ten staje się prawomocny z chwilą uiszczenia uprawnionemu organowi grzywny we wskazanym terminie. Termin do uiszczenia grzywny liczy się od dnia:

1) wystawienia mandatu – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 1 (gdy mandat pozostawiono w takim miejscu, by sprawca mógł go niezwłocznie odebrać);
2) doręczenia mandatu – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 2 (mandat doręczono sprawcy).

Zgodnie z art. 102 k.p.w., nadzór nad postępowaniem mandatowym sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

[132] M.in. k.w., ucpg, ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1072, ze zm.), ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawa o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu, ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.).

Kodeks wykroczeń

Zgodnie z art. 1 § 1 k.w., odpowiedzialności za wykroczenie podlega ten tylko, kto popełnia czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5000 złotych lub nagany.

Stosownie do art. 4 k.w., wykroczenie uważa się za popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany oraz na miejscu, gdzie sprawca działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany, albo gdzie skutek nastąpił lub miał nastąpić.

W art. 6 k.w. zdefiniowano wykroczenie umyślne i nieumyślne. Umyślne zachodzi wtedy, gdy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia na to się godzi. Wykroczenie nieumyślne zachodzi, jeżeli sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć.

Zgodnie z art. 18 pkt 3 k.w., grzywna jest jedną z kar. W art. 24 § 3 k.w. wskazano, że wymierzając grzywnę, bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe.

Zgodnie z art. 25 k.w., jeżeli egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, sąd może zamienić grzywnę na pracę społecznie użyteczną, określając czas jej trwania. Praca społecznie użyteczna trwa najkrócej tydzień, najdłużej 2 miesiące. Przepisy art. 20 § 2 i art. 21 § 1 stosuje się odpowiednio (§ 1). Jeżeli egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, sąd zarządza wykonanie zastępczej kary aresztu, gdy: 1) ukarany oświadczy, że nie wyraża zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej zamienionej na podstawie § 1 albo uchyla się od jej wykonania, lub 2) zamiana grzywny na pracę społecznie użyteczną jest niemożliwa lub niecelowa (§ 2). Zarządzając wykonanie zastępczej kary aresztu sąd przyjmuje, że jeden dzień zastępczej kary aresztu jest równoważny grzywnie od 20 do 150 złotych; kara zastępcza nie może przekroczyć 30 dni aresztu (§ 3). Na postanowienie w przedmiocie kar zastępczych, o których mowa w § 1 i 2, przysługuje zażalenie (§ 4).

Zgodnie z art. 41 k.w., w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Ustawa nie wskazuje celów ani przesłanek ich zastosowania. Przed nowelizacją k.w. z 1998 r.[133], środki te można było stosować, jeżeli były one wystarczające do wdrożenia sprawcy do poszanowania prawa i przestrzegania zasad współżycia społecznego. Obecnie ustawodawca nie stawia tego warunku. W świetle art. 61 § 1 pkt 2 k.p.w., organ stosujący ten środek winien wziąć pod uwagę wystarczalność jego zastosowania w stosunku do przewinienia dokona-

[133] Ustawa z dnia 28 sierpnia 1998 r. o zmianie ustawy Kodeks wykroczeń, ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń, ustawy Kodeks pracy i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 113, poz. 717).

nego przez sprawcę wykroczenia. Przepis ten stanowi bowiem, że możliwe jest zastosowanie środka wychowawczego, gdy jest on wystarczającą reakcją na wykroczenie.

Zgodnie z art. 45 § 3 k.w., orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły trzy lata. W okresie od 31 marca do 16 maja 2020 r. bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów dotyczących przedawnienia nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na mocy art. 15zzr ust. 1 pkt 3[134] ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Zgodnie z art. 47 § 6 k.w., przy ocenie społecznej szkodliwości czynu należy wziąć pod uwagę rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej lub grożącej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych przez sprawcę obowiązków, jak również postać zamiaru, motywację sprawcy, rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

Obowiązki wierzyciela należności pieniężnych

Zgodnie z § 2 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli (obowiązującego do 29 lipca 2020 r.), wierzyciel był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych.

Stosownie do art. 6 § 1b uope, przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku. Podjęcie udokumentowanych działań informacyjnych warunkuje dalszy tryb postępowania, w tym termin wysłania zobowiązanemu upomnienia.

Formy działań informacyjnych, przypadki, w których działania te mogą być podejmowane oraz sposób ich ewidencjonowania, określono w rozporządzeniach:

- z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli, które obowiązywało do 29 lipca 2020 r.;
- z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli – obowiązywało od 30 lipca 2020 r. do 19 lutego 2021 r.;
- z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli – obowiązuje od 20 lutego 2021 r.

Egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

[134] Art. 15zzr dodany przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 568) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 marca 2020 r., a następnie uchylony przez art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 875, ze zm.) zmieniającej nin. ustawę z dniem 16 maja 2020 r.

Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia (art. 15 § 1 uope[135]).

Zasady i terminy obowiązujące przy wysyłaniu upomnień oraz elementy, jakie powinno ono zawierać określono w § 7 i 8 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli a następnie w § 3 i 4 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli oraz rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli.

Istotną zmianą (od 30 lipca 2020 r.) było wskazanie w rozporządzeniu z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli, iż w przypadku gdy wysokość należności pieniężnej nie przekracza 10-krotności kosztów upomnienia, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej.

W kontrolowanym okresie na podstawie obowiązujących ww. rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli istniała możliwość wystawienia przez wierzyciela upomnienia dotyczącego więcej niż jednej należności pieniężnej, jeżeli były on należne od tego samego zobowiązanego (odpowiednio: § 8 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli oraz § 4 ust. 2 kolejnych rozporządzeń).

Zgodnie z art. 15 § 2 uope koszty upomnienia obciążają zobowiązanego i są pobierane na rzecz wierzyciela. Obowiązek uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego powstaje z chwilą doręczenia upomnienia. Koszty te podlegają ściągnięciu w trybie określonym dla kosztów egzekucyjnych. Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym, koszty upomnienia są pobierane na rzecz komórki organizacyjnej wierzyciela, do której zadań należy prowadzenie egzekucji (§ 3).

Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli (obowiązującego do 29 lipca 2020 r.), wierzyciel miał obowiązek niezwłocznego zawiadamiania organu egzekucyjnego m.in. o: zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości lub w części, w szczególności gdy wygaśnięcie jest wynikiem: wyegzekwowania jej przez inny organ egzekucyjny, korekty dokumentu powodującej zmniejszenie wysokości należności pieniężnej, przedawnienia należności pieniężnej, zapłaty wierzycielowi należności pieniężnej (pkt 1); zdarzeniu powodującym zawieszenie lub umorzenie postępowania egzekucyjnego (pkt 2); zdarzeniu powodującym ustanie przyczyny zawieszenia postępowania egzekucyjnego (pkt 3); uzyskanej informacji o zobowiązanym i jego majątku w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji administracyjnej (pkt 5). Od 30 lipca 2020 r. obowiązki informacyjne wierzyciela określono w art. 32aa uope.

[135] Art. 15 § 1 zmieniony przez art. 1 pkt 5 lit. a nowelizacji uope z 4 lipca 2019 r., z dniem 20 lutego 2021 r. W przepisie tym dodano m.in. zapis: *oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego*.

Z dniem 30 lipca 2020 r. dodany został art. 26 § 1e uope[136] wskazujący zakres informacji, jakie wierzyciel przekazuje organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym, w tym o posiadanym przez zobowiązanego składniku majątkowym lub źródle jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi (pkt 1).

Wysokość kosztów upomnienia w kontrolowanym okresie określono w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej[137] (16 zł od 13 października 2021 r.) oraz rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej[138] (11,60 zł).

