



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.002.02.2022

**Pani
Magdalena Ejsmont
Komendant
Straży Miejskiej m.st. Warszawy
ul. Młynarska 43/45
01-170 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Straż Miejska m.st. Warszawy ¹ , ul. Młynarska 43/45, 01-170 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Ejsmont, Komendant Straży Miejskiej m.st. Warszawy ² od 27 maja 2022 r. W okresie od 9 maja 2007 r. do 26 maja 2022 r. Komendantem Straży Miejskiej m.st. Warszawy był Zbigniew Leszczyński.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Inga Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/25/2022 z 13 stycznia 2022 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	<p>Straż Miejska m.st. Warszawy, wykonując zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, w latach 2019-2021 ujawniła łącznie 885 812 wykroczeń. Na sprawców wykroczeń nałożyła 364 611 grzywien w drodze mandatu karnego w łącznej kwocie 38 835,9 tys. zł, udzieliła 107 002 pouczenia oraz 103 332 razy zastosowała wobec nich pozostałe środki oddziaływania wychowawczego.</p> <p>Strażnicy posiadali⁵ upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane i podpisane przez Komendanta SM. Upoważnienia te zawierały wszystkie elementy określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁶, nie były one jednak opatrzone pieczęcią urzędową, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia.</p> <p>W zbadanych mandatach karnych (w liczbie 30), wystawionych przez strażników w kontrolowanym okresie, prawidłowo określono wysokość grzywny, podano datę wystawienia i wskazano miejsce popełnienia wykroczenia. W 26 formularzach mandatowych ujęto wszystkie elementy wymagane § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁷, natomiast pozostałe cztery formularze mandatowe były niekompletne, tj. nie wskazano w nich odpowiednio: numeru dokumentu tożsamości sprawcy, rodzaju i charakteru wykroczenia, kompletnej kwalifikacji prawnej wykroczenia, gminy, w której zamieszkuje sprawca. W SM wprowadzono zarządzeniami Komendanta wewnętrzne</p>
---------------------	--

¹ Dalej: Straż lub SM.

² Dalej: Komendant.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

⁵ W zbadanych 30 sprawach.

⁶ Dz. U. Nr 208, poz. 2026, ze zm., dalej: rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 613, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

regulacje, określające m.in. zasady: postępowania wobec sprawców wykroczeń i dokumentowania okoliczności popełnionego czynu, nakładania i ściągania grzywn w postępowaniu mandatowym, dokumentowania przebiegu służby strażników miejskich oraz instrukcję pobierania, nakładania, ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych.

W 30 zbadanych sprawach stwierdzono natomiast naruszenie § 16 ust. 2 pkt 13 Instrukcji ewidencjonowania, rozliczania i wypełniania notatników służbowych w Straży Miejskiej m.st. Warszawy⁸, polegające na niepodaniu w notatnikach służbowych przyczyn odstąpienia od ukarania grzywną oraz okoliczności uzasadniających udzielenie pouczenia w zdarzeniach, w których strażnicy stwierdzili wykroczenia. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, jakimi kryteriami kierował się funkcjonariusz podejmujący decyzję o zastosowaniu pouczenia i czy były one obiektywne.

SM współpracowała z Urzędem m.st. Warszawy w zakresie eksploatacji bazy danych dotyczących windykacji mandatów karnych. Do zadań SM należało prowadzenie w programie „Strażnik”⁹ ewidencji mandatów poprzez rejestrację wszystkich danych zawartych na mandacie, a do zadań Urzędu m.st. Warszawy - prowadzenie windykacji mandatów wystawionych przez SM, m.in. poprzez ewidencję wpłat za mandaty, księgowanie, generację i drukowanie tytułów wykonawczych, korespondencję z urzędami skarbowymi. Zbadane mandaty karne (w liczbie 30) zostały zaewidencjonowane przez SM w programie „Strażnik” w terminach określonych w uregulowaniach wewnętrznych, a Wydział Budżetowo-Księgowy SM, po każdym zakończonym miesiącu, sporządzał dla właściwych Zastępców Komendanta informację w tym zakresie

W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano dla strażników SM szkoleń specjalistycznych na temat okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które zasługują na zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego lub nakładania grzywn w formie mandatu karnego (postępowania mandatowych).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia¹⁰ w SM w okresie objętym kontrolą wynosił: 1388 strażników (1387,70 etatów) i 335 pracowników administracyjnych (331,96 etatów) w 2019 r., 1339 strażników (1338,22 etatów) i 339 pracowników administracyjnych (335,55 etatów) w 2020 r., 1287 strażników (1285,88 etatów) i 332 pracowników administracyjnych (328,02 etatów) w 2021 r. Strażników upoważnionych do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego¹¹, w poszczególnych latach objętych kontrolą, było: 1357 w 2019 r., 1315 w 2020 r. i 1268 w 2021 r.¹²

(akta kontroli str. 195, 2149)

Strażnicy¹³ posiadali wydane przez Komendanta upoważnienia do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego¹⁴, które zawierały elementy określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do

⁸ Zarządzenie Nr 26/2020 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 9 października 2020 r., ze zm. dalej: Instrukcja wypełniania notatników służbowych.

⁹ „Strażnik” to program informatyczny, będący częścią bazy danych „Windykacja mandatów karnych oraz innych należności finansowych m.st. Warszawy”.

¹⁰ Średnia roczna.

¹¹ Średnia roczna.

¹² Według stanu na 31 grudnia w poszczególnych latach 2019-2021 zatrudnionych strażników było: 1361 w 2019 r., 1315 w 2020 r. i 1268 w 2021 r., natomiast upoważnionych do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego było: 1344 w 2019 r., 1314 w 2020 r. i 1267 w 2021 r.

¹³ Którzy nałożyli mandaty karne objęte badaniem, opisane w pkt 3 obszaru drugiego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ Nr: 30/15, 974/11, 444/17, 413/17, 11/18, 226/15, 66/17, 387/18, 346/18, 62/14, 200/20, 51/20, 318/21, 251/19, 294/19, 215/19, 462/17, 373/18, 136/20, 344/19, 86/19, 379/18, 390/19, 201/19, 195/19, 216/19, 91/19, 324/18, 164/17, 78/20, 280/20.

nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego. Upoważnienia te nie były jednak opatrzone pieczęcią urzędową, stosownie do § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Komendant posiadał upoważnienie do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego, wydane przez Prezydenta m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 1704-1742, 2121-2123)

SM realizuje zadania na rzecz mieszkańców Warszawy siedem dni w tygodniu 24 godziny na dobę. W Regulaminie pracy¹⁵ określono, iż w Straży obowiązują dla strażników i pracowników administracyjnych następujące systemy czasu pracy: podstawowy¹⁶, równoważny¹⁷ i zadaniowy¹⁸ (obowiązywał do 31 grudnia 2021 r.). Bez względu na stosowany system czasu pracy, dopuszczalna jest praca zmianowa oraz wskazano, iż godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy określa miesięczny rozkład czasu pracy, zatwierdzany przez przełożonego. W § 20 Regulaminu pracy, który obowiązywał do 31 grudnia 2021 wprowadzono godziny rozpoczęcia pracy w ośmiogodzinnym (trzy zmiany¹⁹) i dwunastogodzinnym (dwie zmiany²⁰) dniu pracy oraz ustalono, że rozkład czasu pracy, w których zakończenie pracy przypada w przedziale godzin od 1.00 do 5.00, stosuje się za zgodą pracownika.

