



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

KK. 06.1.1.2022.40

Straż Miejska Wrocławia Sekretariat i Kancelaria	
l.wpl. 01.06.2022 l.wych.	11901/22
ilość zał.	podpis

LWR.410.002.02.2022

Pan
Piotr Kościelny
Komendant Straży Miejskiej
Wrocławia

Komenda Straży Miejskiej Wrocławia
ul. Na Grobli 14/16
50-421 Wrocław

IKW
10.06.2022
KOMENDANT
Piotr Kościelny

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”

U1
BIP
Zastępca Komendanta
ds. Logistyki
Wojciech Soltys

10.06.22
Zastępca Komendanta
ds. Logistyki
Wojciech Soltys

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

Zeskanowano (PS)

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Komenda Straży Miejskiej Wrocławia (dalej także: SM, Straż), ul. Na Grobli 14/16, 50-421 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Kościelny, Komendant Straży Miejskiej Wrocławia (dalej: Komendant), od 1 sierpnia 2021 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił: Zbigniew Słysz, Komendant Straży Miejskiej Wrocławia od 8 lutego 2008 r. do 31 lipca 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego. 2. Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego i ich egzekwowanie. 3. Współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do czasu 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Karol Wilk, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/26/2022 z 2 lutego 2022 r.

(akta kontroli: t. I str. 1)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Straż Miejska Wrocławia wykonywała całodobowo zadania związane z ochroną porządku publicznego na terenie Miasta Wrocławia. Wypełniając te obowiązki na ogół prawidłowo prowadzono postępowania mandatowe oraz realizowano zadania związane ze stosowaniem pouczeń wobec sprawców wykroczeń. Niemniej nie ustrzeżono się nieprawidłowości w tym zakresie.

Wydatki poniesione na funkcjonowanie SM w latach 2019-2021 wyniosły łącznie 89 055 524 zł, a w okresie tym ujawniono 93 322 wykroczeń. Sprawy te w zdecydowanej większości kończyły się nałożeniem mandatu, a w mniejszej skali pouczeniem czy skierowaniem wniosku do sądu. Łączna kwota grzywien nałożonych w tym okresie wyniosła 10 812 381 zł.

Straż Miejska Wrocławia była organizacyjnie przygotowana do realizacji zadań dotyczących obsługi grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego. Przyjęto rozwiązania organizacyjne, które regulowały sposób postępowania funkcjonariuszy podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców przewidzianych prawem środków. Nie zawierały one jednak zapisów mających na celu określenie okoliczności i zasadności udzielenia pouczenia/nałożenia mandatu karnego, a tym samym zniwelowania ryzyka dowolności/uznaniowości postępowania strażników.

W Straży Miejskiej Wrocławia wdrożono system informowania funkcjonariuszy, którzy otrzymywali niezbędne dane w zakresie zmian przepisów prawa, a także aktów wewnętrznych.

Do ujawniania sprawców wykroczeń wykorzystywano system monitoringu wizyjnego znajdującego się w zasobach Gminy Wrocław i składającego się w okresie objętym kontrolą z 184-191 kamer. Przy wykorzystaniu rzeczono systemu w latach 2019-2021 zarejestrowano odpowiednio 866, 1 372 i 1 172 zdarzeń oraz podjęto 83 interwencje w 2020 r. i 61 w 2021 r.

Funkcjonariusze Straży Miejskiej Wrocławia w notatnikach służbowych, co do zasady, wskazywali niezbędne informacje (choć nie zawsze w sposób w pełni rzetelny i umożliwiający wskazanie okoliczności, które miały uzasadnić zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego), a także przestrzegali obowiązujących wewnętrznych uregulowań w tym zakresie. Nie ustrzeżono się również nieprawidłowości, które dotyczyły przypadków niewskazywania wszystkich wymaganych informacji w blokach mandatowych.

