



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.002.03.2022

Waldemar Sikora
Burmistrz Miasta i Gminy Busko-Zdrój
Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju
al. Mickiewicza 10
28-100 Busko-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, al. Mickiewicza 10, 28-100 Busko-Zdrój (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Waldemar Sikora, Burmistrz Miasta i Gminy Busko-Zdrój (dalej: Burmistrz) w całym okresie objętym kontrolą.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego.2. Egzekwowanie nałożonych grzywien.3. Nadzór nad obsługą mandatów karnych i współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (18 marca) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Sudół, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/14/2022 z 11 stycznia 2022 r.2. Anna Jakubowska-Pióro, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/13/2022 z 11 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-11)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

W Straży Miejskiej w Busku-Zdroju³ wdrożono uregulowania wewnętrzne dotyczące postępowania w sytuacji ujawnienia wykroczeń, w tym w szczególności zasad dokumentowania podejmowanych działań, pozwalające na zminimalizowanie ryzyka uznaniowości i dowolności postępowania strażników. Ze względu jednak na fakt, że uregulowania te nie zawsze były przestrzegane, nie było możliwe stwierdzenie, czy zastosowany przez strażnika środek oddziaływania wychowawczego był wystarczającą reakcją na popełnione wykroczenie. Stwierdzono, że funkcjonariusze SM nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe, gdyż w 83% analizowanych przypadków nie zawierały one informacji o okolicznościach, które uzasadniały zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego. Ponadto 77% z objętych analizą mandatów nie zawierało wszystkich wymaganych danych, mimo że strażnicy ujawniający wykroczenia zostali przeszkoleni w zakresie prawidłowego stosowania środków oddziaływania wychowawczego i nakładania grzywnien w formie mandatu karnego.

W Urzędzie prawidłowo ewidencjonowano należności z tytułu mandatów. Z opóźnieniem podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. 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.

W księgach rachunkowych urzędu nieprawidłowo ujmowano zdarzenia dotyczące należności z tytułu grzywnien, ponieważ z opóźnieniem wyksięgowywano przedawnione należności z tytułu mandatów, a należności trzech osób nie zostały w ogóle odpisane po ich śmierci. W konsekwencji, miesięczne i roczne sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S były nierzetelne. Ponadto Burmistrz w okresie objętym kontrolą nie wywiązywał się z obowiązku wierzyciela należności pieniężnych dotyczącego informowania organów egzekucyjnych o przedawnieniu należności pieniężnej.

W ramach sprawowanego nadzoru Burmistrza nad SM przeprowadzono m.in. kontrolę wewnętrzną, w której wykazano uchybienia mające wpływ na prawidłowe funkcjonowanie i organizację SM oraz wydano stosowne zalecenia. W okresie objętym kontrolą w SM nie były przeprowadzane kontrole przez upoważnionych funkcjonariuszy Policji w zakresie nadzoru merytorycznego wojewody.

W działalności Urzędu stwierdzono także nieprawidłowość polegającą na tym, że w uregulowaniach wewnętrznych związanych z kontrolą zarządczą nie wymagano od komórek organizacyjnych Urzędu określenia mierników dla przyjętych w 2019 r. celów, a w konsekwencji monitorowania stopnia ich realizacji. Dodatkowo ustalono, że zatrudniona w 2014 r. osoba na stanowisku Komendanta SM nie odbyła szkolenia podstawowego.

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

³ Dalej: SM.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą SM była komórką organizacyjną Urzędu, którą kierował Komendant SM⁵. W SM zatrudnionych było średniorocznie dziewięciu strażników w latach 2019-2020 i ośmiu w 2021 r.⁶ Wszyscy zatrudnieni byli na pełnym etacie. W tym czasie w SM nie były zatrudnione osoby na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi. Wszystkim zatrudnionym strażnikom powierzono zadania związane z ujawnianiem wykroczeń i obsługą mandatów.

(akta kontroli str. 12-13, 21-22, 30-31, 38, 110, 196-197)

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą *Regulaminach Pracy Urzędu Miasta i Gminy w Busku-Zdroju*⁷ wskazano, że dla pracowników zatrudnionych w Urzędzie, będących funkcjonariuszami SM ustalono następujący rozkład pracy: poniedziałek – piątek wg zmian: I zmiana od 6.00 do 14.00, II zmiana od 14.00 do 22.00, III zmiana od 22.00 do 6.00. W obowiązującym od 2 września 2019 r. *Regulaminie Straży Miejskiej w Busku-Zdroju* wskazano, że SM pracuje w systemie trójzmianowym: pierwsza zmiana w godzinach od 6.00 do 14.00, II zmiana w godzinach 14.00-22.00, III zmiana w godzinach 22.00-6.00⁸. W regulaminie tym nie podano, że SM pracuje tylko od poniedziałku do piątku. Burmistrz wyjaśnił: *Sprawy związane z rozkładem pracy wszystkich pracowników uregulowane są w § 30 Regulaminu Pracy Urzędu Miasta i Gminy w Busku-Zdroju (...) z dnia 19.08.2019 r. Niemniej jednak w ustawie o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 roku ustawodawca określił zakres uprawnień oraz obowiązków jak również i samą jej organizację. Przedmiotowa ustawa w art. 29a wskazuje, że obowiązki pracownicze strażnika powinny być ustalone w sposób pozwalający na ich wykonanie w ramach przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w 4-miesięcznym okresie rozliczeniowym. Norma czasu pracy to maksymalna liczba godzin, jaką strażnik może przepracować w jednej dobie lub w tygodniu pracy. (...) Zgodnie z moją wiedzą w okresie od 2 września 2019 roku funkcjonariusze straży miejskiej w Busku-Zdroju pracowali w dniach od poniedziałku do piątku. Zdarzały się przypadki kierowania ich do pracy w soboty i niedziele. Było to wynikiem potrzeb pomocy w zabezpieczeniu imprez masowych, festynów, obchodów świąt narodowych (...). W okresie od 1 stycznia do 2 września 2019 roku funkcjonariusze straży miejskiej w Busku-Zdroju pracowali podobnie, (...) zdarzały się przypadki*

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

⁵ Jerzy Fabijański, w okresie od 1 lipca 2014 r. do 31 lipca 2019 r. (dalej: poprzedni Komendant); Roman Sobczak, w okresie od 1 sierpnia 2019 r. (dalej: Komendant).

⁶ W tym Komendant SM.

⁷ Stanowiących załącznik do: zarządzenia Nr 33/2016 Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój z dnia 17 marca 2016 r. w sprawie nadania Regulaminu Pracy Urzędu Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, ze zm. (obowiązujące od 1 kwietnia 2016 r. do 3 września 2019 r.) i zarządzenia Nr 174/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój z dnia 19 sierpnia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Pracy Urzędu Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, ze zm. (obowiązujące od 3 września 2019 r.).

⁸ Stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 177/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój z dnia 19 sierpnia 2019 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej w Busku-Zdroju. Poprzednio obowiązujący Regulamin Straży Miejskiej w Busku-Zdroju, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 107/2013 Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój z dnia 18 września 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Straży Miejskiej w Busku-Zdroju, nie zawierał takich treści.

kierowania ich do pracy w soboty i niedziele w sytuacji gdy na terenie miasta i gminy odbywały się (...) wydarzenia wymagające wsparcia formacji Straży Miejskiej. (...) Biorąc pod uwagę treść ustawy o strażach gminnych oraz potrzeby związane z funkcjonowaniem straży miejskiej w dni inne niż poniedziałek – piątek, zapisy w Regulaminie Straży Miejskiej dotyczące tylko godzin pracy są wynikiem potrzeby kierowania strażników miejskich do pracy w ciągu całego tygodnia. W związku z powyższym w § 30 Regulaminu Pracy Urzędu Miasta i Gminy w Busku-Zdroju w ust. 3 i 4 przewidziano odstępstwa od wskazanego rozkładu czasu pracy. Praca ta została rozliczona w przyjętym okresie rozliczeniowym.

(akta kontroli str. 39-89, 347, 349)

Na działalność SM wydatkowano 684,9 tys. zł w 2019 r., 707,3 tys. zł w 2020 r. i 688,8 tys. zł w 2021 r. Kwotę tę stanowiły przede wszystkim wynagrodzenia i ich pochodne – 88,8% wydatków poniesionych w 2019 r.; 91,9% w 2020 r. i 89,6% w 2021 r. Pozostałe wydatki związane były m.in. z zakupem paliwa, umundurowania, posiłkami regeneracyjnymi, naprawą i badaniami technicznymi samochodu służbowego, odpisami na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Wydatki w przeliczeniu na jednego strażnika w poszczególnych latach kształtowały się następująco: w 2019 r. – 76,1 tys. zł, w 2020 r. – 78,6 tys. zł i w 2021 r. – 86,1 tys. zł. Kwota wydatkowana w przeliczeniu na ujawnienie jednego wykroczenia wyniosła w 2019 r. i 2020 r. – 0,3 tys. zł, a w 2021 r. – 0,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 93-101, 196)

W okresie objętym kontrolą strażnicy SM ujawnili 5069 wykroczeń. W 2019 r. podjęli działania wobec sprawców 1980 wykroczeń, z tego udzielili 795 pouczeń (40,1%), nałożyli 1159 grzywn w formie mandatu karnego (58,5%) na łączną kwotę 119,5 tys. zł, skierowali 25 (1,3%) wniosków o ukaranie do sądu oraz jedną sprawę (0,1%) zakończono w inny sposób⁹. W 2020 r. w stosunku do sprawców 2067 wykroczeń zastosowali 1181 pouczeń (57,1%), nałożyli 772 grzywny (37,4%) na kwotę 91 tys. zł, wystosowali 106 (5,1%) wniosków o ukaranie do sądu oraz osiem spraw (0,4%) zakończono w inny sposób¹⁰. W 2021 r. podjęto 1022 działania wobec sprawców wykroczeń, z tego: 542 (53%) stanowiły pouczenia, 334 (32,7%) – mandaty na kwotę 37 tys. zł, skierowano 141 (13,8%) wniosków o ukaranie do sądu oraz pięć spraw (0,5%) zakończono w inny sposób¹¹. Poza pouczeniami nie stosowano innych środków oddziaływania wychowawczego.

(akta kontroli str. 15-16, 25-26, 33-34, 128-130, 226, 353, 355)

Odnosząc się do tego, że w 2019 r. najczęściej stosowanym środkiem reakcji wobec sprawców wykroczeń były mandaty (stanowiły one 58,5% ogółu działań podjętych przez strażników SM), a w latach 2020-2021 – pouczenia (odpowiednio 57,1% i 53% ogółu działań podjętych przez strażników SM) oraz do zmiany tej tendencji Burmistrz wyjaśnił: *W wyniku ustaleń kontroli wewnętrznej zleconej w 2019 roku (...) ujawniono, iż te same osoby otrzymały ponad 200 mandatów, nawet kilka jednego dnia. Osoby karane były mandatami głównie za spożywanie alkoholu w miejscach publicznych. Ustalono również, że tylko dwie osoby karane w postępowaniu mandatowym zalegały na kwotę ponad 27 tys. złotych. Świadczyło to o skupieniu się strażników miejskich na postępowaniu mandatowym. W 2019 roku najczęściej stosowanym środkiem reakcji wobec sprawców wykroczeń były mandaty, gdyż takie decyzje podejmowali strażnicy miejscy rozliczając wykroczenia. W latach 2020*

⁹ Po czynnościach wyjaśniających zastosowano pouczenie.

¹⁰ Przedawnienie karalności – pięć spraw, po czynnościach wyjaśniających nałożono mandat – dwie sprawy, niewykrycie sprawcy – jedna sprawa.

¹¹ Po jednej sprawie: przedawnienie karalności i odstąpienie od skierowania wniosku o ukaranie, trzy sprawy – po czynnościach wyjaśniających m.in. zastosowano pouczenia lub nałożono mandaty.

i 2021 zrezygnowano z takiego postępowania na rzecz kierowanych wniosków o ukaranie do sądu, efektem czego było orzekanie kar przez sąd i jednocześnie ich egzekwowanie w oparciu o całą gamę środków dostępnych wymiarowi sprawiedliwości. (...). Informuję również, że jako Burmistrz Miasta i Gminy Busko-Zdrój nie narzucałem strażnikom żadnych limitów mandatów. Wszelkie decyzje w reagowaniu na wykroczenia były ich suwerennymi decyzjami. Według mojej opinii odwrócenie tendencji wynikało z zastosowania bardziej skutecznego postępowania, jakim było kierowanie wniosków o ukaranie w stosunku do sprawców wykroczeń. W tej samej kwestii Komendant złożył wyjaśnienia: Według mojej opinii w roku 2019 najczęściej stosowanym środkiem reakcji wobec sprawców wykroczeń były mandaty, gdyż taką decyzję wówczas podejmowali strażnicy miejscy rozliczając wykroczenia. Ponadto stosowano wielokrotne postępowanie mandatowe wobec osób bezdomnych, których w samym Busku-Zdroju jest około 10 do 15, co miało wpływ na uzyskanie takich wskaźników. 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. Stan taki potwierdza protokół kontroli wewnętrznej, z którym zapoznałem się po objęciu stanowiska Komendanta SM w dniu 01.08.2019 r. Według mojej opinii nie jest uprawniona ingerencja przełożonego w sposób obsługi i rozliczenia wykroczenia przez strażnika miejskiego bądź nakładania limitów mandatów na strażników miejskich. Ujawnione przypadki nagłaśniania takich sytuacji w Policji i straży miejskiej w mediach ogólnopolskich spotykały się z olbrzymią negatywną reakcją społeczną i uważam, że również miały wpływ na indywidualne postawy strażników wobec sprawców wykroczeń nie tylko w Busku-Zdroju, lecz w całej Polsce – choć nie prowadziłem w tym zakresie żadnych badań. W Busku-Zdroju corocznie budują się nowe obiekty, hotele, pensjonaty i są odwiedzane przez kuracjuszy. Przepisy ustawy uzdrowskiej nakładają ograniczenia na ilość miejsc parkingowych, również nie wolno w strefie uzdrowskiej A budować parkingów wielopoziomowych, co powoduje deficyt miejsc parkingowych. Ludzie, którzy przyjeżdżają do Buska-Zdroju i popełniają wykroczenia drogowe, głównie parkowania w miejscach niedozwolonych są w dużej mierze osobami starszymi i inwalidami pobierającymi niewysokie renty, a ich stosunek do służb mundurowych jest pozytywny. Istnieją przesłanki, aby stosować wobec nich pouczenia. Osób takich w 2019 roku pouczono 607, w 2020 roku – 777, a w 2021 r. 369. Przy zmieniającej się liczbie wykroczeń ogółem, wskaźnik procentowy ulega przy wprowadzeniu nawet niewielkiej zmiennej wahaniom, co ma odzwierciedlenie na ilości pouczeń w latach 2020 i 2021.

