



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.002.03.2022

**Pan
Daniel Putkiewicz
Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno
ul. T. Kościuszki 5
05-500 Piaseczno**

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 Piaseczno ¹ , ul. T. Kościuszki 5, 05-500 Piaseczno.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Daniel Putkiewicz, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno ² od 20 listopada 2018 r.
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
Kontrolerzy	1. Inga Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/45/2022 z 4 marca 2022 r. 2. Magdalena Raczkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LWA/71/2022 z 28 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 1-6)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Gminy Piaseczno, w okresie objętym kontrolą, w zakresie prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania środków oddziaływania wychowawczego, egzekwowania należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz współpracy z organem prowadzącym egzekucję.

Uzasadnienie oceny ogólnej Straż Miejska w Piasecznie⁵, wykonując zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, w latach 2019-2021 ujawniła łącznie 15 731 wykroczeń. Wobec 9 746 sprawców wykroczeń strażnicy zastosowali środki oddziaływania wychowawczego⁶, a na 5 617 sprawców nałożyli grzywny w formie mandatu karnego w łącznej kwocie 885,5 tys. zł. Pomimo iż środki oddziaływania wychowawczego zastosowano w przypadku większości wykroczeń (62%), strażnicy, poza jednym przypadkiem, nie odnotowali w notatnikach służbowych przyczyn odstąpienia od ukarania sprawcy grzywną, ani okoliczności uzasadniających zastosowanie środka wychowawczego. W Urzędzie nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących postępowania strażników wobec sprawców wykroczeń, w tym kryteriów/wytycznych stosowania środków wychowawczych, a także dokumentowania okoliczności uzasadniających ich zastosowanie. Brak uregulowań wewnętrznych określających sposób postępowania i kryteria/wytyczne stosowania środków wychowawczych, a także nieegzekwowanie od strażników dokumentowania okoliczności uzasadniających taki, a nie inny sposób zakończenia interwencji (wymierzenie grzywny w drodze mandatu lub zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego), w ocenie

¹ Dalej: Urząd lub Gmina.

² Dalej: Burmistrz.

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 Dalej: SM lub Straż.

⁶ Art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, dalej: k.w.): pouczenie, zwrócenie uwagi, ostrzeżenie.

NIK, jest działaniem nierzetelnym, stwarzającym ryzyko subiektywizmu i niejedności ocen i decyzji strażników, co nie powinno mieć miejsca w stosowaniu prawa. Dodatkowo, niedokumentowanie okoliczności popełnienia czynu, które uzasadniają odstąpienie od nałożenia mandatu, uniemożliwia kontrolę w tym zakresie, a tym samym podejmowanie działań mających na celu minimalizację wystąpienia takiego ryzyka.

Strażnicy posiadali⁷ upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane i podpisane przez Burmistrza. Nie były one jednak opatrzone pieczęcią urzędową, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 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 karnego⁸.

Spośród objętych badaniem 30 mandatów karnych wystawionych przez strażników w latach 2019-2021, w 15 z nich nie uwzględniono wszystkich elementów wymaganych § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b i c i ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁹ (m.in. brak miejsca popełnienia wykroczenia, brak kwalifikacji prawnej czynu, brak podpisu osoby ukaranej).

Czynności zmierzające do wykonania przez sprawców ukaranych mandatami zobowiązań i zastosowania wobec nich środków egzekucyjnych, podejmowane były w Urzędzie z opóźnieniem:

- w przypadku 48 z 50 badanych (96%) niezapłaconych terminowo grzywien na łączną kwotę 19,6 tys. zł, Urząd, nie podejmując działań informacyjnych, wystawił upomnienia po upływie od 40 do 158 dni po upływie terminu zapłaty, co stanowiło naruszenie przepisów rozporządzeń w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych: Ministra Finansów z 2015 r.¹⁰ i 2020 r.¹¹ oraz Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 2020 r.¹²;
- w przypadku ośmiu niezapłaconych grzywien na łączną kwotę 1,9 tys. zł, nałożonych w drodze mandatu karnego, nie wystawiono upomnień przed wystaniem tytułów wykonawczych, co było niezgodne z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³ i skutkowało brakiem podstaw do wszczęcia postępowania egzekucyjnego;
- w 40 przypadkach, dotyczących mandatów na łączną kwotę 16,9 tys. zł (na 42 zbadane), tytuły wykonawcze wystawione zostały po upływie od 127 do 723 dni od daty odbioru przez zobowiązanego upomnienia, co było działaniem nierzetelnym;
- w 42 przypadkach, dotyczących mandatów na łączną kwotę 11,0 tys. zł, tytuły wykonawcze nie zostały wystawione, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ oraz art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W latach 2019-2022 (do 3 marca), upomnienia z tytułu niezapłaconych grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM, wystawiane były z naruszeniem art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵ w związku z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, bowiem podpisywała je Naczelnik Wydziału Księgowości Budżetowej, która nie posiadała upoważnienia Burmistrza do wykonywania w jego imieniu praw i obowiązków wierzyciela.

Księgi rachunkowe, w zakresie zdarzeń dotyczących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, prowadzono w Urzędzie nierzetelnie,

⁷ W zbadanych 30 sprawach.

⁸ Dz. U. Nr 208 poz. 2026, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 613, dalej: rozporządzenie w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

¹⁰ Z dnia 30 grudnia 2015 r. - Dz. U. z 2017 r. poz. 1483; § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a.

¹¹ Z dnia 23 lipca 2020 r. - Dz. U. z 2020 r. poz. 1294; § 3 pkt 1 lit. a.

¹² Z dnia 18 listopada 2020 r. - Dz. U. z 2020 r. poz. 2083; § 3 pkt 1 lit. a.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1427, ze zm., dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

z naruszeniem art. 20 ust. 1¹⁶ oraz art. 24 ust. 1 i 2¹⁷ ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸:

- w 2021 r. nie zaewidencjonowano w nich pięciu mandatów nałożonych w 2021 r. na łączną kwotę 1250 zł oraz ujęto mandat z 2021 r. w zaniżonej o 50 zł kwocie (200 zł zamiast 250 zł);
- nie ujmowano w nich niezapłaconych należności z tytułu kosztów upomnień odebranych przez zobowiązanego, a wysłanych w związku z nieuregulowaniem należności,
- 463 należności na łączną kwotę 76 690,80 zł, dla których upłynął termin przedawnienia¹⁹, wyksięgowano po upływie od ok. roku do dwóch od ich przedawnienia;
- nie wyksięgowano 133 przedawnionych należności z 2018 r. na kwotę 24 947,20 zł oraz dwóch należności z lutego i marca 2019 r. na łączną kwotę 400 zł.

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

W Urzędzie nie skorzystano z możliwości, o której mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości i nie ujęto w przyjętych zasadach rachunkowości uproszczonej zasady ewidencjonowania na koncie 221 należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na koniec danego kwartału, pomimo iż taki sposób księgowania stosowano.

Nieprawidłowa była współpraca Burmistrza, jako wierzyciela, z organami egzekucyjnymi. Urząd nie przekazywał od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. tytułów wykonawczych do tych organów drogą elektroniczną, co stanowiło naruszenie art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym²⁰ oraz § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego²¹. W okresie objętym kontrolą, Burmistrz nie informował też organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy SM, co stanowiło naruszenie § 15 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²² i art. 32aa pkt 1 lit. c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²³.

Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o tym, iż Burmistrz, w okresie objętym kontrolą, nie zapewnił funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Urzędzie. W jej ramach nie określano, w rocznej perspektywie, celów dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym SM i Wydziału Księgowości Budżetowej oraz mierników ich realizacji²⁴, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 1 Zarządzenia Burmistrza z dnia 5 września

¹⁶ Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

¹⁷ Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie i uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

¹⁹ Art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń: orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły trzy lata.

²⁰ Przepis ten stanowi, iż w administracji tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną - przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej oraz przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy - jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1310. Przepis ten stanowi, iż tytuł wykonawczy oraz informacja sporządzone w postaci elektronicznej są przekazywane (...) do organu będącego naczelnikiem urzędu skarbowego – za pośrednictwem systemu lub na elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego, jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tych dokumentów za pośrednictwem systemu.

²² Obowiązywało do 29 lipca 2020 r.

²³ Przepis ten stanowi: 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.

²⁴ Standard kontroli zarządczej nr 6 (części B. Cele i zarządzanie ryzykiem) Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów

2013 r. w sprawie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno oraz w jednostkach organizacyjnych Gminy Piaseczno²⁵. W zbiorczych rejestrach ryzyk nie uwzględniono ryzyk związanych z postępowaniem strażników w sprawach wykroczeń, natomiast ryzyka związane z windykacją należności uznano za akceptowalne. Działalność SM nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego, pomimo zaplanowanego zadania audytowego w zakresie bezpieczeństwa i utrzymania porządku publicznego oraz oszacowania w tym zakresie ryzyka na poziomie wysokim.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. SM jest komórką organizacyjną Urzędu, którą kieruje Komendant SM²⁶. W SM zatrudnionych²⁷ było: 21 strażników w 2019 r. (20,7 etatów) i w 2020 r. (20,5 etatów) oraz 22 (21,8 etatów) - w 2021 r. Strażników upoważnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego było 21 - w latach 2019-2020 i 22 - w 2021 r.

W tym samym czasie w SM zatrudnionych było: sześciu pracowników monitoringu miejskiego (5,8 etatów) i jeden pracownik administracyjny na pełnym etacie w 2019 r., ośmiu pracowników monitoringu miejskiego (8,5) i dwóch pracowników administracyjnych (1,8) w 2020 r., dziewięciu pracowników monitoringu miejskiego (8,7) i dwóch pracowników administracyjnych (dwóch) w 2021 r. Do zadań wykonywanych przez SM należy m.in. obsługa monitoringu miejskiego (Zespół ds. obsługi monitoringu miejskiego).

(akta kontroli tom I str. 12-17, 88, 139-140, 247)

W Regulaminie pracy²⁸ określono, iż dla pracowników zatrudnionych w Urzędzie obowiązuje równoważny system czasu pracy. Dopuszczalne jest przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy do 12 godzin w okresie rozliczeniowym, który dla pracowników SM wynosi cztery miesiące. Tygodniowy czas pracy strażnika SM, łącznie z godzinami nadliczbowymi, nie może przekraczać przeciętnie 48 godz. tygodniowo w 4-miesięcznym okresie rozliczeniowym (§ 25 pkt 2 ww. Regulaminu). W Regulaminie pracy wskazano, iż strażnicy pracują codziennie, a także w soboty, niedziele i święta w systemie 3-zmianowym, tj.: I zmiana w godzinach od 6:00 do 14:00, II zmiana od 14:00 do 22:00 i III zmiana od 22.00 do 6.00. W uzasadnionych sytuacjach, na polecenie przełożonego strażnicy mogą mieć inne godziny pracy, niż wynikające z systemu zmianowego. Komendant ustala comiesięcznie harmonogramy pracy podległych strażników.

Zbadane trzy harmonogramy (za wrzesień 2019 r., lipiec 2020 r. i kwiecień 2021 r.) potwierdziły całodobowy system pracy strażników.

(akta kontroli tom I str. 156-207, 238)

W latach 2019-2021, na funkcjonowanie SM poniesiono wydatki w kwocie ogółem 11 730,4 tys. zł²⁹, z czego 6 757,3 tys. zł³⁰ na wynagrodzenia i pochodne (57,6% wydatków ogółem), a 4 973,1 tys. zł³¹ stanowiły pozostałe wydatki. Wydatki rzeczowe obejmowały m.in.: zakup materiałów i wyposażenia (w tym paliwa), umundurowanie strażników, wypłaty ekwiwalentu za pranie, konserwację monitoringu miejskiego i dzierżawę łączu lokalnych dla potrzeb monitoringu, w tym sołectwach, opiekę nad zwierzętami bezdomnymi (Porozumienie Międzygminne z m.st. Warszawa a Schroniskiem dla Zwierząt „Na Paluchu”

publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84) - cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

²⁵ Nr ADK.0050.28.2013, dalej: zarządzenie Burmistrza w sprawie kontroli zarządczej.

²⁶ Mariusz Łodyga od 12 marca 2012 r., dalej: Komendant.

²⁷ Średnia roczna.

²⁸ Wprowadzonym zarządzeniem nr ADK.0052.25.2016 Burmistrza z 4 maja 2016 r., zmienionym zarządzeniami nr ADK.0052.2.2020 z 3 stycznia 2020 r. i nr ADK.0050.13.2020 z 21 stycznia 2020 r.

²⁹ W tym 3 871,9 tys. zł w 2019 r., 3 921,2 tys. zł w 2020 r. i 3 937,3 tys. zł w 2021 r.

³⁰ W tym 2 015,8 tys. zł w 2019 r., 2 296,6 tys. zł w 2020 r. i 2 444,9 tys. zł w 2021 r.

³¹ W tym 1 856,1 tys. zł w 2019 r., 1 624,6 tys. zł w 2020 r. i 1 492,4 tys. zł w 2021 r.

w Warszawie), odławianie zwierząt, akcje sterylizacji/kastracji/chipowania zwierząt. Wydatki inwestycyjne dotyczyły m.in.: rozbudowy i modernizacji monitoringu miejskiego, zakupu systemu monitorowania zanieczyszczeń powietrza (2019 r.) i samochodu służbowego (2020 r.)

Wydatki, w przeliczeniu na jednego strażnika, wyniosły: 184,4 tys. zł w 2019 r., 186,7 tys. zł w 2020 r. i 178,9 tys. zł w 2021 r., natomiast w przeliczeniu na jedno ujawnione wykroczenie, odpowiednio: 696,5 zł, 974,7 zł i 640,3 zł.