Postępowanie egzekucyjne – organ egzekucyjny, właściwość miejscowa i rzeczowa

Art. 100 § 12 k.p.w. stanowi, że ściąganie grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Zgodnie z art. 6 § 1 uope, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Z dniem 20 lutego 2021 r., nowelizacją uope z 4 lipca 2019 r. dodano, że wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza 10-krotności kosztów upomnienia (tj. 116 zł do 12 października 2021 r., a od 13 października – 160 zł), chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Z uzasadnienia do ustawy nowelizującej wynika, że regulacja ta winna mobilizować wierzyciela do podejmowania w szerszym zakresie działań informacyjnych względem zobowiązanego zachęcających do dobrowolnego wykonania obowiązku, a jednocześnie ma zapobiec prowadzeniu przez organ egzekucyjny (naczelników urzędów skarbowych) egzekucji należności pieniężnych w niskiej wysokości. Wskutek tej zmiany organy egzekucyjne zyskają możliwość podejmowania środków egzekucyjnych w egzekucji, której celem jest wyegzekwowanie znacznych kwot stanowiących dochód budżetu państwa.

Naczelnik urzędu skarbowego stosownie do art. 19 § 1 uope jest organem egzekucyjnym w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. Uprawniony jest do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych oraz do zabezpieczania tych należności w trybie i na zasadach określonych w dziale IV uope.

[136] Art. 26 § 1e dodany przez art. 1 pkt 10 lit. b nowelizacji uope z 11 września 2019 r. zmieniającej ustawę z dniem 30 lipca 2020 r.

[137] Dz. U. poz. 67

[138] Dz. U. poz. 1526.; uchylone z dniem 13 października 2021 r.

Zgodnie z art. 19 § 2 ww. ustawy, właściwy organ gminy o statusie miasta, wymienionej w odrębnych przepisach oraz m.st. Warszawy[139], jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania wszystkich środków egzekucyjnych, z wyjątkiem egzekucji z nieruchomości, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy ten organ. Organ ten może upoważnić kierownika nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej gminy do działania w jego imieniu jako organ egzekucyjny. Ponadto na wniosek kierownika upoważnienie może być udzielone również pracownikowi tej jednostki.

Właściwość miejscową organu egzekucyjnego reguluje art. 22 uope. Zgodnie z § 11 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli, a następnie § 8 rozporządzenia z 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli oraz rozporządzenia z 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli, jeżeli wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym nie jest właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę zobowiązanego, przekazuje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

W stosunku do organów egzekucyjnych będących organami samorządu terytorialnego nadzór nad egzekucją należności pieniężnych sprawuje samorządowe kolegium odwoławcze (art. 23 § 3 uope).

Obowiązki podlegające egzekucji administracyjnej

Na podstawie art. 2 § 1 uope do obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej zalicza się grzywny i kary pieniężne wymierzane przez organy administracji publicznej (pkt 2), a także (od 20 lutego 2021 r.) koszty egzekucyjne i koszty upomnienia (pkt 9a)[140]. Egzekucję administracyjną stosuje się do ww. obowiązków w zakresie jednostek samorządu terytorialnego, gdy wynikają one bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 uope).

Wszczęcie egzekucji i postępowania egzekucyjnego

Stosownie do art. 26 § 1 uope (w brzmieniu do 19 lutego 2021 r.) organ egzekucyjny wszczynał egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporzą-

[139] Status miasta otrzymało 46 gmin wymienionych w załączniku do ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224, ze zm.). Mimo uchylenia z dniem 31 grudnia 1998 r. ww. ustawy, uprawnienia egzekucyjne wskazanych organów jst pozostały w mocy na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. Są to następujące miasta: Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Mysłowice, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Radom, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Siemianowice Śląskie, Słupsk, Sopot, Sosnowiec, Szczecin, Świętochłowice, Tarnów, Toruń, Tychy, Wałbrzych, Włocławek, Wrocław, Zabrze i Zielona Góra. Stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2018 r. poz. 1817), zniesiono powiat warszawski; zgodnie z art. 31 tej ustawy, ilekroć w odrębnych przepisach jest mowa o powiecie warszawskim, należy przez to rozumieć m.st. Warszawę. Prezydenci wymienionych gmin są upoważnieni do prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania są właściwi.

[140] Wcześniej kwestię tę, w przypadku egzekucji kosztów egzekucyjnych, regulował art. 64c § 5 zdanie pierwsze.

dzonego według ustalonego wzoru. Z dniem 20 lutego 2021 r., nowelizacją uope z 4 lipca 2019 r. brzmienie tego przepisu uległo zmianie – postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez nadanie tytułowi wykonawczemu przez siebie wystawionemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej.

Od 20 lutego 2021 r. w uope wyraźnie rozróżniono pojęcia wszczęcia postepowania egzekucyjnego (art. 26 § 3a) i wszczęcie egzekucji administracyjnej (art. 26 § 5)[141]. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego następuje z chwilą: 1) doręczenia wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej i tytułu wykonawczego organowi egzekucyjnemu, jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym; 2) nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli o skierowaniu tego tytułu do egzekucji administracyjnej, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym; 3) wystawienia tytułu wykonawczego w przypadku przekształcenia zajęcia zabezpieczającego w zajęcie egzekucyjne.

Wszczęcie egzekucji administracyjnej[142] następuje z chwilą: 1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 3) podpisania protokołu zajęcia ruchomości przez pracownika obsługującego organ egzekucyjny, jeżeli to podpisanie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego; 4) wpisu w księdze wieczystej o wszczęciu egzekucji z nieruchomości lub złożenia wniosku o wpis o wszczęciu egzekucji z nieruchomości do zbioru dokumentów, jeżeli ten wpis lub to złożenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Przed 30 lipca 2020 r., wszczęcie egzekucji administracyjnej następowało z chwilą 1) doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub 2) doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego.

Elementy składowe tytułu wykonawczego wskazano w art. 27 § 1 uope. Tytuł wykonawczy wystawiony przez wierzyciela będącego jednocześnie organem egzekucyjnym, w tym w postaci elektronicznej, może nie zawierać podpisu osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela. Nadanie klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji administracyjnej uznaje się za podpisanie tego tytułu przez osobę upoważnioną do działania w imieniu wierzyciela (art. 27 § 1b uope obowiązujący od 30 lipca 2020 r.).

[141] Na potrzeby uregulowania momentu powstania obowiązku uiszczenia opłaty manipulacyjnej, o której mowa w art. 64 § 1 uope.

[142] Art. 26 § 5 zmieniony przez art. 1 pkt 10 lit. d nowelizacji uope z 11 września 2019 r. z dniem 30 lipca 2020 r.

Zgodnie z art. 29 § 1 uope, organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej. Organ egzekucyjny niebędący jednocześnie wierzycielem nie przystępuje do egzekucji i zawiadamia wierzyciela o przyczynach nieprzystąpienia do egzekucji, jeżeli m.in. uprawdopodobni, że egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych[143] przewyższających koszty egzekucyjne oraz tytuł wykonawczy nie spełnia wymogów określonych w art. 27 § 1 i 2 (§ 2 pkt 2 i 3).

Organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony (art. 32 uope).

Przesłanki umorzenia postępowania egzekucyjnego wskazane zostały w art. 59 uope. W okresie objętym kontrolą zasady te dwukrotnie ulegały zmianom (z dniem 30 lipca 2020 r. oraz 20 lutego 2021 r.). Stosownie do art. 59 § 5a (dodany z dniem 20 lutego 2021 r.), w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej organ egzekucyjny będący jednocześnie wierzycielem nie wydaje postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. W sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego sporządza się adnotację w rozumieniu art. 72 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Z dniem 20 lutego 2021 r. zmianie uległ art. 61 § 1 uope dotyczący dopuszczalności wszczęcia ponownej egzekucji. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z przyczyny określonej w art. 59 § 2 (bezskuteczność egzekucji), postępowanie egzekucyjne wszczyna się ponownie: na wniosek wierzyciela o ponowne wszczęcie egzekucji administracyjnej – jeżeli organ egzekucyjny nie jest jednocześnie wierzycielem (pkt 1) i z urzędu, poprzez wydanie zawiadomienia o ponownym wszczęciu egzekucji administracyjnej, o którym mowa w § 4 – jeżeli organ egzekucyjny jest jednocześnie wierzycielem (pkt 2), po ujawnieniu przez wierzyciela majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne.