(akta kontroli str. 347-348, 350, 353-356)

W SM funkcjonowały opracowane przez Komendanta: Wytyczne do prowadzenia notatnika służbowego (wydane na przełomie 2019 i 2020 r.) oraz pismo instruktażowe (z 27 listopada 2020 r.) związane z prowadzeniem spraw o wykroczenia, zawierające omówienie sposobu zakończenia prowadzonych spraw o wykroczenia oraz terminy procesowe związane z takimi sprawami. W ww. wytycznych Komendant zobowiązał strażników m.in. do szczegółowego opisu każdego użycia środków przymusu bezpośredniego, legitymowania, kontroli drogowej, czasu trwania interwencji i każdego kontaktu z obywatelem w przypadku wykonywania czynności związanych, np. z ujawnieniem wykroczenia. Ponadto wskazał w nich przykładową formę opisu przebiegu służby oraz zobowiązał strażników do wpisywania najważniejszych efektów w podsumowaniu służby i wypełnienia notatki po jej zakończeniu.

W piśmie instruktażowym Komendant wydał strażnikom polecenie m.in. opisywania ujawnionego wykroczenia w notatniku służbowym; rzetelnego i terminowego załatwiania spraw związanych z czynnościami wyjaśniającymi oraz ich prowadzenia w oparciu o *Dział VII. Czynności wyjaśniające* ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹² oraz dążenia do ich zakończenia w ciągu miesiąca od ich podjęcia; wskazywania rodzaju zakończenia postępowania, tj. zastosowania art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹³, wdrożenia postępowania mandatowego, skierowania wniosku o ukaranie lub odstąpienie od skierowania wniosku o ukaranie z podaniem przyczyn odstąpienia. W piśmie Komendant przypomniał strażnikom, że wniosek o ukaranie musi odpowiadać wymogom zawartym w art. 57 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Polecenie Komendanta precyzowało również informacje stanowiące podsumowanie efektów służby w notatniku służbowym, tj. liczba ujawnionych i rozliczonych wykroczeń, wnioski o ukaranie, nałożone grzywny (mandaty), zastosowanie art. 41 Kodeksu wykroczeń.

Zdaniem NIK przyjęte wewnętrzne uregulowania niwelowały ryzyko dowolności i uznaniowości postępowania funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 90-92, 354, 356-357)

Do końca stycznia 2022 r. w SM nie prowadzono rejestru osób, wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego, gdyż jak wyjaśnił Komendant: *(...) nie ma przepisu, który nakazywałby prowadzenie takiego dokumentu. Dodam, że wskutek braku uregulowań centralnych różnych kwestii i zagadnień dotyczących straży miejskiej posiłkowałem się uregulowaniami wdrożonymi w Policji i taki rejestr nie funkcjonuje również w Policji, choć liczebność tej formacji jest zdecydowanie większa, a tym samym i liczba stosowanych przez tą formację pouczeń. W trakcie kontroli Komendant przedłożył Rejestr osób wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego stosując art. 41 Kodeksu wykroczeń (prowadzony od 1 lutego 2022 r.). Zawierał on informacje m.in. o: dacie i godzinie zdarzenia, danych personalnych sprawcy, naruszonemu przepisie prawa (artykuł), miejscu zdarzenia, rozstrzygnięciu (pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie, inne środki oddziaływania wychowawczego). Na 4 lutego 2022 r. odnotowano w nim trzy wpisy dotyczące pouczeń. Komendant oświadczył, że wprowadzony rejestr będzie wykorzystywany na potrzeby prowadzonej sprawozdawczości związanej z ewidencją etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży (w części dotyczącej środków oddziaływania wychowawczego – art. 41 Kodeksu wykroczeń). Ponadto podał, że będzie on służył do podejmowania decyzji przeze mnie jako przełożonego i jednocześnie osoby uprawnionej do zmiany decyzji strażnika miejskiego w przedmiocie zastosowania pouczenia na inny rodzaj reakcji na wykroczenie (np. wniosek o ukaranie do sądu), jeśli naruszenie przepisów przez daną osobę będzie miało charakter notoryczny, a stosowany środek w postaci pouczeń nie przynosi rezultatu.*

(akta kontroli str. 354, 357, 627-629)

Zgodnie z obowiązującymi regulaminami organizacyjnymi Urzędu, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. prowadzenie ewidencji księgowej mandatów wystawionych przez SM i ich ewentualna egzekucja były w zakresie działania Referatu ds. Podatków i Opłat w Wydziale Finansowo-Budżetowym, a od 1 stycznia 2020 r. prowadzenie ww. spraw należy do zadań Wydziału Finansowo-Budżetowego (zadania w zakresie podatków i opłat)¹⁴.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 457, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.

¹⁴ Stan na 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 38, 303)

W okresie objętym kontrolą zadania związane z ewidencją mandatów wykonywał pracownik Wydziału Finansowo-Budżetowego. Do zakresu jego obowiązków należało m.in. prowadzenie w programie komputerowym ewidencji przypisów i odpisów, wpłat i ewentualnych zwrotów należności z tytułu wystawionych mandatów; windykacja należności w zakresie wystawianych mandatów poprzez wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych; prowadzenie ewidencji tytułów wykonawczych; aktualizacja tytułów wykonawczych (w związku ze zmianami stanu zaległości mandatów) przesłanych do urzędów skarbowych (dalej: US).

(akta kontroli str. 103, 106)

W Urzędzie nie funkcjonowały formalne rozwiązania organizacyjne związane z obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego (dotyczące np. częstotliwości i formy odbioru odcinków formularzy mandatów ze SM, podejmowania działań informacyjnych, wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, odpisywania należności przedawnionych, współpracy z organem egzekucyjnym). Artur Tokarz, Skarbnik Miasta i Gminy Busko-Zdrój (dalej: Skarbnik) wyjaśnił: (...) *Z obowiązujących przepisów prawnych nie wynika, iż należy przyjąć rozwiązania organizacyjne związane z obsługą grzywien. Dodał, że zgodnie z funkcjonującą praktyką przynajmniej dwa razy w miesiącu pracownik Straży Miejskiej przekazuje do Wydziału Finansowo-Budżetowego kopie wystawionych mandatów. Następnie pracownik Wydziału Finansowo-Budżetowego dokonuje przypisów wystawionych mandatów. Są również księgowane na bieżąco dokonane wpłaty z tytułu wystawionych mandatów. W przypadku zaległości z tytułu mandatów są wystawiane upomnienia w różnych okresach danego roku. Ta sama sytuacja następuje w przypadku wystawiania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych. W kwestii praktyki przyjętej w SM Komendant wyjaśnił: (...) przyjąłem zasadę, że w każdy piątek tygodnia przekazuję do komórki finansowej, tj. Wydziału Finansowo-Budżetowego odcinki mandatów karnych. Nie ma żadnego dokumentu regulującego to zagadnienie – przynajmniej nic o nim nie wiem. Wprowadziłem natomiast zasadę, że poza pokwitowaniem mi przyjęcia odcinka mandatu również jest nanoszona data – dlatego, że w protokole kontroli wewnętrznej, z którym zapoznałem się po objęciu stanowiska komendanta straży zawarte był uwagi o nieterminowym przekazywaniu takich odcinków. Rozliczaniem mandatów zajmuje się Wydział Finansowo-Budżetowy. Natomiast (...) w przypadku nałożenia mandatu zaocznego sprawdzam czy wpłynęła grzywna idąc do Wydziału Finansowo-Budżetowego (...) i robię zapisek w pozycji gdzie znajduje się wpisany mandat (...). Jeśli nie wpłynie w ustawowym terminie 14 dni kwota grzywny, należy sporządzić wnioski o ukaranie.*

(akta kontroli str. 301, 303, 354, 357)

Na próbie dwóch wybranych miesięcy (wrzesień i październik) z lat 2019-2021 w toku oględzin *Rejestrów nakładanych mandatów karnych* ustalono, że pracownik Wydziału Finansowo-Budżetowego pięciokrotnie w miesiącu potwierdził odbiór mandatów (za wyjątkiem października 2020 r. i 2021 r., gdzie ich odbiór potwierdzono trzy razy).

(akta kontroli str. 577)

W okresie objętym kontrolą strażnicy SM brali udział w szkoleniach dotyczących stosowania środków oddziaływania wychowawczego i nakładania grzywien w formie mandatu karnego. Tematem tych szkoleń były: zmiana w przepisach ruchu

drogowego i innych ustaw oraz rozporządzeniach istotnych dla straży¹⁵; ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenie¹⁶, stosowanie uprawnień z art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych¹⁷ oraz dokumentowanie przebiegu służby i podejmowanych czynności służbowych¹⁸, omówienie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich)¹⁹ oraz realizacja czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenie²⁰.

(akta kontroli str. 120-127, 368-369)

Czterech funkcjonariuszy SM, odnosząc się do przyczyn tego, że w okresie objętym kontrolą przeważającą formą reakcji na ujawnione wykroczenia były w 2019 r. mandaty, a w latach 2020-2021 pouczenia, wyjaśniło: [1] *W 2019 r. na liczbę udzielonych mandatów wpływ miało to, że karane były przede wszystkim te same osoby popełniające nagminnie podobne wykroczenia. Ukarane mandatami osoby nie płaciły przypisanych im grzywien, brak było również możliwości ich ściągnięcia. Z uwagi na to zaczęliśmy kierować wnioski o ukaranie do sądu. W latach 2020-2021 zostaliśmy oddelegowani do wspólnych patroli z Policją w związku z pandemią COVID. W największym stopniu zwracaliśmy uwagę na wykroczenia związane z restrykcjami Covid takimi jak limity w sklepach, prawidłowe noszenie maseczek i w tym zakresie przede wszystkim udzielaliśmy pouczeń.* [2] *Nie śledzę na bieżąco statystyk (...), z uwagi na dynamikę sytuacji, zachowanie sprawcy na miejscu zdarzenia podejmuję decyzję, co do zastosowania pouczenia lub mandatu. Z uwagi na nieskuteczność mandatów, brak efektu wychowawczego zamiast mandatów zacząłem kierować wnioski o ukaranie do sądu, zwłaszcza w przypadku wykroczeń polegających na spożywaniu alkoholu w miejscach publicznych, załatwianiu potrzeb fizjologicznych w miejscach publicznych.* [3] *W 2019 r. liczba mandatów była wysoka. Przeważnie były nakładane na osoby z tzw. marginesu społecznego, tzn. osoby bezdomne; osoby, które nagminnie popełniały wykroczenia za zakłócanie porządku, wywołanie zgorzenia, spożywanie alkoholu. Okazało się, że większość tych mandatów jest nieściągalna. Nakładane mandaty nie przynosiły działań wychowawczych. Dlatego zaczęliśmy kierować wnioski do sądu. Jeżeli sąd dał karę grzywny i nie zostało to uregulowane przez te osoby, to ewentualnie następowała zamiana grzywny na areszt bądź na prace społecznie użyteczne. W latach 2020-2021 zmniejszyła się liczba mandatów. Wynikało to z tego, że większość osób, które zostały ukarane mandatami, bądź odbyły kary w więzieniu i poprawiły się na tyle, że przestały popełniać wykroczenia albo unikały ich popełniania. Kolejnym powodem był czas trwającej pandemii, a także fakt, że decyzją wojewody świętokrzyskiego zostaliśmy oddelegowani do Policji w Busku-Zdroju przez to mieliśmy mniej czasu na realizację swoich zadań, a wykonywaliśmy zadania związane z COVID. Wpływ na liczbę mandatów miały również media, opinie społeczne. Zarzucano strażnikom, że mają narzuconą liczbę mandatów do nałożenia, co w naszej jednostce nigdy nie miało miejsca. Nakładane w dużych ilościach mandaty na te same osoby nie przynosiły efektów, dlatego kierowano wnioski do sądu. Wynikało to z tego, że osoby te nagminnie popełniały wykroczenia, dlatego przyjęto taki sposób*

¹⁵ Pięciodzienne szkolenie uzupełniające przeprowadzone przez wykładawcę m.in. z wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego i ośrodków szkolenia; uczestniczyli w nim wszyscy strażnicy; szkolenie przeprowadzone dwukrotnie, tj. 6 września 2019 r. i 15 lipca 2021 r., zakończone wydaniem zaświadczenia.