(akta kontroli tom I str. 247)

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 5 559 wykroczeń, zastosowano 3 535 (63,6%) środków oddziaływania wychowawczego, 1 921 (34,6%) grzywnien w formie mandatu karnego na kwotę 284,7 tys. zł oraz wystosowano 102 (1,8%) wnioski do sądu, a w jednej sprawie odstąpiono od skierowania wniosku do sądu i udzielono pouczenia³²,
- w 2020 r. wobec sprawców 4 023 wykroczeń, zastosowano 2 429 (60,4%) środków oddziaływania wychowawczego, 1 552 (38,6%) grzywnien w formie mandatu karnego na kwotę 263,1 tys. zł oraz wystosowano 42 (1%) wnioski do sądu,
- w 2021 r. wobec sprawców 6 149 wykroczeń, zastosowano 3 782 (61,5%) środki oddziaływania wychowawczego, 2 144 (34,9%) grzywnien w formie mandatu karnego na kwotę 337,7 tys. zł oraz wystosowano 74 (1,2%) wnioski do sądu a w 149 (2,4%) sprawach czynności zakończono w inny sposób (w tym w 51 odstąpiono od skierowania wniosku o ukaranie³³ a 98 przekazano innym organom).

Przyczyny odstąpienia od skierowania wniosku do sądu to: niepopelnienie przez sprawcę wykroczenia (nie można przypisać winy w czasie czynu); braki formalne dotyczące zgłoszeń wysłanych przez aplikację mobile alert, które były anonimowe i nie zawierały istotnych informacji dla sprawy, tj. czasu popelnienia wykroczenia, właściwej lokalizacji, dowodów (zdjęcie i opis sprawy); niespełnienie warunków zawartych w art. 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia³⁴, tj. brak świadka, osoby poszkodowanej.

(akta kontroli tom I str. 249-251, 263-290)

Burmistrz wyjaśnił, że wykazane w *Ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży*³⁵ środki oddziaływania wychowawczego obejmują pouczenia i inne środki oddziaływania wychowawczego, które funkcjonariusze SM dokumentują w notatniku służbowym, a następnie odnotowywane są w informatycznym systemie eMandat w Formularzu karty czynności, poprzez zaznaczenie opcji „pouczenie/inne środki oddziaływania wychowawczego”, jako status zakończenia interwencji. W związku z powyższym, Straż nie prowadzi danych statystycznych w zakresie liczby pouczeń oraz liczby innych środków oddziaływania wychowawczego, ponieważ ww. środki oddziaływania wychowawczego ewidencjonowane są razem, a zapis w systemie eMandat nie został przystosowany do oddzielnego ewidencjonowania każdego z zastosowanych środków oddziaływania wychowawczego (art. 41 k.w.). Wyodrębnienie środków oddziaływania wychowawczego, z podziałem na pouczenia oraz inne środki oddziaływania jest czasochłonne i utrudnione, z uwagi na dużą ilość tych spraw i wymagałoby oddelegowania pracowników na co najmniej około miesiąca, w celu przejrzania wszystkich notatników służbowych za okres trzech lat.

Pomimo nieprzewodzenia statystyki ww. danych, Burmistrz poinformował, iż pouczenia stanowią ok. 99% wszystkich stosowanych przez funkcjonariuszy SM środków oddziaływania wychowawczego. Pozostałe ok. 1% stanowią środki w postaci zwrócenia uwagi, ostrzeżenia oraz innych środków oddziaływania wychowawczego (środki: dyscyplinarne, porządkowe, regulaminowe, organizacyjne). Stosowanie głównie pouczeń przez strażników SM wynika z faktu, iż forma pouczenia ma jednoznaczny i stanowczy

³² Z uwagi na naprawienie szkody i wyrażenie czynnego żalu przez osobę obwinioną.

³³ Nie było przypadków odstąpienia od skierowania wniosku o ukaranie z powodu przedawnienia sprawy.

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 457 ze zm.

³⁵ Dalej: Ewidencja wyników działań straży lub sprawozdanie.

przekaz, co ułatwia zdyscyplinowanie osoby, wobec której stosowane są środki oddziaływania wychowawczego. Środek ten, w ocenie funkcjonariuszy, przynosi lepszy efekt i jest bardziej respektowany przez sprawców wykroczeń, niż zastosowanie innego środka oddziaływania wychowawczego, tj. ostrzeżenia, uwagi.

(akta kontroli tom I str. 221-223, 237-239)

2. W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących postępowania podczas ujawniania i stosowania wobec sprawców wykroczeń przewidzianych prawem środków, w tym czynności i sposobów ich dokumentowania, postępowania mandatowego oraz kierowania wniosków do sądu, nakładania grzywien.

(akta kontroli tom I str. 239)

W okresie objętym kontrolą SM prowadziła w systemie eMandat rejestr osób, wobec których podjęto interwencję, w tym zastosowano środki oddziaływania wychowawczego w postaci pouczeń, zwrócenia uwagi, itp. W systemie tym rejestruje się interwencje za pomocą Formularza karty czynności, w której przechowywane są następujące dane: data i godzina oraz miejsce zdarzenia, imię i nazwisko, PESEL, miejsce zamieszkania sprawcy (osoby wobec, której podjęto interwencję), podstawa prawna popełnionego wykroczenia, imię nazwisko interweniującego (funkcjonariusza SM), opis zdarzenia oraz sposób zakończenia interwencji, czyli zastosowany środek pouczenie/inne środki oddziaływania wychowawczego lub rodzaj nałożonego mandatu (kredytowany, gotówkowy, zaoczny).

(akta kontroli tom I str. 240, 387-392)

Burmistrz wyjaśnił, iż dane osób pouczonej, czy osób wobec których zastosowano inne środki oddziaływania wychowawczego, są gromadzone i ewidencjonowane przez funkcjonariuszy w systemie eMandat, będącym narzędziem wspomagającym pracę straży miejskiej. Ewidencjonuje się w nim historię wszystkich wykroczeń (zdarzeń) dla każdego sprawcy/interesanta. Zapisane informacje są wykorzystywane przez funkcjonariuszy prowadzących na miejscu interwencję, w kontaktach z dyżurnym, przy użyciu szyfrowanej, cyfrowej łączności krótkofalowej. Dyżurny ma bieżący dostęp do systemu eMandat i może sprawdzić wszelkie informacje potrzebne patrolowi prowadzącemu interwencję w terenie, tj.: dane osobowe (m.in. imię i nazwisko, pesel, adres zamieszkania), informacje dotyczące pojazdu, wszystkich spraw z danej lokalizacji, liczby spraw prowadzonych wobec danej osoby, a także takie informacje, jak: wezwania, wnioski do sądu, sposoby karania (pouczenie, mandat, wniosek do sądu). Po sprawdzeniu danych w systemie eMandat, strażnik podejmuje decyzję, jaką formę zakończenia interwencji stosuje - czy pouczenie, czy ukaranie grzywną w formie mandatu.

(akta kontroli tom I str. 221-223, 237-240)

3. W Urzędzie nie wprowadzono procedur w zakresie realizacji zadań związanych z obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, ponieważ, jak wyjaśnił Burmistrz, nie wymagają tego żadne przepisy prawa, a funkcjonujący dotychczas sposób rozliczania grzywien był wystarczający.

(akta kontroli tom I str. 240)

W okresie objętym kontrolą, obsługą grzywien z tytułu mandatów karnych zajmowały się dwie komórki organizacyjne Urzędu: Straż Miejska i Wydział Księgowości Budżetowej³⁶, w których wyznaczono pracowników do realizacji tych zadań. Zgodnie z zakresem czynności, do pracownika administracyjnego SM należało prowadzeniem rozliczeń związanych z mandatami karnymi, a do pracownika KB, windykacja należności z mandatów. W Regulaminie organizacyjnym Urzędu³⁷ wskazano, iż do zadań KB należało prowadzenie spraw z zakresu księgowości budżetowej, zgodnie z zasadami rachunkowości, w tym rozliczanie mandatów gotówkowych i kredytowych oraz prowadzenie windykacji należności.

³⁶ Dalej: KB.

³⁷ Wprowadzony Zarządzeniem nr ADK.0050.36.2019 Burmistrza z 31 maja 2019 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego dla Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno, zmieniony zarządzeniami Burmistrza nr: ADK.0050.29.2020 z 27 marca 2020 r., ADK.0050.36.2020 z 26 maja 2020 r., ADK.0050.73.2020 z 24 września 2020 r., ADK.0050.81.2020 z 27 października 2020 r., ADK.0050.19.2021 z 9 marca 2020 r., ADK.0050.33.2021 z 25 czerwca 2021 r., ADK.0050.1.2022 z 10 stycznia 2022 r., ADK.0050.12.2022 z 21 stycznia 2022 r., ADK.0050.21.2022 z 21 lutego 2022 r. Wcześniej obowiązywało Zarządzenie nr ADK.0050.1.2018 Burmistrza z 2 stycznia 2018 r., zmienione zarządzeniami Burmistrza nr

W 2020 r.³⁸ Komendant wprowadził *Wytyczne dotyczące pobrania oraz sposobu i terminów związanych z rozliczaniem się funkcjonariuszy z wykorzystanych mandatów karnych oraz zdawania wykorzystanych bloczków mandatowych*³⁹. W Wytycznych określono m.in., iż wykorzystany druk mandatowy funkcjonariusz SM rozlicza u wyznaczonego pracownika SM bez zbędnej zwłoki, nie później niż trzy dni od dnia nałożenia grzywny. Przed wprowadzeniem Wytycznych, jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, druki mandatu karnego strażnicy SM przekazywali na bieżąco.

(akta kontroli tom I str. 55-155, 240-243, 393-396)

Burmistrz wyjaśnił, iż obsługa grzywien z tytułu mandatów karnych odbywa się za pomocą Zintegrowanego Systemu Informatycznego Wspomagania Zarządzania Miastem i Gminą OTAGO, który składa się z połączonych ze sobą modułów: Obsługa finansowo-księgową jednostki budżetowej - FKJB, Obsługa Wpływów Budżetowych - WPBUD. Zdane przez funkcjonariuszy mandaty, pracownik administracyjny SM wprowadza w module WPBUD bez zbędnej zwłoki, nie później niż siedem dni od dnia zdania mandatu przez strażnika. Wyjaśnienie wszelkich braków, błędów oraz rozbieżności związanych z mandatami kamymi pomiędzy SM a KB musi nastąpić do siódmego dnia kolejnego miesiąca, co wynika z konieczności sporządzenia sprawozdania budżetowego. W module WPBUD pracownik KB księguje wpłaty z tytułu mandatów karnych, na podstawie wyciągów bankowych oraz raportów kasowych. Następnie w module WPBUD wystawia upomnienia do niezapłaconych mandatów karnych. W przypadku braku wpłaty, mimo wysłanego do dłużnika upomnienia do zapłaty, pracownik KB w module WPBUD wystawia tytuł wykonawczy do właściwego urzędu skarbowego. W Urzędzie nie określono terminu wystawienia upomnienia i tytułów wykonawczych - pracownik zobowiązany jest wystawiać upomnienia i tytuły wykonawcze bez zbędnej zwłoki, tak aby nie dopuścić do przedawnienia zaległości. Egzekucja zaległości z tytułu mandatów karnych odbywa się na podstawie obowiązujących przepisów prawa i nie było do tej pory konieczności wprowadzenia procedur w zakresie realizacji zadań związanych z obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli tom I str. 221-223, 237-243)

4. W okresie objętym kontrolą, przeprowadzono dla strażników SM cztery szkolenia (po dwa w 2019 r. i 2021 r.), dotyczące stosowania środków oddziaływania wychowawczego i nakładania grzywien w formie mandatu karnego.

Szkolenia przeprowadzone w 2019 r. obejmowały zagadnienia dotyczące m.in.: stosowania środków pozakarnych z art. 41 k.w.; nakładania grzywien w drodze mandatów karnych; ustawowych znamion wykroczeń najczęściej ujawnianych przez strażników miejskich; nowelizacji przepisów karnych ustaw: o wychowaniu w trzeźwości przeciwdziałaniu alkoholizmowi, o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; wybranych aspektów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (nowelizacja ww. aktu z dnia 1 listopada 2018 r.)⁴⁰; metodyki prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia⁴¹.

W 2021 r. na szkoleniach omówiono m.in.: przepisy regulujące zadania straży gminnej w zakresie kontroli ruchu drogowego, zmiany obowiązujących aktów prawnych, podstawowe zasady i definicje, wykonywanie kontroli ruchu wobec kierujących pojazdem⁴²;

ADK.0050.17.2018 z 28 lutego 2018 r., ADK.0050.19.2018 z 7 marca 2018 r., ADK.0050.34.2018 z 9 maja 2018 r., ADK.0050.43.2018 z 25 czerwca 2018 r., ADK.0050.75.2018 z dnia 20 grudnia 2018 r., ADK.0050.81.2018 z dnia 31 grudnia 2018 r., ADK.0050.21.2019 z 11 marca 2019 r., ADK.0050.30.2019 z 1 kwietnia 2019 r., dalej: Regulamin organizacyjny.

³⁸ W dniu 17 lutego.

³⁹ Dalej: Wytyczne.

⁴⁰ Ośmiogodzinne szkolenie nt. „Dokumentowanie czynności służbowych oraz pragmatyka służbowa na miejscu zdarzenia” przeprowadzone w dniu 14 maja 2019 r., w którym uczestniczyli wszyscy strażnicy.

⁴¹ Ośmiogodzinne szkolenie nt. „Kurs oskarżyciela publicznego – prowadzenie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia w strażach gminnych (miejskich)” przeprowadzone w dniu 13 maja 2019 r., w którym uczestniczyło siedmiu z 20 strażników.

⁴² Siedmiogodzinne szkolenie nt. „Okresowe przeszkolenie uzupełniające z zakresu wykonywania kontroli ruchu drogowego przez strażników gminnych (miejskich)” przeprowadzone w dniu 7 i 8 czerwca 2021 r., w którym uczestniczyli wszyscy strażnicy.

ustawowe zadania straży gminnych, realizację uprawnień – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich), ustawowe znamiona wykroczeń, postępowanie mandatowe⁴³. Szkolenia te prowadzili funkcjonariusze Policji, a zakończono je wydaniem zaświadczeń. Wszyscy strażnicy odbyli szkolenie podstawowe (art. 25 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁴⁴).

(akta kontroli tom I str. 541-614, tom II str. 1-60)

Burmistrz wyjaśnił, iż brak szkoleń w 2020 r. spowodowany był ogłoszeniem w marcu stanu epidemicznego w Polsce.