Wszyscy strażnicy miejscy w czasie stosowania postępowania mandatowego posiadali ważne upoważnienia Komendanta, niemniej widniał na nich odcisk okrągłej pieczęci niezgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Straż Miejska Wrocławia powołana została do ochrony porządku publicznego na terenie Miasta Wrocławia i funkcjonuje w oparciu m.in. o Regulamin Straży Miejskiej

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

³ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

Wrocławia⁴ oraz Regulamin Pracy⁵. Straż Miejską Wrocławia kieruje Komendant, który sprawuje ogólne kierownictwo w zakresie organizacji pracy. Ma on zapewnić prawidłowe funkcjonowanie i odpowiednie warunki do realizacji zadań. Komendant swoje obowiązki wykonuje przy pomocy zastępców komendanta, głównego księgowego oraz komórek organizacyjnych. SM funkcjonuje przez całą dobę. Co do zasady, w podstawowym systemie pracy pracownicy pracują od poniedziałku do piątku w godzinach 7³⁰-15³⁰. Natomiast część strażników miejskich pracuje w godzinach: 6⁰⁰-14⁰⁰, 14⁰⁰-22⁰⁰, 22⁰⁰-6⁰⁰ lub 8⁰⁰-20⁰⁰, 20⁰⁰-8⁰⁰ ⁷.

(akta kontroli: t. I str. 18-64, 124-177)

Komendant kierował SM Wrocławia na podstawie pełnomocnictwa Prezydenta Wrocławia z dnia 1 sierpnia 2021 r. nr 150/II/JO/21, dającego umocowanie do kierowania i jednoosobowego działania w zakresie zarządzania.

Prezydent Wrocławia nie wydał upoważnienia Komendantowi Straży Miejskiej Wrocławia do wydawania strażnikom gminnym upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Komendant Straży Miejskiej wyjaśnił, że Prezydent Wrocławia nie wydał stosownego upoważnienia, ponieważ Komendant w tej sprawie nie występował. Jednocześnie wskazał, że Straż Miejska Wrocławia jest jednostką zatrudniającą kilkaset osób. Stąd w przeciwieństwie do straży gminnych liczących kilku lub kilkunastu funkcjonariuszy - komendant nie podejmuje interwencji, nie stosuje postępowania mandatowego. Wobec powyższego w ocenie Komendanta posiadanie upoważnienia nie jest w jego przypadku niezbędne.

(akta kontroli: t. III str. 223-248, 321-322)

Średnia roczna liczba strażników miejskich w okresie objętym kontrolą uległa nieznacznemu zwiększeniu z 265 w 2019 r., przez 272 w 2020 r. do 275 w 2021 r.⁸. Mimo to zmniejszała się liczba strażników miejskich upoważnionych do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W kolejnych latach było to odpowiednio: 271, 268 i 261 strażników miejskich. Niezmienna była liczba etatów strażniczych wynikająca z planów etatowych, tj. 323. SM przez cały okres objęty kontrolą posiadała wakaty etatów strażników, tj. 58 w 2019 r., 51 w 2020 r. i 48 w 2021 r. Według stanu na 31 grudnia kontrolowanych lat, liczba zatrudnionych funkcjonariuszy SM wynosiła odpowiednio 276, 271 i 264 osób.

Komendant wyjaśnił, iż „brak pełnego zatrudnienia może wpływać na realizację zadań Straży Miejskiej Wrocławia, jednakże trudno dokonać w tym zakresie stosownej analizy ze względu na fakt, iż brak jest danych odnośnie tego, jak kształtowałyby się wyniki tak przy pełnej obsadzie wakatów, jak i przy ich ewentualnym zwiększeniu, w porównaniu, dla przykładu, również z jednostką działającą ze znacznie mniejszym niż obecnie stanem osobowym. Straż Miejska Wrocławia wypracowała sposób realizacji powierzanych zadań przy posiadanym stanie osobowym”.

Liczba pracowników administracyjnych wzrosła z 45 w 2019 r., do 50 osób w 2020 r. i 2021 r. W kontrolowanym okresie w SM przekraczano plany etatowe wynoszące 42 w 2019 r. oraz 47 w 2020 r. i 2021 r. Przyczyną takiego stanu była zmiana siedziby SM (z ul. Gwarnej 5/7 do budynków przy ul. Na Grobli 14/16). Wielokrotnie

⁴ Stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr XXXVII/788/17 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie nadania regulaminu Straży Miejskiej Wrocławia.