Stosownie do art. 71 § 1 uope jeżeli egzekucja administracyjna należności pieniężnych staje się bezskuteczna, organ egzekucyjny lub wierzyciel może zwrócić się do sądu o nakazanie zobowiązanemu wyjawienia majątku, zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego.

Obowiązek współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności

Z dniem 20 lutego 2021 r. dodano do uope art. 7a[144] zobowiązujący wierzyciela, organ egzekucyjny i dłużnika zajętej wierzytelności do współpracy w postępowaniu egzekucyjnym w sposób prowadzący do prawidłowego wykonania obowiązku podlegającego egzekucji administracyjnej, w tym do przekazywania informacji dotyczących czynności egzekucyjnych i innych czynności podejmowanych przez te podmioty, a także zdarzeń mających wpływ na egzekwowany obowiązek zapłaty należności pieniężnej, odsetek z tytułu jej niezapłacenia w terminie, kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych.

[143] Do 20 lutego 2021 r. punkt drugi brzmiał: organ egzekucyjny uprawdopodobni, że nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne.

[144] Przepis wprowadzony art. 1 nowelizacji uope z 4 lipca 2019 r.

Szczegółowy sposób i tryb powyższej współpracy określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r. sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych[145].

Koszty egzekucyjne

Wysokość pobieranych opłat za dokonane czynności egzekucyjnej w egzekucji należności pieniężnych wskazana została w art. 64 § 1, 5 i 6 uope (w brzmieniu do 19 lutego 2021 r.). Koszty te stanowiły określony procent pobranej należności. Nowa wysokość opłat w egzekucji należności pieniężnych obowiązuje od 20 lutego 2021 r. Zgodnie z art. 64 § 1, organ egzekucyjny pobiera opłatę manipulacyjną za wszczęcie postępowania egzekucyjnego dotyczącego należności pieniężnej. Opłata manipulacyjna wynosi 40 zł, a w przypadku wszczęcia egzekucji administracyjnej opłata ulega podwyższeniu i wynosi 100 zł.

Zgodnie z art. 64ba uope (dodanym nowelizacją uope z 4 lipca 2019 r.), od 20 lutego 2021 r., wygaśnięcie obowiązku, którego dotyczy tytuł wykonawczy, po wszczęciu postępowania egzekucyjnego nie zwalnia z obowiązku zapłaty kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych.

W art. 64c ww. ustawy w brzmieniu obowiązującym do 20 lutego 2021 r. wskazano m.in. jakie opłaty stanowią koszty egzekucyjne oraz że obciążają one zobowiązanego (§ 1), a także przypadki, w których koszty egzekucyjne lub ich część pokrywa wierzyciel (§ 2 i 4).

Od 20 lutego 2021 r., zgodnie ze znowelizowanym art. 64c, wskazano m.in., że koszty egzekucyjne obciążają zobowiązanego. Pokrycie przez wierzyciela kosztów egzekucyjnych powstałych w postępowaniu egzekucyjnym umorzonym z przyczyny określonej w art. 59 § 2 nie stanowi przeszkody w dochodzeniu tych kosztów od zobowiązanego, na wniosek tego wierzyciela, w ponownie wszczętej egzekucji administracyjnej (§ 2). Wierzyciel pokrywa koszty egzekucyjne, jeżeli: 1) nie mogą być wyegzekwowane od zobowiązanego; 2) spowodował niezgodne z prawem wszczęcie lub prowadzenie egzekucji administracyjnej; 3) organ egzekucyjny nie przystąpił do egzekucji administracyjnej na podstawie art. 29 § 2 pkt 1 i 3 (§ 3). Nie obciąża się wierzyciela kosztami egzekucyjnymi powstałymi w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym prowadzącym to postępowanie, chyba że koszty egzekucyjne powstały w egzekucji prowadzonej przez inny organ egzekucyjny (§ 5).

Okoliczności, w jakich organ egzekucyjny prowadzący postępowanie egzekucyjne może umorzyć w całości lub w części koszty egzekucyjne wskazano w art. 64e uope.

W art. 66 § 1 uope[146] wskazane zostały wydatki jakie ponosi wierzyciel. Wydatki, o których mowa w § 1, organ egzekucyjny pokrywa z wyegzekwowanych kwot (art. 66 § 2 uope). Stosownie do art. 66 § 3 ww. ustawy[147]

[145] Dz. U. poz. 320.

[146] Art. 66 § 1 uope zmieniony został z dniem 30 lipca 2020 r. przez art. 1 pkt 40 nowelizacji uope z dnia 11 września 2019 r.

[147] Przepis uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r. art. 1 nowelizacji uope z 4 lipca 2019 r.

wierzyciel, na rzecz którego organ egzekucyjny dokonał czynności egzekucyjnych był obowiązany do uiszczenia opłaty komorniczej, z zastrzeżeniem § 4, że nie pobiera się tej opłaty od m.in. należności ściągniętych przez organ egzekucyjny będący jednocześnie ich wierzycielem.

Przedawnienie należności głównej, kosztów upomnienia i egzekucyjnych

W uope do 19 lutego 2021 r. przepisy nie regulowały przedawnienia kosztów egzekucyjnych. Do przedawnienia niepodatkowych należności budżetowych, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, odpowiednie zastosowanie miały przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa[148], tj. art. 70[149]. Zgodnie z tym przepisem, przedawnienie następowało z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności (rozumiany jako data powstania tych kosztów, np. data doręczenia zawiadomienia o zajęciu dłużnikowi zajętej wierzytelności), co jednak wzbudzało wątpliwości.

Z dniem 20 lutego 2021 r. nowelizacją uope z 4 lipca 2019 r. wprowadzone zostały przepisy dotyczące przedawnienia kosztów upomnienia i kosztów egzekucyjnych. Okres przedawnienia obowiązku uiszczenia przez zobowiązanego kosztów egzekucyjnych ustalono na 3 lata, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym wygasł obowiązek uiszczenia należności pieniężnej dochodzony na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego na tę należność (art. 65a § 1 uope). Natomiast obowiązek zapłaty kosztów egzekucyjnych obciążających wierzyciela ulega przedawnieniu z upływem 3 lat od dnia, w którym postanowienie w sprawie wysokości tych kosztów egzekucyjnych stało się ostateczne.

Do 20 lutego 2021 r. zasady dotyczące przedawnienia kosztów upomnienia były analogiczne jak rozwiązania dotyczące kosztów egzekucyjnych w postępowaniu administracyjnym. Od 20 lutego kwestię przedawnienia kosztów upomnienia uregulowano odrębnie. Zgodnie z art. 15 § 2 uope zdanie drugie podlegają ściągnięciu w trybie określonym dla kosztów egzekucyjnych.

Od 20 lutego 2021 r. obowiązuje w art. 15 uope § 3d wskazujący, że wierzyciel niebędący jednocześnie organem egzekucyjnym niezwłocznie zawiadamia organ egzekucyjny o przedawnieniu kosztów upomnienia.

[148] Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.