Odnosząc się do nieuczestniczenia wszystkich strażników w szkoleniach, Burmistrz wyjaśnił, iż w szkoleniu pt. „Kurs oskarżyciela publicznego – prowadzenie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia w strażach gminnych (miejskich)”, przeprowadzonym w maju 2019 r., nie brało udziału 13 funkcjonariuszy, ze względu na ograniczenia finansowe. Mimo iż strażnicy nie uczestniczyli w tym szkoleniu, to podczas spotkania na odprawie zapoznano ich z tematyką dotyczącą prawnych aspektów wykonywania niektórych czynności służbowych przez strażników gminnych. Natomiast nieobecność jednego z funkcjonariuszy na szkoleniu pt. „Teoretyczne i prawne aspekty wykonywania czynności służbowych przez strażników gminnych (miejskich)”, przeprowadzonym w czerwcu 2021 r., wynikała z jego niedyspozycji związanej z przebytą wcześniej długotrwałą chorobą.

(akta kontroli tom V str. 393-397)

Wyjaśniając przyczyny faktu, iż w okresie objętym kontrolą, większość form reakcji strażników SM na ujawnione wykroczenie to pouczenia, strażnicy (czterej) wskazali: drobne wykroczenia, zachowanie i status materialny danej osoby, niski stopień szkodliwości popełnianego czynu, popełnienie wykroczenia po raz pierwszy bądź nieświadomie, naprawienie szkody, wyrażenie przez sprawcę skruchy, edukowanie społeczności lokalnej w zakresie praw i obowiązków, w związku z dynamicznym rozwojem Gminy Piaseczno – nowi mieszkańcy, nowe inwestycje drogowe.

Ww. strażnicy, odnosząc się do okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które w ich ocenie nie zasługują na zastosowanie pouczenia, wskazali: wykroczenia o bardzo dużej szkodliwości czynu, parkowanie na miejscu dla niepełnosprawnych, całkowite lekceważenie przepisów prawa, spożywanie alkoholu, wielokrotność popełnianego czynu, negowanie przez sprawcę zarzucanego mu czynu; celowe i zamierzone popełnienia wykroczenia; wulgarne i agresywne zachowanie sprawcy, sprawca był już pouczone lub karany za to samo wykroczenie.

Wszyscy ww. strażnicy stwierdzili, iż nie mają problemów, w toku realizacji codziennych obowiązków, związanych z ujawnianiem wykroczeń.

Na pytanie dotyczące istnienia potrzeby wprowadzenia precyzyjnych wytycznych/procedur regulujących ww. kwestię ww. strażnicy wyjaśnili, iż: nie ma takiej potrzeby, ponieważ w tym zakresie wystarczające są regulacje prawne. Przepisy prawa jednoznacznie stanowią, jaki środek zapobiegawczy może zastosować strażnik (pouczenie, mandat karny). Wprowadzenie tego rodzaju wytycznych/procedur narzucałoby sposób przeprowadzania interwencji i w wielu przypadkach strażnicy zaniechałoby indywidualnej oceny danej sytuacji. Wytyczne/regulacje w tym zakresie mogłyby być, ale mieć charakter ogólny, które mogłyby ukierunkować strażnika do podjęcia właściwej decyzji w zakresie zastosowania pouczenia, czy mandatu, a jednocześnie nie eliminując możliwości indywidualnego podejścia, czy oceny dokonanej przez strażnika.

Odnosząc się do szkoleń związanych z ujawnianiem wykroczeń, strażnicy wyjaśnili, iż: uczestniczyli w szkoleniach dotyczących zmian w przepisach ruchu drogowego, prowadzenia postępowania mandatowego i stosowanie środków z art. 41 k.w., w tym udzielania pouczeń oraz aspektów prawnych pracy strażnika miejskiego.

⁴³ Siedmiogodzinne szkolenie nt. „Teoretyczne i prawne aspekty wykonywania czynności służbowych przez strażników gminnych/miejskich” przeprowadzone w dniu 9 i 10 czerwca 2021 r., w którym uczestniczyło 20 z 21 strażników.

⁴⁴ Dz. U. z 2021 poz. 1763, dalej: ustawa o strażach gminnych.

W wszyscy strażnicy stwierdzili, że dostrzegają potrzebę szkoleń w zakresie nakładania grzywien i stosowania pouczeń, poszerzania oraz utrwalania posiadanej już wiedzy, by znać aktualne przepisy prawa i odpowiednio je stosować.

(akta kontroli tom II str. 61-68)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niewprowadzeniu w Urzędzie regulacji wewnętrznych, dotyczących postępowania strażników wobec sprawców wykroczeń, w tym kryteriów/wytycznych stosowania środków wychowawczych, a także dokumentowania okoliczności uzasadniających ich zastosowanie. Brak uregulowań wewnętrznych określających sposób postępowania i kryteria/wytyczne stosowania środków wychowawczych i nieegzekwowanie od strażników dokumentowania okoliczności uzasadniających taki, a nie inny sposób zakończenia interwencji (wymierzenie grzywny w drodze mandatu lub zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego), w ocenie NIK, jest działaniem nierzetelnym, stwarzającym ryzyko subiektywizmu i niejedności ocen i decyzji strażników, co nie powinno mieć miejsca w stosowaniu prawa. Dodatkowo, niedokumentowanie okoliczności popełnienia czynu, które uzasadniają odstępianie od nałożenia mandatu, uniemożliwia kontrolę działania w tym zakresie, a tym samym, zapobieganie wystąpieniu takiego ryzyka.

(akta kontroli tom I str. 239)

Burmistrz wyjaśnił, iż wprowadzenia tego rodzaju regulacji wewnętrznych nie wymagają przepisy prawa. Przyjęte w SM praktyki, dotyczące dokumentowania czynności postępowania mandatowego lub czynności związanych z wnoszeniem wniosku do sądu, wynikają z aktualnie obowiązujących regulacji prawnych. Sposób postępowania SM wynika z przepisów prawa, a sposób ich przeprowadzania jest każdorazowo przekazywany funkcjonariuszom na kursie podstawowym, który kończy się egzaminem przeprowadzanym przez komisję egzaminacyjną, powoływaną przez właściwego terytorialnie Komendanta Wojewódzkiego Policji lub Komendanta Stołecznego Policji.

(akta kontroli tom I str. 221-223, 237-240)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień, NIK wskazuje, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie regulują kwestii okoliczności i kryteriów, którymi powinni kierować się strażnicy miejscy przy podejmowaniu decyzji o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego lub o nałożeniu mandatu. Dlatego istotne jest, ze względów wymienionych w odniesieniu do stwierdzonej nieprawidłowości, wprowadzenie w tym zakresie regulacji wewnętrznych, co pozwoli na rzetelną ocenę postępowania strażników i podjęcie działań w ramach kontroli zarządczej, zapobiegających dowolności w decyzjach strażników.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą strażnicy SM ujawniali wykroczenia, za które nakładano mandaty karne, ale co do większości sprawców stosowano pouczenia i inne środki oddziaływania wychowawczego. Strażnicy, poza odbytym szkoleniem podstawowym, uczestniczyli w innych szkoleniach w zakresie okoliczności popełnienia czynu lub zachowania sprawcy, które zasługują na zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego lub nałożenia grzywien w formie mandatu karnego (postępowań mandatowych). W SM nie wprowadzono wewnętrznych regulacji, określających zasady postępowania wobec sprawców wykroczeń przy nakładaniu mandatów karnych oraz dokumentowania okoliczności popełnionego czynu wraz z uzasadnieniem, w przypadku odstępiania od postępowania mandatowego i udzielenia pouczenia. Nie wprowadzono też procedur określających organizację obsługi grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.

OBSZAR

2. Egzekwowanie nałożonych grzywien

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, do zadań SM należy prowadzenie spraw związanych z monitoringiem miejskim, tj. bieżąca jego eksploatacja, rozbudowa i obsługa.

Zasady funkcjonowania monitoringu, reguły obserwacji, rejestracji i zapisu informacji oraz sposób zabezpieczania i udostępniania zgromadzonych danych określono w *Regulaminie funkcjonowania monitoringu miejskiego na terenie Miasta i Gminy Piaseczno*⁴⁵.

Zgodnie z Regulaminem, podstawowym celem wykorzystania monitoringu wizyjnego jest zwiększenie bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych, ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej, przeciwdziałanie przypadkom naruszenia spokoju i porządku w miejscach publicznych.

Na 31 grudnia 2021 r. liczba kamer monitoringu miejskiego wynosiła 181 sztuk.

(akta kontroli tom I str. 55, 88, 106, 139-140, 243, 424-429)

W latach 2019-2021 pracownicy monitoringu miejskiego przekazali strażnikom informacje o ogółem 4966⁴⁶ zdarzeniach zarejestrowanych przez monitoring miejski. Strażnicy, w wyniku podjętych interwencji, zastosowali wobec sprawców wykroczeń 34⁴⁷ pouczenia, wystawili 147⁴⁸ mandatów oraz skierowali pięć⁴⁹ wniosków do sądu. W pozostałych 4780⁵⁰ sprawach: nie ustalano sprawcy; osoby oddaliły się lub w wyniku prowadzonych czynności nie udało się ustalić osoby, która popełniła wykroczenie; sprawy przekazano lekarzowi weterynarii (w celu udzielenia pomocy zwierzętom, np. psu), komendzie policji - zgodnie z kompetencją (np. kradzież blokady, zniszczenie mienia), do odpowiednich wydziałów Urzędu, np. do Wydziału Utrzymania Terenów Publicznych (o uprzątnięcie terenu, przycięcie roślinności i konarów drzew, naprawienie urządzeń użyteczności publicznej), lub do Wydziału Infrastruktury i Transportu Drogowego (zniszczenie lub uszkodzenie infrastruktury drogowej).

W latach 2019-2021 w Urzędzie nie prowadzono postępowań w sprawach o wykroczenie na podstawie zgłoszeń przekazanych przez pracowników monitoringu miejskiego.

(akta kontroli tom I str. 248)

W latach 2019-2021 Straż poniosła koszty obsługi i utrzymania monitoringu wizyjnego w wysokości 2248,5 tys. zł, w tym 1394,2 tys. zł⁵¹ - na wynagrodzenia pracowników monitoringu miejskiego (62% wydatków ogółem) i 854,3 tys. zł⁵² - na dzierżawę łączy światłowodowych, konserwację monitoringu miejskiego i energię elektryczną.

(akta kontroli tom I str. 243)

2. Badaniem kontrolnym objęto sposób przeprowadzenia 30 interwencji⁵³, które zakończyły się udzieleniem sprawcom pouczenia⁵⁴ i stwierdzono, iż tylko w jednej sprawie funkcjonariusz SM w notatniku służbowym wskazał przesłanki do odstąpienia od ukarania grzywną oraz uzasadnił zastosowanie pouczenia. W pozostałych 29 sprawach, notatniki służbowe nie zawierały okoliczności uzasadniających odstąpienie od postępowania mandatowego, a jedynie fakt udzielenia pouczenia przez strażnika.

(akta kontroli tom II str. 69-168)

3. W wyniku badania 30 mandatów karnych⁵⁵ stwierdzono, iż prawidłowo określono w nich wysokość grzywny, podano datę wystawienia, a wpisy były czytelne. W 15 formularzach mandatowych ujęto wszystkie elementy wymagane rozporządzeniem w sprawie nakładania

⁴⁵ Wprowadzonym Zarządzeniem Burmistrza Nr ADK.0050.27.2020 z 25 marca 2020 r., dalej: Regulamin.

⁴⁶ W tym 1036 w 2019 r., 940 w 2020 r. i 2990 w 2021 r.

⁴⁷ W tym 12 w 2019 r., 14 w 2020 r. i osiem w 2021 r.

⁴⁸ W tym 31 w 2019 r., 80 w 2020 r. i 36 w 2021 r.

⁴⁹ W tym trzy w 2020 r. i dwa w 2021 r.

⁵⁰ W tym 993 w 2019 r., 843 w 2020 r. i 2944 w 2021 r.

⁵¹ W tym: 384,7 tys. zł w 2019 r., 460,8 tys. zł w 2020 r. i 548,7 tys. zł w 2021 r.

⁵² W tym 228,4 tys. zł w 2019 r., 287,8 tys. zł w 2020 r. i 338,1 tys. zł w 2021 r.

⁵³ Po 10 z 2019 r., 2020 r. i 2021 r.

⁵⁴ W sprawach dotyczących wykroczeń przeciwko zakłócaniu spokoju lub porządku publicznego - art. 51 § 1 k.w. i niezachowaniu ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia - art. 77 k.w. (po dwa przypadki), nieobyczajny wybryk - art. 140 kw. (jeden), zaśmiecaniu miejsc publicznych - art. 145 k.w. (trzy), ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - art. 10 ust. 2a, (dwa), ustawy o odpadach - art. 191 (pięć), ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi - art. 43¹ ust. 1 (sześć) oraz niedostosowaniu się do znaku B36 - art. 92 § 1 k.w. (dziewięć).

⁵⁵ Po 10 z 2019 r., 2020 r. i 2021 r. Doboru próby dokonano według tych samych kryteriów, co badane pouczenia (ta sama kwalifikacja prawna wykroczenia) oraz wykroczenie z ustawy o ochronie zdrowia przed następstwem używania tytoniu (art. 13 ust. 2).

grzywien w drodze mandatu karnego (§ 4 ust. 1 pkt 2). Pozostałe 15 formularzy mandatowych było niekompletnych, tj.: w czterech mandatach⁵⁶ nie określono rodzaju mandatu, w sześciu⁵⁷ - nie określono miejsca popełnienia wykroczenia, w 10⁵⁸ - wskazano niepełną kwalifikację prawną wykroczenia (podano artykuł bez wskazania paragrafu); w dwóch - nie podano kwalifikacji prawnej wykroczenia⁵⁹; w jednym z mandatów⁶⁰ - nie określono rodzaju i charakteru wykroczenia i również w jednym⁶¹ - nie potwierdzono przyjęcia mandatu karnego (brak podpisu osoby ukaranej).

Strażnicy⁶² posiadali upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane i podpisane przez Burmistrza⁶³. Zawierały one elementy określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, jednak żadne z nich nie było opatrzone pieczęcią urzędową (§ 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego).