⁵ Stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1/2015 Komendanta z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy w Straży Miejskiej.

⁶ W ramach ośmiogodzinnego dobowego wymiaru czasu pracy.

⁷ Strażnicy miejscy pracujący w wydłużonym do 12 godzin dobowym wymiarze pracy m.in. w Oddziale Centrum Kierowania i Monitoringu i będących w jego dyspozycji patrołach interwencyjnych, czy w Oddziale Wykroczeń. Strażnicy miejscy w Referacie Kontroli, Skarg i Analiz przyjmujący skargi i wnioski lub realizujący planowane kontrole.

⁸ Średnia liczba strażników do końca marca 2022 r. wynosiła 263.

większy obiekt wymagał zatrudnienia kolejnych osób do utrzymania czystości oraz robót konserwacyjno-naprawczych.

(akta kontroli: t. I str. 273, 285, 313, 338-368, t. III str. 249, 262-263, 266)

Wydatki poniesione na funkcjonowanie SM w okresie objętym kontrolą wynosiły odpowiednio: 29 484 228 zł, 29 568 824 zł i 30 002 472 zł, tj. wzrosły w 2021 r. w porównaniu do 2019 r. o 518 244 zł (wzrost o 1,76%). Większość wydatków (tj. odpowiednio 80,9%, 80,81% i 85,39%) związana była z wynagrodzeniami i pochodnymi od nich⁹. W 2021 r. nastąpił wzrost wydatków w tej kategorii w stosunku do roku 2020 (o 1 726 873 zł, tj. 7,23%), przy jednoczesnym zmniejszeniu pozostałych wydatków¹⁰ o 1 293 224 zł, co stanowiło ich spadek 22,78%. Powodem takiej różnicy była odmienna struktura wydatków w roku 2020 i 2021. W 2020 r. dokonano zakupu m.in. nowego umundurowania dla strażników miejskich, ośmiu licencji na serwery bazodanowe oraz sprzętu (czterech samochodów służbowych i radiowozu typu bus). W kontrolowanym okresie nastąpiło zmniejszenie wydatków w przeliczeniu na jednego strażnika miejskiego z ok. 111 261 zł w 2019 r. oraz ok. 108 709 zł w 2020 r. do ok. 106 016 zł w 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 15, 313-314, 329-337, t. III str. 268-313, 332-333)

Liczba wykroczeń ujawnionych przez SM w okresie objętym kontrolą wyniosła odpowiednio: 32 448 (2019 r.), 22 632 (2020 r.) i 38 242 (2021 r.). Kwota wydatków w przeliczeniu na ujawnienie jednego wykroczenia w poszczególnych latach wynosiła odpowiednio: 909 zł, 1 307 zł i 784 zł.

W roku 2019 liczba pouczeń wyniosła 6 536 (20,15%), wystawiono 25 268 (77,87%) mandatów, skierowano 636 (1,96%) wniosków do sądu, a w ośmiu przypadkach (0,02%) sprawa została zakończona w inny sposób¹¹. W roku 2020 zastosowano 5 177 (22,88%) pouczeń, wystawiono 17 016 (75,19%) mandatów, 434 (1,92%) sprawy trafiły do sądu, a trzy sprawy (0,01%) zakończono w inny sposób. Natomiast w 2021 roku liczba pouczeń wyniosła 5 830 (15,24%), mandatów 26 420 (69,09%) i skierowano 435 (1,14%) wniosków do sądu. W tym roku inny sposób zakończenia dotyczył aż 5 557 spraw (14,53%).

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta wzrost liczby ww. innych sposobów zakończenia spraw związany był z odstąpieniami, których przyczynami było: niewykrycie sprawcy wykroczenia, ustanie terminu karalności oraz niezaistnienie czynu zabronionego jako wykroczenia (najczęstszy z powodów).