¹⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 457, ze zm. Jednogodzinne szkolenie bieżące przeprowadzone przez Komendanta w dniu 3 lutego 2020 r., brało w nim udział siedmiu strażników.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1763.

¹⁸ Trzygodzinne szkolenie bieżące przeprowadzone przez eksperta Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach dnia 14 lutego 2020 r.; w szkoleniu uczestniczyli wszyscy strażnicy.

¹⁹ Dz. U. poz. 2484.

²⁰ Ok. dwugodzinne szkolenie bieżące przeprowadzone 27 listopada 2020 r. przez Komendanta, w którym brało udział siedmiu strażników.

postępowania, a sąd ma większe możliwości wyegzekwowania takiej kary. [4] W 2019 roku mandaty nakładane były na te same osoby, znane strażnikom osobiście, które popełniały podobne wykroczenia, takie jak spożywanie alkoholu w miejscu publicznym, nieodpowiednie zachowanie w miejscach publicznych. Nakładane mandaty nie przynosiły oczekiwanych rezultatów, w związku z tym w latach następnych kierowane były wnioski o ukaranie do sądu. W latach 2020-2021 zostaliśmy oddelegowani z polecenia Wojewody Świętokrzyskiego do wspólnych patroli z Policją w związku z pandemią COVID, w tym do weryfikacji osób przebywających na kwarantannie.

Odnośnie okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które w ich ocenie nie zasługują na zastosowanie pouczenia oraz problemów podczas realizacji codziennych obowiązków związanych z ujawnieniem wykroczeń strażnicy wyjaśnili: [1] Na pouczenie nie zasługuje sprawca, który jest agresywny, mimo zwrócenia uwagi nie zachowuje się zgodnie z prawem, popełnia wykroczenie po raz kolejny.(...) [2] Jeżeli sprawca nie stosuje się do przepisów, nie wyraża chęci respektowania przepisów, nie rokuje na poprawę, popełnia wykroczenia tego samego rodzaju po raz kolejny, zamiast pouczenia stosuję mandat albo wniosek o ukaranie do sądu. (...) [3] Jeśli ktoś nagminnie popełnia wykroczenie i został już pouczony bądź wcześniej została mu zwrócona uwaga, to kolejne takie samo lub podobne wykroczenie kończy się nałożeniem mandatu bądź skierowaniem wniosku do sądu. Na niezastosowanie pouczenia ma również wpływ zachowanie osób, które popełniają wykroczenie, np. osoby te są agresywne, używają wulgarne słowa. [4] 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.

Zdaniem strażników udzielających wyjaśnień, do najczęstszych problemów związanych z ujawnianiem wykroczeń należą skomplikowane, często zmieniające się przepisy prawa oraz konieczność prawidłowego wypełnienia druku mandatu w warunkach terenowych, w tym duża liczba informacji dotyczących popełnionego wykroczenia. W odpowiedzi na pytanie dotyczące istnienia potrzeby wprowadzenia precyzyjnych wytycznych/procedur regulujących ww. kwestię strażnicy wyjaśnili: [1] Według mojej opinii nie istnieje potrzeba wprowadzania precyzyjnych wytycznych, z mojego doświadczenia i wiedzy wynika, kiedy zastosować pouczenie, a kiedy mandat. [2] Uważam, że takie wytyczne są całkowicie zbędne. Ocena okoliczności wykroczenia należy do strażnika, który decyduje o zastosowaniu pouczenia lub nałożeniu mandatu. [3] Moim zdaniem, raczej nie. Nie jest możliwe sformułowanie takich wytycznych/procedur, bo ciężko jest znaleźć granicę, do kiedy można zastosować pouczenie, a od kiedy nałożyć mandat. [4] Wydaje mi się, że nie istnieje potrzeba takich wytycznych, decyzję co do zastosowania pouczenia lub mandatu podejmuję osobiście na miejscu zdarzenia w oparciu o swoje doświadczenie zawodowe i okoliczności zdarzenia.

Odnośnie szkoleń związanych z ujawnianiem wykroczeń strażnicy wyjaśnili: [1] Pierwsze szkolenie dotyczące ujawniania wykroczeń odbyłem jako szkolenie podstawowe w związku z przyjęciem do pracy w SM. Kolejne szkolenia odbywały się m.in. w związku ze zmianą przepisów, prowadzone były np. przez pracowników WORD. Szkolenia oceniam bardzo dobrze, pozwalają one rozszerzyć i ugruntować posiadaną wiedzę. Zdobyta wiedza przydatna jest w realizacji codziennych obowiązków. [2] Odbyłem szkolenie z zasad prowadzenia notatnika służbowego, szkolenie prowadzone przez pracownika WORD. Bieżące informacje dotyczące zmieniających się przepisów, w tym lokalnych, udzielane są przez Komendanta. Jakość szkoleń oceniam dobrze, prowadzone są w sposób zrozumiały, czytelny, wiedza jest przydatna w realizacji codziennych obowiązków. [3] Większość

informacji uzyskałem w trakcie kursu podstawowego. Ostatnie szkolenia dotyczyły przepisów i wykroczeń w ruchu drogowym oraz prowadzenia notatników. Nie pamiętam czy były inne szkolenia dotyczące udzielania mandatów i pouczeń. [4] W ostatnich latach odbyły się szkolenia w tym zakresie zainicjowane przez Komendanta, prowadzone np. przez funkcjonariusza Policji oraz pracownika WORD. Komendant SM na bieżąco informuje nas o zmianach w przepisach. Oceniam szkolenia bardzo dobrze, są one potrzebne. Wiedza ze szkoleń jest mi niezbędna do pracy.

Wszyscy strażnicy potwierdzili, że dostrzegają potrzebę szkoleń w zakresie nakładania grzywien i stosowania pouczeń, poszerzenia oraz utrwalania posiadanej już wiedzy, by znać aktualne przepisy prawa i odpowiednio je stosować.

(akta kontroli str. 338-345)

Wszyscy strażnicy, poza jednym wyjątkiem, który szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, odbyli szkolenie podstawowe.

(akta kontroli str. 319-329, 368-369)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że poprzedni Komendant zatrudniony po raz pierwszy na czas określony²¹, tj. od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.²², nie odbył szkolenia podstawowego (i nie zdał egzaminu podstawowego), o którym mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

(akta kontroli str. 319-329, 368)

Burmistrz wyjaśnił, że poprzedniego Komendanta *zatrudniono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (...) i otrzymaną opinię prawną [mowa o opinii prawnej z 30 czerwca 2014 r., w której radca prawny stwierdza, że długoletnia służba w Policji (m.in. pełnienie funkcji kierowniczych w Policji) uzasadnia zastosowanie art. 25 ust. 4 ww. ustawy i tym samym zatrudnienie kandydata z pominięciem okresu 12-miesięcznego, w trakcie którego miałby on odbyć szkolenie podstawowe]. Dodał, że: *Wykładnia art. 25 ust. 1 musi uwzględniać brzmienie art. 25 ust. 4 ustawy. Ustawodawca wyraźnie bowiem dookreślił w przepisie art. 25 ust. 4 ustawy, iż w uzasadnionych przypadkach można odstąpić od zatrudnienia strażnika na czas określony, jeżeli posiada on odpowiednie przygotowanie do pracy w straży. Pomimo iż w przepisie art. 25 ust. 4 nie zawarto zapisu, że w takiej sytuacji odstępuje się też od wymogu odbycia szkolenia podstawowego, które z uwagi zarówno na brzmienie art. 25 ust. 1 i 4, jak też jego założenia i przebieg określone w przepisach Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie szkolenia podstawowego strażników gminnych (miejskich) (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1511) jest ukierunkowane na przygotowanie do pracy w straży.**

(akta kontroli str. 328-329, 527-528)

Odnosząc się do wyjaśnień, NIK wskazuje, że przepisy umożliwiają w uzasadnionych przypadkach odstąpienie od zatrudnienia po raz pierwszy strażnika na czas określony, jeżeli posiada on odpowiednie przygotowanie do pracy w straży, a tym samym zwolnienie go z obowiązku odbycia szkolenia podstawowego. Jednakże osobę, która zajmowała stanowisko Komendanta SM zatrudniono na czas określony, co wykluczało zastosowanie wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy o strażach gminnych zwolnienia z odbycia szkolenia podstawowego.

²¹ Na podstawie umowy o pracę (znak: OA.I.2121.18.2014.Z z 1 lipca 2014 r.).

²² Pełniący tę funkcję w okresie objętym kontrolą, tj. do 31 lipca 2019 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie opracowano wewnętrzne procedury postępowania w sytuacji ujawnienia wykroczeń, w tym w szczególności zasad dokumentowania podejmowanych działań, które pozwalały zminimalizować ryzyko dowolności i uznaniowości postępowania funkcjonariuszy SM. Nie przyjęto formalnych rozwiązań organizacyjnych związanych z obsługą nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego. Strażnicy ujawniający wykroczenia uczestniczyli w szkoleniach dotyczących prawidłowego stosowania środków oddziaływania wychowawczego i nakładania grzywien w formie mandatu karnego. Jednak poprzednio zatrudniony komendant SM nie odbył szkolenia podstawowego.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Egzekwowanie nałożonych grzywien

Burmistrz wprowadził *Regulamin funkcjonowania i administrowania systemem monitoringu wizyjnego Gminy Busko-Zdrój*²³. Zgodnie z tym regulaminem, monitoring służy do obserwacji bezpośredniego otoczenia miejsc, w których zainstalowane są kamery, a prowadzenie obserwacji ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony osób i mienia.

(akta kontroli str. 568-573)

W okresie objętym kontrolą Urząd wydatkował środki finansowe w kwocie 1167,6 tys. zł²⁴ na montaż nowego systemu monitoringu. Koszty dotyczące utrzymania łączy telekomunikacyjnych na potrzeby monitoringu wizyjnego wyniosły 0,7 tys. zł w 2019 r., 4,6 tys. w 2020 r. i 3,7 tys. w 2021 r.

(akta kontroli str. 136)

Liczba kamer obsługiwanych przez SM w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła: 19 na koniec 2019 r., 24 na koniec 2020 r. i 25 na koniec 2021 r. (26 kamer było w trakcie testów powdrożeniowych i będą udostępnione SM w I kw. 2022 r.). W okresie objętym kontrolą w SM osobami upoważnionymi do dostępu do systemu monitoringu byli komendanci. Komendant wyjaśnił, że: (...) *w strukturze straży miejskiej jak i Urzędu Miasta i Gminy Busko-Zdrój nie wydzielono dotychczas tzw. operatorów systemu monitoringu. Nie znam również przepisu – uważam, że brak takiego przepisu prawa, na mocy którego obligatoryjnie należałoby wyłonić strukturę osobową do wykonywania takich czynności – choć z mojego punktu widzenia byłoby to przy uruchomieniu nowego i nowoczesnego systemu jak najbardziej wskazane i przydatne i takie są wstępne zapowiedzi kierownictwa urzędu.*

(akta kontroli str. 134, 136, 359, 364-365, 574)

W latach 2019-2021 z wykorzystaniem systemu monitoringu nie zidentyfikowano zdarzeń naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych.

(akta kontroli str. 133, 567)

Z prowadzonego w SM od 1 października 2019 r. *Rejestru przebiegu czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych – monitoring miasta Busko-Zdrój* wynika, że w okresie od 1 października 2019 r. do 12 stycznia 2022 r. przy użyciu monitoringu wizyjnego miasta nie zidentyfikowano żadnego zdarzenia naruszającego porządek publiczny. Komendant wyjaśnił: *nie odnotowano żadnego zdarzenia naruszającego porządek publiczny dlatego, że taki przypadek nie został ujawniony w wyniku prowadzonej obserwacji przy wykorzystaniu systemu monitoringu. Ponadto system monitoringu dotychczas funkcjonujący był spuścizną*

²³ Zarządzeniem Nr 213/2016 z 5 grudnia 2016 r.

²⁴ 91,6 tys. zł w 2020 r. i 1076 tys. zł w 2021 r.

z lat 90 i jego rozmieszczenie nie do końca było w mojej ocenie trafne. Dlatego obecnie jest w fazie realizacji projekt, w wyniku którego powstaną nowe punkty kamerowe na terenie miasta i gminy Busko-Zdrój w miejscach, w których będzie to zdecydowanie efektywniejsze. Ze wstępnych rozmów z Burmistrzem (...) wynika, że może zaistnieć sytuacja zatrudnienia osób do jego obsługi tzw. operatorów. W zakresie prowadzenia ewidencji zdarzeń zarejestrowanych za pomocą monitoringu w okresie od 1 stycznia 2019 r. do czasu zatrudnienia Komendanta, Burmistrz wyjaśnił: (...). Z uwagi na upływ czasu i dużą moją aktywność w różnych sferach życia społecznego nie jestem w stanie udzielić precyzyjnie odpowiedzi czy w okresie od 1 stycznia 2019 roku do czasu zatrudnienia nowego komendanta były prowadzone ewidencje zdarzeń zarejestrowanych przy użyciu systemu monitoringu. Za te kwestie odpowiadał Komendant straży miejskiej. Do jego obowiązków należało prowadzenie stosownej dokumentacji służbowej wymaganej przepisami.