(akta kontroli tom II str. 169-311)

W latach 2019-2021 SM skierowała ogółem 218⁶⁴ wniosków do sądu, z czego: 202⁶⁵ sprawy zostały zakończono (uznanie winy sprawcy wykroczenia); pięć⁶⁶ umorzono (brak winy); w jednym⁶⁷ odmówiono wszczęcia postępowania, z powodu braku sankcji karnej za czyn zarzucany obwinionemu⁶⁸, a 10⁶⁹ spraw jest w toku.

(akta kontroli tom I str. 252)

4. W Ewidencji wyników działań wykazano, że SM nałożyła: w 2019 r. - 1921 mandatów na kwotę 284 750,0 zł; w 2020 r. - 1552 mandaty na kwotę 263 070,0 zł; w 2021 r. - 2144 mandaty na kwotę 337 720,0 zł. W systemie księgowym Urzędu w 2019 r. zaewidencjonowano 1948 mandatów na kwotę 289 050,0 tys. zł, w 2020 r. zaewidencjonowano 1567 mandatów na kwotę 266 720,0 zł, a w 2021 r. - 2139 mandatów na kwotę 336 370,0 zł. Kwota niezapłaconych mandatów, na dzień 31 grudnia w poszczególnych latach, wyniosła:

- w 2019 r. - 100,7 tys. zł, z czego egzekucją objęto kwotę 8,5 tys. zł, a nie objęto kwoty 92,2 tys. zł,
- w 2020 r. - 103,3 tys. zł, z czego egzekucją objęto kwotę 5,7 tys. zł, a nie objęto kwoty 97,6 tys. zł,
- w 2021 r. - 120,1 tys. zł, w całości nie objęte egzekucją.

(akta kontroli tom I str. 264-317)

W sprawie nieobjęcia egzekucją ww. kwoty z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w 2021 r., Burmistrz wyjaśnił, iż od 20 marca 2020 r. do odwołania, ogłoszono stan epidemii SARS-CoV-2, która spowodowała nieobecności pracowników z powodu choroby i braki kadrowe, co spowodowało opóźnienia w windykacji należności. Od marca 2022 r. przekierowano do pomocy do prowadzenia windykacji jeszcze jednego pracownika, w celu nadrobienia zaległości w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych powstałych w czasie epidemii. Do 13 maja 2022 r. wystawiono 475 tytułów wykonawczych z tytułu

⁵⁶ Da 0485851 z 06.08.2019 r., Dc 1106384 z 15.07.2021 r., Dc 1090782 z 10.05.2021 r., Dc 1090663 z 26.03.2021 r.

⁵⁷ Da 0485662 z 25.06.2019 r., Da 0485851 z 06.08.2019 r., De 0013927 z 13.07.2020 r., De 0013216 z 19.02.2020 r., De 0013120 z 25.09.2020 r., De 0014310 z 09.10.2020 r.

⁵⁸ Da 0485662 z 25.06.2019 r., Da 0485851 z 06.08.2019 r., De 0012784 z 12.11.2019 r., De 0013927 z 13.07.2020 r., De 0013216 z 19.02.2020 r., De 0013990 z 27.07.2020 r., Dc 1106384 z 15.07.2021 r., Dc 1090663 z 26.03.2021 r., Dc 1090299 z 01.07.2021 r., Dc 1090947 z 18.05.2021 r.

⁵⁹ De 0013120 z 25.09.2020 r. i Dc 1107038 z 03.11.2021 r.

⁶⁰ Dc 0005933 z 11.02.2019 r.

⁶¹ Da 0485851 z 06.08.2019 r., zapłacony przez osobę ukaraną w dniu 12.08.2019 r.

⁶² Którzy nałożyli mandaty karne objęte badaniem.

⁶³ Lub I Zastępcą Burmistrza z jego upoważnienia.

⁶⁴ W tym 102 w 2019 r., 42 w 2020 r. i 74 w 2021 r.

⁶⁵ W tym 99 w 2019 r., 41 w 2020 r. i 62 w 2021 r.

⁶⁶ W tym trzy w 2019 r. i po jednej z roku 2020 i 2021.

⁶⁷ Z 2021 r.

⁶⁸ Mandat wystawiony w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie (obowiązek posiadania umów i rachunków za wywóz nieczystości płynnych, do wglądu dla organu kontrolującego).

⁶⁹ Z 2019 r.

grzywnien nałożonych w drodze mandatu karnego nałożonych w 2021 r., na łączną kwotę 96 866,00 zł.

(akta kontroli tom V str. 502-506, 531-535)

Na koniec 2019 r. i 2020 r., w Ewidencji wyników działań straży wykazano mniej mandatów, niż zaewidencjonowano w systemie księgowym, tj. odpowiednio o 27 i 15, a różnice w kwotach pomiędzy ww. ewidencją i systemem księgowym, wyniosły odpowiednio 4300 zł i 3650 zł. W 2021 r. w ww. Ewidencji ujęto pięć mandatów więcej, niż w systemie księgowym, a różnica w kwocie mandatów pomiędzy ww. ewidencją a systemem księgowym wyniosła 1350 zł.

(akta kontroli tom I str. 264-317)

Burmistrz wyjaśnił, iż różnice te wynikały z błędów w raportach miesięcznych funkcjonariuszy, na podstawie których sporządzana jest Ewidencja wyników działań straży. W 2019 r. pięciu mandatów na kwotę 1000 zł funkcjonariusz nie uwzględnił w raporcie miesięcznym oraz ujęto błędne kwoty mandatów. Nastąpił również błąd w podliczeniach i nie uwzględniono trzech raportów miesięcznych, w których strażnicy wykazali łącznie 24 mandaty w kwocie 3300 zł. W jednym z raportów funkcjonariusz błędnie podliczył liczbę mandatów i wykazał o dwa więcej. W związku z powyższym, liczba mandatów zamieszczona w Ewidencji wyników działań straży na 2019 r. powinna zostać pomniejszona o dwie sztuki i wynieść 1919. Biorąc pod uwagę powyższy błąd, różnica dotycząca liczby mandatów w 2019 r. wynosi 29. W 2020 r. różnice wynikały z błędów w podliczeniu raportu oraz w zapisie kwot mandatów na łączną kwotę 750 zł, a w przypadku 15 mandatów, na łączną kwotę 2900 zł, funkcjonariusze nie uwzględnili ich w raportach. Niezależnie od powyższego, wszystkie mandaty nałożone w 2019 r. i 2020 r. zostały wprowadzone do księgowego systemu OTAGO w module WPBUD, ponieważ rejestrowane są na podstawie bloczków mandatowych (odcinków E formularza) przekazywanych przez strażników miejskich. W 2021 r. w systemie księgowym OTAGO, w module WPBUD, zaewidencjonowano o pięć mniej mandatów, na łączną kwotę 1250 zł, niż zostało nałożonych i wykazanych w rocznym sprawozdaniu dla Komendy Stołecznej Policji w Warszawie oraz dokonano w systemie księgowym korekty kwoty mandatu nr DC1091032 o 50 zł, tj. z 200 zł na 250 zł. Dodatkowo w raportach miesięcznych strażników miejskich nastąpił błąd w podliczeniu kwot, w związku z powyższym kwota zamieszczona w ewidencji wyników działań straży powinna zostać pomniejszona o 50 zł i powinna wynieść 337 670 zł, czyli różnica pomiędzy ww. ewidencją a system księgowym wynosi 1300 zł.

(akta kontroli tom I str. 291-354)

5. W okresie objętym kontrolą, do ewidencjonowania mandatów oraz ich egzekucji wykorzystywano Zintegrowany System Informatyczny Wspomagania Zarządzania Miastem i Gminą OTAGO, który składał się z połączonych ze sobą modułów: Obsługa finansowo-księgową jednostki budżetowej – FKJB i Obsługa Wpływów Budżetowych - WPBUD. Po zaewidencjonowaniu mandatu w module WPBUD, tworzą się automatycznie analityczne karty kontowe dla danego kontrahenta, na których ewidencjonowany jest przypis i odpis należności z tytułu mandatów, umorzenia należności, wpłata należności, koszty upomnienia oraz cała egzekucja zaległych należności. Wszystkie dane zawarte w module WPBUD są syntetycznie, raz na kwartał, wprowadzane do modułu FKJB na odpowiednie konta, zgodnie z klasyfikacją budżetową. W module WPBUD wystawiane są upomnienia i tytuły wykonawcze.

(akta kontroli tom I str. 242-243, tom V str. 543)

W Zakładowym Planie Kont⁷⁰ m.in. wskazano, iż konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” służy do ewidencjonowania należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych, na którym ujmuje się na stronie Wn konta ustalone należności i zwroty nadpłat, a po stronie Ma, wpłaty należności oraz odpisy (zmniejszenia) należności. Konto 760 „Pozostałe przychody operacyjne” służy do ewidencji przychodów niezwiązanych

⁷⁰ Wprowadzony Zarządzeniem Nr KB.0050.02.2018 Burmistrza z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia planu kont dla Urzędu Miasta i Gminy jako jednostki budżetowej, zmieniony zarządzeniem nr KB.0050.107.2018 Burmistrza z dnia 31 grudnia 2018 r., dalej: Zakładowy Plan Kont.

bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, w tym wszelkie inne przychody niepodlegające ewidencji na kontaktach: 720⁷¹, 750⁷².

W Zakładowym Planie Kont nie określono zasad ewidencjonowania należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych.

(akta kontroli tom II str. 312-354)

Analiza konta 221 za okres od 1 stycznia do 31 marca z każdego roku objętego kontrolą wykazała, iż należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, dotyczące miesiąca stycznia, lutego i marca, księgowano na koniec I kwartału. Na koncie 221 przypisano wszystkie należności z tego tytułu, w tym wyłącznie te należności z tytułu kosztów upomnień, które zapłacono w wysokości: 649,60 zł - w 2019 r., 602,62 zł - w 2020 r. i 556,80 zł - w 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 518-579, tom V str. 504-505)

Burmistrza wyjaśnił, iż częstotliwość księgowania należności raz na kwartał wynikała z obowiązków sprawozdawczych wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 11 stycznia 2022 r. i poprzednich⁷³.

Odnośnie do przekazania informacji o wysokości wszystkich naliczonych kosztów upomnień, wysłanych w związku z nieuregulowaniem należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego za lata 2019-2021, Burmistrz wyjaśnił, iż podanie szacunkowej kwoty na podstawie liczby upomnień obarczone byłoby dużym błędem, z powodu wielu zmiennych, m.in. takich jak: upomnienia bez doręczenia, wysyłane ponownie na inny adres dłużnika, zmiany wysokości kosztów upomnienia w 2021 r. z kwoty 11,6 zł na 16,0 zł. Przedstawienie rzetelnych danych wymagałoby przeanalizowania wszystkich wystawionych upomnień w latach 2019-2021, tj. 2106 upomnień.

(akta kontroli tom V str. 502-530)

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, w systemie księgowym OTAGO.WPBIUD mandaty rejestrował pracownik administracyjny SM, na podstawie bloczków mandatowych (odcinków E formularza), przekazywanych przez strażników miejskich, bez zbędnej zwłoki, nie później niż siedem dni od dnia zdania mandatu przez strażnika. Druki mandatu strażnicy SM przekazywali na bieżąco, a od 17 lutego 2020 r., zgodnie z wytycznymi Komendanta, wykorzystany druk mandatowy funkcjonariusz SM rozlicza u wyznaczonego pracownika SM bez zbędnej zwłoki, nie później niż trzy dni od dnia nałożenia grzywny.

Analiza 30 mandatów karnych⁷⁴, pod kątem terminowości ewidencjonowania ich w księgowym systemie OTAGO w module WPBUD wykazała, iż: 18 mandatów ujęto w terminie od jednego do 10 dni, dziewięć - od 14 do 26 dni, a jeden - po 59 dniach od daty nałożenia mandatu. Pozostałe dwa mandaty zarejestrowano w tym samym dniu, w którym je nałożono.

(akta kontroli tom I str. 241-243, 395, tom V str. 459-466)

Burmistrz wyjaśnił, iż powodem zaewidencjonowania dziesięciu mandatów w terminie powyżej 10 dni, w tym jednego po 59 dniach od nałożenia mandatów, były sytuacje związane ze zwolnieniami lekarskimi, urlopami lub dniami wolnymi wynikającymi z grafiku strażników oraz nieobecności (zwolnienia lub urlop wypoczynkowy) pracownika administracyjnego rejestrującego mandaty. Opóźnienia wynikały też z omyłkowego pominięcia blankietu w bloczku mandatowym przy zdawaniu przez funkcjonariuszy (np. sklezione kartki, ostatni mandat do zdania), co skutkowało nierozliczeniem się w określonym

⁷¹ Konto „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” służy do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych związanych bezpośrednio z podstawową działalnością jednostki, w szczególności dochodów, do których zalicza się podatki, składki, opłaty, inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek, należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych.

⁷² Konto „Przychody finansowe” służy do ewidencji przychodów z tytułu operacji finansowych, a w szczególności m.in. przychody ze sprzedaży papierów wartościowych, przychody z udziałów i akcji, dywidendy oraz odsetki od udzielonych pożyczek.

⁷³ Dz. U. z 2022 poz. 144. Obowiązuje od 22 stycznia 2022 r., do 21 stycznia 2022 r. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U z 2018 poz. 109), dalej: rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

⁷⁴ Badaniem objęto te same mandaty, o których mowa w pkt 3 obszaru drugiego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

terminie. Dodatkowo w okresie pandemii Covid 19 od 2020 r. skład pracowników był często bardzo ograniczony. Występowały przypadki, w których na jednej zmianie był jeden lub dwa patrole, które nie zjeżdżały w trakcie zmiany do siedziby straży miejskiej przez konieczność realizacji zadań na terenie całej Gminy Piaseczno. Sytuacja ta znacznie utrudniała terminowe rozliczenia funkcjonariuszy. Komendant SM przeprowadził w tym zakresie rozmowy dyscyplinujące z wszystkimi pracownikami straży miejskiej.

(akta kontroli V str. 467-472)

Według stanu na 31 grudnia poszczególnych lat, zapłacone należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego wynosiły: 224,2 tys. zł - w 2019 r., 204,8 tys. zł - w 2020 r. i 266,5 tys. zł - w 2021 r., natomiast zaległości z tego tytułu: 238,9 tys. zł - w 2019 r., 232,3 tys. zł - w 2020 r. i 287,7 tys. zł - w 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 355-358)

6. W okresie objętym kontrolą, Urząd wystawił łącznie 2410 upomnień dotyczących należności pieniężnych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM, w tym: 669 - w 2019 r., 769 - w 2020 r., 668 - w 2021 r. i 304 - w 2022 r. (do dnia 10 maja).