Jak wyjaśnił Komendant zwiększenie liczby tego rodzaju sposobu kończenia spraw wynikało bezpośrednio ze wzrostu liczby zawiadomień przesyłanych do SM. Pochodziły one od mieszkańców Wrocławia, którzy działali indywidualnie lub też byli zrzeszeni w ruchach miejskich czy organizacjach pozarządowych. Sytuacja ta miała związek z nowelizacją ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia¹² oraz uproszczeniem procedur w SM. W konsekwencji do Straży kierowano zawiadomienia od osób, które były przekonane, że informują o popełnieniu wykroczenia, które w rzeczywistości nie było nim, ponieważ nie posiadało charakteru czynu zabronionego (np. zgłoszenia dotyczyły m.in. dróg wewnętrznych). Po analizie ww. spraw w 2021 r. sporządzono przedmiotowe odstąpienia (dotyczące również spraw zgłaszanych w 2020 r.).

⁹ Było to odpowiednio: 23 846 408 zł, 23 893 199 zł i 25 620 072 zł.

¹⁰ Tj. wynagrodzeń bezosobowych i składek od nich naliczanych, świadczeń na rzecz osób fizycznych - wydatków osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń, wydatków związanych z realizacją zadań statutowych (wydatki bieżące) oraz wydatków majątkowych (wydatki inwestycyjne) wynoszących łącznie w kolejnych latach: 5 637 820 zł, 5 675 625 zł i 4 382 401 zł.

¹¹ „Innym sposobem” zakończenia były odstąpienia.

¹² Dz.U. z 2021 r. poz. 457, ze zm.; dalej: k.p.w. Przedmiotowa nowelizacja została wprowadzona ustawą z dnia 4 października 2018 r. o zmianie ustawy - Kodeks wykroczeń oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2077), która weszła w życie w dniu 15 listopada 2018 r.

W latach objętych kontrolą nałożenie mandatu było najczęstszą formą zakończenia spraw i stanowiły one odpowiednio 77,87% w 2019 r., 75,19% w 2020 r. i 69,09%¹³ w 2021 r. Jednocześnie zastosowano pouczenia w przypadku: 20,14% ujawnionych wykroczeń w 2019 r., 22,87% w 2020 r. i 15,25%¹⁴ w 2021 r. Komendant wyjaśnił, że przyczyną ww. proporcji i dominacji grzywien może być specyfika Wrocławia, tj. dużego miasta, w którym każdego dnia zaparkowanych jest ok. miliona pojazdów. We Wrocławiu to właśnie wykroczenia drogowe stanowią główną podstawę podejmowanych interwencji. Komendant zaznaczył, że funkcjonariuszom Straży w mieście wojewódzkim znacznych rozmiarów trudno dokonać sprawnej weryfikacji czy zastosowanie pouczenia będzie wystarczające dla przywrócenia sprawcy do poszanowania ładu i porządku publicznego¹⁵. Dodatkowo strażnicy miejscy podczas podejmowania interwencji nie mają dostępu do systemu informatycznego, by sprawdzić czy i jakie interwencje były już wcześniej podejmowane wobec danej osoby.

(akta kontroli: t. I str. 15-16, 273-274, 310, 316-320)

Łączne kwoty nałożonych mandatów w latach objętych kontrolą kształtowały się następująco: 3 426 168 zł, 2 860 116 zł i 4 526 097 zł. Pomijając rok 2020 (rok rozpoczęcia pandemii COVID-19), zauważalny jest wzrost łącznej kwoty nałożonych mandatów pomiędzy rokiem 2019 a 2021, tj. o 1 099 929 zł (wzrost o 32,10%). Średnia kwota jednej nałożonej grzywny ulegała zwiększeniu w każdym z lat objętych kontrolą i wynosiła: ok. 135,59 zł w 2019 r., ok. 168,08 zł w 2020 r. i ok. 171,31 zł w 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 273, 291-294, 310, 320)

Największa liczba ujawnianych wykroczeń, a w konsekwencji stosowanych mandatów i pouczeń dotyczyła, w każdym roku objętym kontrolą, wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji¹⁶, a w dalszej kolejności wykroczeń przeciwko urządzeniom użytku publicznego¹⁷ i wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu¹⁸. W 2021 r. nastąpił wzrost liczby mandatów i pouczeń wobec wykroczeń przeciwko zdrowiu¹⁹.