(akta kontroli str. 60-112, 184)

Komendant wyjaśnił, iż godziny rozpoczynania pracy były przykładowe i stanowiły katalog otwarty, jednak nie wyczerpywały potrzeb przełożonych i nie zawsze były wystarczające w stosowanej praktyce, stąd zrezygnowano z ich wskazywania w obowiązującym regulaminie pracy. Strażnicy oraz pracownicy administracyjni wykonują powierzone obowiązki w systemie czasu pracy podstawowym, jak i równoważnym, w zależności od rodzaju realizowanych zadań i potrzeb pracodawcy.

(akta kontroli str. 170-184)

W latach 2019-2021 na funkcjonowanie SM poniesiono wydatki w kwocie ogółem 536 330,8 tys. zł²¹, z czego 448 180,5 tys. zł²² na wynagrodzenia i pochodne (83,6% wydatków ogółem) i 88 150,3 tys. zł²³ na pozostałe wydatki. Wydatki rzeczowe obejmowały m.in.: zakup usług pocztowych, konserwacji i napraw pojazdów służbowych, telekomunikacyjnych (dostęp do telefonii komórkowej, stacjonarnej, internetu), modyfikację i nadzór oprogramowania systemów informatycznych, utrzymanie siedzib SM, zakup umundurowania i wyposażenia strażników miejskich, zakup paliwa do pojazdów służbowych. Wydatki majątkowe dotyczyły m.in.: zakupu pięciu elektrycznych radiowozów typu furgon, przystosowanych do przewozu zwierząt wraz z oznakowaniem, wyposażeniem i specjalistycznym wyposażeniem w sprzęt łączności, a także instalacją monitoringu wizyjnego oraz trzech dedykowanych stacji ładowania pojazdów (2019 r.); zakupu w ramach projektu "Utworzenie zintegrowanej platformy wymiany danych w Straży Miejskiej m.st. Warszawy" stacji bazowej sześciokanałowej cyfrowego, trunkingowego systemu łączności radiowej SM (2019 r.); zakupu sześciu pojazdów typu furgon do przewozu blokad (2020 r.).

¹⁵ Tekst jednolity Regulaminu Pracy SM obowiązujący do 31 grudnia 2021 r., wprowadzony Zarządzeniem nr 68/2012 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 2 października 2012 r., zmieniony Zarządzeniami Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy nr: 39/2013 z dnia 18 września 2013 r. i 14/2015 z dnia 7 kwietnia 2015 r. Od 1 stycznia 2022 r. obowiązuje Regulamin pracy SM stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 48/2021 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 15 listopada 2021 r.

¹⁶ W którym czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy.

¹⁷ W którym dopuszcza się przedłużenie czasu pracy do 12 godzin na dobę w przeciętnie 40 godzinnym i w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy.

¹⁸ W szczególności dla pracujących na samodzielnych stanowiskach, w których po porozumieniu się z pracownikiem ustala się czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy w SM.

¹⁹ M.in.: I zmiana w ośmiogodzinnym dniu pracy rozpoczynała się od godziny: 6.00, 6.15, 6.30 (...), 10.30., 10.45, 11.00.

²⁰ M.in. II zmiana w dwunastogodzinnym dniu pracy rozpoczynała się od godziny: 15.00, 15.15, 15.30 (...), 21.30., 21.45, 22.00.

²¹ W tym 181 265,6 tys. zł w 2019 r., 175 651,3 tys. zł w 2020 r. i 179 413,9 tys. zł w 2021 r.

²² W tym 148 000,3 tys. zł w 2019 r., 149 785,1 tys. zł w 2020 r. i 150 395,1 tys. zł w 2021 r.

²³ W tym 33 265,3 tys. zł w 2019 r., 25 866,2 tys. zł w 2020 r. i 29 018,8 tys. zł w 2021 r.

Wydatki w przeliczeniu na jednego Strażnika wyniosły: 130,6 tys. zł w 2019 r., 131,2 tys. zł w 2020 r. i 139,4 tys. zł w 2021 r., natomiast w przeliczeniu na jedno ujawnione wykroczenie odpowiednio: 527,6 zł, 654,9 zł i 654,7 zł.

(akta kontroli str. 156-169, 195)

Liczba ujawnionych wykroczeń przez strażników SM i podjętych działań w stosunku do sprawców tych wykroczeń w poszczególnych latach, kształtowała się następująco:

- w 2019 r. wobec sprawców 343 566 wykroczeń zastosowano: 38 050 (11,1%) pouczeń, 30 587 (8,9%) pozostałych środków oddziaływania wychowawczego, 160 632 (46,7%) grzywn w formie mandatu karnego na kwotę 16 772,0 tys. zł oraz wystosowano 21 545 (6,3%) wniosków do sądu, a w 92 752 (27%) sprawach czynności zakończono w inny sposób (w tym w 92 678 odstąpiono od skierowania wniosku o ukaranie²⁴, a 74 przekazano innym organom);
- w 2020 r. wobec sprawców 268 218 wykroczeń zastosowano: 42 966 (16%) pouczeń, 24 941 (9,3%) pozostałych środków oddziaływania wychowawczego, 94 344 (35,2%) grzywn w formie mandatu karnego na kwotę 10 019,2 tys. zł oraz wystosowano 18 107 (6,8%) wniosków do sądu, a w 87 860 (32,7%) sprawach czynności zakończono w inny sposób (w tym w 87 814 odstąpiono od skierowania wniosku o ukaranie²⁵ a 46 przekazano innym organom);
- w 2021 r. wobec sprawców 274 028 wykroczeń zastosowano: 25 986 (9,5%) pouczeń, 47 804 (17,4%) pozostałych środków oddziaływania wychowawczego, 109 635 (40%) grzywn w formie mandatu karnego na kwotę 12 044,7 tys. zł oraz wystosowano 17 416 (6,4%) wniosków do sądu, a w 73 187 (26,7%) sprawach czynności zakończono w inny sposób (w tym w 73 048 odstąpiono od skierowania wniosku o ukaranie²⁶ a 139 przekazano innym organom).

Przyczynami odstąpienia od skierowania wniosku do sądu były m.in.: brak danych dostatecznie uzasadniających popełnienie wykroczenia, prawomocne zakończenie postępowanie co do tego samego czynu, niewykrycie sprawcy, niepełnienie danego czynu, immunitet sprawcy wykroczenia, toczące się postępowanie co do tego samego czynu, brak znamion wykroczenia, nałożenie mandatu karnego za to wykroczenie (np. przez policję), śmierć obwinionego, brak żądania ścigania lub skargi uprawnionego oskarżyciela, niemożność przypisania sprawcy winy w czasie czynu.