W ww. okresie Urząd wystawił łącznie 1789 tytułów wykonawczych dotyczących należności pieniężnych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM, w tym: 407 - w 2019 r., 356 - w 2020 r., 288 - w 2021 r. i 738 - w 2022 r. (do dnia 10 maja).

W latach 2019-2021 Urząd przekazywał upomnienia i tytuły wykonawcze za pośrednictwem poczty, następnego dnia po ich wystawieniu. Od 1 stycznia 2022 r. tytuły wykonawcze przesyłano poprzez aplikację eTW, w dniu ich wystawienia. W Urzędzie nie wprowadzono uregulowań dotyczących częstotliwości wystawiania i wysyłania upomnień i tytułów wykonawczych i jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, ww. dokumenty przekazywano na bieżąco.

(akta kontroli tom str. III str. 332-333, tom V str. 474-494)

Przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, Urząd nie podejmował działań informacyjnych wobec zobowiązanego zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku (art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

(akta kontroli tom III str. 1-4, tom V str. 467, 472)

Burmistrz wyjaśnił, iż Urząd podejmował działania informacyjne tylko wobec dłużników, którym zwracano nadpłaty z tytułu innych należności gminy. Wówczas dłużnik był informowany o zadłużeniu. Za zgodą dłużnika nadpłata była pomniejszana o zadłużenie z tytułu mandatu karnego. Wobec pozostałych dłużników Urząd nie podejmował działań informacyjnych, zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązku. W przypadku dłużników zalegających z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, Urząd nie ma możliwości prowadzenia działań informacyjnych. Są to należności występujące jednorazowo. Kontakt z ukaranym mandatem karnym ma jedynie strażnik miejski w momencie przekazania blankietu mandatu. Ukarani nie przekazują strażnikowi dodatkowych informacji takich jak telefon, czy e-mail.

(akta kontroli tom V str. 467-473)

Badaniem objęto 50 grzywien⁷⁵ (na łączną kwotę 19 800 zł) nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM i w wyniku analizy dokumentacji ustalono, że:

- od terminu płatności mandatu do dnia wystawienia upomnienia upłynęło: od 40 do 73 dni dla mandatów nałożonych w 2019 r., od 71 do 116 dni - w 2020 r. i od 58 do 158 dni - w 2021 r.;
- w przypadku 48 niezapłaconych terminowo grzywien w wysokości od 200 zł do 500 zł⁷⁶, na łączną kwotę 19,6 tys. zł, Urząd nie wystawił upomnień niezwłocznie (wystawiono je po upływie 30 dni od terminu płatności mandatu), w tym jedno upomnienie w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 11 kwietnia 2022 r.;

⁷⁵ W tym 20 grzywien nałożonych w styczniu 2019 r. i po 15 nałożonych w 2020 r. i od marca 2021 r.

⁷⁶ Pozostałe dwie grzywiny po 100 zł - upomnienia wystawiono odpowiednio 45 i 68 dni od terminu płatności mandatu.

- od terminu odbioru upomnienia do dnia wystawienia tytułu wykonawczego upłynęło: od 151 do 418 dni dla mandatów nałożonych w 2019 r., od 15 do 723 dni - w 2020 r. i od 29 do 257 dni - w 2021 r.;
- 40 z 42 tytułów wykonawczych dotyczących 42 mandatów na łączną kwotę 16,9 tys. zł, Urząd wystawił z opóźnieniem, tj. od 127 do 723 dni od daty odbioru upomnienia, w tym 17 tytułów wykonawczych wystawiono w trakcie kontroli NIK, tj. w dniach 8, 10, 11, 16, 21, 31 marca 2022 r. i 20 kwietnia 2022 r. Pozostałe dwa tytuły wykonawcze wystawiono 15⁷⁷ i 29⁷⁸ dnia od terminu odbioru upomnienia;
- w przypadku mandatu⁷⁹ w kwocie 500 zł nałożonego w 2020 r., Urząd nie przekazał tytułu wykonawczego⁸⁰ do właściwego Urzędu Skarbowego. W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 20 kwietnia 2022 r. Urząd anulował ww. tytuł wykonawczy i wystawił go ponownie (ww. 723 dni od daty odbioru upomnienia) i przekazał do właściwego urzędu skarbowego;

(akta kontroli tom III str. 1-326)

Burmistrz wyjaśnił, iż ww. tytuł wykonawczy został wystawiony w systemie WPBUD, ale przez pomyłkę pracownika nie został wystany do urzędu skarbowego za pośrednictwem poczty. Obecnie tytuły wykonawcze są wysyłane elektronicznie, co wyklucza powstanie ponownie takiego błędu;

(akta kontroli tom V str. 469, 473)

- dla mandatu⁸¹ w kwocie 500 zł nałożonego w 2020 r., Urząd od dnia 17 listopada 2020 r. (data odbioru upomnienia) do 30 marca 2022 r., tj. przez 498 dni, nie wystawił tytułu wykonawczego i nie podejmował innych czynności zmierzających do wyegzekwowania należności. Dłużnik zmarł w dniu 4 grudnia 2021 r.

(akta kontroli tom III str. 2, 150-161)

Burmistrz wyjaśnił, iż mandat oraz upomnienie do ww. mandatu zostało wystawione w trakcie trwania epidemii, związanej z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. W związku z trwającą pandemią nastąpiły opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, z powodu nawarstwienia się prac.

(akta kontroli tom V str. 469, 473-474)

- w sprawie grzywny w kwocie 500 zł nałożonej 17 marca 2021 r.⁸², Urząd 18 czerwca 2021 r. wystawił upomnienie⁸³ (doręczenie zastępcze w dniu 15 lipca 2021 r.) a następnie 16 marca 2022 r. (w trakcie kontroli NIK), tj. po 244 dniach od daty doręczenia zastępczego - tytuł wykonawczy⁸⁴ wobec dłużnika, który zmarł 3 kwietnia 2021 r.

W dwóch ww. sprawach (zgon dłużników) w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 1 kwietnia 2022 r., Urząd umorzył należności.

(akta kontroli tom III str. 3, 160, 216-230)

Burmistrz wyjaśnił, iż powodem wystawienia upomnienia i tytułu wykonawczego na osobę zmarłą był brak informacji w systemie OTAGO.WPBUD, że kontrahent zmarł na innym terenie niż Piaseczno, ponieważ system ten nie jest zintegrowany z państwową bazą danych ewidencji ludności, prowadzoną przez Wydział Spraw Obywatelskich Urzędu. Informacje takie Urząd uzyskuje dopiero po wystawieniu tytułu wykonawczego i skierowaniu go do właściwego urzędu skarbowego. W dniu 24 marca 2022 r. wpłynęła do Urzędu informacja z urzędu skarbowego o zgonie osoby obciążonej mandatem karnym;

(akta kontroli tom III str. 226, tom V str. 600-601)

⁷⁷ Dotyczy mandatu DE0013571 nałożonego w 2020 r. na 500 zł.

⁷⁸ Wystawiony w trakcie kontroli NIK, tj. 10 maja 2022 r. Dotyczy mandatu DE1106647 nałożonego w 2021 r. na 500 zł.

⁷⁹ DE0013142.

⁸⁰ Nr KB.3326/000133/21 z 6 maja 2021 r.

⁸¹ DE0013675.

⁸² Mandat DC1090317.

⁸³ Nr 000337/21.

⁸⁴ Nr KB.3326/000329/22.

- w przypadku pozostałych pięciu mandatów (czterech nałożonych w 2019 r. i jednego w 2021 r.) Urząd nie wystawił tytułów wykonawczych, ponieważ zobowiązani (po upomnieniu) zapłacili należności (łącznie 1400 zł) wraz z kosztami upomnienia (58 zł);
- tytuły wykonawcze podpisywały osoby upoważnione przez Burmistrza, tj. Skarbnik Gminy⁸⁵ lub Naczelnik Wydziału Księgowości Budżetowej⁸⁶. Upomnienia, poza jednym⁸⁷, podpisywała Naczelnik, pomimo iż Burmistrz udzielił jej upoważnienia do działania w jego imieniu dopiero w dniu 4 marca 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 1-331)

Funkcjonujący w Urzędzie system księgowy OTAGO moduł WPBUD umożliwiał sporządzenie raportów *Zestawienie dłużników/zaległości nie objęte upomnieniami* oraz *Zestawienie dłużników/zaległości nie objęte tytułami wykonawczymi*.

Analiza trzech raportów dotyczących upomnień⁸⁸ wykazała, że wg stanu na dzień 7 marca 2022 r.⁸⁹ nie wystawiono upomnień na 14 zaległości dotyczących grzywien w łącznej kwocie 3,2 tys. zł. Spośród 14 ww. zaległości: w ośmiu przypadkach na łączną kwotę 1,9 tys. zł⁹⁰ Urząd wystawił tytuły wykonawcze; w jednym przypadku⁹¹ - dłużnik zmarł 6 października 2021 r. (Urząd, w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 9 maja 2022 r. umorzył należność), a w drugim⁹² - dłużnik z własnej inicjatywy zapłacił należność 18 marca 2022 r. W przypadku pozostałych czterech zaległości, na łączną kwotę 1100 zł⁹³, Urząd wystawił upomnienia w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 6 i 9 maja 2022 r.

(akta kontroli tom III str. 334-341, 339-427, 603-633)

Odnosząc się do niewystawienia niezwłocznie czterech upomnień Burmistrz wyjaśnił, iż wynikało to z powodu zbyt dużego obciążenia pracownika dokonującego egzekucji mandatów karnych nałożonych przez SM. Pracownik zajmujący się windykacją grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych wykonuje również inne obowiązki z zakresu księgowości, tj. księgowanie wpłat z tytułu mandatów karnych, księgowanie wydatków budżetowych oraz w czasie nieobecności kasjera pełni zastępstwo w kasie urzędu. Windykacją zajmuje się po wykonaniu pilnych terminowych czynności ze swojego zakresu obowiązków. Pracownik pełniący obowiązki został pouczony, aby bez zbędnej zwłoki weryfikował karty kontowe dłużników. Burmistrz dodał, iż na przełomie 2021 r. i 2022 r. wystąpiły trudności kadrowe w Wydziale Księgowości Budżetowej.

(akta kontroli tom V str. 536-541)

Z trzech *Zestawień dłużników/zaległości nieobjętych tytułami wykonawczymi*⁹⁴ wynika, że wg stanu na dzień 7 marca 2022 r.⁹⁵ nie wystawiono tytułów wykonawczych na 265 zaległości dotyczących grzywien w łącznej kwocie 47 920 zł, z tego:

- dwie należności, na łączną kwotę 400 zł⁹⁶, uległy przedawnieniu (nie wystawiono upomnień), a Urząd nie odpisał tych należności z ksiąg rachunkowych;
- pięć zaległości na łączną kwotę 1100 zł (wystawiono upomnienia) - dłużnicy zmarli w dniu 4 grudnia 2021 r.⁹⁷, 13 maja 2021 r.⁹⁸, 6 grudnia 2021 r.⁹⁹, 22 grudnia

⁸⁵ Na podstawie upoważnienia nr ADK.0052.69.2022 z dnia 4 marca 2022 r.

⁸⁶ Na podstawie upoważnień z dnia 17 stycznia 2008 r. i 4 marca 2022 r. (nr ADK.0052.70.2022), dalej: Naczelnik.

⁸⁷ Podpisany przez Skarbnika (upoważnienie Burmistrza nr ADK.0052.69.2022 z dnia 4 marca 2022 r.).

⁸⁸ Za okres od 1 stycznia do 31 grudnia odpowiednio roku: 2019, 2020. i 2021.

⁸⁹ Wygenerowanych 2 maja 2022 r.

⁹⁰ W tym jedna należność z 2019 r. na 500 zł, siedem z 2020 r. na 1400 zł (pięć po 100 zł i po jednej na 400 zł i 500 zł).

⁹¹ Dotyczy mandatu nr DC1106495 z 22 września 2021 r. na 100 zł.

⁹² Z lutego 2021 r. na kwotę 100 zł.

⁹³ W tym dwie zaległości z 2020 r. (300 zł i 500 zł) i dwie z 2021 r. (200 zł i 100 zł).

⁹⁴ Za okres od 1 stycznia do 31 grudnia odpowiednio roku: 2019, 2020 i 2021.

⁹⁵ Wygenerowanych 2 maja 2022 r.

⁹⁶ DC0005981 z 4 lutego 2019 r. na 200 zł i nr DC0005885 z 1 marca 2019 r. na 200 zł.

⁹⁷ DE0013675 z 2020 r. na 500 zł.

⁹⁸ DE0013253 z 16 sierpnia 2020 r. na 100 zł.

⁹⁹ DE0013980 z 22 sierpnia 2020 r. na 100 zł.

2020 r.¹⁰⁰, 20 kwietnia 2022¹⁰¹. W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 1 i 26 kwietnia i 9 maja 2022 r., Urząd umorzył należności;

- 41 zaległości na łączną kwotę 5650 zł¹⁰² - dłużnicy zapłacili (po upomnieniu) w okresie 16-31 marca i 4-25 kwietnia 2022 r. (w trakcie kontroli NIK);
- dla 79 zaległości na łączną kwotę 20 650 zł¹⁰³ Urząd wystawił tytuły wykonawcze w trakcie kontroli NIK, tj. 10 marca 2022 r. i 2, 4, 9, 10, 11, 12, 13 i 19 maja 2022 r.;
- na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK, tj. na 27 maja 2022 r., Urząd nie objął tytułami wykonawczymi 41 zaległości na łączną kwotę 10 550 zł¹⁰⁴;
- pozostałe 97 zaległości wynikało z mandatów do 100 zł, nałożonych po 20 lutym 2021 r., na łączną kwotę 9570 zł i dotyczyło grzywien nieprzekraczających dziesięciokrotności kosztów upomnienia¹⁰⁵, co zgodnie z art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uprawniało wierzyciela do niewystawiania tytułu wykonawczego¹⁰⁶.