(akta kontroli str. 137-155, 348, 350, 359, 364)

*Co do sposobu wykorzystywania monitoringu wizyjnego do realizacji zadań SM Komendant wyjaśnił: *straż miejska wykorzystuje monitoring do okresowej obserwacji miejsc przebywania osób w miejscach publicznych oraz do analizowania nasilenia ruchu w rejonie miasta. Ponadto jak wskazują badania, wszędzie tam, gdzie instalowany jest system monitoringu wizyjnego wpływa on na poprawę stanu bezpieczeństwa w tym rejonie i dotyczy to mieszkańców miasta, jak też gości przyjeżdżających na teren miasta. W tym miejscu chcę dodać, że po uruchomieniu tężni w Busku-Zdroju obiekt ten w 3 miesiące odwiedziło około 200 tysięcy ludzi. Stąd też konieczność rozwoju aktualnego monitoringu. (...). Odnosząc się do wykorzystania przez poprzedniego Komendanta monitoringu do realizacji zadań SM Burmistrz wyjaśnił: *W mojej ocenie od 1 stycznia 2019 roku do czasu zatrudnienia nowego komendanta był wykorzystywany monitoring przez ówczesnego komendanta straży miejskiej, gdyż niejednokrotnie informował mnie o ustaleniach w przypadku zaistnienia np. zniszczenia mienia. Z uwagi na upływ czasu nie jestem w stanie precyzyjnie udzielić odpowiedzi o wykorzystanie informacji uzyskanych w toku obserwacji do realizacji swych zadań, gdyż nie dysponuje wiedzą czy były przypadki ujawnienia zdarzeń naruszających porządek publiczny. Jeśliby tak było, Komendant straży był odpowiedzialny za reakcję zgodną z przepisami prawa oraz prowadzenie stosownej dokumentacji służbowej wymaganej przepisami.***

(akta kontroli str. 348, 350, 359, 364)

*Na próbie 30 pouczeń²⁵ udzielonych przez strażników SM w latach 2019-2021 (po 10 z każdego roku) ustalono, że w pięciu sprawach prawidłowo dokumentowano okoliczności popełnienia wykroczenia, wskazywano przesłanki odstąpienia od ukarania grzywną oraz uzasadniano zastosowanie pouczenia, stosując przy tym jednolite kryteria. W pozostałych sprawach, funkcjonariusze SM nierzetelnie prowadzili notatniki służbowe, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.*

(akta kontroli str. 259-260)

W okresie objętym kontrolą wszyscy strażnicy posiadali ważne upoważnienia do nakładania grzywien, które zawierały elementy wynikające z § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania

²⁵ Dobór celowy z uwzględnieniem udzielonych pouczeń w każdym roku objętym kontrolą oraz kwalifikacji prawnej wykroczeń, za które strażnicy nakładali również grzywny w drodze mandatu karnego.

grzywien w drodze mandatu karnego²⁶ oraz opatrzone zostały podpisami i pieczęcią.

(akta kontroli str. 197)

Analiza 30 mandatów wystawionych przez funkcjonariuszy SM w latach 2019-2021 (po 10 z każdego roku) wykazała, że wypełniano w nich datę wystawienia i prawidłowo określono wysokość grzywny²⁷, a wpisy były czytelne. Siedem formularzy mandatów zawierało wszystkie obligatoryjne elementy, w tym kompletną kwalifikację prawną wykroczenia. W 23 formularzach mandatowych nie spełniono wszystkich określonych w przepisach wymogów, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 261-264)

Spośród 273 wniosków skierowanych do sądu w latach 2019-2022 (do 13 stycznia), w 256 sprawach²⁸ (94%) postępowanie zostało zakończone uznaniem winy sprawcy wykroczenia, a 17 było w toku (16 z 2021 r. i jeden z 2022 r.).

(akta kontroli str. 131-132)

W systemie księgowym Urzędu zaewidencjonowano 1159 mandatów na kwotę 119,5 tys. zł w 2019 r., 772 mandaty na kwotę 91,4 tys. zł w 2020 r. i 334 mandaty na kwotę 37,1 tys. zł w 2021 r. Kwota niezapłaconych mandatów wyniosła 154,3 tys. zł na koniec 2019 r. (należność główna – 143,3 tys. zł, koszt upomnień – 11,2 tys. zł), 146,1 tys. zł na koniec 2020 r. (należność główna – 134,3 tys. zł, koszt upomnień – 11,8 tys. zł) i 103,2 tys. zł na koniec 2020 r. (należność główna – 95,6 tys. zł, koszt upomnień – 7,6 tys. zł). Zaległości objęte egzekucją wyniosły 74,4 tys. zł na koniec 2019 r., 40,8 tys. zł na koniec 2020 r. i 11,3 tys. zł na koniec 2021 r., a nieobjęte egzekucją: 10,3 tys. zł na koniec 2019 r., 2,3 tys. zł na koniec 2020 r. i 7,7 tys. zł na koniec 2021 r.

(akta kontroli str. 198, 265-269)

W okresie objętym kontrolą do ewidencjonowania mandatów wystawianych przez SM i ich egzekucji w Urzędzie wykorzystywano system informatyczny KORELACJA DISTRICTUS (Dochody Skarbu Państwa). System umożliwia księgowanie oraz dokonywanie przypisów i odpisów z tytułu mandatów, księgowanie wpłat, wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz sporządzanie wydruków księgowych dla celów sprawozdawczych.

(akta kontroli str. 156)

W obowiązującej w Urzędzie polityce rachunkowości nie określono zasad ewidencjonowania należności stanowiących dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Skarbnik wyjaśnił: *Z przepisów obowiązujących nie wynika, iż w polityce rachunkowości mają być szczegółowo określone zasady ewidencjonowania należności stanowiących dochód budżetu gminy. W polityce rachunkowości określono, iż na rachunek dochodów budżetowych wpływają dochody uiszczane na podstawie odrębnych przepisów prawnych.*

(akta kontroli str. 301, 303-318)

Na próbie wybranego miesiąca (styczeń) każdego roku objętego kontrolą ustalono, że w Urzędzie prawidłowo księgowano należności z tytułu mandatów. Na koncie „221” przypisywano wszystkie należności z tego tytułu, w tym koszt upomnień.

²⁶ Dz. U. Nr 208, poz. 2026, ze zm.

²⁷ Dotyczy sytuacji, gdy podano kompletną kwalifikację prawną czynu.

²⁸ 25 w 2019 r., 106 w 2020 r. i 125 w 2021 r.

(akta kontroli str. 535-566)

W *Ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży* sporządzonych za 2020 i 2021 r. wykazano, że SM nałożyła grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości odpowiednio 90 980 zł i 37 010 zł. Tymczasem kwota takich grzywien zaewidencjonowanych w systemie księgowym Urzędu za ww. lata wyniosła odpowiednio 91 390 zł (różnica 410 zł) i 37 110 zł (różnica 100 zł). Komendant wyjaśnił, że dane w *Ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży* za 2021 r. zostały poprawione i są zbieżne z ewidencją księgową. Dodał, że różnice w kwotach wynikały z błędnego zliczenia zsumowanych kwot mandatów. W styczniu 2022 r. ww. ewidencja za 2021 r. zawierająca m.in. poprawione dane została przesłana do Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach.

(akta kontroli str. 26, 34, 198, 265-269, 292-300, 630-631)

Funkcjonujący w Urzędzie system księgowy służący do ewidencjonowania mandatów nie umożliwia wygenerowania daty wprowadzenia mandatu karnego. Skarbnik wyjaśnił: (...) *Mandaty są najczęściej wprowadzane do systemu komputerowego przez pracownika Wydziału Finansowo-Budżetowego od 1 dnia do 7 dni po otrzymaniu kopii od Straży Miejskiej.*

(akta kontroli str. 591, 593)

W toku oględzin prowadzonego w SM *Rejestru nałożonych mandatów karnych*²⁹ ustalono, że:

- nie zawierał on rocznego podsumowania kwot nałożonych mandatów. Komendant wyjaśnił: (...) *Nie ma żadnego wzoru bądź wytycznych, które wskazywałyby na potrzebę umieszczania takich danych w rejestrze.* (...);
- liczba i kwota³⁰ wpisanych w nich mandatów wystawionych w 2021 r. była zgodna z ewidencją księgową, przy czym mandat o nr DD0332671 wystawiony w dniu 31 grudnia 2020 r. na kwotę 50 zł za wykroczenie z art. 77 Kodeksu wykroczeń został zaewidencjonowany w 2021 r. zarówno w rejestrze, jak i ewidencji księgowej. Komendant wyjaśnił: *Powodem zaewidencjonowania w roku 2021 mandatu nałożonego przez strażnika miejskiego (...) jest fakt zdania tego mandatu do mnie w dniu 08.01.2021 roku, kiedy sporządziłem już sprawozdania i przesłałem do Policji zamykając rok 2020. Strażnik w dniu 31.12.2020 roku otrzymał informację o chorobie mamy i skorzystał z urlopu nie zdając w terminie mandatu (...).* W kwestii zaewidencjonowania ww. mandatu w systemie księgowym w 2021 r. Skarbnik wyjaśnił: *Mandat karny o nr DD0332671 wystawiony 31 grudnia 2020 r. został przypisany przez Urząd (...) do 2021 r. (pod datą 4 stycznia 2021 r.) a nie do 2020 r., ponieważ Straż Miejska w Busku-Zdroju przekazała kopię w/w mandatu w 2021 roku. W Rejestrze nałożonych mandatów karnych prowadzonych przez Straż Miejską w Busku-Zdroju został w/w mandat na kwotę 50,00 zł zarejestrowany do 2021 roku;*
- liczba ujętych w nim mandatów wystawionych w 2020 r. była zgodna z ewidencją księgową, a odrębnie napisane sumy kwot mandatów wystawionych przez funkcjonariuszy SM w 2020 r. dały kwotę o 340 zł wyższą niż wynikająca z ewidencji księgowej. Komendant wyjaśnił, że było to wynikiem błędnego zsumowania kwot.;
- o jeden mandat różniła się liczba ujętych w nim mandatów wystawionych w 2019 r. (1160) od liczby mandatów zaksięgowanych (1159), a odrębnie

²⁹ *Rejestr nałożonych mandatów karnych* (znak: SM.5521.38.2021) zawierający wpisy mandatów wystawionych od 10 września 2021 r. do 27 stycznia 2022 r. oraz *Rejestr nałożonych mandatów karnych* (znak: SM.5521.1.2019) zawierający wpisy mandatów nałożonych w dniach od 5 grudnia 2018 r. do 6 września 2021 r.

³⁰ Ustaleń dokonano na podstawie odrębnie napisanych sum kwot wystawionych mandatów.

napisane podsumowania dotyczące kwot wystawionych mandatów były tylko na części stron rejestru. Komendant wyjaśnił, że różnica ta wynika z pomyłki przy wpisywaniu mandatów. Dodał, że: *informacje dotyczące ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań za 2019 rok w zakresie liczby i kwot grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego wypełniałem na podstawie danych z rejestru nałożonych mandatów karnych;*

- przy wszystkich wpisach mandatów wystawionych w 2021 r. były podpisy i daty potwierdzające ich odbiór przez pracownika Wydziału Finansowo-Budżetowego. W okresie od 1 sierpnia do 31 grudnia 2020 r. przy wpisach niektórych³¹ mandatów nie było daty ich odbioru przez pracownika Wydziału Finansowo-Budżetowego. Komendant wyjaśnił, że było to wynikiem przeoczenia. W okresie od 1 stycznia do 31 lipca 2019 r. były tylko podpisy pracownika Wydziału Finansowo-Budżetowego potwierdzające odbiór mandatów.

(akta kontroli str. 33-34, 295-296, 535, 575-576, 581, 591, 593, 615-622)

W 2019 r. Urząd wystawił 602 upomnienia dotyczące należności pieniężnych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM (49 szt. – 30 kwietnia, 80 szt. – 2 maja, 54 szt. – 6 maja, 17 szt. – 7 maja, 117 szt. – 21 sierpnia, 45 szt. – 4 listopada, 133 szt. – 5 listopada, 80 szt. – 7 listopada, 27 szt. – 8 listopada), 321 w 2020 r. (66 szt. – 10 stycznia, 53 szt. – 12 maja, 22 szt. – 13 maja, 56 szt. – 18 czerwca, 38 szt. – 12 sierpnia, dwie szt. – 15 listopada, 83 szt. – 16 listopada, jedna szt. – 17 grudnia), 99 w 2021 r. (17 szt. – 27 stycznia, 19 szt. – 7 kwietnia, jedna szt. – 8 kwietnia, 62 szt. – 10 sierpnia). Urząd nie wystawił żadnego upomnienia w 2022 r. (na 18 stycznia). Skarbnik wyjaśnił: *Pracownik zajmujący się ewidencją księgową oraz ściągalnością zaległych mandatów karnych nałożonych przez Straż Miejską w Busku-Zdroju wykonuje wiele innych obowiązków służbowych określonych w zakresie czynności. Tryb postępowania i częstotliwość (tj. liczba i terminy) wystawiania upomnień wynika z możliwości czasowych oraz dyspozycyjności pracownika. Pracownik przed wystaniem upomnienia jest zobowiązany do szczegółowej analizy zaległości z tytułu mandatów karnych.*

(akta kontroli str. 200, 270-272, 583, 587)