[149] Z uwagi na fakt, iż koszty upomnienia stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu art. 60 uofp.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124).
2. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1763).
5. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).
8. Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1509, ze zm.)
9. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 289, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 276).
11. Rozporządzenie 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 straży (Dz. U. z 2017 r. poz. 1502).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie form współpracy straży gminnej (miejskiej) z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz. U. Nr 220, poz. 1732); uchylone z dniem 27 sierpnia 2021 r.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie form współpracy straży gminnej z Policją oraz sposobu informowania wojewody o tej współpracy (Dz. U. poz. 1466).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich), (Dz. U. z 2017 r. poz. 1511).
15. Rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1350).
16. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 340); uchylone z dniem 16 maja 2022 r.

17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich), (Dz. U. Nr 220, poz. 1733, ze zm.).
18. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych przez straż gminną (miejską), (Dz. U. Nr 220, poz. 1720).
19. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz. U. z 2013 r. poz. 1624, ze zm.).
20. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 613, ze zm.).
21. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2083).
22. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 1294); uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.
23. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483); uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.
24. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 67).
25. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 1526); uchylone z dniem 13 października 2021 r.
26. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84).
27. Obwieszczenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 15 marca 2021 r. w sprawie terminu uruchomienia systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przekazywania tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego (Dz. Urz. Min. Fin., Fund. i Pol. Reg. poz. 25, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
6. Minister Finansów
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
10. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
11. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
12. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
13. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, 30 września 2022 roku

Sprawa:	Stanowisko Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli P.22.060 Najwyższej Izby Kontroli
Znak sprawy:	DSP.0812.1.2022
Kontakt:	Kancelaria MF tel. +48 22 694 55 55 e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Stanowisko Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli P.22.060

Szanowny Panie Prezesie,

nawiązując do Informacji o wynikach kontroli P/22/060 Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego, przekazanej przy piśmie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 15 września 2022 r.[1], przedstawiam stanowisko dotyczące tej Informacji[2].

Wniosek *de lege ferenda* w zakresie kosztów egzekucyjnych

Informacja o wynikach kontroli zawiera wniosek *de lege ferenda* skierowany do Ministra Finansów w zakresie kosztów egzekucyjnych uregulowanych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[3] (dalej: u.p.e.a.). NIK wniosła o podjęcie działań legislacyjnych wprowadzających rozwiązanie, według którego koszty egzekwowania należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, nie będą przekraczały kwoty samej należności możliwej do odzyskania już w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego. NIK zwróciła uwagę, że w przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji po jej wszczęciu, wierzyciel obciążony zostanie co najmniej kwotą 100 zł za jeden tytuł wykonawczy. Koszt ten często przekraczać będzie kwotę samej należności z tytułu grzywny. Wierzyciel zaś, z dużym prawdopodobieństwem,

[1] LKI.430.3.2022, Nr ewid: 28/2022/P/22/060/LKI.
[2] art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, z późn. zm.).
[3] (Dz. U. z 2022 r. poz. 479, z późn. zm.).

nie odzyska wydatków poniesionych z budżetu gminy. Przepisy określające minimalną i maksymalną wysokość za wykroczenia określone w Kodeksie wykroczeń stosowanym przez straże gminne (miejskie) nie uległy dotąd zmianie – kwoty nakładanych mandatów są niskie (nawet 30 zł), zwłaszcza w relacji do aktualnej wysokości kosztów egzekucyjnych.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Odnosząc się do wniosku Najwyższej Izby Kontroli zauważam, że kompleksowa nowelizacja z 4 lipca 2019 r.[4] w zakresie zasad naliczania i poboru kosztów egzekucyjnych wynikała z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2016 roku[5]. Podkreślono w nim, że konieczność podjęcia przez ustawodawcę odpowiednich kroków w celu wykonania wyroku powinna stanowić okazję do szerszego spojrzenia na przyjęty model opłat w egzekucji w administracji.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że opłaty egzekucyjne oraz opłata manipulacyjna są świadczeniami pieniężnymi o charakterze przymusowym, a obowiązek ponoszenia tych opłat jest nakładany ustawą. Problematyka wysokości opłat w egzekucji jest nierozerwalnie związana z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa, polegającym na otrzymaniu zwrotu wydatków za przeprowadzone postępowanie egzekucyjne, a ochroną podmiotów przed nadmiernym fiskalizmem państwa. Bez wątpienia wysokość i zasady pobierania tych opłat powinny być ukształtowane w taki sposób, aby zapewnić finansowanie aparatu egzekucyjnego. Funkcja fiskalna opłat w egzekucji powinna polegać na uzyskaniu częściowego przynajmniej zwrotu kosztów funkcjonowania tego aparatu. Bezpośrednim celem opłat egzekucyjnych jest dostarczanie dochodów organom egzekucyjnym za wykonane przez nie czynności egzekucyjne. Zatem funkcja fiskalna opłat egzekucyjnych nie budzi wątpliwości.

Z drugiej strony Trybunał Konstytucyjny wskazał, że powstawanie kosztów egzekucyjnych, jak i całe postępowanie egzekucyjne, jest następstwem uchylania się zobowiązanych od wykonywania nałożonych na nich obowiązków. Tym samym to ich negatywna postawa powoduje konieczność podjęcia działań przez organ egzekucyjny. Celem egzekucji administracyjnej, a co za tym idzie także opłat z nią związanych, jest doprowadzenie do wykonania obowiązków powstających w obszarze działania administracji, tj. spowodowanie stanu wymaganego przez przepis prawa. Środków egzekucyjnych oraz związanych z nimi opłat nie można kwalifikować jako sankcji wobec podmiotu niewywiązującego się z określonych prawem obowiązków. Pełnią one raczej funkcję stymulacyjno-wychowawczą. Konieczność poniesienia opłat obciąża bowiem zasadniczo zobowiązanego.

Stanowisko w sprawie wniosku *de lege ferenda*

[4] art. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1553).
[5] sygn. akt SK 31/14.

Nowelizacja z 4 lipca 2019 r. uwzględnia postulaty Trybunału Konstytucyjnego w zakresie sposobu naliczania kosztów egzekucyjnych. Odstąpiono od procentowego sposobu naliczania opłaty manipulacyjnej od wysokości dochodzonego obowiązku i przyjęto dwie kwotowe stawki tej opłaty.

Opłata manipulacyjna w wysokości 40 zł jest należna w związku z wszczęciem postępowania egzekucyjnego. Podkreślić należy, że czynności podejmowane przez organ egzekucyjny w związku ze wszczęciem postępowania egzekucyjnego są takie same, niezależnie od wysokości należności pieniężnej objętej tym tytułem. Organ egzekucyjny obowiązany jest bowiem podjąć czynności o charakterze technicznym (rejestracja sprawy egzekucyjnej i inne) i materialnoprawnym, polegające na sprawdzeniu zgodnego z prawem wystawienia tytułu wykonawczego i dopuszczalności egzekucji administracyjnej.

W przypadku braku przesłanek do nieprzystąpienia do egzekucji[6] lub umorzenia postępowania egzekucyjnego[7], organ egzekucyjny podejmuje czynności skutkujące wszczęciem egzekucji administracyjnej. Wówczas opłata manipulacyjna ulega podwyższeniu do 100 zł. Ustalenie tej wysokości opłaty manipulacyjnej powiązane zostało ze średnią wydatków, jakie ponosi urząd skarbowy na obsługę tytułu wykonawczego. Wszczęcie egzekucji administracyjnej oznacza konieczność podejmowania przez organ egzekucyjny szeregu czynności związanych z prowadzeniem egzekucji, w ramach której stosuje się środki przymusu, rozpatruje środki zaskarżenia oraz informuje uczestników postępowania egzekucyjnego o istotnych okolicznościach faktycznych i prawnych.