(akta kontroli: t. I str. 316-319)

Komendant w wyjaśnieniach wskazał, że funkcjonariusze SM wykonują również wiele różnego rodzaju czynności, które nie są związane z ujawnianiem czynów zabronionych i nie kończą się wymiernym wynikiem w postaci pouczenia, grzywny lub skierowania wniosku o ukaranie.

Ze względu na rodzaj i wielkość Straży oraz specyfikę miasta wojewódzkiego SM podejmuje następujące aktywności, takie jak: działania prewencyjne i interwencyjne w szkołach i przedszkolach, ochrona obiektów komunalnych Urzędu Miejskiego Wrocławia (dalej: UM Wrocławia), obsługa dronów, tzw. Animal Patrol (zajmujący się ochroną zwierząt), patrole konne (ich główne zadanie stanowi patrolowanie terenów wodonośnych), doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień,

¹³ Jak wskazano wyżej w roku 2021 inny sposób zakończenia spraw, tj. odstąpienia dotyczył aż 5 557 spraw. W konsekwencji liczba mandatów wyrażona w procentach uległa obniżeniu. Gdyby pominąć odstąpienia to mandaty stanowiłyby ok. 80,83% wszystkich spraw.

¹⁴ Procentowy spadek liczby pouczeń wynikał z przyczyny wskazanej w poprzedzającym przypisie. Przy pominięciu odstąpień pouczenia stanowiłyby ok. 17,84% wszystkich spraw.

¹⁵ Inaczej niż np. w małych miejscowościach, gdzie strażnicy miejscy pracują w mniejszych społecznościach i mogą mieć więcej czasu na przedmiotową weryfikację.

¹⁶ W 2019 r. było to 82,47%, w 2020 r. 81,80%, a w 2021 r. aż 87,87% wszystkich ujawnionych wykroczeń. Należy jednak zaznaczyć, że aż 5 082 spraw (z łącznej liczby 33 602) z roku 2021 zostało zakończonych odstąpieniami z przyczyn opisanych już w treści wystąpienia pokontrolnego.

¹⁷ 5,66% w 2019 r., 5,79% w 2020 r. i 4,37% w 2021 r. Odstąpienia w roku 2021 dotyczyły aż 468 (z 1672) spraw.

¹⁸ 4,90% w 2019 r., 5,73% w 2020 r. i 1,87% w 2021 r.

¹⁹ W 2021 r. stanowiły one 1,34% ujawnionych wykroczeń.

a także zabezpieczanie miejsc zdarzeń (np. w związku z odnalezieniem niewybuchów czy uszkodzeniem pojazdów przez powalone wichurą drzewa).

(akta kontroli: t. I str. 15)

W okresie objętym kontrolą²⁰ strażnicy miejscy nie stosowali innych środków oddziaływania wychowawczego niż pouczenia. Jak wyjaśnił Komendant, uzasadnieniem stosowania tego środka oddziaływania wychowawczego była m.in. potrzeba uświadomienia obywatelom konieczności zmiany swojego postępowania w odniesieniu do popełnionego czynu (termin „pouczenie” używany jest w języku potocznym i w mediach). Wskazał ponadto, że art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²¹ po dokonanych zmianach nie jest jasno sformułowany i powołując się na komentarz do k.w. zauważył, że nie wiadomo jakie mogą być „inne środki oddziaływania wychowawczego” z art. 41.

(akta kontroli: t. I str. 12, t. III str. 263-265)

W SM funkcjonowały rozwiązania organizacyjne²² (w postaci wewnętrznych wytycznych czy procedur) zawierające uregulowania dotyczące sposobu postępowania podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców przewidzianych prawem środków. Przede wszystkim wskazywały one zasady dokumentowania sposobu przeprowadzenia i zakończenia interwencji w notatnikach służbowych, czynności związane z nakładaniem grzywien i sposobem wypełniania blozków mandatowych czy rozliczania mandatów karnych. W ww. regulacjach nie zawarto zapisów służących zniwelowaniu ryzyka dowolności/uznaniowości postępowania strażników miejskich w związku z ujawnieniem wykroczenia. W SM stosowanie środka oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia odnotowywane było w notatnikach służbowych interweniujących strażników miejskich, a ponadto w odpowiednich adnotacjach zamieszczanych w programie SumPro²³. Jednakże rejestr ten, co do zasady, nie pozwalał na analizę okoliczności popełnienia wykroczenia²⁴, ponieważ nie zawiera informacji o przesłankach, w oparciu o które strażnik miejski podjął decyzję o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego.