W 2019 r. Urząd wystawił 530 tytułów wykonawczych dotyczących należności pieniężnych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM (57 szt. – 2 stycznia, 58 szt. – 3 stycznia, trzy szt. – 30 maja, 30 szt. – 31 maja, 24 szt. – 4 czerwca, 19 szt. – 11 lipca, 22 szt. – 12 sierpnia, 48 szt. – 13 sierpnia, 21 szt. – 14 sierpnia, 30 szt. – 16 sierpnia, 44 szt. – 19 sierpnia, 50 szt. – 14 listopada, 49 szt. – 15 listopada, 31 szt. – 27 grudnia, 44 szt. – 30 grudnia), 422 w 2020 r. (19 szt. – 2 stycznia, 80 szt. – 3 stycznia, 89 szt. – 9 stycznia, 58 szt. – 30 stycznia, cztery szt. – 9 kwietnia, dwie szt. – 22 maja, 30 szt. – 19 czerwca, 37 szt. – 14 sierpnia, 19 szt. – 17 sierpnia, 12 szt. – 29 października, 17 szt. – 2 listopada, 53 szt. – 16 grudnia, dwie szt. – 22 grudnia), 15 szt. w 2021 r. (wszystkie 11 marca). Urząd nie wystawił żadnego tytułu wykonawczego w 2022 r. (na 18 stycznia). Skarbnik wyjaśnił: *Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie ma obowiązku określenia w polityce rachunkowości Urzędu (...) trybu postępowania i częstotliwości (tj. ilości i terminów) wystawiania tytułów wykonawczych. Tytuły wykonawcze na zaległości z tytułu mandatów są wystawiane w ilościach oraz*

³¹ Mandaty wystawione w 2020 r. (w dniu: 10 lipca – cztery szt.; 16 lipca – trzy szt.; 29 października oraz 2, 6, 24 i 27 listopada – po jednej szt.; 11 grudnia 2020 r. – dwie szt.; 15, 16, 18, 21, 23 i 31 grudnia 2020 r. – po jednym) i 2019 r. (w dniu: 13 i 23 sierpnia – jedna szt.; 13 września – jedna szt.; 16 września – dwie szt.; 4 października – trzy szt.; 5 października – jedna szt.; 15 listopada – jedna szt.; 18 listopada – cztery szt.; 19 listopada – trzy szt.; 21 listopada – dwie szt.; 22 listopada – cztery szt.; 23 i 26 listopada – po jednej szt.; 25 listopada – dwie szt.; 27 listopada – jedna szt.; 28 listopada – dwie szt.; 30 listopada – jedna szt.; 2 grudnia – jedna szt.; 3 i 4 grudnia – po dwie szt.; 6 grudnia – trzy szt.; 9 grudnia – jedna szt.; 10 grudnia – trzy szt.; 11 grudnia 2019 r. – jedna szt.).

terminach, w których pracownik zajmujący się ściągalnością mandatów ma możliwości czasowe w danym dniu pracy (...).

(akta kontroli str. 200, 583, 587-588, 636-638)

W okresie objętym kontrolą Urząd przekazywał upomnienia z tytułu mandatów nałożonych przez SM za pośrednictwem poczty lub pracowników SM (za potwierdzeniem odbioru). Natomiast tytuły wykonawcze były przekazywane za pośrednictwem poczty.

(akta kontroli str. 640, 642)

W związku z upływem trzyletniego terminu przedawnienia grzywien nałożonych w drodze mandatu przez SM, Urząd dokonał odpisów: w 2019 r. – 284 mandatów na kwotę 29 603,97 zł (w dniach: 1-5 i 8 lipca; 21-22 listopada), w 2020 r. – 223 mandatów na kwotę 26 307,80 zł (w dniach: 16 stycznia; 27-28 sierpnia; 2 września; 9-10 listopada i 15 grudnia) i w 2021 r. – 421 mandatów na kwotę 50 818,62 zł (w dniach: 7-9 i 12-14 lipca; 24-25 i 27 sierpnia; 2-3, 5, 8 i 23 listopada; 20-21 i 30 grudnia). W 2022 r. (na 26 stycznia) nie dokonywano odpisów przedawnionych grzywien. Skarbnik wyjaśnił: *W Urzędzie (...) zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie ma podstaw prawnych, z których wynika iż należy określić tryb postępowania i częstotliwość (tj. ilość i terminy) dokonywania odpisów przedawnionych grzywien nałożonych przez Straż Miejską w Busku-Zdroju. Najczęściej pracownik Wydziału Finansowo-Budżetowego analizuje przedawnione mandaty raz na kwartał poprzez m.in. dokonywanie stosownych wydruków oraz weryfikację analityczną dokumentów będących w posiadaniu wydziału. Po stwierdzeniu przedawnionych grzywien są przygotowywane stosowne dokumenty księgowo celem dokonania odpisu. Wszystkie przedawnione mandaty są odpisywane w różnych okresach czasowych. Pracownik zajmujący się ewidencją, odbiorem formularzy mandatów od Straży Miejskiej w Busku-Zdroju, wystawianiem upomnień i tytułów wykonawczych, odpisywaniem należności przedawnionych dotyczących mandatów ma wiele innych obowiązków służbowych określonych w zakresie czynności.*

W Urzędzie wykسیęgowano jako należności przedawnione 284 mandaty (w tym 159 mandatów nałożonych w 2015 r. na kwotę 16 551,47 zł i 125 mandatów nałożonych w 2016 r. na kwotę 13 052,50 zł) w 2019 r., 223 mandaty (24 mandaty nałożone w 2016 r. na kwotę 3444,60 zł i 199 mandatów nałożone w 2017 r. na kwotę 22 863,20 zł) w 2020 r. i 421 mandaty (trzy mandaty nałożone w 2017 r. na kwotę 484,80 zł i 418 mandatów nałożonych w 2018 r. na kwotę 50 333,82 zł) w 2021 r. Część z tych należności wykسیęgowywana była z opóźnieniem, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 199, 273-278, 477, 532-534, 584, 588)

Przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych Urząd nie podejmował działań informacyjnych wobec zobowiązanego zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku. Skarbnik wyjaśnił: (...) *Powodem nie podejmowania w/w działań informacyjnych jest to, że ściągalność za pomocą wystawienia upomnień oraz ewentualnie tytułów wykonawczych jest bardziej efektywna.*

(akta kontroli str. 301, 303)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie korzystano z możliwości przewidzianej w § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³², § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania

³² Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 (uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.).

wierzycieli należności pieniężnych³³, § 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁴, zgodnie z którymi upomnienie może dotyczyć więcej niż jednej należności pieniężnej, jeżeli są one należne od tego samego zobowiązanego. Skarbnik wyjaśnił, że (...) *obecny system komputerowy nie pozwala na wystawienie takich upomnień. Każdy wystawiony odrębnie mandat oraz ewentualnie upomnienie jest traktowane jako odrębna sprawa. W przypadku wystawienia kilka upomnień w jednym dniu dla tej samej osoby, w ramach oszczędności są one dostarczane w jednej kopercie (za potwierdzeniem odbioru) za pośrednictwem poczty lub Straży Miejskiej w Busku-Zdroju.*

NIK wskazuje, że przyjęty w Urzędzie sposób wystawiania upomnień i naliczania odrębnych kosztów upomnienia dla każdej zaległości w sytuacji gdy upomnienia wysyłane są jednym listem, jest niekorzystny dla dłużnika.

(akta kontroli str. 585, 589)

Na próbie objętych szczegółowym badaniem 50 grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM³⁵ ustalono, że:

- od terminu płatności mandatu do dnia wystawienia upomnienia upłynęło: od 85 do 113 dni – w przypadku mandatów nałożonych w 2019 r., od 20 do 101 dni – w przypadku mandatów nałożonych w 2020 r. i od 27 do 139 dni – w przypadku mandatów nałożonych w 2021 r. Skarbnik wyjaśnił: *Z obowiązujących przepisów prawnych nie wynika, po upływie ilu dni od terminu płatności mandatu należy wystawić upomnienie. Rozpiętość czasowa wystawienia upomnień nie jest i nie musi być uregulowana w polityce rachunkowości w Urzędzie (...) zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Upomnienia były wystawiane w zależności od możliwości czasowych pracownika zajmującego się ściągalnością mandatów;*
- do 13 z 21 nieopłaconych terminowo grzywien w wysokości od 150 do 500 zł, Urząd nie wystawił upomnienia niezwłocznie (wystawiono je po upływie 40 dni od terminu zapłaty za mandat), co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- od momentu wystawienia upomnienia do dnia wystawienia 35 tytułów wykonawczych upłynęło od 30 do 103 dni. Tytuły wykonawcze dotyczące 22 mandatów wystawiono z opóźnieniem, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- do 26 stycznia 2022 r. w przypadku pozostałych 15 mandatów (nałożonych w 2021 r.), Urząd nie wystawił tytułów wykonawczych. Od terminu ich płatności do 26 stycznia 2022 r. upłynęło od 211 do 322 dni. Z wyjaśnień Skarbnika wynika, że dopiero 15 października 2021 r. Urząd zakupił oprogramowanie umożliwiające wystawianie tytułów wykonawczych. Ponadto pracownik zajmujący się wystawianiem tytułów wykonawczych z tytułu mandatów przebywał na zwolnieniu lekarskim od 30 listopada do 10 grudnia 2021 r. Skarbnik przedłożył także pismo z US w Busku-Zdroju (z sierpnia 2021 r.), w którym naczelnik tego urzędu zwrócił przesłane przez Urząd tytuły wykonawcze sporządzone w wersji papierowej i prosi o ponowne ich przesłanie za pośrednictwem aplikacji e-TW. W przypadku trzech mandatów, w których kwota należności głównej przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia, niewystawienie tytułów było niezgodne z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia

³³ Dz. U. poz. 1294 (uchylone z dniem 20 lutego 2021 r.).

³⁴ Dz. U. poz. 2083 (obowiązujące od 20 lutego 2021 r.).

³⁵ Dotyczących 20 grzywien nałożonych w styczniu 2019 r., 15 z 2020 r. i 15 nałożonych od marca 2021 r.

2009 r. o finansach publicznych³⁶, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

- upomnienia i tytuły wykonawcze podpisywał Skarbnik, prawidłowo upoważniony przez Burmistrza³⁷.

(akta kontroli str. 370, 530-531, 584, 588-589, 602-609, 643-644)

Funkcjonujący w Urzędzie system księgowy umożliwia wydruk raportów *zaległości bez upomnienia* oraz *zaległości bez tytułu wykonawczego*.

W raporcie o stanie zaległości (bez wystawionych tytułów wykonawczych) sporządzonym na 31 grudnia 2021 r. wykazanych było 144 mandatów, z czego: 13³⁸ dotyczyło 2019 r., 11³⁹ – 2020 r. i 120 – 2021 r. Spośród tych mandatów:

- 10 mandatów (po pięć z 2019 i 2020 r.) nie zostało odpisanych z ksiąg rachunkowych po śmierci dłużników, o czym szerzej mowa w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w przypadku 13 mandatów (ośmiu z 2019 r.⁴⁰ i pięciu z 2020 r.⁴¹), Urząd nie wystawił tytułu wykonawczego, gdyż w większości (11) zaległości te dotyczyły wyłącznie kosztów upomnienia w wysokości 11,60 zł;
- dla jednego⁴² mandatu z 2020 r. na kwotę zaległości w wysokości 211,60 zł Urząd wystawił tytuł wykonawczy po 493 dniach od terminu jego płatności⁴³. Skarbnik wyjaśnił, że było to wynikiem przeoczenia;
- dla 11 mandatów wystawionych w 2021 r. (do końca sierpnia), Urząd nie wystawił tytułu wykonawczego, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Odnosząc się do 120 mandatów wystawionych w 2021 r. wyszczególnionych w ww. raporcie, Skarbnik wyjaśnił: *Dla (...) 120 mandatów (...) nie zostały wystawione tytuły wykonawcze, ponieważ Urząd (...) wspólnie z firmą KORELACJA obsługującą system komputerowy przygotowywał się do wdrożenia elektronicznych tytułów wykonawczych. W dniu 15.10.2021 r. została podpisana Umowa Licencyjna Nr 124/ZOO/21 pomiędzy Gminą Busko-Zdrój a Spółką KORELACJA Systemy Informatyczne Sp. z o.o. w Krakowie na zakup oprogramowania – „DISTRICTUS – Elektroniczne Tytuły Wykonawcze”. W dniu 24.11.2021 r. Gmina Busko-Zdrój otrzymała Fakturę FVAT/2021/ZO/1732 z dnia 19.11.2021 r. za licencję programu komputerowego „DISTRICTUS – Elektroniczne Tytuły wykonawcze”. W dniu 05.08.2021 r. Urząd (...) przesłał w wersji papierowej tytuły wykonawcze o numerach: SW-1/491/21; SW-1/492/2021 do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Busku-Zdroju. Organ egzekucyjny wydał zawiadomienie, w którym odesłał sporządzone tytuły wykonawcze. Urząd nie odwoływał się do tego zawiadomienia.*

(akta kontroli str. 279-283, 633-634, 639, 641-644, 779, 784-786)

Odnosząc się do zawarcia dopiero w październiku 2021 r. powyższej umowy licencyjnej Skarbnik wyjaśnił: *Umowa (...) została zawarta 15 października 2021 r., ponieważ z informacji telefonicznych z pracownikami Spółki (...) wynikało, iż (...) w miesiącu lipiec i sierpień 2021 r. testowano wdrożenie oprogramowania – Elektroniczne Tytuły Wykonawcze we współpracy z innymi samorządami w celu prawidłowego i bez uwag jego wdrożenia. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt. 1) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wydatki budżetowe powinny*

³⁶ Dz. U. z 2021 poz. 305, ze zm.

³⁷ Na podstawie obowiązującego od 1 grudnia 2018 r. upoważnienia z 30 listopada 2018 r. (znak: OA.077.262.2018).

³⁸ Wystawione dziewięciu osobom (na jedną osobę wystawiono cztery mandaty, a na inną – dwa).

³⁹ Wystawione siedmiu osobom (na jedną z osób nałożono pięć mandatów).