Dotychczasowa minimalna wysokość opłaty manipulacyjnej oraz opłaty za czynności egzekucyjne nie pokrywała wydatków związanych z przeprowadzeniem egzekucji należności pieniężnych w niskiej wysokości. Przykładowo, w egzekucji z wynagrodzenia za pracę, gdy zaległość wynosiła 100 zł, koszty egzekucyjne wynosiły 5,40 zł. Z kolei wydatki związane ze sporządzeniem i doręczeniem zawiadomienia o zajęciu wynosiły ok. 16,40 zł (15,60 zł – koszt doręczenia za zwrotnym potwierdzeniem odbioru zawiadomienia o zajęciu pracodawcy i zobowiązanemu, 0,80 zł – koszt sporządzenia tego dokumentu i jego odpisu).

W nowelizacji z 4 lipca 2019 r. uwzględniono również ponoszone przez dyrektorów izb administracji skarbowej wydatki na wynagrodzenia pracowników komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych i inne wydatki (majątkowe i bieżące). W 2016 r. wydatki na wynagrodzenia wyniosły ogółem 383 669 443 zł, a inne wydatki – ok. 51 206 637 zł. Uwzględniono również, że w 2016 r. uśredniony wydatek na załatwienie jednego tytułu wykonawczego w urzędach skarbowych wynosił ok. 68 zł (iloraz wydatków na wynagrodzenia pracowników i inne wydatki majątkowe i bieżące – 434 876 080 zł do liczby załatwionych tytułów wykonawczych – 6 410 980). Wskazane wyliczenia stanowiły punkt wyjścia w zakresie szacowania wysokości opłaty manipulacyjnej.

Przy szacowaniu przyjęto zasadę, że tytuły wykonawcze, na podstawie których nie jest wszczynana egzekucja, pomimo wszczęcia postępowania egzekucyjnego, wymagają

[6] art. 29 § 2 u.p.e.a.
[7] art. 59 § 1 u.p.e.a.

mniejszego nakładu pracy ze strony organu egzekucyjnego. W związku z tym ich obsługa jest mniej kosztowna. Dla tych przypadków przyjęto kwotę opłaty manipulacyjnej w wysokości 40 zł (zatem o ok. 30% poniżej średniej kwoty wydatków na obsługę tytułu wykonawczego – 68 zł). Wskazana kwota opłaty rekompensuje organowi egzekucyjnemu wydatki związane ze wstępną obsługą tytułu wykonawczego (sprawdzenie, czy obowiązek podlega egzekucji, czy tytuł wykonawczy spełnia wymagania określone przepisami prawa, poprawność danych zobowiązanego, wprowadzenie lub „zaciągnięcie" tytułu wykonawczego do systemu obsługującego organ egzekucyjny).

W odniesieniu do tytułów wykonawczych, na podstawie których wszczyna się egzekucję administracyjną, opłata manipulacyjna powinna być odpowiednio wyższa. Jej wysokość powinna odzwierciedlać nakład pracy organu egzekucyjnego związany z przygotowaniem do wszczęcia egzekucji administracyjnej, tj. nadanie klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji, ustalenie majątku zobowiązanego, doręczenie zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, wybór najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego, czynności związane z zastosowaniem tego środka. Biorąc pod uwagę powyższe, przyjęto, że opłata manipulacyjna w przypadku wszczęcia egzekucji powinna być wyższa od średniego wydatku na obsługę tytułu wykonawczego w urzędzie skarbowym (68 zł), w proporcji odpowiadającej jej obniżeniu w odniesieniu do postępowania egzekucyjnego, w którym nie wszczęto egzekucji, tj. o 30%. Wobec tego wysokość opłaty manipulacyjnej w przypadku wszczęcia egzekucji administracyjnej ustalono na poziomie 100 zł. Suma kwot opłaty manipulacyjnej na poziomie 40 zł lub 100 zł zrekompensuje wydatki w związku z koniecznością wszczęcia egzekucji administracyjnej względem podmiotu niewykonującego obowiązku w sposób dobrowolny.

Zatem istota opłaty manipulacyjnej wyklucza możliwość różnicowania jej wysokości ze względu na wysokość egzekwowanej należności. Celem opłaty manipulacyjnej jest bowiem przynajmniej częściowe refinansowanie kosztów funkcjonowania organu egzekucyjnego. Również brak jest podstaw do szczególnego uregulowania kosztów egzekucyjnych powstających w egzekucji mandatów straży gminnej (miejskiej). Istnieją bowiem także inne należności publicznoprawne, których wysokość niejednokrotnie nie przekracza kwoty opłaty manipulacyjnej. Przykładem jest podatek od nieruchomości, płatny jednorazowo, gdy kwota podatku nie przekracza 100 zł[8].

Regulacje prawne dotyczące kosztów egzekucyjnych nie mogą premiować osób, które nie dążą do spełnienia zobowiązań publicznoprawnych o niewielkiej wysokości. Niedopuszczalne jest więc przenoszenie na resztę społeczeństwa kosztów egzekucji grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Chyba, że za umorzeniem tych kosztów przemawiają szczególne okoliczności wskazane w u.p.e.a.[9]

[8] art. 6 pkt 11a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452, z późn. zm.).
[9] art. 64e u.p.e.a.

Należy również zauważyć, że co do zasady, koszty egzekucyjne obciążają zobowiązanego[10]. Wyjątki od tej zasady zostały wyraźnie określone w u.p.e.a.[11] Ponadto u.p.e.a. reguluje przypadki, w których nie powstaje obowiązek zapłaty opłaty manipulacyjnej[12]. Istnieje również możliwość umorzenia kosztów egzekucyjnych z urzędu[13], jeżeli wysokość tych kosztów nie przekroczy czterokrotności kosztów upomnienia[14]. Obecnie jest to kwota 64,00 zł. Przyjęta wysokość kosztów egzekucyjnych, podlegających umorzeniu, skalkulowana została z wysokością opłaty manipulacyjnej naliczanej w momencie wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności stwierdzić należy, że wniosek pokontrolny *de lege ferenda* nie ma wystarczających podstaw. Jak już zostało wskazane, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego wysokość i zasady pobierania opłat egzekucyjnych powinny być ukształtowane w sposób zapewniający finansowanie aparatu egzekucyjnego. Ponadto brak jest podstaw do różnicowania wysokości kosztów egzekucyjnych ze względu na egzekwowany obowiązek objęty tytułem wykonawczym. Takie rozwiązanie prowadziłoby do systemowego przywilejowania danej grupy zobowiązanych i wierzycieli.

Stanowisko do zastrzeżeń w zakresie u.p.e.a.

Według NIK, nowelizacja z 4 lipca 2019 r.[15], która weszła w życie 20 lutego 2021 r., nie usprawniła systemu poboru i egzekucji grzywien. Znaczne podwyższenie kosztów egzekucyjnych miało zachęcić dłużników do dobrowolnego regulowania zobowiązań, a wierzycieli do wykorzystywania w większym zakresie egzekucji miękkiej. Wprowadzone rozwiązania nie uwzględniły jednak specyfiki należności, jaką jest grzywna nakładana w drodze mandatu karnego.

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że w celu zminimalizowania skutków wprowadzonych regulacji, dotyczących kosztów egzekucyjnych, rozszerzony został zakres czynności wierzyciela w zakresie tzw. miękkiej egzekucji. W ramach niej wierzyciel podejmuje działania informacyjne względem zobowiązanych, co ma na celu zmobilizowanie ich do dobrowolnego wykonania obowiązku, bez konieczności wszczynania i prowadzenia uciążliwej, a także kosztownej dla zobowiązanego egzekucji administracyjnej.

Jednakże według ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie podejmowano wobec zobowiązanych żadnych działań informacyjnych. Wobec tego w mojej ocenie brak jest podstaw do stwierdzenia nieskuteczności tych działań.

Ponadto egzekucja administracyjna mandatów karnych straży miejskiej może być wszczęta po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia zobowiązanemu pisemnego upomnienia.