(akta kontroli str. 113-148, 206-207, 2120)

Stosowane przez strażników SM, wobec sprawców wykroczeń, pozostałe środki oddziaływania wychowawczego²⁷ obejmowały: polecenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie i inne środki oddziaływania wychowawczego (art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁸) i w latach 2019-2021 ich liczba kształtowała się następująco:

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

(akta kontroli str. 207)

Komendant wyjaśnił, że ustawodawca nie określił kryteriów ani przesłanek stosowania poszczególnych środków oddziaływania wychowawczego, a środki te są pewnymi synonimami i nie ma między nimi istotniejszych różnic, jak też nie ma różnic odnośnie do skutków ich zastosowania. Strażnicy stosujące te środki kierują się racjonalizmem w ocenie czynu i sprawcy wykroczenia. Oznacza to, że dla strażnika decydujące znaczenie ma

²⁴ W tym 45 076 sprawach z powodu przedawnienia.

²⁵ W tym 52 344 z powodu przedawnienia.

²⁶ W tym 46 046 z powodu przedawnienia.

²⁷ Dalej: Pozostałe środki.

²⁸ Dz. U. z 2021 poz. 2008, ze zm., dalej: k.w.

niewielki stopień szkodliwości społecznej danego wykroczenia, przy którym można uznać, że zastosowany środek oddziaływania wychowawczego (wg uznania strażnika) będzie wystarczający do spowodowania poszanowania prawa przez sprawcę wykroczenia. Zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego udokumentowane jest w notatniku służbowym strażnika, który zastosował środek pozapenalny wobec sprawcy wykroczenia.

(akta kontroli str. 185)

2. W okresie objętym kontrolą, zarządzeniem Komendanta²⁹ wprowadzono „Instrukcję czynności w sprawach o wykroczenia”³⁰, która określała m.in. metodykę prowadzenia: czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenie, w szczególności w przypadku ujawnienia wykroczenia popełnionego przy użyciu pojazdu (pod nieobecność sprawcy wykroczenia) i udokumentowania go za pomocą środka technicznego (aparatu cyfrowego) lub szkicu sytuacyjnego, obrazującego popełnione wykroczenie lub w których popełnienie udokumentowano za pomocą notatki służbowej; czynności z zakresu postępowania mandatowego; sporządzania i kierowania do właściwego miejscowo sądu wniosków o ukaranie; występowania funkcjonariuszy SM przed sądem w charakterze oskarżyciela publicznego; usuwania pojazdów w trybie art. 130a ust. 1 pkt 1, 4, 5 oraz ust. 2a ustawy prawo o ruchu drogowym; postępowania z dokumentacją zdjęciową z czynności obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych; ujawniania prowadzenia handlu poza miejscami do tego przeznaczonymi; nadesłania drogą pocztową lub elektroniczną zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia bez możliwości potwierdzenia zdarzenia. W instrukcji tej wskazano, iż kwalifikacji danego zdarzenia, noszącego znamiona wykroczenia, do którejkolwiek z grup określonych w przepisach instrukcji, dokonuje strażnik przeprowadzający interwencję. Postępowanie mandatowe, w tym m.in. ustalenie wysokości grzywny, zasady nakładania i ściągania grzywien w postępowaniu mandatowym, określono w rozdziale III Instrukcji w sprawach o wykroczenie.

(akta kontroli str. 625-1350)

Zasady dokumentowania przebiegu służby strażników miejskich w notatniku służbowym określono w „Instrukcji ewidencjonowania, rozliczania i wypełniania notatników służbowych w Straży Miejskiej m.st. Warszawy”.

W instrukcji tej określono m.in., iż w przypadku stwierdzenia wykroczenia, w notatniku służbowym, w zależności od trybu postępowania (mandat, wnioski o ukaranie), należy wpisać dane osoby podejrzanej o jego popełnienie oraz dotyczącego ujawnionego czynu, w tym m.in.: opis wykroczenia (sposób i okoliczności jego popełnienia), jego kwalifikację prawną oraz wysokość poniesionej szkody; rodzaj nakładanego mandatu (gotówkowy, kredytowany, zaoczny) i jego wysokość, serię, oraz numer, a w przypadku odmowy przyjęcia mandatu - informację o jej przyczynie oraz o poinformowaniu sprawcy o skutkach prawnych odmowy; wskazać okoliczności uzasadniające odstąpienie od postępowania mandatowego oraz odnotować fakt udzielenia pouczenia (§ 16 ust. 2 pkt 13 obecnie obowiązującej ww. instrukcji).

(akta kontroli str. 1351-1408)

Wewnętrzne regulacje nie określały sposobu postępowania strażników podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców środków oddziaływania wychowawczego, wymienionych w art. 41 k.w. Wprowadzenie takich zasad dokumentowania przebiegu służby, w tym zobowiązanie strażników do odnotowania okoliczności uzasadniających odstąpienie od postępowania mandatowego oraz faktu udzielenia pouczenia, zdaniem NIK stanowiłoby rozwiązanie pozwalające na minimalizację ryzyka uznaniowości i dowolności postępowania funkcjonariuszy.

(akta kontroli str. 625-1408, 1415)

²⁹ Nr 28/2019 z dnia 25 kwietnia 2019 r., zmieniony Zarządzeniami Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy nr 17/2020 z dnia 9 lipca 2020 r., nr 1/2021 z dnia 13 stycznia 2021 r., nr 26/2021 z dnia 18 czerwca 2021 r. Wcześniej obowiązywała „Instrukcja czynności w sprawach o wykroczenia”, wprowadzona Zarządzeniem nr 31/2015 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 30 czerwca 2015 r., zmieniona zarządzeniami Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy: nr 47/2015 z dnia 7 października 2015 r., nr 54/2015 z dnia 18 listopada 2015 r., nr 1/2016 z dnia 4 lutego 2016 r., nr 2/2016 z dnia 26 lutego 2016 r.

³⁰ Dalej: Instrukcja w sprawach o wykroczenie.

Komendant wyjaśnił, iż brak takich uregulowań wynika przede wszystkim ze specyfiki uregulowań prawnych zawartych w treści ustawy Kodeks wykroczeń, jak również z istniejącego porządku prawnego w organizacji, który jest oparty na wiedzy i doświadczeniu nabywanym przez strażników w trakcie szkolenia podstawowego oraz w pracy.