⁴⁰ DA0671854, DA0671875, DA0671972, DA0671980, DC1252386, DC1252827, DC1252829, DC1252377.

⁴¹ DC1253120, DD0327597, DD0332283, DD0332500, DD0332642.

⁴² DD0332494.

⁴³ Tytuł wykonawczy wystawiono po sporządzeniu raportu o stanie zaległości.

być dokonywane w sposób „celowy i oszczędny”, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Gmina Busko-Zdrój nie decydowała się na zakup nowego oprogramowania w sytuacji, gdy nie mieliśmy pewności, że po zakupie oprogramowania Elektroniczne Tytuły Wykonawcze będą bez błędów wysyłane tytuły wykonawcze. Po uzyskaniu informacji od Spółki KORELACJA, że system rozpoczął prawidłowo funkcjonowanie, w miesiącu wrzesień 2021 r. Gmina Busko-Zdrój uzgadniała i negocjowała koszty zakupu oprogramowania – „DISTRICTUS – Elektroniczne Tytuły Wykonawcze”, mając na uwadze że dokonywane wydatki budżetowe mają być dokonywane w sposób oszczędny.

(akta kontroli str. 779-780, 785, 788)

NIK zwraca uwagę, że od 1 lipca 2021 r., zgodnie z art. 26 § 1c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁴, wprowadzono obowiązek przesyłania tytułów wykonawczych poprzez nowy system teleinformatyczny (eTW) lub z użyciem środków komunikacji elektronicznej. Należało wystąpić z wnioskiem o przydzielenie dostępu do ww. systemu, a w przypadku gdy dostęp nie został jeszcze nadany, należało skorzystać z usługi ePUAP. O nadanie uprawnień do aplikacji e-TW, Urząd wystąpił do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie w dniu 3 listopada 2021 r. Uprawnienia te zostały mu nadane w dniu 9 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 779, 789-792)

Łączna kwota kosztów egzekucyjnych⁴⁵, którymi obciążono gminę w 2019 r. wyniosła 22 523,99 zł, w 2020 r. – 14 446,60 zł i w 2021 r. – 12 063,39 zł. Wyodrębnienie z tej kwoty łącznych kosztów egzekucji grzywien nie było możliwe.

(akta kontroli str. 214-225, 610)

Na podstawie próby 20 zawiadomień z organów egzekucyjnych o wysokości kosztów egzekucyjnych⁴⁶ dotyczących łącznie 202 tytułów wykonawczych, gdzie kwota kosztów egzekucyjnych wyniosła łącznie 1284,13 zł (wskaźnik kwoty kosztów przypadających na jeden tytuł wykonawczy wyniósł 6,4) ustalono, że łączne koszty egzekucyjne dotyczące wyłącznie mandatów wyniosły 810,40 zł (63%) i dotyczyły 174 (86%) tytułów wykonawczych (wskaźnik kwoty kosztów przypadających na jeden tytuł wykonawczy wyniósł 4,7). Do Urzędu wpłynęło tylko jedno zawiadomienie obejmujące koszty egzekucyjne (na kwotę 215,18 zł) powstałe w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu od 20 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 480-523)

W Urzędzie nie przyjęto procedury postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji grzywien nałożonych przez SM w drodze mandatu karnego. Burmistrz wyjaśnił, że z obowiązujących przepisów nie wynika obowiązek jej ustalenia. Dodał, że: *W okresie objętym kontrolą nie korzystano z możliwości wystąpienia z wnioskiem do sądu o zamianę grzywiny na pracę społecznie użyteczną, ponieważ większa część zaległości z tytułu mandatów dotyczy osób bezdomnych i nadużywających używek (np. alkohol). Gmina Busko-Zdrój ma doświadczenia z tytułu prac społecznie użytecznych. Najczęściej osoby te stwarzają zagrożenia dla pracowników, a ich praca nie należy do efektywnych. Kompetencje w zakresie*

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 479.

⁴⁵ Dział 750, rozdział 75095, par. 4610.

⁴⁶ Ośmiu z 2020 r. i 12 z 2021 r., dotyczących kosztów egzekucyjnych powstałych w oparciu o przepisy przed nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. w okresie od 2019 r. do 19 lutego 2021 r.

stosowania kary ograniczenia wolności, tj. wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne należą tylko i wyłącznie do sądu.

(akta kontroli str. 348, 351)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 25 spośród 30 objętych szczegółową analizą przypadkach ujawnionych wykroczeń (83%), w których w stosunku do sprawcy zastosowano pouczenie, funkcjonariusze SM w notatnikach służbowych nierzetelnie udokumentowali okoliczności popełnienia wykroczenia.

W notatnikach służbowych nie odnotowano żadnych danych, które mogłyby wskazywać na przyczynę odstąpienia od ukarania grzywną w formie mandatu karnego ani okoliczności, które uzasadniały zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, jakimi obiektywnymi kryteriami kierował się funkcjonariusz podejmujący decyzję o zastosowaniu pouczenia.

(akta kontroli str. 259-260)

Komendant wyjaśnił: *Art 41 Kodeksu Wykroczeń (...) nie określa sposobu dokumentowania w jakiegokolwiek formie. Nie ma również uregulowań tego zagadnienia w aktach prawnych, które zwyczajowo porządkują różnego rodzaju niedookreślone zagadnienia czyli zwykle Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczących straży miejskich – myślę, że taki jest powód nie podania informacji o przyczynie odstąpienia od ukarania sprawcy wykroczenia grzywną w drodze mandatu karnego. Ponadto dokonałem przeglądu literatury (publikacje, artykuły, analizy naukowe) i niestety praktycznie brak jest rozważań na powyższy temat. Jedyną publikacją, na którą się natknąłem to artykuł Michała Grudeckiego opublikowany w wydawnictwie Prokuratura i Prawo (2018 /7-8/163-191) pt: „Kara nagany i środki oddziaływania wychowawczego w prawie wykroczeń”, gdzie autor poza szeroką analizą stosowania środków oddziaływania wychowawczego wskazuje na regulacje prawne oskarżycieli publicznych. W dalszej części wyjaśnień Komendant zacytował za ww. autorem przesłanki uzasadniające zastosowanie środków oddziaływania wychowawczego uregulowane i obowiązujące w Policji.*

(akta kontroli str. 359, 362-363)

2. W 23 spośród 30 objętych szczegółową analizą (77%) nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego, strażnicy SM wypełniając formularz mandatu nie uwzględnili wszystkich wymaganych elementów, tj. na: jednym formularzu – nie wpisano nazwy i numeru dokumentu, na podstawie którego ustalono tożsamość sprawcy⁴⁷; jednym – nie wskazano rodzaju i charakteru wykroczenia oraz kompletnej kwalifikacji prawnej⁴⁸; dwóch – nie określono miejsca popełnienia wykroczenia i kompletnej kwalifikacji prawnej⁴⁹; czterech – nie podano zachowania stanowiącego wykroczenie, miejsca jego popełnienia oraz kompletnej kwalifikacji prawnej⁵⁰; sześciu – nie wskazano zachowania stanowiącego wykroczenie i miejsca jego popełnienia⁵¹; dziewięciu – nie podano miejsca popełnienia wykroczenia⁵². Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b i c

⁴⁷ Da0671749.

⁴⁸ Da0671638 – mandat wystawiony przed 1 maja 2019 r.

⁴⁹ Dd0327539, De2463035.

⁵⁰ Dc1252904, Da0671923, Dc1253178, Dd0332311 – mandaty wystawione po 1 maja 2019 r.

⁵¹ Dc1253085, Dc1252432, Dc1252680, Dd0327552, Dd0332450, De2463141 – mandaty wystawione po 1 maja 2019 r.

⁵² Dc1252912, Dd0332308, Dd0332682, De2463009, Dd0332684, De2463010, De2463134, De2463267, De2463025.

rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁵³ funkcjonariusz, nakładając na sprawcę wykroczenia mandat karny kredytowany, po oddzieleniu części A i B od części C-E, na odcinku "C" formularza wypełnia rubryki dotyczące ukaranego zgodnie z opisem (jedną z rubryk na formularzu mandatu karnego jest nazwa i numer dokumentu, na podstawie którego ustalono tożsamość), wpisuje rodzaj i charakter wykroczenia (dotyczy mandatów wystawionych przed 1 maja 2019 r.), określa zachowanie stanowiące wykroczenie, czas i miejsce popełnienia wykroczenia (dotyczy mandatów wystawionych po 1 maja 2019 r.) i jego kwalifikację prawną.

(akta kontroli str. 261-264)

Komendant wyjaśnił: (...) *niekompletność wymaganych zapisów na formularzach mandatów w mojej ocenie wynika ze złych przyzwyczajeń, działania w warunkach stresu wynikającego z kontaktu z obywatelem popełniającym wykroczenie, często trudnym, kwestionującym lub lekceważącym przepisy prawa, nie pamiętania o wymogach formalnych.*

(akta kontroli str. 358-359, 362)

3. Czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych podejmowano w Urzędzie z opóźnieniem, gdyż na próbie 50 objętych szczegółowym badaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy SM stwierdzono, że:

- w przypadku 13⁵⁴ z 21 nieopłaconych w terminie grzywien w wysokości od 150 do 500 zł (tj. 62%) na łączną kwotę 3,7 tys. zł, Urząd nie wystawił upomnienia niezwłocznie (przed wysłaniem upomnienia Urząd nie podejmował działań informacyjnych), lecz po upływie od 42 do 139 dni od upływu terminu zapłaty za mandat. Było to niezgodne z: § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych i rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych. Przepisy te wskazywały, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia (tj. 116 zł) i nie zostały podjęte działania informacyjne.

(akta kontroli str. 530-531)

Skarbnik wyjaśnił: *W obowiązujących przepisach prawnych oraz obowiązującej polityce rachunkowości Urzędu (...) nie wyznaczono i nie dookreślono konkretnego terminu, w którym należy „niezwłocznie” wystawić upomnienia.*

(akta kontroli str. 584, 589)

- 22⁵⁵ z 35 analizowanych tytułów wykonawczych wystawiono z opóźnieniem, gdyż od momentu wystawienia upomnienia do daty wystawienia tytułu upłynęło od 82 (dotyczy dwóch mandatów) do 103 dni (dotyczy 20 mandatów). Było to działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 530-531)

⁵³ Dz. U. z 2017 r. poz. 613, ze zm.

⁵⁴ Trzech wystawionych w 2019 r., sześciu – w 2020 r. i czterech – w 2021 r.

⁵⁵ Dotyczy mandatów wystawionych w 2019 r. i 2020 r.

Skarbnik wyjaśnił: *Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa nie ma obowiązku określenia w polityce rachunkowości Urzędu (...) trybu postępowania i częstotliwości (tj. ilości i terminów) wystawiania tytułów wykonawczych. Tytuły wykonawcze (...) są wystawiane w ilościach oraz terminach, w których pracownik zajmujący się ścigalnością mandatów ma możliwości czasowe w danym dniu pracy.*

(akta kontroli str. 640, 642)

4. W Urzędzie zdarzenia dotyczące należności z tytułu grzywien ujmowano w księgach rachunkowych z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁶, gdyż:

- należności trzech osób z tytułu grzywien nałożonych w drodze 10 mandatów karnych (po pięć z 2019⁵⁷ i 2020 r.⁵⁸) na łączną kwotę 1431,20 zł nie zostały odpisane z ksiąg rachunkowych po ich śmierci (tj. 28 marca i 6 sierpnia 2019 r. oraz 21 lipca 2020 r.);

(akta kontroli str. 281-283, 633-634)

- należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego, dla których upłynął termin przedawnienia wyśięgowano z opóźnieniem. Należności za 2015 r. – wyśięgowano w lipcu 2019 r. (159 mandatów nałożonych na kwotę 16 551,47 zł), za 2016 r. – wyśięgowano w styczniu 2020 r. (24 mandaty nałożone na kwotę 3444,60 zł), a za 2017 r. – w lipcu 2021 r. (trzy mandaty nałożone na kwotę 484,80 zł).

Art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W przypadku należności przedawnionych, zgodnie z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń, orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata.

W konsekwencji, w kwartalnych i rocznych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27S) prezentowano zawyżone kwoty należności, należności pozostałych do zapłaty i zaległości netto.

(akta kontroli str. 199, 273-278, 477, 532-534)

Skarbnik, odnosząc się do zaległości osób, które zmarły wyjaśnił: *w Urzędzie (...) dokonujemy stosownych odpisów po przedawnieniu mandatu. Cały czas bierzemy pod uwagę, że mimo faktu śmierci osoby zalegającej uda się ściągnąć zaległość z tytułu mandatu od osób – spadkobierców. Doświadczenie pokazuje, iż w zakresie innych zaległości osób zmarłych udało się ściągnąć do budżetu środki finansowe od spadkobierców.*

(akta kontroli str. 639, 641)

NIK zwraca uwagę, że należności z tytułu niezapłaconych grzywien, jako ściśle związane z osobą sprawcy nie podlegają dziedziczeniu.

Odnosząc się do opóźnień w odpisywaniu przedawnionych należności Skarbnik wyjaśnił: *Urząd (...) odpisywał należności przedawnione w różnych okresach czasowych, ponieważ przed odpisaniem przedawnionych należności pracownik jest zobowiązany do szczegółowego przeanalizowania przedawnionych mandatów karnych nałożonych przez Straż Miejską. Pracownik zajmujący się odpisywaniem*

⁵⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁵⁷ DA0671654, DA0671513, DA0671582, DA0671561 na łączną kwotę 746,40 zł – dotyczy osoby zmarłej 28 marca 2019 r., DC1252566 na kwotę 100 zł wystawiony na osobę zmarłą 6 sierpnia 2019 r.