[10] art. 64c § 2 zd. pierwsze u.p.e.a.
[11] art. 64c § 3 i 4 u.p.e.a.
[12] art. 64 § 3 u.p.e.a.
[13] art. 64e § 1 i 2 pkt 1 lit b u.p.e.a.
[14] § 1 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej z dnia 5 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 67).
[15] art. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1553).

Upomnienie to obejmuje wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego[16]. Upomnienie zawiera pouczenie zobowiązanego o skutkach finansowych niewykonania obowiązku w sposób dobrowolny, w tym o konieczności uiszczenia opłaty manipulacyjnej w wysokości 100 zł oddzielnie od każdego tytułu wykonawczego[17].

Tymczasem kontrola NIK wykazała znaczne nieprawidłowości w związku z nieterminowym wystawianiem upomnień przez wierzycieli. Spośród zbadanych 394 spraw, według Informacji NIK, dla 69% z nich upomnienia wystawiono po upływie od 32 do nawet 799 dni od terminu płatności grzywny. Zaniechanie podejmowania niezwłocznych działań stwierdzono w 11 urzędach (z 12 skontrolowanych, tj. 92% spraw).

Wykazana przez NIK przewlekłość niewątpliwie wpływa negatywnie na skuteczność egzekucji mandatów karnych. Przede wszystkim opieszałość wierzycieli zmniejsza świadomość obywateli w zakresie konieczności terminowego wykonywania obowiązków. Ponadto nie przyczynia się do ugruntowania prawidłowych wzorców zachowań zobowiązanych. Dodatkowo nieterminowe wystawianie upomnień oraz tytułów wykonawczych może sprzyjać ryzyku przedawnienia egzekwowanych należności.

Zdaniem NIK, w związku z nowelizacją z 4 lipca 2019 r. wierzyciele zostali postawieni w trudnej sytuacji. Niepodjęcie przez nich żadnych działań niesie bowiem za sobą ryzyko konsekwencji prawnych, związanych z naruszeniem ustawy o finansach publicznych i ewentualną odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podjęcie tych działań może natomiast spowodować, że koszty egzekucji mogą przekroczyć samą należność.

Ustosunkowując się do powyższego zauważam, że u.p.e.a. zawiera wyjątki od obowiązku podjęcia przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Ustawodawca uznał za niecelowe i nieuzasadnione z punktu widzenia racjonalnego gospodarowania wydatkami publicznymi wszczynanie postępowania egzekucyjnego w przypadku stwierdzenia, że zobowiązany nie dysponuje środkami majątkowymi, które wystarczałyby na pokrycie kosztów egzekucyjnych. W związku z tym ustanowione zostało prawo odstąpienia przez wierzyciela od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, gdy nie upłynęło 12 miesięcy od dnia wydania postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego z uwagi na bezskuteczność egzekucji na podstawie art. 59 § 2[18]. Jednakże w wynikach kontroli NIK brak jest informacji, czy wierzyciele korzystali z opisanego uprawnienia. Kolejne odstępstwo od obowiązkowego podejmowania przez wierzycieli czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zostało wprowadzone nowelizacją z 4 lipca 2019 r. Związane jest ono z wysokością podlegającej egzekucji należności pieniężnej, która nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia. W takim wypadku wierzyciel może nie podejmować spoczywających na nim powinności, chyba że okres

[16] art. 15 § 1 u.p.e.a.
[17] § 2 pkt 6 lit a rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie danych zawartych w upomnieniu z dnia 4 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2194).
[18] art. 6 § 1c u.p.e.a.

do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej będzie krótszy niż 6 miesięcy[19]. Wobec tego wierzyciele mogą minimalizować skutki związane z koniecznością kierowania do egzekucji należności w niskiej wysokości.

NIK stwierdziła również, że nowe regulacje prawne dotyczące terminu przedawnienia kosztów upomnień i kosztów egzekucyjnych charakteryzują się niekonsekwencją. Z jednej strony ustawodawca nowelizacją z 4 lipca 2019 r. dopuścił możliwość niewystawiania tytułu egzekucyjnego dla należności nieprzekraczającej 10-krotności kosztów upomnienia, ale z drugiej strony istnieje obowiązek prowadzenia egzekucji w stosunku do niewielkich kwot kosztów upomnień i kosztów egzekucyjnych. Wydłużeniu uległ też termin, w którym należność ta powinna być dochodzona, gdyż przedawnia się z upływem trzech lat od końca roku kalendarzowego, w którym wygasła należność z tytułu nałożonej grzywny.

W tym miejscu zauważam, że grzywna nałożona w drodze mandatu karnego nie może być utożsamiana z kosztami postępowania egzekucyjnego. Kara grzywny, określona kwotowo, wynika z odpowiedzialności za wykroczenie. Zatem wymiar kary grzywny powiązany jest z karalnością za popełnienie czynu zabronionego. Natomiast koszty egzekucyjne i koszty upomnienia służą dostarczeniu dochodów organom egzekucyjnym i wierzycielom za czynności zmierzające do realizacji określonych obowiązków administracyjnych. Zatem odpowiedzialność za czyn zabroniony różni się od odpowiedzialności za koszty egzekucyjne. Wskazany dualizm ma na celu ochronę interesu finansowego organów egzekucyjnych i wierzycieli, którzy mają prawo dochodzić poniesionych kosztów pomimo wygaśnięcia obowiązku z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego. Opisane regulacje prawne nie stanowią więc o niekonsekwencji ustawodawcy.

Podsumowanie

Doceniam działalność NIK w zakresie dbałości o skuteczność egzekucji należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych straży miejskiej. Jednakże mając na uwadze przedstawione okoliczności uważam, że wniosek pokontrolny *de lege ferenda* nie ma wystarczających podstaw.

Dodatkowo odpowiedź zawiera stanowisko w zakresie zastrzeżeń do norm prawnych zawartych w u.p.e.a.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
Ministra Finansów

Sekretarz Stanu
Artur Soboń
/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/

[19] art. 6 § 1c u.p.e.a.

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKI.430.003.2022

Warszawa, 18 października 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Finansów do Informacji o wynikach kontroli
Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], przedkładam opinię do stanowiska Ministra Finansów zawartego w piśmie z dnia 30 września 2022 r. (nr DSP.0812.1.2022).

W przekazanym stanowisku do informacji o wynikach kontroli *Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego* (dalej: Informacja), Minister Finansów odniósł się do wniosku *de lege ferenda* sformułowanego pod jego adresem. Wniosek ten dotyczył wprowadzenia rozwiązań, które spowodują, że koszty procesu egzekwowania należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego nie będą przekraczały kwoty samej należności możliwej do odzyskania już w chwili wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Ze stanowiska Ministra wynika, że wniosek sformułowany przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczy wyłącznie kosztów egzekucyjnych oraz że nie ma on wystarczających podstaw prawnych. Wskazano, że wprowadzone zmiany do ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[2] (dalej: u.p.e.a.), ustawą nowelizującą z 4 lipca 2019 r.[3], uwzględniają wyrok Trybunału Konstytucyjnego[4], w którym stwierdzono m.in., że wysokość i zasady pobierania opłat egzekucyjnych powinny być ukształtowane w sposób zapewniający finansowanie aparatu egzekucyjnego. Zdaniem Ministra, brak jest też podstaw prawnych do różnicowania wysokości kosztów egzekucyjnych ze względu na egzekwowany obowiązek objęty tytułem wykonawczym. Podniósł również, że dotychczasowa wysokość opłaty manipulacyjnej oraz opłaty za czynności egzekucyjne nie pokrywała wydatków związanych z egzekucją należności pieniężnych w niskiej wysokości[5]. Koszty egzekucyjne co do zasady obciążają zobowiązanego, a wyjątki od tej zasady określono w u.p.e.a. Uregulowano też przypadki, w których nie powstaje obowiązek zapłaty opłaty manipulacyjnej lub możliwe jest umorzenie kosztów egzekucyjnych z urzędu.