Wyżej wymieniony program umożliwia jedynie wyszukanie wszystkich interwencji podjętych wobec konkretnej osoby, przy czym konieczne jest otworzenie każdego wpisu celem ustalenia, jak zakończyła się interwencja. Jednakże strażnicy miejscy w terenie nie mają dostępu do tego rejestru. W konsekwencji nie ma możliwości wykorzystania powyższych danych w trakcie interwencji, celem podjęcia decyzji odnośnie do poprzestania na pouczeniu/nałożeniu mandatu karnego.

Komendant wyjaśnił, że używany obecnie program jest przestarzały i niewydajny. W związku z tym podjęto decyzję o zakupie nowego „Systemu Koordynacji Działania Straży Miejskiej Wrocławia”. Do czasu zakończenia kontroli (14 lutego 2022 r.) nie udało się jeszcze zrealizować tego zamierzenia. W związku ze złożeniem ofert

²⁰ Do 14 lutego 2022 r.

²¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.; dalej: k.w.

²² M.in.: [1] zarządzenie nr 8/2016 Komendanta z dnia 27 kwietnia 2016 r., [2] zarządzenie nr 5/2021 Komendanta z dnia 7 czerwca 2021 r., [3] zarządzenie nr 22/2017 Komendanta z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia Zasad ewidencjonowania i rozliczania blozków mandatowych oraz wpłat z nałożonych grzywien, [4] zarządzenie nr 5/2018 Komendanta z dnia 2 marca 2018 r. w sprawie zasad prowadzenia postępowania mandatowego przez strażnika, [5] zasady nakładania grzywien na terenie galerii handlowych za niezastąpienie ust i nosa, [6] pismo dot. COVID-19 - postępowanie mandatowe, [7] zasady rozliczania mandatów karnych, [8] polecenie Komendanta z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie czytelnego wypełniania druków mandatów karnych, [9] informacja o konieczności dokładnego i czytelnego spisywania danych osobowych na drukach mandatów, [10] informacja z dnia 10 sierpnia 2021 r. w związku z uprawnieniami strażników dot. osób jadących na hulajnogach i dyspozycji usunięcia hulajnog.

²³ Program używany w SM.

²⁴ W krótkim komunikacie odnotowuje się informacje nt. danych osobowych, miejsca i daty popełnienia wykroczenia oraz kwalifikacji prawnej. W niektórych przypadkach, w szczególności w Oddziale Ochrony Środowiska, gdzie wpis interwencji dodawany jest przez interweniującego funkcjonariusza, zdarzają się obszerniejsze opisy.

znacząco przewyższających środki zagwarantowane przez SM, trwał jeszcze proces pozyskiwania dodatkowych funduszy na ten cel²⁵.

(akta kontroli: t. I str. 13-15, 272, 275-276, 368, t. III str. 250-259)