(akta kontroli tom III str. 342-398, 428-602,
tom IV str. 1-526, tom V str. 545-575)

7. W związku z upływem trzyletniego terminu przedawnienia grzywien nałożonych w drodze mandatu, Urząd dokonał wyśięgowania:

- w 2019 r.¹⁰⁷ – trzech mandatów nałożonych w 2016 r. na kwotę 300 zł,
- w 2020 r.¹⁰⁸ – 287 mandatów na kwotę 43 793,60 zł (w tym 206 nałożonych w 2016 r. na kwotę 31 993,60 zł i 81 mandatów nałożonych w 2017 r. na kwotę 11 800,00 zł),
- w 2021 r.¹⁰⁹ – 79 mandatów nałożonych w 2017 r. na kwotę 8 090,00 zł,
- w 2022 r.¹¹⁰ – 43 mandatów nałożonych w 2017 r. na kwotę 11 260,00 zł.

W 2022 r. (do 20 maja) nie dokonano wyśięgowania przedawnionych należności z tytułu nałożonych w 2018 r. grzywien w drodze mandatu karnego (133 mandatów na kwotę 24 947,20 zł).

(akta kontroli tom I str. 359-385)

8. W latach 2019-2020 łączna kwota kosztów egzekucyjnych¹¹¹, którymi obciążono gminę w związku z umorzeniem egzekucji grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, wyniosła 217,10 zł¹¹² (wskaźnik kwoty kosztów przypadających na jeden tytuł wykonawczy¹¹³ wyniósł 27,1), z tego: w 2019 r. - 55,40 zł (wskaźnik 27,7), w 2020 r. - 30,20 zł (30,2) i w 2021 r. - 131,50 zł (26,3).

(akta kontroli tom I str. 386, tom IV str. 585-626)

Urząd otrzymał osiem zawiadomień z organów egzekucyjnych o wysokości kosztów egzekucyjnych, obejmujących po jednym tytule wykonawczym¹¹⁴, w tym:

- pięć zawiadomień dotyczących kosztów egzekucyjnych na kwotę 97,1 zł (wskaźnik 19,4) powstałych w oparciu o przepisy obowiązujące przed nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, tj. w okresie od 2019 r. do 19 lutego 2021 r.,

¹⁰⁰ DE0014479 z 9 października 2020 r. na 300 zł

¹⁰¹ Dotyczy mandatu nr DC1106448 z 26 września 2021 r. na 100 zł.

¹⁰² W tym jedna należność z 2019 r. na kwotę 100 zł, jedna z 2020 r. na 50 zł i 39 z 2021 r. na 5500 zł.

¹⁰³ W tym cztery zaległości z 2019 r. na 1300 zł, 11 z 2020 r. na 1900 zł i 64 z 2021 r. na 17 450 zł.

¹⁰⁴ W tym dwie zaległości z 2019 r. na 300 zł, 14 z 2020 r. na 2150 zł i 25 z 2021 r. na 8100 zł.

¹⁰⁵ Tj. 116 zł do 12 października 2021 r. i 160 zł od 13 października 2021 r.

¹⁰⁶ Chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy (zmiana od 20 lutego 2021 r.).

¹⁰⁷ W dniach 30 czerwca i 30 września.

¹⁰⁸ W dniach: 31 marca, 30 czerwca, 30 września, 31 grudnia.

¹⁰⁹ W dniu 31 grudnia.

¹¹⁰ W dniu 31 marca.

¹¹¹ Dział 750, rozdział 75023, par. 4430.

¹¹² Dotycząca ośmiu tytułów wykonawczych.

¹¹³ Dalej: wskaźnik.

¹¹⁴ Łącznie osiem, w tym dwa wyszczególnione w zawiadomieniach w 2019 r., jeden w 2020 r. i pięć w 2021 r.

- trzy dotyczących kosztów egzekucyjnych na kwotę 120,00 zł (wskaźnik 40), powstałych w oparciu o przepisy ww. ustawy, w brzmieniu obowiązującym po 20 lutego 2021 r.

(akta kontroli tom IV str. 585-626)

9. W Urzędzie nie wprowadzono procedury postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji grzywien nałożonych przez SM w drodze mandatu karnego.

Burmistrz wyjaśnił, że nie ma przepisów prawa obligujących do ich wprowadzenia.

Odnosnie do zamiany grzywny na prace społecznie użyteczne Burmistrz wyjaśnił, iż nie było takich przypadków. W toku postępowania egzekucyjnego umorzonych spraw, wyczerpano wszystkie możliwe sposoby skutecznej egzekucji. Z otrzymanych informacji od organów egzekucyjnych wynikało, że zostały wykorzystane wszystkie możliwe sposoby ściągnięcia należności. Ww. informację od organów egzekucyjnych, w dużej części przypadków Urząd otrzymywał pod koniec okresu egzekucji. W związku z powyższym utrudniało to podjęcie postępowania zamiany kary grzywny na prace społecznie użyteczne.

(akta kontroli tom I str. 244, tom V str. 450-452)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Strażnicy SM nie odnotowali w notatnikach służbowych (w 29 spośród 30 objętych badaniem) przyczyn odstąpienia od ukarania grzywną w formie mandatu karnego ani okoliczności, które uzasadniały zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie, jakimi kryteriami kierował się funkcjonariusz podejmujący decyzję o zastosowaniu pouczenia i czy były one obiektywne. W Urzędzie nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących postępowania strażników wobec sprawców wykroczeń, w tym kryteriów stosowania środków wychowawczych, a także dokumentowania okoliczności uzasadniających ich zastosowanie. Brak uregulowań wewnętrznych, wskazujących sposób postępowania i kryteria stosowania środków wychowawczych oraz niedokumentowanie okoliczności uzasadniających taki, a nie inny sposób zakończenia interwencji (mandat lub środek wychowawczy), w ocenie NIK, jest działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom II str. 69-168)

Burmistrz wyjaśnił, iż zgodnie z § 4 pkt. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich)¹¹⁵, strażnik zobowiązany jest do odnotowania w notatniku służbowym czasu, miejsca, podstawy faktycznej legitymowania oraz innych istotnych informacji w tym sposobu zakończenia tej czynności. Obowiązujące przepisy nie nakazują wprost odnotowania w notatniku służbowym uzasadnienia dotyczącego okoliczności oraz przyczyny odstąpienia od ukarania mandatem karnym i dotychczas nie było stosowane.

(akta kontroli tom V str. 393-395)

W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, że niedokumentowanie okoliczności uzasadniających taki, a nie inny sposób zakończenia interwencji (mandat lub środek wychowawczy), uniemożliwia ocenę prawidłowości postępowania strażników, pod kątem obiektywizmu i zasadności zastosowania danego środka, tym samym powoduje nieprzejrzystość tego postępowania, a dodatkowo stwarza ryzyko dowolności w działaniu, co należy ocenić jako nierzetelność.

2. Spośród objętych badaniem 30 mandatów karnych wystawionych przez strażników w latach 2019-2021, w 15 nie uwzględniono wszystkich wymaganych elementów, tj.: w czterech¹¹⁶ nie określono rodzaju mandatu, w sześciu¹¹⁷ - nie określono miejsca

¹¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 2484.

¹¹⁶ DA0485851 z 06.08.2019 r., DC1106384 z 15.07.2021 r., DC1090782 z 10.05.2021 r., DC1090663 z 26.03.2021 r.

¹¹⁷ DA0485662 z 25.06.2019 r., DA0485851 z 06.08.2019 r., DE0013927 z 13.07.2020 r., DE0013216 z 19.02.2020 r., DE0013120 z 25.09.2020 r., DE0014310 z 09.10.2020 r.

popelnienia wykroczenia, w 10¹¹⁸ - wskazana kwalifikacja wykroczenia była niekompletna (podano artykuł bez wskazania paragrafu), w dwóch¹¹⁹ - nie podano kwalifikacji prawnej wykroczenia, w jednym¹²⁰ - nie określono rodzaju i charakteru wykroczenia i w jednym¹²¹ brakowało podpisu osoby ukaranej, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 1 pkt 2 lit. b i c i ust. 2 rozporządzenia w sprawie nakładania grzywn w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli tom II str. 169-297)

Burmistrz wyjaśnił, iż wynikało to z faktu, że mandaty karne przez funkcjonariuszy nakładane są w różnych, często niebezpiecznych sytuacjach. Popelnienie błędów często wynika również z niedopatrzenia i wzrasta pod wpływem czynników stresogennych, jakim poddani są funkcjonariusze podczas wykonywania swoich obowiązków. W niektórych przypadkach błędy te wynikają z faktu, że bloczki mandatowe słabo kopiują zapisane informacje. W przypadku mandatu, gdzie ujawniono brak podpisu osoby ukaranej, prawdopodobnie złożony podpis nie skopiował się prawidłowo na wszystkie blankiety i funkcjonariusz tego nie zauważył. Mandat ten został opłacony przez osobę ukaraną. Strażnicy, u których zostały wykazane błędy, zostali zdyscyplinowani ustnie przez Komendanta i zobowiązani do rzetelnego i uważnego wypełniania mandatów karnych.

(akta kontroli tom V str. 393-397)

3. Burmistrz¹²² wydał strażnikom SM upoważnienia do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego¹²³, bez opatrzenia ich pieczęcią urzędową, co stanowiło naruszenie § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego.

(akta kontroli tom II str. 298-311)

Burmistrz wyjaśnił, iż wynikało to z niedopatrzenia wielu osób, które w trakcie tworzenia dokumentu nie zwróciły uwagi na brak pieczęci.

(akta kontroli tom V str. 394-397)

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 12 kwietnia 2022 r., Burmistrz wydał wszystkim funkcjonariuszom SM nowe upoważnienia do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego, które zostały opatrzone pieczęcią urzędową.

(akta kontroli tom V str. 398-443)

4. W Urzędzie nie skorzystano z możliwości, o której mowa w art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości, tj. w przyjętych zasadach (polityce) rachunkowości nie ujęto uproszczonej zasady ewidencjonowania na koncie 221 należności z tytułu grzywn nałożonych w drodze mandatu karnego na koniec danego kwartału, pomimo że taki sposób księgowania stosowano.

(akta kontroli tom II str. 312-314, 324, 518-579)

Burmistrz wyjaśnił, iż nie określono ww. zasad, ponieważ opierano się na rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej i uznano te uregulowania za wystarczające. Trwają prace nad uregulowaniami wewnętrznymi w zakresie częstotliwości przypisów należności.

(akta kontroli tom V str. 502-504)

5. W Urzędzie prowadzono księgi rachunkowe, w zakresie zdarzeń dotyczących należności z tytułu grzywn nałożonych w drodze mandatu karnego nierzetelnie, z naruszeniem art. 20 ust. 1¹²⁴ oraz art. 24 ust. 1 i 2¹²⁵ ustawy o rachunkowości, tj. :

¹¹⁸ DA0485662 z 25.06.2019 r., DA0485851 z 06.08.2019 r., DE0012784 z 12.11.2019 r., DE0013927 z 13.07.2020 r., DE0013216 z 19.02.2020 r., DE0013990 z 27.07.2020 r., DC1106384 z 15.07.2021 r., DC1090663 z 26.03.2021 r., DC1090299 z 01.07.2021 r., DC1090947 z 18.05.2021 r.

¹¹⁹ DE0013120 z 25.09.2020 r. i DC1107038 z 03.11.2021 r.

¹²⁰ DC0005933 z 11.02.2019 r.

¹²¹ DA0485851 z 06.08.2019 r.

¹²² Lub I Zastępca Burmistrza z jego upoważnienia.

¹²³ Nr: 12 (ADK.052.65.2019), 02 (ADK.0052.55.2019), 20 (ADK.0052.22.2019), 18 (adk.0052.71.2019), 09 (ADK.0052.61.2019), 07 (ADK.0052.60.2019), 005, 06 (ADK.0052.59.2019), 21 (ADK.0052.75.2019), 08 (ADK.0052.61.2019), 9, 13 (ADK.0052.66.2019), 19 (ADK.0052.72.2019).

¹²⁴ Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

- w 2021 r. nie zaewidencjonowano w nich pięciu mandatów nałożonych w 2021 r. na łączną kwotę 1250 zł oraz ujęto mandat z 2021 r. w kwocie niższej o 50 zł, tj. 200 zł zamiast 250 zł;
- nie ujmowano w nich niezapłaconych należności z tytułu kosztów upomnień odebranych przez zobowiązanego, a wysłanych w związku z nieuregulowaniem należności;
- 463 należności na łączną kwotę 76 690,80 zł, dla których upłynął termin przedawnienia (art. 45 § 3 k.w.¹²⁶), wyśięgowano z opóźnieniem, w tym: należności za 2016 r. - wyśięgowano w marcu i wrześniu w 2020 r. (206 mandatów nałożonych na kwotę 31 993,60 zł), za 2017 r. - wyśięgowano w grudniu 2021 r. (79 mandatów nałożonych na kwotę 8 090,00 zł) oraz w marcu 2022 r. (43 mandaty nałożone w 2017 r. na kwotę 11 260,00 zł). Nie wyśięgowano także 133 należności z 2018 r. na kwotę 24 947,20 zł oraz dwóch należności z lutego i marca 2019 r. na łączną kwotę 400 zł.

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

(akta kontroli tom I str. 291-339, 359-385, tom II str. 531-536, 558-561, 574-579, tom III str. 342, 357-360, tom IV str. 527-584, tom V str. 504-530)

Burmistrz wyjaśnił, iż powodem niezaewidencjonowania w 2021 r. w systemie księgowym pięciu mandatów, na łączną kwotę 1250 zł, było zbyt szybkie wyjście z systemu księgowego i omyłkowe wciśnięcie funkcji „wyjście bez zapisu”, zamiast „wyjście z zapisem”. Zaewidencjonowanie mandatu w kwocie niższej o 50 zł wynikało z omyłki pisarskiej przy wprowadzeniu danych z mandatu do systemu księgowego OTAGO.