Minister Finansów odniósł się również do sformułowanych w Informacji zastrzeżeń NIK dotyczących tego, że nowelizacja u.p.e.a. z 4 lipca 2019 r., która weszła w życie 20 lutego 2021 r., nie usprawniła systemu poboru i egzekucji grzywien. Wyraził pogląd, powołując się na ustalenia kontroli NIK o niepodejmowaniu przez skontrolowane jednostki wobec zobowiązanych działań informacyjnych, że brak jest podstaw do stwierdzenia

1Dz. U. z 2022 r. poz. 623.
2Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.
3Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1553, ze zm.).
4Sygn. akt: SK 31/14.
5Wskazano, że punktem odniesienia do ustalenia kwot opłat manipulacyjnych była średnia kwota wydatków na obsługę tytułu wykonawczego, która wynosi 68 zł.

nieskuteczności tych działań (tzw. egzekucji miękkiej). Wskazał także, że wprowadzone zostały do u.p.e.a. rozwiązania pozwalające na odstąpienie (czasowe – dla niższych kwot należności lub całkowite, gdy zobowiązany nie dysponuje środkami majątkowymi pozwalającymi na pokrycie kosztów egzekucyjnych) od zastosowania środków egzekucyjnych.

Odnosząc się do przedstawionych w stanowisku argumentów, należy przede wszystkim zauważyć, że dokonywanie oceny sformułowanego przez Izbę wniosku wyłącznie z perspektywy kosztów egzekucyjnych, które mają pokryć wydatki związane z prowadzeniem egzekucji administracyjnej, bez uwzględnienia ustaleń kontroli, jest nieuzasadnione. Najwyższa Izba Kontroli w Informacji wskazała na problem egzekucji niskich kwot należności, co znalazło wyraz we wniosku *de lege ferenda*, który rozwiązać można wyłącznie na drodze legislacyjnej. Wymaga on jednak dokonania wcześniejszej analizy i wypracowania rozwiązań, które pozwolą na doprecyzowanie już wprowadzonych regulacji. Należy wyrazić pogląd, że w nowelizacji z 4 lipca 2019 r. nie w pełni uwzględniono specyficzne świadczenie, jakim jest grzywna nakładana w drodze mandatu karnego, w tym przez funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich). Średnia kwota tej należności jest relatywnie niska w stosunku do innych zobowiązań. Należność z tytułu grzywny przedawnia się po upływie trzech lat od jej nałożenia i nie można przerwać biegu tego terminu. NIK zwróciła uwagę, że zmiana przepisów, w tym znaczne podwyższenie kosztów egzekucyjnych, miała zachęcić dłużników do dobrowolnego regulowania swoich zobowiązań, a wierzycieli do wykorzystywania w większym zakresie tzw. egzekucji miękkiej, poprzez działania informacyjne. Miała też przynieść zmniejszenie napływających do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych obejmujących kwoty nieprzekraczające 10-krotności kosztów upomnienia. Założenia te jednak się nie sprawdziły, co wykazała kontrola NIK. Przepisy określające minimalną i maksymalną wysokość grzywny nakładanej przez strażników gminnych w drodze mandatu karnego z tytułu ujawnionych wykroczeń nie uległy zmianie (w przeciwieństwie do wysokości grzywny nakładanej głównie przez policjantów za wykroczenia drogowe w wyniku zaostrzenia przepisów prawa o ruchu drogowym) – kwoty nakładanych mandatów na ogół są niskie (nawet 30 zł), zwłaszcza w relacji do aktualnej wysokości kosztów egzekucyjnych (minimum 40 zł oraz 100 zł w przypadku wszczęcia egzekucji). Wyniki kontroli pokazały też, że w urzędach nie korzystano z możliwości niewystawiania tytułów egzekucyjnych na niższe kwoty, uznając, że im dłużej trwa postępowanie egzekucyjne, tym szanse na wyegzekwowanie należności są większe. Takie podejście jest zrozumiałe, w sytuacji, gdy nie jest możliwe przerwanie biegu przedawnienia tej należności. Kolejnym istotnym problemem jest też niepodejmowanie działań informacyjnych w stosunku do sprawców wykroczeń. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że ich podjęcie jest znacznie utrudnione, a czasem nawet niemożliwe. Straże miejskie nie są bowiem uprawnione do uzyskiwania numerów telefonów ani adresów mailowych osób ukaranych grzywną, co oznacza, że dłużnik często nie będzie figurował w urzędowych bazach danych wierzyciela. Zatem podjęcie egzekucji miękkiej nie będzie możliwe. Rozwiązanie tego problemu możliwe jest zatem jedynie w wyniku interwencji ustawodawcy. Nie bez znaczenia jest także argument, że dłużnicy z reguły nie mają świadomości, jak bardzo ich potencjalne zaległości wzrosną z chwilą wszczęcia egzekucji, co oznacza, że koszty egzekucyjne często przekraczać mogą kwotę egzekwowanej należności.

Podzielam pogląd Ministra Finansów, iż nie jest dopuszczalne przenoszenie na resztę społeczeństwa kosztów egzekucji grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że z ustaleń kontroli NIK wynika, że tak właśnie w praktyce się dzieje. W przypadku umorzenia postępowania egzekucyjnego z powodu bezskuteczności egzekucji, kosztami obciążany jest wierzyciel, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a w rezultacie – wszyscy mieszkańcy danej gminy.

Przywołany w stanowisku wyrok Trybunału Konstytucyjnego nie może przemawiać za niesłusznością przedstawionego w Informacji wniosku. Wyrok ten dotyczył sprawy, w której zakwestionowano m.in. nieokreślenie wysokości maksymalnej opłaty za dokonanie czynności egzekucyjnej oraz maksymalnej wysokości opłaty manipulacyjnej, a skarga konstytucyjna dotyczyła należności w znacznej kwocie. Należy podkreślić, że w orzeczeniu Trybunału zawarto tezę, która wskazuje na zasadność wniosku NIK – wynika z niej (co podniesiono w treści stanowiska), że zagadnienie wysokości opłat w egzekucji jest nierozerwalnie związane z zapewnieniem właściwej równowagi między interesem państwa, polegającym na otrzymaniu zwrotu wydatków poniesionych w postępowaniu egzekucyjnym, a ochroną podmiotów przed nadmiernym fiskalizmem państwa.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

6.7. Stanowisko Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do informacji o wynikach kontroli

Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Maciej Wąsik
Sekretarz Stanu

DK-KKN-0740-14/2022

04. 10. 2022

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

nawiązując do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 15 września 2022 r.[1], przekazuję stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/22/060 – *Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego.*

W zakresie wniosku NIK o ***podjęcie działań mających na celu zmianę obowiązujących regulacji prawnych poprzez wprowadzenie obowiązku dokumentowania przez strażników okoliczności, które przemawiały za zastosowaniem środków oddziaływania wychowawczego,*** na wstępie należy zaznaczyć, że postulowana zmiana obowiązujących regulacji prawnych wymagałaby szerszych zmian wykraczających poza ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *strażach gminnych*[2], a dotyczących wszystkich organów właściwych w zakresie postępowania w sprawach o wykroczenia. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie wskazują, bowiem przesłanek, jakimi powinien kierować się organ podczas stosowania środków oddziaływania wychowawczego. Zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*[3] w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego. Tym samym ustawodawca nie wskazał, czym powinien się kierować organ rezygnując z nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego lub z wystąpienia do sądu z wnioskiem o ukaranie.

Jednakże należy zwrócić uwagę, że postępowanie w sprawach o wykroczenia oparte jest na zasadzie celowości. Zasada ta pozwala na ocenę czy konieczne jest zastosowanie środków karnych czy też wystarczające jest zastosowanie wobec sprawcy środków pozapenalnych. Tym samym przykładowo strażnik straży gminnych (miejskich) każdorazowo zobowiązany jest dokonywać analizy i oceny konkretnych stanów faktycznych oraz adekwatnych i trafnych rozstrzygnięć prawnych.