W Straży w okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie instrukcje ewidencjonowania, prowadzenia i przechowywania notatników służbowych²⁶. Zgodnie z zasadami prowadzenia notatnika służbowego strażnik miejski²⁷ dokumentuje w nim wykonywane czynności służbowe, zgodnie z obowiązującymi przepisami, a ponadto „odnotowuje inne niezbędne informacje, dotyczące przebiegu służby”. Zapisy w notatniku służbowym dotyczą m.in. określenia dokładnego czasu, miejsca oraz okoliczności towarzyszących wykonywaniu czynności służbowych. W szczególności strażnik miejski w notatniku powinien wskazać legitymowanie osób, podjęte interwencje i sposób ich załatwienia/zakończenia oraz ujawnione wykroczenia lub przestępstwa²⁸. Podczas dokumentowania interwencji strażnik miejski jest zobowiązany m.in. do dokładnego określenia rodzaju interwencji, wskazania danych uczestników, świadków i ewentualnie osoby zgłaszającej, a także określenia przyczyny, przebiegu i sposobu zakończenia interwencji oraz podejmowanych czynności. W sytuacji nałożenia mandatu strażnik miejski jest obowiązany do odnotowania w szczególności jego rodzaju²⁹, serii i numeru, a także kwoty grzywny, kwalifikacji faktycznej wykroczenia, podstawy prawnej i ewentualnie odmowy przyjęcia mandatu. Zarządzenia wskazywały również na niezbędne dane jakie należy odnotować podczas legitymowania osób³⁰.

Zarządzenie nr 5/2021 dodatkowo wskazuje m.in. na zasady dokonywania wpisów w notatniku służbowym, które mają być krótkie i rzeczowe, a jednocześnie odzwierciedlać realizowane zadania i opis przeprowadzonych czynności. Ponadto winny być czytelne, estetyczne i przejrzyste. Wpisów można dokonywać w trakcie lub bezpośrednio po zakończeniu czynności służbowych.

(akta kontroli: t. I str. 112-123)

Zasady związane z przekazywaniem przez SM do UM Wrocławia informacji o liczbie i kwotach grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego uregulowane zostały zarządzeniem Komendanta³¹. Zgodnie z § 17 zarządzenia, pracownicy oddziałów są zobowiązani do drukowania wykazów (specyfikacji) rozliczeń mandatowych mandatów kredytowanych³² nie rzadziej niż raz w tygodniu. Wykazy mandatów karnych kredytowanych z poszczególnych oddziałów kierowane są do zatwierdzenia Zastępcy Komendanta ds. Służby w terminie siedmiu dni³³. Po zatwierdzeniu odpowiednio oznaczone „paczki” są zamykane przez kierownika Sekretariatu i Kancelarii w programie SumPro. Podczas zamykania „paczek” do Wydziału Księgowości UM Wrocławia przesyłany jest plik elektroniczny z rozliczonymi mandatami kredytowanymi. Po podpisaniu wykazy rozliczeń wraz z odcinkami „E-” przekazywane są do ww. Wydziału³⁴. Sprawdzenie i przekazanie „paczek” odbywa się za pokwitowaniem (na kopii specyfikacji). Egzemplarze specyfikacji są

²⁵ Na zakup nowego systemu zarezerwowano 665 000 zł, a oferty zaczynały się od ok. 1 200 000 zł, kończąc na 3 481 692,12 zł.

²⁶ [1] zarządzenie nr 8/2016 Komendanta z dnia 27 kwietnia 2016 r. (obowiązujące do 7 czerwca 2021 r.), [2] zarządzenie nr 5/2021 Komendanta z dnia 7 czerwca 2021 r. (obowiązujące od 8 czerwca 2021 r.).

²⁷ Zarządzenia wskazują grupy strażników miejskich prowadzących notatniki.

²⁸ Informacja o ujawnionych przestępstwach pojawia się w zarządzeniu nr 5/2021.

²⁹ Gotówkowy, kredytowany, zaoczny.

³⁰ Są to m.in.: imiona, nazwisko, adres zamieszkania/pobytu, numer PESEL (przy jego braku data, miejsce urodzenia, imiona rodziców), rodzaj i cechy identyfikacyjne dokumentu (zawierającego fotografię) lub dane osoby potwierdzającej tożsamość, a także czas, miejsce, podstawę faktyczną legitymowania, informację o sposobie zakończenia czynności oraz informację o udzieleniu pouczenia dot. skutków niepodporządkowania się lub wprowadzenia w błąd odnośnie danych osobowych.

³¹ Zarządzenie nr 22/2017 Komendanta z dnia 9 listopada 2017 r. w sprawie ustalenia Zasad ewidencjonowania i rozliczania bloków mandatowych oraz wpłat z nałożonych grzywien.