Odnosząc się do zasadności wprowadzenia powyższych uregulowań dotyczących stosowania przez strażników miejskich środków oddziaływania wychowawczego, w celu minimalizowania ryzyka uznaniowości i dowolności postępowania strażników miejskich w przedmiotowym zakresie, Komendant wyjaśnił, iż intencją ustawodawcy, który konstruował przepis prawny art. 41 k.w., było kierowanie się jedną z zasad postępowania w sprawach o wykroczenie, tj. zasadą celowości (oportunizmu), a nie obowiązującej w prawie karnym, przeciwstawnej zasadzie legalizmu. Zasada ta daje organom procesowym (strażnikom miejskim) uprawnienie, a nie obowiązek ścigania sprawców wykroczeń. Stanowisko ustawodawcy w tej kwestii pozostało niezmienione, a wyraża się w braku nowelizacji przepisów w tym zakresie. Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się że nie jest zadaniem SM przejmować rolę ustawodawcy, poprzez wskazywanie strażnikom sytuacji, kiedy powinni, a kiedy nie, stosować przepisy dotyczące środków oddziaływania wychowawczego, tym bardziej, iż jeden z postulatów doktryny w tym zakresie ma w naszej jednostce zastosowanie. Chodzi w szczególności o postulat przyjęcia jako pewnej reguły, sięgania przez funkcjonariuszy po środki oddziaływania wychowawczego, a nie tylko czynienia tego na zasadzie wyjątku. Odzwierciedleniem racjonalnego podejścia do przedmiotowej kwestii, dającego strażnikom swobodę w stosowaniu tego przepisu, jest liczba udzielonych w latach 2019-2021 pouczeń, innych środków oddziaływania wychowawczego oraz mandatów. Analiza wyników, czy też skarg wpływających do naszej instytucji na czynności podejmowane przez strażników miejskich, nie powodowały dotychczas konieczności dokonywania analiz w tym zakresie, jak również rozważenia zmiany dotychczasowego podejścia w stosunku do strażników miejskich.

(akta kontroli str. 2108-2110)

W SM nie prowadzono rejestru osób, wobec których zastosowano środki oddziaływania wychowawczego.

Komendant wyjaśnił, iż przepisy prawa regulujące funkcjonowanie straży gminnych/miejskich nie nakładają konieczności wprowadzenia takich rozwiązań. SM posiada system, który umożliwia wprowadzanie danych o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego wobec sprawcy wykroczenia, w związku z prowadzonymi czynnościami. Dane takie znajdują się w rejestrze spraw o wykroczenia, który prowadzony jest w wersji elektronicznej w module „Mandat Karny i Oskarżyciel Publiczny” i stanowi jedyny system dokumentowania czynności w sprawach o wykroczenia. Dostęp do tych informacji daje możliwość ich wykorzystania przy podejmowaniu decyzji o sposobie reakcji na ujawnione wykroczenie. Decyzja co do sposobu zakończenia sprawy o wykroczenie (ukaranie sprawcy) podejmowana jest indywidualnie przez strażnika prowadzącego czynności, w oparciu o całość zebranego materiału dowodowego. Z tego narzędzia informatycznego korzystają przede wszystkim strażnicy miejscy zatrudnieni w Referacie Oskarżycieli Publicznych (komórka taka znajduje się w ramach organizacji każdego z oddziałów terenowych), i zajmują się głównie realizacją ujawnionych spraw o wykroczenia z zakresu ruchu drogowego, gdzie specyfika postępowania wymusza dłuższy okres realizacji czynności w tych sprawach (zazwyczaj ujawniany jest zaparkowany w niewłaściwym miejscu pojazd bez obecności kierowcy). Tego rodzaju sprawy, z uwagi na swoją specyfikę (konieczność ustalenia właściciela pojazdu, a następnie osoby kierującej – sprawcy), realizowane są stacjonarnie w siedzibach oddziałów terenowych jednostki SM. Realizacja czynności w sprawach tego rodzaju wykroczenia, umożliwia strażnikom miejskim rozliczającym konkretną sprawę wgląd do bazy danych w systemie, w tym w zakresie wcześniejszych wykroczeń związanych z ruchem drogowym, co może się przekładać na sposób zakończenia sprawy, tj. nałożenie mandatu, pouczenie czy też zastosowanie innych środków oddziaływania.

(akta kontroli str. 171, 186-188)

3. W okresie objętym kontrolą, zadania SM związane z obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego zostały uregulowane w „Instrukcji pobierania, nakładania, ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych w Straży Miejskiej m.st. Warszawy”³¹, wprowadzonej zarządzeniem Komendanta³². Sprawy związane z prognozowaniem, zamawianiem, a następnie z pobieraniem i rozliczaniem bloczków mandatów karnych i e-mandatów prowadził Wydział Budżetowo-Księgowy SM, a zadania w zakresie nakładania i ewidencjonowania mandatów karnych wykonywali pracownicy Oddziałów SM.

W Instrukcji rozliczania mandatów karnych określono m.in., że:

- strażnik³³, po wystawieniu mandatu karnego (kredytowanego, gotówkowego), zobowiązany jest do niezwłocznego przekazania prawidłowo wypełnionego odcinka D mandatu karnego oraz gotówki za mandat karny gotówkowy wyznaczonemu pracownikowi, nie później niż w ciągu trzech dni kalendarzowych od daty nałożenia grzywny, natomiast w przypadku odcinka D wypełnionego nieprawidłowo, wymagającego dołączenia notatki - notatkę należy sporządzić nie później niż w ciągu sześciu dni kalendarzowych od daty nałożenia grzywny (rozdział III),
- wprowadzenie danych z mandatów karnych do programu komputerowego „Strażnik” odbywa się w terminie nieprzekraczającym siedmiu dni kalendarzowych od daty nałożenia mandatu (rozdział IV).

Program „Strażnik” to program informatyczny, będący częścią bazy danych „Windykacja mandatów karnych oraz innych należności finansowych m.st. Warszawy”, w którym ewidencjonowane i rozliczane są bloczki oraz formularze mandatów karnych.

W dniu 27 października 2004 r. SM zawarła na czas nieokreślony z Urzędem m.st. Warszawy porozumienie, którego celem było określenie zasad odpowiedzialności i współpracy w zakresie eksploatacji dwóch modułów „Strażnik” i „Windykacja”, zainstalowanych na serwerze, do którego są podłączeni: Straż Miejska m.st. Warszawy i Urząd m.st. Warszawy oraz określenie zasad współpracy i udostępniania danych osobowych. W ramach tej współpracy zawarto między SM a Urzędem m.st. Warszawy dokonano uzgodnień dot. podziału zadań przy korzystaniu z połączonych programów „Strażnik” i „Windykacja”. Do zadań SM należy prowadzenie ewidencji mandatów poprzez rejestrację wszystkich danych zawartych na mandacie, a do zadań Urzędu m.st. Warszawy - prowadzenie windykacji mandatów wystawionych przez SM, m.in. poprzez ewidencję wpłat za mandaty, księgowanie, generację i drukowanie tytułów wykonawczych oraz korespondencję z urzędami skarbowymi.

(akta kontroli str. 188-190, 227-232, 1743-1847)

Komendant wyjaśnił, iż nałożone przez strażników mandaty karne są ewidencjonowane w programie komputerowym „Strażnik” i automatycznie, po zarejestrowaniu, są widoczne w module „Windykacja”. Zgodnie z zawartym Porozumieniem, wszelkie zauważone błędy są poprawiane przez każdą ze stron w ramach posiadanych uprawnień. Zadania związane z windykacją grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego leżą w kompetencjach Wydziału Ewidencji i Windykacji Mandatów Biura Księgowości i Kontrasygnaty Urzędu m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 190)

4. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzono dla strażników SM szkoleń specjalistycznych na temat okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które zasługują na zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego lub nakładania grzywien

³¹ Dalej: Instrukcja rozliczania mandatów karnych.