(akta kontroli tom I str. 291-292, tom V str. 600-601)

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 29 kwietnia 2022 r., wprowadzono do systemu księgowego OTAGO w module WPBUD pięć mandatów nałożonych w 2021 r., tj. DC1090970 z 31 maja 2021 r. na kwotę 500 zł, DC1106240 z 20 września 2021 r. na 250 zł, dwa mandaty z 8 czerwca 2021 r. (DC1090939 na 200 zł i DC1090938 na 100 zł) i DC1106904 z 21 października 2021 r. na 200 zł oraz dokonano korekty kwoty mandatu DC1091032¹²⁷ z 200 zł na 250 zł, tj. o 50 zł.

(akta kontroli tom I str. 318-334, 340-342)

Burmistrz wyjaśnił, iż przypisu należności z tytułu kosztów upomnień, w okresie objętym kontrolą, dokonywano jedynie w przypadku zapłacenia należności. Opierano się na § 17 ust. 2 pkt 1b rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego¹²⁸, zgodnie z którym ewidencję należności ubocznych prowadzi się na koncie 221 w kwocie wpłaconej na podstawie dokumentu wpłaty.

(akta kontroli tom V str. 502-530)

W odniesieniu do powyższego NIK wskazuje, że zgodnie z art. 15 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, obowiązek uiszczenia kosztów upomnienia przez zobowiązanego powstaje z chwilą skutecznego doręczenia upomnienia i w tym momencie stają się one należnościami budżetowymi jednostki samorządu terytorialnego (jst), które powinny być zaewidencjonowane w księgach rachunkowych jednostki. Data wystawienia upomnienia jest datą dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu księgowego - art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Przyjęta przez Urząd praktyka nieewidencjonowania należności w znanej kwocie (w przeciwieństwie do nieznannej kwoty odsetek) w momencie doręczenia upomnienia, skutkuje tym, że niezapłacone koszty upomnienia nie są należnościami budżetowymi jst, co

¹²⁵ Księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie i uznaje się je za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

¹²⁶ Orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły trzy lata.

¹²⁷ Z 12 sierpnia 2021 r., zapłacony 13 sierpnia 2021 r.

¹²⁸ Dz. U. Nr 208 poz. 1375.

wbrew art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, nie przedstawia rzetelnie i jasno sytuacji finansowej tej jednostki.

Burmistrz wyjaśnił także, iż opóźnienia w dokonywaniu odpisów przedawnionych należności z tytułu nałożonych w 2016 r., 2017 r. grzywien w drodze mandatu karnego oraz niewyksięgowanie należności z 2018 r., wynikały z powodu dużego obciążenia obowiązkami pracownika, który wykonuje również inne obowiązki, takie jak księgowanie wpłat z tytułu mandatów karnych, prowadzenie windykacji należności, księgowanie wydatków bieżących oraz w czasie nieobecności kasjerki pełni zastępstwo w kasie Urzędu. Pracownik został pouczony o konieczności dokonywania odpisów przedawnionych należności w terminie. W roku, w którym należało dokonać umorzenia należności z tytułu wystawionych w 2017 r. i 2018 r. mandatów karnych, tj. do końca 2020 r. i 2021 r., wystąpiły również opóźnienia z powodu panującej epidemii zakażeniem wirusem SARS-CoV-2, w związku z nieobecnościami pracowników księgowości. W przypadku dwóch mandatów z 2019 r. Urząd nie podjął czynności egzekucyjnych oraz nie wystawił tytułów wykonawczych, dłużnicy nie dokonali wpłaty należności, a w konsekwencji ww. należności uległy przedawnieniu i nie zostały odpisane z powodu przeoczenia pracownika.

(akta kontroli tom V str. 536-544, 597-599)

6. Czynności w stosunku do zobowiązanych zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych podejmowano w Urzędzie z opóźnieniem, tj.:

- w przypadku 48 z 50 badanych (96%) niezapłaconych terminowo grzywien w wysokości od 200 zł do 500 zł na łączną kwotę 19,6 tys. zł, Urząd nie wystawił upomnień niezwłocznie (przed wysłaniem upomnienia Urząd nie podejmował działań informacyjnych), lecz po upływie od 40 do 158 dni od upływu terminu zapłaty za mandat, co stanowiło naruszenie § 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, zgodnie z którymi 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 do 12 października 2021 r. i 160 zł od 13 października 2021 r.) i nie zostały podjęte działania informacyjne;

- 40¹²⁹ z 42 badanych tytułów wykonawczych wystawiono z opóźnieniem tj. od momentu odbioru upomnienia do daty wystawienia tytułu upłynęło od 127 do 723 dni, co było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli tom III str. 1-326)

Burmistrz wyjaśnił, iż w przepisach prawa nie jest ściśle określone, po ilu dniach pracownik ma obowiązek wystawić upomnienie i tytuł wykonawczy. Pracownik zobowiązany jest wystawić upomnienie i tytuł wykonawczy bez zbędnej zwłoki, tak aby nie dopuścić do przedawnienia zaległości. Pracownik zajmujący się windykacją grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych wykonuje również inne obowiązki z zakresu księgowości. Windykacją zajmuje się po wykonaniu pilnych terminowych czynności ze swojego zakresu obowiązków. W okresie do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłoszono stan epidemii w związku z zakażeniem wirusem SARS-CoV-2. Panująca od 20 marca 2020 r. epidemia spowodowała liczne nieobecności pracowników z powodu choroby i brak kadrowe, co spowodowało opóźnienia w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych.

(akta kontroli tom V str. 467-474)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień należy zauważyć, że kierownik jednostki ma obowiązek tak zorganizować jej pracę, aby jednostka mogła w pełni i w sposób prawidłowy realizować swoje zadania, a stan epidemii nie może być jedynym i wystarczającym uzasadnieniem dla opóźnień w wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, wynoszących kilkaset dni.

¹²⁹ Dotyczy 42 mandatów na łączną kwotę 16,9 tys. zł.

7. W Urzędzie nie wystawiono 42¹³⁰ tytułów wykonawczych, dotyczących (należności z tytułu nałożonych mandatów na łączną kwotę 11 050 zł, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych¹³¹ oraz art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³².

(akta kontroli tom III str. 2, 150-161, 324-396, 428-602, tom IV str. 1-526)

Burmistrz wyjaśnił, iż niewystawienie tytułów wykonawczych spowodowane było zbyt dużym obciążeniem wykonywanymi zadaniami pracownika dokonującego egzekucji mandatów karnych nałożonych przez SM. Pracownik został pouczony, aby bez zbędnej zwłoki weryfikował karty kontowe. Burmistrz dodał, iż na przełomie 2021 r. i 2022 r. wystąpiły trudności kadrowe w Wydziale Księgowości Budżetowej, co spowodowało opóźnienie w windykacji. W części przypadków, na obecną chwilę, nie można wystawić tytułów wykonawczych z powodu problemów z ustaleniem adresu dłużnika.

(akta kontroli tom V str. 536-550)

8. W przypadku ośmiu niezapłaconych grzywien, na łączną kwotę 1,9 tys. zł¹³³, nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM, nie wystawiono upomnień przed wysłaniem tytułów wykonawczych, co było niezgodne z art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³⁴. Konsekwencją niewystawienia upomnień był brak podstaw do wszczęcia egzekucji.

(akta kontroli tom III str. 334-341, 399-423)

Burmistrz wyjaśnił, iż spowodowane to było czynnikiem ludzkim - przeoczeniem. Pracownik został pouczony o kolejności dokonywania egzekucji mandatów karnych nałożonych przez SM na osoby fizyczne w celu prowadzenia prawidłowej egzekucji.

(akta kontroli tom V str. 536-541)

9. W latach 2019-2022 (do 3 marca), upomnienia z tytułu niezapłaconych grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SM, podpisywała Naczelnik Wydziału Księgowości Budżetowej, pomimo braku upoważnienia Burmistrza do wykonywania w jego imieniu praw i obowiązków wierzyciela. Stanowiło to naruszenie art. 268a z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego¹³⁵, w związku z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W konsekwencji postępowania egzekucyjne wszczynano po wysłaniu nieprawidłowo wystawionych upomnień.

(akta kontroli tom III str. 5-330)

Burmistrz wyjaśnił, iż posiadał wiedzę, że Naczelnik Wydziału Księgowości Budżetowej podpisuje upomnienia z tytułu nałożonych mandatów karnych, ale przez przeoczenie uprawnienie to nie zostało zawarte w upoważnieniu.

(akta kontroli tom V str. 536-543)

¹³⁰ W tym dwie zaległości z 2019 r. na 300 zł, 15 z 2020 r. na 2650 zł i 25 z 2021 r. na 8100 zł (w tym 23 mandaty wystawione po 20 lutym 2021 r. na łączną kwotę 7800 zł, których kwota należności przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia).

¹³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. 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.

¹³² Zgodnie z tym przepisem, 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.

¹³³ DA0486101 z 2019 r. na kwotę 500 zł, mandaty z 2020 r.: DE0014189 na 100 zł, DE0013847 na 100 zł, DE0013800 na 400 zł, DE0014122 na 100 zł, DE0013579 na 500 zł, DE0013821 na 100 zł, DE0013845 na 100 zł.

¹³⁴ Przepis ten stanowi, iż egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

¹³⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

W trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 20 maja 2022 r., Burmistrz wydał nowe upoważnienie nr ADK.0052.220.2022, w którym upoważnił Naczelnika Wydziału Księgowości Budżetowej do podpisywania upomnień i tytułów wykonawczych.

(akta kontroli tom V str. 591)

OCENA CZĄSTKOWA

Straż wykorzystywała do ujawniania wykroczeń monitoring miejski. W notatnikach służbowych strażnicy nie odnotowywali okoliczności uzasadniających odstępianie od postępowania mandatowego. Wystawione mandaty karne nie zawierały wszystkich wymaganych elementów. Upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane przez Burmistrza, nie były opatrzone pieczęcią urzędową. Burmistrz wszczywał niektóre postępowania egzekucyjne bez uprzedniego wysłania upomnienia do wykonania przez zobowiązanego obowiązku zapłaty należności. W postępowaniach, w których wysyłano upomnienia, były one podpisane przez osobę nieupoważnioną. Z opóźnieniem podejmowano, w stosunku do zobowiązanych, czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Urząd nie dochodził należności z tytułu dochodów budżetowych, wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na łączną kwotę 11,0 tys. zł. Z opóźnieniem wyسیęgowano z ksiąg rachunkowych przedawnione należności z tytułu mandatów, co w konsekwencji przełożyło się na nierzetelność kwartalnych i rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych. W Urzędzie nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych wszystkich należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, w tym kosztów upomnień. W zasadach rachunkowości nie określono stosowanych zasad księgowania należności. Nie podejmowano działań informacyjnych wobec zobowiązanych, które mogły przyczynić się uregulowania należności.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. Burmistrz wyjaśnił, iż w okresie objętym kontrolą sprawował bieżący nadzór nad działalnością SM, w tym w zakresie obsługi grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz nad działaniami związanymi z czynnościami zmierzającymi do ich egzekwowania poprzez kontrolę zarządczą, polegającą między innymi na określaniu ryzyka oraz ocenie ich występowania, audyt i kontrolę wewnętrzną, cotygodniowe narady kierownictwa urzędu, podczas których omawiane są bieżące problemy, również zgłoszone przez kierowników jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli tom V str. 450-453)

Zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie określono w Zarządzeniu Burmistrza w sprawie kontroli zarządczej, w którym wskazano, iż cele i zadania Urzędu oraz monitorowanie ich realizacji wyznaczane jest w co najmniej rocznej perspektywie oraz w ramach budżetu Gminy (§ 16 ust 1 i 2). W latach 2019-2022 nie określono celów i mierników ich realizacji dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym SM i Wydziału Księgowości Budżetowej, pomimo iż, zgodnie z § 18 ust 6 lit. a. ww. zarządzenia, m.in. wyniki monitoringu realizacji wyznaczonych celów i zadań wykorzystywane są w procesie identyfikacji ryzyka.

(akta kontroli tom V str. 1-36)

W latach objętych kontrolą, w działalności Wydziału Księgowości Budżetowej określono ryzyka związane z zadaniem - windykacją należności, tj. błędy w rozliczaniu z kontrahentami i przedawnienie zobowiązań. W Raportach rocznych z zarządzania ryzykiem, ryzyka te uznano za akceptowalne. W działalności SM nie określono ryzyk związanych z prowadzeniem postępowań mandatowych i stosowaniem pouczeń przez strażników.

(akta kontroli tom V str. 11, 38-154)

Burmistrz wyjaśnił, że zadanie związane z realizowaniem pouczeń oraz prowadzeniem postępowań mandatowych nie zostało określone z powodu braku uznania przez kierownika jednostki organizacyjnej ryzyka w tym obszarze za istotne. W kolejnym okresie, ryzyka

związane z upomnieniami, procedurą mandatową w SM oraz egzekwowaniem należności z tytułu grzywien z mandatów karnych zostaną poddane ponownej analizie oraz uwzględnione w rejestrze ryzyk. Zaplanowane zostaną również szkolenia dla kierowników jednostek organizacyjnych w zakresie analizy ryzyka w kontroli zarządczej Urzędu.

(akta kontroli tom V str. 495-501)

W latach 2019-2021 w SM nie przeprowadzono audytu wewnętrznego obejmującej działalność SM oraz egzekwowania grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W planie audytu na 2022 r. nie planowano zadania audytowego w tym zakresie.

W analizie ryzyka sporządzonej na potrzeby planu audytu wewnętrznego, w latach 2019-2020, jednym z wyodrębnionych obszarów ryzyka w działalności SM było bezpieczeństwo i utrzymanie porządku publicznego. W 2019 r. oceniono je jako średnie i zaplanowano na 2022 r. przeprowadzenie zadania audytowego w tym zakresie. W latach 2021-2022 zidentyfikowano obszar działalności SM, dla którego w 2021 r. poziom ryzyka oszacowano jako średni, w 2022 r. jako umiarkowany.

(akta kontroli tom I str. 244-245, tom V str. 172-210)

Odnosząc się do niezaplanowania zadania audytowego na 2022 r. w zakresie bezpieczeństwa i utrzymania porządku publicznego Burmistrz wyjaśnił, iż były inne bardziej priorytetowe obszary wynikające z rocznych analiz ryzyka oszacowanego w ramach kontroli zarządczej.