Analizując kwestię zastosowania środków działania wychowawczego, należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że środki pozapenalne, jako sposób reakcji na ujawnione wykroczenie, mają pierwszeństwo przed karami określonymi w przepisach kodeksowych (por. I. Kosierb [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. J. Lachowski, Warszawa 2021, art. 41). Ponadto warto wskazać, iż zastosowanie wobec sprawcy wykroczenia środka oddziaływania wychowawczego nie wyklucza skierowania do sądu wniosku o ukaranie.

[1] znak: LKI.430.3.2022, nr ewid: 28/2022/P/22/060/LKI
[2] Dz. U. z 2021 r. poz. 1763 t.j.
[3] Dz. U. z 2021 r. poz. 2008 z późn zm.

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
gov.pl/mswia
tel. +48 22 601 71 81

Warto w tym miejscu pokreślić, iż strażnicy straży gminnych (miejskich), na podstawie art. 25 ustawy *o strażach gminnych*, muszą odbyć szkolenie podstawowe. W ramach tego szkolenia, zgodnie z zapisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. *w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich)*[4], nabywają wiedzę m.in. z zakresu prawa karnego, prawa wykroczeń oraz postępowania w sprawach o wykroczenia ze szczególnym uwzględnieniem przepisów *Kodeksu postępowania karnego*, mających zastosowanie w postępowaniu w sprawach o wykroczenia. Dodatkowo strażnicy ustawowo zobligowani są do stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W ramach doskonalenia zawodowego rozszerzają swoją wiedzę i umiejętności praktyczne. Tym samym przygotowanie zawodowe strażników gminnych (miejskich) daje rękojmię prawidłowego stosowania przepisów prawa.

Reasumując, w celu realizacji wniosku NIK niezbędna byłaby nowelizacja art. 41 *Kodeksu wykroczeń* poprzez wskazanie przesłanek, zarówno pozytywnych jak i negatywnych, stosowania środków oddziaływania wychowawczego, co pozostaje w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości.

Natomiast wniosek NIK o ***podjęcie działań mających na celu zmianę obowiązujących regulacji prawnych poprzez wskazanie organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na niewniesienie przez straż gminną (miejską) wniosku o ukaranie do sądu, składanego na podstawie art. 56a Kodeksu postępowania sprawach o wykroczenia,*** należy uznać za zasadny. Brak ustawowego wskazania organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na niewniesienie przez straż gminną (miejską) wniosku o ukaranie do sądu może powodować problemy interpretacyjne oraz w konsekwencji stosowanie w skali kraju odmiennych praktyk. Do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wielokrotnie wpływała korespondencja w przedmiotowej sprawie od jednostek samorządu terytorialnego, wojewodów oraz środowiska strażniczego np. komendantów danych straży. Mając powyższe na uwadze, MSWiA uwzględni powyższy wniosek NIK w ramach najbliższej nowelizacji ustawy *o strażach gminnych*.

Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że w świetle art. 9 ust. 3 pkt 3 ustawy *o strażach gminnych*, wojewoda działając przy pomocy komendanta wojewódzkiego (stołecznego) Policji może podejmować inne czynności zmierzające do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu. W ramach tych innych czynności, wobec braku wyraźnego wskazania w przepisach ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*[5] (dalej: *k.p.s.w.*) organu uprawnionego do rozpoznawania zażaleń na niewniesienie przez straż wniosku o ukaranie do sądu, w oparciu o wykładnię funkcjonalną, w skali kraju utarła się praktyka, że wojewoda jest organem nadrzędnym, w rozumieniu art. 56a *k.p.s.w.*, właściwym do rozpatrywania przedmiotowych zażaleń. W związku z powyższym potrzeba nowelizacji ustawy *o strażach gminnych* w zakresie, o którym mowa w wystąpieniu NIK, nie jest pilna.

Łączę wyrazy szacunku,

Maciej Wąsik

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

[4] Dz. U. z 2017 r. poz. 1511 t.j.
[5] Dz. U. z 2022 r. poz. 1124 t.j.

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
gov.pl/mswia

tel. +48 22 601 71 81

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LKI.430.003.2022

Warszawa, 18 października 2022 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do Informacji o wynikach kontroli
Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], przedkładam opinię do stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zawartego w piśmie nr DK-KKN-0740-14/2022.

W przekazanym stanowisku do Informacji o wynikach kontroli *Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego* (dalej: Informacja), Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odniósł się do wniosków *de lege ferenda* sformułowanych pod jego adresem.

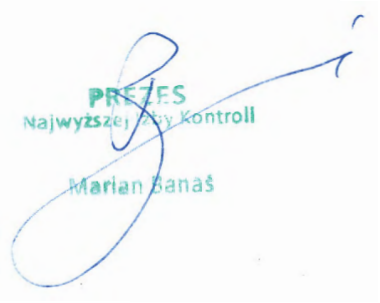
Jeśli chodzi o wniosek dotyczący wprowadzenia obowiązku dokumentowania przez strażników okoliczności, które przemawiały za zastosowaniem środków oddziaływania wychowawczego, Minister stwierdził w szczególności, że jego realizacja wymagałaby szerszych zmian, dotyczących wszystkich organów właściwych do prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia, a zatem wykraczających poza ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych[2]. Z treści stanowiska wynika również, że obowiązujące przepisy prawa nie wskazują przesłanek, jakimi powinien kierować się organ podczas stosowania środków oddziaływania wychowawczego oraz że postępowanie w sprawach o wykroczenia oparte jest na zasadzie celowości, która pozwala na ocenę, czy konieczne jest zastosowanie środków karnych, czy też wystarczające jest zastosowanie środków pozapenalnych, które mają pierwszeństwo przed karami przewidzianymi w przepisach kodeksowych. Zdaniem Ministra, w celu realizacji wniosku NIK niezbędna byłaby nowelizacja art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń[3] poprzez wskazanie przesłanek, zarówno pozytywnych jak i negatywnych, stosowania środków oddziaływania wychowawczego, co pozostaje w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości.

Nie kwestionując argumentacji Ministra dotyczącej preferencji środków oddziaływania wychowawczego, jako reakcji na ujawnione wykroczenie, należy zwrócić uwagę, że dla realizacji wniosku nie jest konieczna zmiana art. 41 Kodeksu wykroczeń. W Informacji NIK nie sformułowała jakichkolwiek ocen, które wskazywałyby na potrzebę określenia przesłanek stosowania środków pozapenalnych. Wniosek dotyczy wyłącznie wprowadzenia obowiązku dokumentowania przez strażników miejskich okoliczności, które brane będą pod uwagę, przy stosowaniu środków oddziaływania wychowawczego, jako wystarczającej reakcji na popełnione wykroczenie. Realizacja wniosku pozwoli przede wszystkim na stwierdzenie w każdym przypadku, jakimi obiektywnymi przesłankami kierował się funkcjonariusz odstępując od ukarania sprawcy oraz na minimalizację ryzyka uznaniowości postępowania lub braku bezstronności. Zasadności przedstawionego przez NIK wniosku nie

1Dz. U. z 2022 r. poz. 623.
2Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.
3Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.

podważa także podnoszona w stanowisku kwestia odpowiedniego przygotowania zawodowego funkcjonariuszy straży miejskich (gminnych).

Z satysfakcją przyjmuję natomiast informację o uwzględnieniu wniosku Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego wskazania organu właściwego do rozpatrzenia zażalenia na niewniesienie przez straż gminną (miejską) wniosku o ukaranie do sądu, składanego na podstawie art. 56a ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia[4].



4Dz. U. z 2022 r. poz. 1124.