³² Nr 23/2021 z dnia 6 maja 2021 r. Wcześniej obowiązywała do 5 maja 2019 r. Instrukcja pobierania, nakładania, ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych w Straży Miejskiej m.st. Warszawy, wprowadzona Zarządzeniem Nr 5/2019 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 28 stycznia 2019 r., a do 31 stycznia 2019 r. wprowadzona zarządzeniem nr 35/2012 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 15 maja 2012 r., zmieniona zarządzeniem nr 39/2012 z dnia 22 maja 2012 r.

³³ Obowiązek przekazania przez strażnika bloczka, wypełnionych odcinków mandatów karnych oraz gotówki za mandaty karne gotówkowe do osoby zajmującej się rozliczaniem mandatów karnych, zgodnie z zasadami oraz w terminach określonych w Instrukcji rozliczania mandatów karnych został wskazany w Instrukcji w sprawach o wykroczenie.

w formie mandatu karnego (postępowania mandatowych). Powyższe zagadnienia poruszane były na szkoleniu podstawowym strażników (art. 25 ustawy o strażach gminnych).

(akta kontroli str. 209-213, 369-397, 615, 2111)

Komendant wyjaśnił, iż nie zgłaszano zapotrzebowania na dedykowane szkolenia w zakresie stosowania środków oddziaływania wychowawczego i nakładania grzywien w formie mandatu karnego przez funkcjonariuszy SM. Zagadnienia te stanowią elementarną wiedzę strażników, nabytą w trakcie szkolenia podstawowego. Pomimo to przedmiotową tematyka ta jest omawiana na bieżąco w trakcie codziennych odpraw służbowych. Samo szkolenie dedykowane tylko i wyłącznie stosowaniu środków oddziaływania wychowawczego i nakładaniu grzywien w formie mandatu karnego wydawało się dotychczas niecelowe z uwagi na fakt, iż tematyka ta stanowi jedynie jeden z wycinków pracy strażnika miejskiego. Cyklicznie realizowane są szkolenia pod kątem taktyki i techniki podejmowanych interwencji przez strażników miejskich, w trakcie których strażnicy mogą zadawać pytania na tematy związane z problemami występującymi w trakcie realizowanych przez nich zadań. Komendant poinformował, iż rozważy w najbliższym czasie przeprowadzenie takiego szkolenia pod kątem odświeżenia wiedzy strażników miejskich.

(akta kontroli str. 2110-2111)

Odnosząc się do okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które w ich ocenie nie zasługują na zastosowanie pouczenia, czterech strażników SM wskazało na: *skrajny przypadek nieodpowiedniego zachowania sprawcy, spożywaniu alkoholu, brak zrozumienia popełnionego czynu, wielokrotność popełnionego wykroczenia, umyślność działania, świadomość popełniania wykroczenia, niestosowanie się do wcześniejszych poleceń, stworzenie zagrożenia, brak chęci wyrażenia skruchy i poprawy przez sprawcę, niszczenie mienia dużej wartości, używanie wulgarnych słów, załatwianie potrzeb fizjologicznych, wysoka szkodliwość czynu, popełnienie więcej niż jednego wykroczenia w tym samym zdarzeniu.*

Wszyscy ww. wyjaśnili, iż nie mają problemów w toku realizacji codziennych obowiązków związanych z ujawnianiem wykroczeń, oraz że poza kursem podstawowym, nie byli przeszkoleni w tym obszarze.

Wyjaśniając przyczyny faktu, iż w okresie objętym kontrolą większość form reakcji strażników SM na ujawnione wykroczenie to mandaty strażnicy wskazali: *zachowanie sprawców, szkodliwość czynu, specyfika m.st. Warszawy (duża aglomeracja i duży napływ ludzi z zewnątrz), nagminność popełniania czynów, negatywny wpływ czynu na bezpieczeństwo mieszkańców, ocena i odbiór społeczeństwa w zakresie postępowania strażników przy podjęciu interwencji, duża liczba mieszkańców i pojazdów, nakładanie mandatów karnych jako formę zastępczą w przypadku naruszeń prawa wobec orzeczeń sądu, odbiór formy pouczenia jako nic nieznaczącej rozmowy.*

(akta kontroli str. 616-624)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieopatrzaniu pieczęcią urzędową wydanych strażnikom przez Komendanta upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli str. 1704-1742)

Komendant wyjaśnił, iż SM nie jest instytucją uprawnioną do posiadania i używania pieczęci urzędowej. Jak wynika z art. 16c ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych³⁴ w katalogu podmiotów brak jest jednostek organizacyjnych gmin, a taką jednostką jest Straż, zatem ustawodawca nie przewidział takich jednostek, jako upoważnionych do posiadania i posługiwania się pieczęcią urzędową. Statut Straży Miejskiej m.st. Warszawy, nadany Uchwałą nr IX/158/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 10 lutego 2011 roku, w § 4 przewiduje możliwość posługiwania się przez SM dwoma rodzajami pieczęci: okrągłą - w środku pieczęci herb Warszawy, w otoku napis „Straż Miejska m.st. Warszawy” oraz prostokątną, zawierającej nazwę „Straż Miejska m.st. Warszawy”

³⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1509, ze zm.

i adres jej siedziby. Postanowienie § 4 statutu nie określa żadnej z wymienionych pieczęci jako urzędowej. Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, upoważnienie powinno być podpisane przez organ, który je wydał, oraz opatrzone odciskiem pieczęci urzędowej. Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia, upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jest wydawane strażnikom przez Komendanta SM i to Komendant jest organem w rozumieniu tego przepisu. Biorąc pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, każde rozporządzenie musi zmierzać do wykonania ustawy. Nie może być ani sprzeczne z ustawą (np. przez wprowadzenie rozwiązań nieznanymi ustawie), ani nie może wykraczać poza zakres delegacji wynikającej z ustawy. W SM jest stosowana praktyka, iż każde wydane upoważnienie imienne dla strażnika, uprawniające go do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego jest opatrzone podpisem Komendanta oraz stemplowane jego pieczęcią imienną, co w świetle powyższej analizy przepisów jest prawidłowe i pozostaje bez wpływu na ważność wydanego dokumentu.

(akta kontroli str. 4-5, 2118-2119)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, obliguje organ wydający upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, do opatrzenia tego upoważnienia odciskiem pieczęci urzędowej. Komendant SM jest organem uprawnionym, na podstawie art. 2a pkt 13 ustawy o godle, do używania wizerunku orła ustalonego dla godła, a tym samym do używania pieczęci urzędowej, którą zgodnie z art. 16c tej ustawy jest zarówno pieczęć z orłem, jak i pieczęć z herbem. SM ma prawo używać pieczęci z herbem Warszawy na podstawie Statutu Straży Miejskiej m.st. Warszawy, zatem upoważnienia wydawane przez Komendanta SM strażnikom, powinny być opatrzone jego podpisem i pieczęcią urzędową z herbem Warszawy.