(akta kontroli tom V str. 536-543)

W latach 2019-2021 nie przeprowadzono kontroli wewnętrznej obejmującej działalność SM oraz egzekwowanie grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W Planie kontroli wewnętrznych na 2022 r. (I półrocze) nie zaplanowano kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 245, tom V str. 211-227)

2. W ramach nadzoru Wojewody Mazowieckiego, upoważnieni przedstawiciele Policji¹³⁶ przeprowadzili jedną kontrolę doraźną (w 2020 r.). Dotyczyła ona skargi na czynności wyjaśniające przeprowadzane przez funkcjonariuszy SM, w związku z wykroczeniem dokonany przez skarżącego. Kontrola ta wykazała brak notatki urzędowej, dokumentującej odstępnie od przesłuchania sprawcy wykroczenia oraz pouczenia go o możliwości nadesłania wyjaśnień do SM w terminie siedmiu dni od odstąpienia od przesłuchania¹³⁷. Wydano Komendantowi SM zalecenie podjęcia działań w zakresie zapoznania funkcjonariuszy SM prowadzących czynności w sprawach o wykroczenia z przepisami ustawy kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹³⁸. Zalecenie zostało zrealizowane poprzez przypomnienie funkcjonariuszom SM przepisów oraz zorganizowanie w 2021 r. specjalistycznego szkolenia z zakresu kontroli ruchu drogowego i sposobu wykonywania czynności służbowych. Poinformowano Wojewodę Mazowieckiego¹³⁹ o wykonaniu zalecenia.

(akta kontroli tom I str. 245-246, tom V str. 228-265)

3. W okresie objętym kontrolą Burmistrz rozpatrzył 11 skarg na działalność SM, z tego: trzy z 2019 r. (dwie dotyczyły braku interwencji, jedna kwestionowała prawidłowość przeprowadzonej interwencji SM), pięć z 2020 r. (trzy dotyczyły niewłaściwej reakcji na zgłoszenie, jedna - bezzasadności ukarania mandatem i jedna - niewłaściwego zachowania w trakcie interwencji), dwie z 2021 r. (jedna dotyczyła zatrzymania i przetrzymywania skarżącego bez podania powodu, jedna - braku możliwości skontaktowania telefonicznego ze SM) oraz jedną z 2022 r. w przedmiocie odmowy interwencji w sprawie osoby bezdomnej. Wszystkie skargi po przeprowadzonym postępowaniu wyjaśniającym zostały uznane za bezzasadne, a skarżącym terminowo udzielono odpowiedzi.

(akta kontroli tom I str. 246, tom V str. 155-171, 266-392)

¹³⁶ Z Komendy Stołecznej Policji w Warszawie.

¹³⁷ Protokół z czynności kontrolnych z dnia 10 sierpnia 2020 r., znak: PR-4218/493/20.

¹³⁸ Wystąpienie pokontrolne z dnia 20 sierpnia 2020 r., znak: WBZK-IV.431.3.1.2020.

¹³⁹ Pismo i Zastępcy Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno, znak: SM.5521.330.2020.RK.

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

(akta kontroli tom V str. 544)

4. Do 31 grudnia 2021 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.

(akta kontroli tom III str. 333)

Urząd nie przekazywał organowi egzekucyjnemu, wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym, informacji, o której mowa art. 26 § 1e¹⁴⁰ ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, gdyż jak wyjaśnił Burmistrz, nie był w posiadaniu informacji o składnikach majątku lub źródeł dochodu zobowiązanego.

(akta kontroli tom IV str. 670)

Odnosnie do monitorowania zaległości dotyczących mandatów, wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne, Burmistrz wyjaśnił, iż w przypadku grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, duża część umorzonych zaległości spowodowana jest zgonem dłużnika. W pozostałych przypadkach prowadzona jest weryfikacja, czy Urząd posiada dodatkową wiedzę na temat dłużnika umożliwiającą podjęcie dalszej skutecznej egzekucji. Dokonuje się analizy sytuacji dłużnika, czy zasadne jest podejmowanie kolejnych kroków egzekucyjnych, z uwagi na bezskuteczność, gdyż w przypadku grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego istnieje uzasadnione przypuszczenie, że prowadzenie dalszego postępowania wygeneruje jedynie poniesienie dodatkowych kosztów równych lub przewyższających kwotę zadłużenia, bez możliwości ściągnięcia należności. Powyższa weryfikacja nie była dokumentowana. Z informacji otrzymanej od organów egzekucyjnych wynika, że w toku postępowania egzekucyjnego ustalono, że dłużnicy nie posiadają majątku w tym pojazdów, nie mają środków na rachunku bankowym, nie są zarejestrowani w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, nie prowadzą działalności gospodarczej. W związku z powyższym nie było zasadne podejmowanie kolejnych kroków egzekucyjnych, z uwagi na ich bezskuteczność.

(akta kontroli tom V str. 449-453)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły cztery przypadki przekazania przez Urząd do organu egzekucyjnego informacji o zapłacie należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez dłużnika (pięć spraw), po wcześniejszym wystawieniu i przekazaniu tytułu wykonawczego do tego organu.

(akta kontroli tom IV str. 627-668)

W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie informował organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników SM.

(akta kontroli tom IV str. 669)

Na podstawie informacji od Naczelników siedmiu urzędów skarbowych¹⁴¹, które otrzymały 41 tytułów wykonawczych¹⁴² objętych badaniem w ramach próby 50 spraw ustalono, iż:

- liczba czynnych tytułów wykonawczych przesłanych przez Burmistrza w latach 2019-2022 wyniosła 462, a łączny stan należności objętych tymi tytułami wyniósł 133 696,10 zł¹⁴³;

¹⁴⁰ 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 na podstawie art. 22 § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹⁴¹ W Piasecznie, Pruszkowie, Siedlicach, Grójcu, Warszawie-Mokotów, Jędrzejowie i Trzeciego Urzędu Skarbowego Warszawa-Śródmieście.

¹⁴² Wystawionych przez Urząd w latach 2019-2022 (do 20 kwietnia).

¹⁴³ W tym należność główna 97 547,85 zł i koszty: upomnienia 5292,26 zł i egzekucyjne 30 855,99 zł.

- 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 798. Koszty egzekucyjne, powstałe w związku z egzekucją należności objętych tymi tytułami, wyniosły 5855,07 zł w 2019 r., 5069,45 zł w 2020 r. i 18 086,4 zł w 2021 r. Wskaźnik kwoty kosztów egzekucyjnych do liczby tytułów wykonawczych, skierowanych do egzekucji w przypadku trzech urzędów skarbowych¹⁴⁴ wyniósł: US w Piasecznie - 16,06 w 2019 r., 19,33 w 2020 r. i 116,26 w 2021 r.; US Warszawa-Mokotów - 11,32 w 2019 r., 21,86 w 2020 r. i 104,75 w 2021 r.; US w Grójcu - 11,49 w 2019 r., 9,85 w 2020 r. i 129,17 w 2021 r.;
- spośród 41 tytułów wykonawczych w 16 przypadkach (tj. 39%) wyegzekwowano należności (w tym: w 15 - po zastosowaniu środka egzekucyjnego, a w jednym - wpłata własna zobowiązanego), w 21 przypadkach postępowania egzekucyjne były w toku (w tym w dwóch wyegzekwowano częściowo należność), w dwóch - nie przystąpiono do egzekucji (w tym w jednej z powodu śmierci zobowiązanego), w jednym - umorzono postępowanie z powodu bezskuteczności egzekucji, a w drugim - urząd skarbowy nie otrzymał tytułu wykonawczego¹⁴⁵.

(akta kontroli tom V str. 603-675)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą, w ramach kontroli zarządczej nie określano w rocznej perspektywie celów dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu, w tym SM i Wydziału Księgowości Budżetowej i mierników ich realizacji¹⁴⁶, co stanowiło naruszenie § 16 ust. 1 zarządzenia Burmistrza w sprawie kontroli zarządczej.

(akta kontroli tom V str. 1-36)

Burmistrza wyjaśnił, iż system wyznaczania i monitorowania realizacji celów i zadań realizowany jest w ramach budżetu gminy, a raporty z zarządzania ryzykiem zawierają zadania (nie tylko związane z realizacją budżetu gminy, ale również w ramach wykonywania zadań gminy i sprawnej obsługi interesantów), wraz z opisem ryzyka (z punktową oceną ryzyka) mogącego towarzyszyć ich realizacji. Zostaną podjęte działania zmierzające do zmiany „systemu kontroli zarządczej” tak, by w sposób czytelny i nie budzący wątpliwości określano w co najmniej rocznej perspektywie cele, zadania i mierniki ich realizacji w ramach systemu kontroli zarządczej.

(akta kontroli tom V str. 538-544, 597-599)

2. Urząd nie przekazywał od 1 lipca 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych drogą elektroniczną, stanowiło to naruszenie art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym¹⁴⁷ oraz § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego¹⁴⁸.

(akta kontroli tom III str. 333)

¹⁴⁴ Spośród siedmiu ww. urzędów skarbowych, do których skierowano najwięcej tytułów wykonawczych.

¹⁴⁵ Dotyczy tytułu wykonawczego nr KB.3326/000133/21 z 6 maja 2021 r. (w próbie 50 grzywien), opisanego w pkt 6 drugiego obszaru niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴⁶ Standard kontroli zarządczej nr 6 (części B. Cele i zarządzanie ryzykiem) Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84) - cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

¹⁴⁷ Przepis ten stanowi, iż w administracji tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną - przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej oraz przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy - jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

¹⁴⁸ Dz.U. z 2020 poz.1310. Przepis ten stanowi, iż tytuł wykonawczy oraz informacja sporządzone w postaci elektronicznej są przekazywane (...) do organu będącego naczelnikiem urzędu skarbowego - za pośrednictwem systemu lub na elektroniczną skrynkę podawczą organu egzekucyjnego, jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tych dokumentów za pośrednictwem systemu.

Burmistrz wyjaśnił, iż windykacja grzywien z tytułu mandatów, w tym wystawianie tytułów wykonawczych była prowadzona w Zintegrowanym Systemie Informatycznym Wspomagania Zarządzania Miastem i Gminą OTAGO w module WPBUD. W dniu 5 lipca 2021 r. dokonano zamówienia funkcji wdrożenia elektronicznej wersji obsługi tytułów wykonawczych do firmy zewnętrznej. Funkcja ta była niezbędna do zintegrowania dwóch programów modułu WPBUD i aplikacji eTW. Wystąpiły problemy techniczne z uruchomieniem funkcji podpisywania elektronicznie tytułów wykonawczych w module WPBUD. Po ich usunięciu od 1 stycznia 2022 r. przekazywano tytuły wykonawcze do organów egzekucyjnych drogą elektroniczną poprzez aplikację eTW.

(akta kontroli tom V str. 449-458)

3. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie informował organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy SM, co stanowiło naruszenie § 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.)¹⁴⁹.

(akta kontroli tom IV str. 669)

Burmistrza wyjaśnił, iż nie informował organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości, ponieważ informację o dacie przedawnienia należności Urząd przekazywał do organu egzekucyjnego za pomocą tytułów wykonawczych wypełniając część E.1. poz. 4 tytułu wykonawczego (data, do której należność pieniężna może być dochodzona).

(akta kontroli tom V str. 449-451)

W odniesieniu do tych wyjaśnień, NIK wskazuje, że zgodnie z ww. przepisami wierzyciel ma obowiązek zawiadomienia organu egzekucyjnego o przedawnieniu należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym (co powoduje jej wygaśnięcie) niezwłocznie po zaistnieniu tego faktu, natomiast podanie w tytule wykonawczym daty, do której należność może być dochodzona jest jedynie informacją o tym, kiedy przedawnienie może nastąpić.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz nie zapewnił w Urzędzie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, czego dowodzą stwierdzone nieprawidłowości. W ramach kontroli zarządczej nie określono celów i mierników ich realizacji dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. W zbiorczych rejestrach ryzyk nie uwzględniono ryzyk związanych z postępowaniem strażników w sprawach wykroczeń, natomiast ryzyka związane z windykacją należności uznano za akceptowalne. Działalność SM nie była przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego, pomimo zaplanowanego zadania audytowego w zakresie bezpieczeństwa i utrzymania porządku publicznego oraz oszacowania w tym zakresie ryzyka na poziomie wysokim. W Urzędzie terminowo rozpatrywano skargi dotyczące działalności SM. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie wywiązywał się z obowiązku informowania organów egzekucyjnych o przedawnieniu należności pieniężnych. Tytuły wykonawcze w 2021 r. (od 1 lipca do 31 grudnia) nie były przekazywane drogą elektroniczną do organów egzekucyjnych.

IV. Wnioski

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

1. Podjęcie działań zapewniających rzetelność i przejrzystość działań strażników SM w zakresie nakładania mandatów i stosowania środków oddziaływania wychowawczego oraz eliminujących ryzyko dowolności w ich postępowaniu.
2. Wystawianie mandatów karnych zawierających wszystkie elementy wymagane rozporządzeniem w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

¹⁴⁹ 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.

3. Określenie w przyjętych zasadach rachunkowości stosowanych zasad księgowania należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu, zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości.
4. Rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, tj.:
 - ujmowanie w księgach rachunkowych wszystkich należności z tytułu nałożonych mandatów oraz niezapłaconych kosztów doręczonych skutecznie upomnień,
 - niezwłoczne wyksięgowywanie z ksiąg rachunkowych przedawnionych mandatów.
5. Wystawianie upomnień przed tytułami wykonawczymi i terminowe wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych wobec zobowiązanych do zapłaty należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.
6. Dochodzenie należności z tytułu grzywien, nałożonych w drodze mandatu karnego, zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.
7. Informowanie organów egzekucyjnych o przedawnieniu zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy SM, zgodnie z art. 32aa pkt 1 lit. c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
8. Określenie w ramach kontroli zarządczej celów dla poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu i mierników ich realizacji, zgodnie z § 16 ust. 1 zarządzenia Burmistrza w sprawie kontroli zarządczej.
9. Zapewnienie funkcjonowania skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarach prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania środków oddziaływania wychowawczego, egzekwowania należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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, 3 czerwca 2022 r.

Kontroler
Inga Piotrowska
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up. 
Urszula Klimska
p.o. Wicedyrektora

.....
podpis