⁵⁸ DD0327575, DD0327534, DC1253238, DD0327555, DC1259083 na łączną kwotę 584,80 zł – wystawione na zmarłego 21 lipca 2020 r.

przedawnionych mandatów wykonuje wiele innych obowiązków służbowych określonych w zakresie czynności.

(akta kontroli str. 585, 588)

5. Burmistrz nie wystawił tytułów wykonawczych dotyczących 11⁵⁹ (w tym trzech⁶⁰ z próby 50 spraw) należności z tytułu nałożonych w 2021 r.⁶¹ mandatów na łączną kwotę 2400 zł, w których kwota należności przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia. Stanowiło to naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W myśl art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Od 20 lutego 2021 r. wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (może nie wystawiać tytułu wykonawczego), jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

(akta kontroli str. 281-283, 530-531, 633-634, 785-786)

Skarbnik wyjaśnił: (...). *Tytuły wykonawcze na zaległości z tytułu mandatów są wystawiane w ilościach oraz terminach, w których pracownik zajmujący się ścigalnością mandatów ma możliwości czasowe w danym dniu pracy.*

(akta kontroli str. 780-781, 785-786)

OCENA CZĄSTKOWA

SM dysponowała monitoringiem wizyjnym, choć przy jego użyciu nie zidentyfikowano żadnego zdarzenia naruszającego porządek publiczny. Analiza objętych szczegółowym badaniem pouczeń i mandatów wykazała, że strażnicy SM nierzetelnie dokumentowali okoliczności ujawnionych wykroczeń, a wystawione przez nich mandaty nie zawierały wszystkich wymaganych elementów. W Urzędzie prawidłowo ewidencjonowano należności z tytułu mandatów, choć nie funkcjonowały formalne rozwiązania organizacyjne związane z ich obsługą. Z opóźnieniem podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. W 2021 r. Urząd nie wystawił tytułów wykonawczych do należności z tytułu 11 mandatów, w których kwota należności głównej przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia. Z opóźnieniem wyksięgowywano z ksiąg rachunkowych przedawnione należności z tytułu mandatów, a należności trzech osób nie zostały odpisane z ksiąg rachunkowych po ich śmierci, co w konsekwencji przełożyło się na nierzetelność kwartalnych i rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza w okresie objętym kontrolą nadzór na SM sprawował on poprzez m.in. wprowadzanie regulaminu SM, regulaminów

⁵⁹ DE2463079, DE2463177, DE2463074, DD0332598, DD0332590, DE2463127, DE2463133, DE2463201, DE2463202, DE2463009, DE2463130.

⁶⁰ DE2463079, DE2463074, DE2463130.

⁶¹ Dotyczy to wyłącznie mandatów wystawionych do sierpnia 2021 r.

organizacyjnych Urzędu oraz regulaminu pracy; kontrolę zarządczą; przydzielenie zakresu czynności Komendantowi oraz strażnikom; przedkładane przez Komendanta informacje (międzysesyjne, kwartalne, roczne) i kwartalne plany pracy; bieżące uzgadnianie zagadnień, gdzie wymagane było zaangażowanie SM; rozpatrywanie skarg na działalność SM. Ponadto działalność SM oceniał w oparciu o rozmowy z radnymi oraz mieszkańcami. Ocenę działalności SM Burmistrz prowadził m.in. za pomocą monitorowania celów i zadań określonych w ramach funkcjonującej kontroli zarządczej, okresowych ocen Komendanta i strażników, sprawozdań z działalności SM, rocznej informacji o stanie bezpieczeństwa na terenie miasta i gminy Busko-Zdrój, spotkań z Komendantem.

(akta kontroli str. 348, 351-352)

W latach 2019-2021 w SM nie był przeprowadzany audyt wewnętrzny. Nie został on również zaplanowany w 2022 r. W analizie ryzyka sporządzanej na potrzeby planu audytu wewnętrznego na poszczególne lata objęte kontrolą⁶² jednym z wyodrębnionych obszarów ryzyka – w działalności Urzędu⁶³ – była SM. Poziom ryzyka związany ze SM został oceniony jako średni.

(akta kontroli str. 157-158, 161, 163, 170, 172, 180, 182, 186, 632)

W ramach funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej⁶⁴ w latach 2019-2022 cele określone przez SM oraz Wydział Finansowo-Budżetowy Urzędu nie były związane z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli NIK. Odnosząc się do braku takich celów Skarbnik wyjaśnił: *W latach 2019-2022 Wydział Finansowo-Budżetowy nie określił celów związanych z obszarami niniejszej kontroli, w szczególności związanych z egzekwowaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, ponieważ nie było prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka w tym obszarze.* Komendant wyjaśnił: *(...) cele określone w arkuszach kontroli zarządczej (...) powinny być uzupełnieniem najistotniejszych celów związanych ze strategią, misją przyjętą do realizacji. Ponieważ gmina ma charakter uzdrowiskowy uznałem, że kwestie ekologii są jednym z najważniejszych czynników i dlatego cele były związane z tym obszarem. (...). W moim odczuciu postępowania mandatowe i stosowanie pouczeń nie mogły mieć przymiotu istotnego z tego punktu widzenia. (...). Do 21 stycznia 2020 r. w uregulowaniach wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej nie wymagano od komórek organizacyjnych Urzędu określenia mierników dla przyjętych celów, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 433-472, 591, 593-601, 616, 620)

W okresie od 26 marca 2019 do 10 kwietnia 2019 r. inspektorzy ds. kontroli wewnętrznej przeprowadzili w SM kontrolę wewnętrzną (planową). Kontrolą objęto zagadnienia związane ze strukturą organizacyjną, zakresami obowiązków strażników, wynikami działań, mandatami, środkami przymusu bezpośredniego i wyposażeniem, monitoringiem miejskim, czasem pracy, odławianiem psów. W protokole⁶⁵ z tej kontroli stwierdzono m.in. że: należy wydać nowe upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego z prawidłowo określonym

⁶² W tym 2022 r.

⁶³ Obszary ryzyka były wyodrębniane w działalności Urzędu i jednostek organizacyjnych gminy Busko-Zdrój.

⁶⁴ Określonej zarządzeniem nr 154/2011 Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju oraz jednostkach organizacyjnych, ze zm., zarządzeniem nr 11/2012 Burmistrza Miasta i Gminy Busko-Zdrój z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie wprowadzenia Polityki zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta i Gminy Busko-Zdrój i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zarządzeniem nr 17/2020 Burmistrza Miasta i Gminy w Busku-Zdroju z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia arkusza dotyczących celów i zadań oraz zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, jednostkach budżetowych oraz instytucjach kultury i SPZPOZ w Busku-Zdroju.

⁶⁵ Z 22 kwietnia 2019 r.

stanowiskiem służbowym; do chwili kontroli nie dokonano zmian w regulaminie Straży Miejskiej pomimo wprowadzenia zmian w regulaminie organizacyjnym Urzędu (regulamin SM nie był zmieniany od 2013 r. i struktura SM była nieaktualna); nieaktualne były zakresy czynności strażników oraz nieprawidłowo określono zastępstwa; bloczki mandatowe stanowiące druki ścisłego zarachowania powinny być zamawiane, wydawane i rozliczane przez Wydział Finansowo-Budżetowy Urzędu; występują przypadki nieterminowo przekazywanych do Wydziału Finansowo-Budżetowego formularzy nałożonych mandatów kredytowanych celem ich rozliczenia; brak było procedur dotyczących zasad windykacji podejmowanych w stosunku do należności stanowiących dochód Gminy lub Skarbu Państwa, a do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa⁶⁶; druki mandatów wypełniane były nieczytelnie oraz w wielu przypadkach za pomocą cienkopisu, przez co były nieczytelne na kopiach mandatu; niezasadnym jest wystawianie tak dużej liczby mandatów karnych tym samym osobom, które nie posiadają żadnych środków finansowych i są osobami bezdomnymi, wobec których windykacja jest bezskuteczna oraz nie odnosi wystarczających efektów prewencyjnych. Po zapoznaniu się z wnioskami końcowymi zawartymi w protokole z tej kontroli oraz złożonymi do niego wyjaśnieniami poprzedniego Komendanta, Burmistrz wydał⁶⁷ zalecenia m.in. dokonania zmiany regulaminu Straży Miejskiej zgodnie z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Urzędu; dostosowania struktury organizacyjnej SM do aktualnego stanu faktycznego zgodnie z regulaminem organizacyjnym; dokonania aktualizacji wszystkich zakresów czynności strażników miejskich oraz prawidłowego określenia zastępstw dla strażników; uzgodnienia z Wydziałem Finansowo-Księgowym zmiany procedury dotyczącej zamawiania, wydawania i rozliczania druków ścisłego zarachowania w postaci mandatów karnych; opracowania we współpracy z Wydziałem Finansowo-Budżetowym procedury dotyczącej zasad windykacji podejmowanych w stosunku do należności stanowiących dochód Gminy lub Skarbu Państwa, a do których nie stosuje się przepisów – Ordynacja podatkowa; większej staranności podczas wypełniania mandatów karnych; ograniczenia wystawiania tak dużej liczby mandatów karnych osobom, które nie posiadają żadnych środków finansowych i są osobami bezdomnymi znanymi strażnikom miejskim, wobec których windykacja jest bezskuteczna i nie odnosi wystarczających efektów prewencyjnych. W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne Komendant poinformował Burmistrza, m.in. że: regulamin SM złożony przez poprzedniego Komendanta został przez niego poddany analizie i w zakresie merytorycznym nie wnosi do niego uwag; po wejściu w życie regulaminu SM zostanie dostosowana struktura organizacyjna SM do aktualnego stanu faktycznego; strażnikom zostaną nadane nowe zakresy czynności z określeniem zastępstw; z dniem 1 stycznia 2020 r. do zadań Wydziału Finansowo-Budżetowego będzie należało zamawianie, wydawanie i rozliczanie druków ścisłego zarachowania w postaci mandatów karnych; nałożone mandaty będą przekazywane terminowo do Wydziału Finansowo-Budżetowego; w wyniku uzgodnień pomiędzy Skarbnikiem i inspektorami ds. kontroli wewnętrznej, przy udziale Komendanta, ustalono, że zalecenie pokontrolne dotyczące opracowania procedury windykacyjnej nie jest potrzebne; zalecenie ograniczenia wystawiania tak dużej liczby mandatów karnych osobom, które nie posiadają żadnych środków finansowych i są osobami bezdomnymi znanymi strażnikom miejskim, wobec których windykacja jest bezskuteczna jest możliwa tylko i wyłącznie poprzez kierowanie wobec tych osób wniosków o ukaranie do sądu.

(akta kontroli str. 403-432)

⁶⁶ Inspektorzy ds. kontroli wewnętrznej stali na stanowisku wprowadzenia takiej procedury, która będzie obejmować czynności windykacyjne należności głównej oraz kosztów upomnień.

⁶⁷ W wystąpieniu pokontrolnym z 5 lipca 2019 r.

W latach 2020-2021 nie były prowadzone kontrole wewnętrzne w SM. W *Planie kontroli wewnętrznych na I półrocze 2022 r.* nie zaplanowano kontroli w SM.

(akta kontroli str. 392, 473-476)

W latach objętych kontrolą nie były przeprowadzane kontrole przez upoważnionych funkcjonariuszy Policji, w tym dotyczące m.in. realizacji zadań związanych ze stosowaniem środków oddziaływania wychowawczego, nakładaniem grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, dokonywaniem czynności wyjaśniających, kierowaniem wniosków o ukaranie do sądu. W zatwierdzonym przez wojewodę świętokrzyskiego *Planie kontroli okresowych oddziałów straży miejskich na 2022 rok*, SM przewidziana została w I półroczu 2022 r. do kontroli⁶⁸ dotyczącej realizacji czynności związanych z ujawnionymi wykroczeniami, ewidencjonowania podejmowanych działań i stosowania uprawnień oraz współpracy straży miejskiej z Policją.

(akta kontroli str. 111-119, 354, 357)

W latach 2019-2021 Burmistrz rozpatrzył trzy skargi (po jednej w każdym roku) na działalność SM. Dotyczyły one m.in. nałożenia przez strażników SM mandatu za niezachowanie środków ostrożności przy trzymaniu psów (skarga z 2019 r.); niewłaściwego reagowania strażników na zgłoszenia dotyczące bezdomnych psów (skarga z 2020 r.) oraz zarzutu stronnictwa, braku należytej staranności przy badaniu spraw, niekompetencji, niesłusznego nałożonego mandatu karnego (skarga z 2021 r.). Wszystkie skargi zostały uznane za bezzasadne, a skarżącym terminowo udzielono odpowiedzi. W 2022 r.⁶⁹ nie wpłynęły skargi na działalność SM.

(akta kontroli str. 227-254, 646)

W okresie objętym kontrolą do audytora wewnętrznego i inspektorów ds. kontroli wewnętrznej nie wpłynęły sygnały (np. skargi, wnioski) o nieprawidłowościach w zakresie funkcjonowania SM.

(akta kontroli str. 158, 392)

Do 31 stycznia 2022 r. Urząd nie przekazywał do organów egzekucyjnych drogą elektroniczną wniosków egzekucyjnych oraz tytułów wykonawczych dotyczących należności pieniężnych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy SM. Z wyjaśnień Skarbnika wynika, że system komputerowy nie był do tego przystosowany. Umowę licencyjną podpisano w dniu 15 października 2021 r., a w dniu 31 stycznia 2022 r. drogą elektroniczną wystawiono 33 tytuły wykonawcze dotyczące należności z tytułu mandatów karnych.