OCENA CZĄSTKOWA

Straż posiadała wewnętrzne regulacje określające zasady postępowania wobec sprawców wykroczeń przy nakładaniu mandatów karnych i dokumentowania okoliczności popełnionego czynu oraz uzasadnienia odstąpienia od postępowania mandatowego i udzielenia pouczenia. Przyjęto także procedury określające organizację obsługi grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W okresie objętym kontrolą strażnicy SM ujawniali wykroczenia, za które, z upoważnienia Komendanta SM, nakładali mandaty karne, ale także stosowali pouczenia i inne środki oddziaływania wychowawczego. Upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane przez Komendanta, nie były natomiast opatrzone pieczęcią urzędową. Strażnicy, poza odbytym szkoleniem podstawowym, nie uczestniczyli w innych szkoleniach dotyczących okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które zasługują na zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego lub nakładania grzywien w formie mandatu karnego (postępowań mandatowych).

OBSZAR

2. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego i ich egzekwowanie

Opis stanu faktycznego

1. Monitoring miejski obsługiwany jest przez Zakład Obsługi Systemu Monitoringu³⁵, który jest samodzielną jednostką organizacyjną m.st. Warszawy.

Zasady współpracy w zakresie przyjmowania i realizacji przez SM informacji o zdarzeniach z monitoringu miejskiego prowadzonego przez ZOSM ustalono w dniu 22 maja 2014 r. W ramach tej współpracy, pracownicy ZOSM przekazują do SM informacje o zarejestrowanych zdarzeniach mających charakter zakłócania spokoju i porządku publicznego oraz zagrażających zdrowiu i życiu ludności, które według ustawy o strażach gminnych (miejskich) podlegają jej kompetencji (§ 1 ust. 1 zasad współpracy).

(akta kontroli str. 191-193, 233-234)

³⁵ Dalej: ZOSM.

Komendant wyjaśnił, iż pracownicy ZOSM przekazują SM zgłoszenia drogą telefoniczną na numer alarmowy 986. Przyjmujący zgłoszenie operator straży dokonuje jego rejestracji w bazie Systemu Wspomagania Dowodzenia³⁶. Następnie sprawdza dostępność sił i środków w rejonie zgłoszenia (wolne patrole, które mogłyby zrealizować zgłoszenie) i informuje pracownika ZOSM o przyjęciu zgłoszenia lub odmowie przyjęcia. Pracownicy ZOSM mogą również przekazać zgłoszenie drogą radiową do pracowników Referatu Służby Dyżurnej Oddziału, realizujących pracę w siedzibach oddziałów terenowych SM. Procedura zarejestrowania zgłoszenia i jego przyjęcia lub odmowy jest tożsama z opisaną w przypadku operatorów linii 986.

(akta kontroli str. 191)

W latach 2019-2021 pracownicy ZSOM przekazali Straży ogółem 11 666³⁷ zgłoszeń o zdarzeniach zarejestrowanych przez monitoring miejski, z czego 7091³⁸ zgłoszeń przyjęto do realizacji przez patrole SM, a wobec 4575³⁹ zdarzeń odmówiono podjęcia interwencji z powodu braku wolnych patroli SM.

W wyniku podjętych 7091 interwencji dotyczących zgłoszeń przekazanych przez ZOSM do weryfikacji na miejscu przez patrole SM, strażnicy zastosowali wobec sprawców ogółem 1691⁴⁰ pouczeń, 567⁴¹ mandatów oraz skierowali 34⁴² wnioski do sądu⁴³. W 8604⁴⁴ przypadkach interwencje zakończono stosując m.in.: środki oddziaływania wychowawczego (ostrzeżenia, polecenia, pouczenie o zasadach), zwrócenie uwagi, a ponadto: sprawdzano prewencyjne osoby, patrole przybyłe na miejsce zdarzenia nie potwierdziły zgłoszenia, kontrolowano miejsca zgłaszane przez mieszkańców m.in. z powodu zakłócania spoczynku nocnego, spożywania alkoholu, itp.

W latach 2019-2021 Straż nie prowadziła postępowań w sprawach o wykroczenia na podstawie zgłoszeń przekazanych z ZOSM.

(akta kontroli str. 196-197)

W lipcu 2019 r. SM uruchomiła system monitoringu wizyjnego, którego jest administratorem. Kamery monitoringu (łącznie 24) rozmieszczone są na terenie Bulwarów Wiślanych, obejmujący obszar od mostu Średnicowego do Płyty Desantu 3 Dywizji Piechoty.

Zasady i cele funkcjonowania systemu monitoringu wizyjnego w Straży, miejsca instalacji kamer i innych urządzeń systemu w zasobach jednostki, reguły rejestracji i zapisu informacji oraz sposoby ich zabezpieczania, a także warunki udostępniania zgromadzonych danych o zdarzeniach zostały uregulowane w zarządzeniu Komendanta⁴⁵.

(akta kontroli str. 191-193, 235-261)

Komendant wyjaśnił, iż głównym założeniem utworzenia systemu monitoringu na terenie bulwarów była potrzeba zwiększenia poziomu bezpieczeństwa na tym terenie, w szczególności w okresie od maja do października, kiedy notowana jest największa liczba zdarzeń. Po ujawnieniu konkretnego zdarzenia przy pomocy monitoringu, drogą radiową bądź telefonicznie przekazywane są informacje do patroli znajdujących się w pobliżu z podaniem miejsca, dokładnego rysopisu osoby, bądź osób uczestniczących i wskazaniu jaki obszar przepisów prawa został naruszony. Oprócz ujawnienia sprawców popełnianych wykroczeń przy pomocy monitoringu, wielokrotnie udało się ująć i przekazać policji sprawców przestępstw, a materiał zarejestrowany przez kamery był przekazywany policji jako dowód w sprawie.

³⁶ Dalej: SWD.

³⁷ W tym 4414 w 2019 r., 3991 w 2020 r. i 3261 w 2021 r.

³⁸ W tym 2965 w 2019 r., 2357 w 2020 r. i 1769 w 2021 r.

³⁹ W tym 1449 w 2019 r., 1634 w 2020 r. i 1492 w 2021 r.

⁴⁰ W tym 737 w 2019 r., 526 w 2020 r. i 428 w 2021 r.

⁴¹ W tym 286 w 2019 r., 146 w 2020 r. i 135 w 2021 r.

⁴² W tym 20 w 2019 r., 2 w 2020 r. i 12 w 2021 r.

⁴³ Liczba spraw załatwionych ogółem jest większa niż zarejestrowanych zdarzeń, ponieważ w zdarzeniu może uczestniczyć więcej niż jedna osoba (poszkodowany lub sprawca) i wtedy patrol SM podejmuje wobec każdej z tych osób odpowiednie środki. W systemie SWD odnotowany jest każdy przypadek podjętych czynności wobec zdarzenia i jego uczestników.

⁴⁴ W tym 3434 w 2019 r., 3127 w 2020 r. i 2043 w 2021 r.

⁴⁵ Nr 27/2019 z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia „Polityki Monitoringu Wizyjnego”, zmieniony Zarządzeniem Nr 49/2019 Komendanta Straży Miejskiej m.st. Warszawy z dnia 5 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 192)

Straż nie prowadzi odrębnych statystyk zdarzeń zarejestrowanych na podstawie monitoringu wizyjnego Bulwarów Wiślanych, jak Komendant wyjaśnił, zdarzenia te rejestrowane są w SWD jako interwencje własne Strażników, bez wskazywania, że jest to zdarzenie zarejestrowane przez system monitoringu wizyjnego.

(akta kontroli str. 193)

W latach 2019-2021⁴⁶ Straż poniosła koszty obsługi i utrzymania monitoringu wizyjnego w wysokości 146,6 tys. zł, z czego 121,4 tys. zł w 2019 r., 12,1 tys. zł w 2020 r. i 13,1 tys. zł w 2021 r. Na kwotę wydatków poniesionych w 2019 r. składały się także koszty związane z uruchomieniem systemu monitoringu wizyjnego, tj. zakupem infrastruktury (kamer i instalacji) i świadczeniem usług teletransmisyjnych (93,6 tys. zł) oraz uruchomieniem usługi teletransmisji danych wraz z instalacją oraz transferem danych (27,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 192-193)

2. Badaniem objęto udokumentowanie 30 interwencji⁴⁷, które zakończyły się udzieleniem sprawcom pouczenia⁴⁸ i stwierdzono, iż notatniki służbowe nie zawierały adnotacji dot. okoliczności uzasadniających odstąpienie od postępowania mandatowego, a jedynie fakt udzielenia pouczenia przez strażnika wraz z opisem wykroczenia i kwalifikacją prawną.

(akta kontroli str. 1409-1536)

3. Badaniem objęto 30 mandatów karnych⁴⁹ i stwierdzono, iż prawidłowo określono wysokość grzywny, podano datę wystawienia, wpisy były czytelne, wskazano miejsce popełnienia wykroczenia. W 26 formularzach mandatowych ujęto wszystkie elementy wymagane rozporządzeniem w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (§ 4 ust. 1 pkt 2). Pozostałe cztery formularze mandatowe były niekompletne, tj. nie wskazano numeru dokumentu tożsamości sprawcy (mandat DC0935107⁵⁰), rodzaju i charakteru wykroczenia (CX1633669⁵¹), kompletnej kwalifikacji prawnej wykroczenia (DD7405835⁵²), gminy, w której zamieszkuje sprawca (DD7371998⁵³).

(akta kontroli str. 1537-1703, 2150-2157)

W latach 2019-2021 SM skierowała ogółem 57 068⁵⁴ wniosków do sądu, z czego 4076⁵⁵ spraw jest w toku, 52 649⁵⁶ spraw zakończono, 280⁵⁷ umorzono, a w przypadku 63⁵⁸ odmówiono wszczęcia postępowania.

Przyczyną odmowy wszczęcia postępowania przez sąd było m.in. niepełnienie zarzuconego czynu, przedawnienie orzekania⁵⁹, braki danych w sposób dostateczny uzasadniających podejrzenie popełnienia zarzucanego obwinionemu czynu, nieodebranie wezwania osobiście przez obwinionego.

(akta kontroli str. 208)

⁴⁶ Od lipca 2019 r.

⁴⁷ Po 10 z 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

⁴⁸ W sprawach - po trzy - dotyczących: wykroczeń przeciwko zakłócaniu spokoju lub porządku publicznego (art. 51 § 1 k.w.) niezachowaniu ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia (art. 77 ust. 1 k.w.), nieobyczajnemu wybrykowi (art. 140 k.w.), zaśmiecaniu miejsc publicznych (art. 145 k.w.), ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwem używania tytoniu (art. 13 ust. 2), ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 10 ust. 2a), ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (art. 191), ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 43¹ ust. 1) oraz sześciu sprawach dotyczących niedostosowania się do znaku B36 Zakaz zatrzymywania się (art. 92 § 1 k.w.).

⁴⁹ Po 10 z 2019 r., 2020 r. i 2021 r. Doбору próby dokonano według tych samych kryteriów, co badane pouczenia (ta sama kwalifikacja prawna wykroczenia).

⁵⁰ Z 8 lipca 2019 r.

⁵¹ Z 15 lutego 2019 r.

⁵² Z 12 sierpnia 2021 r.

⁵³ Z 9 września 2021 r.

⁵⁴ W tym 21 545 w 2019 r., 18 107 w 2020 r. i 17 416 z 2021 r.

⁵⁵ W tym 881 z 2019 r., 557 z 2020 r. i 2638 z 2021 r.

⁵⁶ W tym 20 520 w 2019 r., 17 411 w 2020 r. i 14 718 w 2021 r.

⁵⁷ W tym 99 w 2019 r., 126 w 2020 r., 55 w 2021 r.

⁵⁸ W tym 45 w 2019 r., 13 w 2020 r., 5 w 2021 r.

⁵⁹ Dotyczyło to 13 spraw 2019 r., dwóch w 2020 r. a w 2021 r. nie było takich spraw. SM nie posiada informacji jakie były przyczyny ich przedawnienia.

4. W okresie objętym kontrolą Straż prowadziła ewidencję nałożonych mandatów karnych w programie „Strażnik” poprzez rejestrację wszystkich danych zawartych w mandacie. Powyższe dane automatycznie widoczne były w Programie „Windykacja” prowadzonym przez Urząd m. st. Warszawy.

Analiza 30 mandatów karnych⁶⁰ pod kątem terminowości ewidencjonowania ich w programie „Strażnik” wykazała, iż zarejestrowano je zgodnie z terminem określonym w Instrukcji rozliczania mandatów karnych, tj. od jednego do sześciu dni od daty nałożenia mandatu.

W latach 2019-2021 Wydział Budżetowo-Księgowy SM, po zakończonym miesiącu, sporządzał dla właściwych Zastępców Komendanta informację dotyczącą terminowości wprowadzania mandatów karnych do programu „Strażnik”.

(akta kontroli str. 1848-2107)

W ewidencji wyników działań straży⁶¹ wykazano 160 632 mandatów na kwotę 16 772,0 tys. zł w 2019 r., 94 344 mandaty na kwotę 10 019,2 tys. zł w 2020 r. oraz 109 635 mandatów na kwotę 12 044,7 tys. zł w 2021 r.

W programie „Strażnik” zaewidencjonowano⁶² ogółem 160 624 nałożone⁶³ mandaty karne na łączną kwotę 16 770,8 tys. zł w 2019 r. (zarejestrowane do 16 stycznia 2020 r.), 94 330 mandatów⁶⁴ na kwotę 10 017,3 tys. zł w 2020 r. (do 17 stycznia 2021 r.) oraz 109 635 mandatów⁶⁵ na kwotę 12 044,7 tys. zł w 2021 r. (do 12 stycznia 2022 r.).