(akta kontroli str. 585, 590)

Skarbnik wyjaśnił, że stany zaległości dotyczące mandatów są aktualizowane na bieżąco oraz na bieżąco są przekazywane informacje do organów egzekucyjnych w zakresie stanu zaległości. Dodał, że: *Zaległości z tytułu mandatów są monitorowane wobec osób którym umorzono postępowanie egzekucyjne poprzez szczegółową analizę otrzymywanych postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego od organów egzekucyjnych oraz poprzez analizę analityczną dokumentów księgowych. Mandaty (...) dotyczą najczęściej osób nadużywających używek (...). Zaległości w mandatach dotyczą najczęściej osób bezdomnych i bezrobotnych. Poszukiwanie majątku od tych osób jest bardzo trudne, często niemożliwe. Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju analizuje ewidencję podatkową celem ewentualnego przekazania stosownej informacji do organu*

⁶⁸ Kontrola problemowa prowadzona przez Komendę Wojewódzką Policji w Kielcach.

⁶⁹ Do 9 lutego.

egzekucyjnego. Po przeprowadzeniu analizy okazuje się, że te osoby nie posiadają majątku na terenie Gminy Busko-Zdrój. W otrzymywanych zawiadomieniach od organów egzekucyjnych w sprawie nieprzystąpienia do egzekucji jest bardzo często informacja, iż zobowiązany (...) nie uzyskuje żadnych dochodów ze stosunku pracy, z tytułu zatrudnienia na umowę zlecenie/o dzieło lub innych źródeł, nie posiada rachunków bankowych na których zgromadzone byłyby środki finansowe, nie posiada żadnych praw majątkowych itp.

(akta kontroli str. 586, 590)

Urząd nie przekazywał organowi egzekucyjnemu wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym informacji⁷⁰, o której mowa w art. 26 § 1e ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdyż jak wyjaśnił Skarbnik *nie posiadał wiedzy np. w zakresie źródła dochodu osoby zalegającej*.

(akta kontroli str. 585-586, 590)

Na próbie pięciu spraw, w których po sporządzeniu i przekazaniu tytułu wykonawczego dłużnik dokonał wpłaty w Urzędzie ustalono, że Urząd przekazywał do organu egzekucyjnego pismo informujące o zmianie wysokości należności.

(akta kontroli str. 380-391)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie informował organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników SM, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 478)

Na podstawie informacji od naczelników trzech US, do których Urząd przekazał 35⁷¹ tytułów wykonawczych objętych badaniem szczegółowym w ramach próby 50 spraw ustalono, że:

- liczba pozostających w egzekucji tytułów wykonawczych przesłanych przez Burmistrza w latach 2019-2022 wyniosła 411 (US w Busku-Zdroju – 390, US w Pińczowie – 21, US w Staszowie – brak), a łączny stan należności objętych tymi tytułami wyniósł 59 395,70 zł (US w Busku-Zdroju – łącznie 55 227,50 zł⁷²; US w Pińczowie – łącznie 4168,20 zł⁷³, US w Staszowie – brak);
- Burmistrz nie przekazywał informacji o posiadanym przez dłużnika majątku i o przedawnieniu należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników SM;
- liczba tytułów wykonawczych przesłanych przez Burmistrza w latach 2019-2021 wyniosła: 1101 w 2019 r. (US w Busku-Zdroju – 1057, US w Pińczowie – 34, US w Staszowie – 10), 929 w 2020 r. (US w Busku-Zdroju – 896, US w Pińczowie – 27, US w Staszowie – sześć) i 531 w 2021 r. (US w Busku-Zdroju – 529, US w Pińczowie – jeden, US w Staszowie – jeden). Koszty egzekucyjne powstałe w związku z egzekucją należności objętych tymi tytułami wyniosły 3693,83 zł w 2019 r. (US w Busku-Zdroju – 3456,33 zł, US w Pińczowie – 237,50 zł, US w Staszowie – brak), 3483,05 zł w 2020 r. (US w Busku-Zdroju – 3261,06 zł, US w Pińczowie – 221,99 zł, US w Staszowie – brak) i 4035,32 zł w 2021 r. (US w Busku-Zdroju – 3798,43 zł, US w Pińczowie – 118,76 zł, US w Staszowie – 118,13 zł). Wskaźnik kwoty kosztów egzekucyjnych do liczby

⁷⁰ Np. o posiadanym przez zobowiązanego składnika majątkowego lub źródła jego dochodu – w przypadku gdy są znane wierzycielowi, majątku zobowiązanego lub większej jego części znajdującego się na terenie działania organu egzekucyjnego – w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego w przypadku ustalenia właściwości miejscowej organu egzekucyjnego na podstawie art. 22 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

⁷¹ W przypadku 15 pozostałych spraw dotyczących 2021 r. wystawione zostały tylko upomnienia.

⁷² Należność główna – 47 618,27 zł, koszty upomnienia – 3810,80 zł, koszty egzekucyjne – 3798,43 zł.

⁷³ Należność główna – 3700 zł, koszty upomnienia – 243,60 zł, koszty egzekucyjne – 224,60 zł.

tytułów, skierowanych do egzekucji wyniósł w przypadku: US w Busku-Zdroju – 3,27 w 2019 r., 3,64 w 2020 r. i 7,18 w 2021 r.; US w Pińczowie – 6,99 w 2019 r., 8,22 w 2020 r. i 118,76 w 2021 r.; US w Staszowie – 118,13 w 2021 r.;

- w przypadku dwóch (5,7%) tytułów wykonawczych na kwotę 623,20 zł⁷⁴ – na podstawie art. 29 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷⁵ nie przystąpiono do egzekucji, 12 (34,3%) tytułów wykonawczych na kwotę 2057,60 zł⁷⁶ – sprawy zakończono z powodu bezskuteczności egzekucji, czterech (11,4%) tytułów wykonawczych na kwotę 750 zł⁷⁷ – zostały przekazane do innych US, czterech (11,4%) tytułów wykonawczych na kwotę 1346,40 zł⁷⁸ – nie przystąpiono do egzekucji, 13 (37,2%) tytułów wykonawczych na kwotę 3186,83 zł⁷⁹ – postępowanie egzekucyjne było w toku (w przypadku trzech tytułów wykonawczych organ egzekucyjny wyegzekwował – poprzez zajęcie innej wierzytelności pieniężnej – kwotę 79 zł (2,5%)⁸⁰.

(akta kontroli str. 742-763, 794)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W obowiązujących do 21 stycznia 2020 r. uregulowaniach wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej, wprowadzonych zarządzeniami Burmistrza, nie wymagano od komórek organizacyjnych Urzędu określenia mierników dla przyjętych zadań. W konsekwencji celom dotyczącym m.in. SM⁸¹ i Wydziału Finansowo-Budżetowego⁸² określonym w 2019 r. w ramach kontroli zarządczej nie wyznaczono mierników. Zgodnie ze standardem kontroli zarządczej nr 6 (części B *Cele i zarządzanie ryzykiem*)⁸³ cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

(akta kontroli str. 469-472, 595-600)

Burmistrz wyjaśnił, że w funkcjonującej w Urzędzie do 21 stycznia 2020 r. dokumentacji związanej z kontrolą zarządczą (w tym dokumentacji związanej z zarządzaniem ryzykiem) nie wymagano od komórek organizacyjnych Urzędu określenia mierników dla przyjętych celów i zadań, ponieważ w zarządzeniach dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej nie wprowadzono zasad wyznaczania mierników do wykazanych celów i zadań. (...).

(akta kontroli str. 623-625)

Komendant i Skarbnik wyjaśnili, że w 2019 r. celom określonym przez nadzorowane przez nich jednostki organizacyjne nie określono mierników,

⁷⁴ Należność główna – 600 zł, koszty upomnienia – 23,20 zł.

⁷⁵ Zgodnie z tym przepisem organ egzekucyjny nie przystępuje do egzekucji, jeżeli uprawdopodobni, że egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne.

⁷⁶ Należność główna – 1800 zł, koszty upomnienia – 139,20 zł, koszty egzekucyjne – 118,40 zł.

⁷⁷ Należność główna – 750 zł.

⁷⁸ Należność główna – 1300 zł, koszty upomnienia – 46,40 zł.

⁷⁹ Należność główna – 2700 zł, koszty upomnienia – 150,8 zł, koszty egzekucyjne – 336,03 zł.

⁸⁰ Koszty upomnienia – 34,80 zł, koszty egzekucyjne – 44,20 zł.

⁸¹ *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, Zapewnienie właściwej realizacji Uchwał Rady Miasta tzw. Prawa Miejscowego, Czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym, Przetwarzanie danych osobowych.*

⁸² *Kontrola finansowa w zakresie udzielonych przez gminę dotacji celowych, Zwiększenie dochodów bieżących gminy, Zapewnienie wkładu własnego na realizację zadań inwestycyjnych i remontowych przy dofinansowaniu środków zewnętrznych, Sprawna realizacja zadań Wydziału Finansowo-Budżetowego UMiG wynikających z obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego.*

⁸³ 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).

ponieważ obowiązujące wówczas uregulowania wewnętrzne nie nakładały takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 592, 593, 616, 620-621)

W związku wprowadzeniem z dniem 21 stycznia 2020 r. wymogu wskazywania przez m.in. kierowników komórek organizacyjnych Urzędu celów wraz ze wskazaniem mierników ich osiągnięcia⁸⁴, NIK odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

2. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie informował organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy SM, mimo że zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (obowiązywało do 29 lipca 2020 r.) i art. 32aa pkt 1 lit. c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (od 30 lipca 2020 r.) wierzyciel niezwłocznie zawiadamia organ egzekucyjny o zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym wynikającej z jej wygaśnięcia w całości albo w części, w szczególności gdy wygaśnięcie jest wynikiem przedawnienia należności pieniężnej.

(akta kontroli str. 478)

Skarbnik wyjaśnił: (...) w wystawianych tytułach wykonawczych, w części E.1 poz. 4 jest określona data, do której należność pieniężna może być dochodzona. W związku z tym organy egzekucyjne mają informacje kiedy należność się przedawnia na etapie wystawienia tytułu wykonawczego. Wysyłanie dodatkowych informacji do organów egzekucyjnych wiąże się z dodatkowymi kosztami. Organy egzekucyjne w uzasadnieniu postanowień w sprawie umorzenia postępowania egzekucyjnego odnoszą się do ostatecznego terminu egzekwowania grzywiny wskazanej przez wierzyciela w tytule wykonawczym.

(akta kontroli str. 585, 589, 602-609)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. 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. 15zrz 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 kryzysowych⁸⁵. Zdaniem NIK, po ogłoszeniu stanu epidemii w Polsce, wprowadzanie daty końcowej, do której możliwe jest prowadzenie egzekucji jest ryzykowne, nie można bowiem przewidzieć, czy w ciągu trzyletniego okresu, nie zostaną wprowadzone kolejne rozwiązania zawieszające bieg terminów. Ponadto, skorzystanie z elektronicznej formy przekazywania informacji przez wierzyciela nie powoduje wygenerowania istotnych kosztów.

OCENA CZĄSTKOWA

Działalność SM na przełomie marca i kwietnia 2019 r. była przedmiotem kontroli wewnętrznej, której efektem było wydanie zaleceń pokontrolnych. W ramach realizacji zadań związanych z kontrolą zarządczą, w 2019 r. nie określono mierników umożliwiających monitorowanie realizacji przyjętych na ten rok celów. W analizie ryzyka sporządzanej na potrzeby planu audytu wewnętrznego

⁸⁴ Zarządzeniem nr 17/2020 Burmistrza Miasta i Gminy w Busku-Zdroju z dnia 21 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia arkuszy dotyczących celów i zadań oraz zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, jednostkach budżetowych oraz instytucjach kultury i SPZPOZ w Busku-Zdroju.

⁸⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm. (art. 15zrz 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 rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.)).

na poszczególne lata objęte kontrolą, działalność SM była jednym z wyodrębnionych obszarów ryzyka. Z uwagi na oszacowany średni jego poziom, w SM nie był przeprowadzany audyt wewnętrzny. SM nie była także kontrolowana przez upoważnionych funkcjonariuszy Policji w ramach nadzoru merytorycznego wojewody. W Urzędzie weryfikowano i prawidłowo rozpatrywano skargi dotyczące działalności SM. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wywiązywał się z obowiązku wierzyciela należności pieniężnych dotyczącego informowania organów egzekucyjnych o przedawnieniu należności pieniężnej. Nie informował też o posiadanych przez dłużnika składnikach majątkowych, gdyż nie posiadał takiej wiedzy.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających rzetelne prowadzenie notatników służbowych przez strażników SM.
2. Podjęcie działań zapewniających ujmowanie w formularzach mandatów karnych nakładanych przez funkcjonariuszy SM wszystkich wymaganych danych.
3. Niezwłoczne wyksięgowywanie z ksiąg rachunkowych przedawnionych należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników SM i odpisywanie z ksiąg rachunkowych należności z tego tytułu w przypadku śmierci dłużnika.
4. Terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.
5. Informowanie organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy SM.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, 22 marca 2022 r.

Kontrolerzy
Marcin Sudół
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
p.o. Dyrektor
Krzysztof Wilkosz

.....
podpis

.....
podpis

Anna Jakubowska-Pióro
inspektor kontroli państwowej

.....
podpis