W 2019 r. i 2020 r. liczba mandatów wprowadzonych do programu „Strażnik” była mniejsza niż wykazana w ewidencji wyników działań straży odpowiednio: o osiem mandatów na łączną kwotę 1,2 tys. zł oraz o 14 mandatów na kwotę 1,9 tys. zł. Różnica ta wynikała z anulowania tych mandatów.

(akta kontroli str. 113-148, 198-205)

Komendant wyjaśnił, iż mandaty te anulowano z powodu: nałożenia mandatu karnego na osobę poniżej 17-go roku życia, zgonu osoby ukaranej, nałożenia dwóch mandatów karnych na tą samą osobę za to samo wykroczenie, braku lub nieskutecznego doręczenia mandatu sprawcom wykroczeń, braku podpisu funkcjonariusza czy osoby ukaranej, zagubieniu przez Poczta Polską przesyłki zawierającej odcinki A,B,C, mandatu (złożone reklamacje zostały uznane za uzasadnione, a przesyłki za zaginione), uchylenia mandatu postanowieniem sądu, wystawienia mandatu na podstawie kserokopii oświadczenia, niewysłania druków mandatu karnego do osoby ukaranej.

(akta kontroli str. 2108-2112)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 30 zbadanych sprawach, w notatnikach służbowych strażników nie podano przyczyn odstąpienia od ukarania grzywną oraz okoliczności uzasadniających udzielenie pouczenia w zdarzeniach⁶⁶, w których strażnicy stwierdzili wykroczenia, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 2 pkt 13 Instrukcji wypełniania notatników służbowych. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, jakimi kryteriami kierował się funkcjonariusz podejmujący decyzję o zastosowaniu pouczenia i czy były one obiektywne

(akta kontroli str. 1409-1415, 1477-1536)

Komendant wyjaśnił, iż wynikało to często ze zwykłego przeoczenia i pośpiechu, na co wpływ miały w dużej mierze niesprzyjające okoliczności towarzyszące podejmowanym interwencjom, uciążliwe warunki atmosferyczne, presja czasu z uwagi na kolejną

⁶⁰ Badaniem objęto te same mandaty, o których mowa w pkt 3 obszaru drugiego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁶¹ Prowadzonej na podstawie art. 9a ust 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 2021 poz. 1763).

⁶² Dane bez anulowanych mandatów.

⁶³ Od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

⁶⁴ Od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

⁶⁵ Od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

⁶⁶ Zrejestrowane w SWD pod nr: 3190425 3065310, 3214901, 3477589, 3261916, 3598290, 3284694, 3234442, 3319017, 3583395, 3925286, 3717173, 3708067, 3954579, 3856844, 3669747, 3896297, 3621882, 3696574, 3615557, 4154107, 4045234, 4001444, 4034743, 4172979, 4127825, 4239097, 4136966, 4203512, 4208052.

oczekującą interwencję do realizacji. Wskazać przy tym należy na duże obciążenie strażników miejskich realizujących interwencje każdego dnia. Jedynie w styczniu 2022 r. liczba zgłoszeń od mieszkańców stolicy odnotowana w SWD wyniosła blisko 40 000 zgłoszeń do realizacji (39 985). W samym jednym dniu, tj. 23 lutego 2022 r., odnotowano 1722 zgłoszenia od mieszkańców, które każdorazowo wymagały weryfikacji przez naszych strażników miejskich. Zdarza się również, że interwencje przeprowadzane są w obecności wielu postronnych osób, które zakłócają ich prawidłowy przebieg wywołując dodatkowy stres u naszych pracowników. Informacja o przyczynie odstąpienia od postępowania mandatowego nie jest w żaden sposób wykorzystywana przy ewentualnym dalszym prowadzeniu sprawy (która standardowo kończy się na wydanym pouczeniu), niemniej jednak brak przedmiotowego zapisu w notatniku służbowym jest uchybieniem ze strony strażników.

(akta kontroli str. 2113-2116)

2. Spośród objętych badaniem 30 mandatów karnych wystawionych przez strażników w latach 2019-2021, na czterech mandatach nie wskazano odpowiednio: numeru dokumentu tożsamości sprawcy⁶⁷, rodzaju i charakteru wykroczenia⁶⁸, kompletnej kwalifikacji prawnej wykroczenia⁶⁹ i gminy, w której zamieszkuje sprawca⁷⁰, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b i c rozporządzenia w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli str. 1537-1544, 1610, 1632, 1683, 1697, 2150-2157)

Komendant wyjaśnił, iż wynikało to z przeoczenia, spowodowanego pośpiechem lub nieuwagą strażników.

Komendant poinformował również, iż strażnicy zostaną ponownie zapoznani z Instrukcją wypełniania notatników służbowych i z treścią ww. rozporządzenia oraz będą zobowiązani do wpisywania w notatnikach służbowych danych wymaganych ww. instrukcją i zwiększenia staranności podczas wypisywania mandatów karnych. Zostanie wzmocniony nadzór ze strony przełożonych w zakresie wypełniania notatników służbowych, szczególnie przy rozliczaniu służby oraz w zakresie kompletności danych umieszczanych w mandatach karnych.

(akta kontroli str. 2113-2116)

OCENA CZĄSTKOWA

Straż wykorzystywała do ujawniania wykroczeń zarówno monitoring miejski, jak i własny system monitoringu wizyjnego. W notatnikach służbowych nie dokumentowano okoliczności uzasadniające odstąpienie od postępowania mandatowego, a jedynie opis popełnionego wykroczenia i fakt udzielenia pouczenia. Nie wszystkie mandaty karne zawierały wymagane elementy. Straż przekazywała do Urzędu m.st. Warszawy na bieżąco informacje o liczbie i kwotach nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego.

OBSZAR

3. Współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję

Opis stanu faktycznego

Zarówno Komendant, jak i żaden ze strażników nie posiada upoważnienia do wykonywania praw i obowiązków wierzyciela w imieniu Prezydenta m.st. Warszawy, ani upoważnienia do działania w jego imieniu, jako organ egzekucyjny.

(akta kontroli str. 171, 188, 225-226)

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Opatrywanie pieczęcią urzędową upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które

⁶⁷ Mandat DC0935107 z 8 lipca 2019 r.

⁶⁸ Mandat CX1633669 z 15 lutego 2019 r.

⁶⁹ Mandat DD7405835 z 12 sierpnia 2021 r.

⁷⁰ Mandat DD7371998 z 9 września 2021 r.

strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

2. Prowadzenie notatników służbowych, zgodnie z wymogami Instrukcji ewidencjonowania, rozliczania i wypełniania notatników służbowych w Straży Miejskiej m.st. Warszawy.

3. Wystawianie mandatów karnych zawierających wszystkie elementy wymagane rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Warszawa, dnia 30 maja 2022 r.

Kontroler
Inga Piotrowska
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor


p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
.....
Podpis

Michał Musioł