³² Zgodnie z określonym w załączniku wzorem.

³³ Od nałożenia mandatu lub wpływu zwrotnego potwierdzenia odbioru mandatu wysłanego pocztą.

³⁴ Zarządzenie przewiduje również procedurę realizowaną po otrzymaniu zwrotu paczki z powodu błędów w plikach.

przechowywane przez wyznaczonego pracownika Sekretariatu i Kancelarii. W SM prowadzona jest ewidencja ilościowa i kwotowa rozliczonych mandatów kredytowanych z uwzględnieniem podziału na oddziały.

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta informacje o nałożonych grzywnach przekazywane były przez SM do UM Wrocławia na bieżąco w postaci elektronicznej (eksport z systemu SumPro do programu Ksat³⁵). W formie papierowej, tj. druki formularzy mandatów karnych, dostarczane były do Wydziału Księgowości UM Wrocławia jeden lub dwa razy w tygodniu (w zależności od liczby „paczek” z plikami formularzy) za pokwitowaniem na kopii specyfikacji. Termin przekazania „paczek” był każdorazowo ustalany telefonicznie przez Kierownika Sekretariatu i Kancelarii SM.

(akta kontroli: t. I str. 13, 65-85)

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta aplikanci przechodzą szkolenie podstawowe, które swoim zakresem obejmuje część ogólną prawa wykroczeń, a w konsekwencji również zasady stosowania pouczeń. Choć zagadnienie ich stosowania nie zostało w sposób formalny uregulowane w SM, to zasady te były omawiane *„na bieżąco, w zależności od potrzeb, również podczas szkoleń w zakresie stosowania postępowania mandatowego, przy ewentualnych zmianach stanu prawnego”*. Również podczas odpraw służbowych (w których uczestniczą komendanci, naczelnicy i kierownicy) przekazywane były informacje dotyczące m.in. zasad stosowania pouczeń, postępowań mandatowych czy kierowania wniosków o ukaranie do sądu³⁶. Wiadomości te kadra kierownicza referowała następnie podległym funkcjonariuszom SM.

Ponadto Komendant wskazał, że strażnicy miejscy byli informowani o wnioskach wynikających ze skarg kierowanych do SM i rozpoznawanych przez Zespół ds. Kontroli i Skarg, tak by w przyszłości mogli wdrożyć je do swojej pracy. Wnioski te dotyczyły stanów faktycznych i prawnych, które mogły wiązać się z określonymi sposobami zakończenia interwencji. Funkcjonariusze SM otrzymywali także wytyczne (np. odpowiedzi na pytania pojawiające się w praktyce), które miały być elementem szkoleń strażników miejskich, m.in. w związku ze zmianami przepisów prawa. Ponadto strażnicy miejscy byli ukierunkowani tak, aby zwracali uwagę na wskazane przez prawodawcę w § 3 i § 4 art. 33 k.w. okoliczności łagodzące i obciążające. Jednocześnie zdaniem Komendanta *„Strażnik zawsze jednak musi posiadać niezależność, przełożony bowiem nie może wpływać na niego, nie może wymuszać sposobu zakończenia interwencji. Tego rodzaju zachowanie przełożonego, działającego z pozycji nadrzędności, mogłoby bowiem zostać odebrane jako próba bezprawnego wpływu na funkcjonariusza publicznego, co mogłoby wyczerpywać znamiona czynu zabronionego stypizowanego w art. 224 § 2 k.k.”*³⁷.

Jak wyjaśnił Komendant, strażnicy SM posiadają wiedzę ze szkolenia podstawowego, ponadto stale podnoszą swoje kwalifikacje (w związku z art. 27 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³⁸) i w konsekwencji są świadomi możliwych sposobów zakończenia poszczególnych spraw. W zależności od okoliczności mogą: poprzestać na pouczeniu, zastosować grzywnę w postępowaniu mandatowym, ewentualnie odstąpić od niego i skierować sprawę do sądu.

³⁵ Używanego w UM Wrocławia.

³⁶ W sytuacji, gdy szkodliwość społeczna czynu była znaczna, a zachowanie sprawcy nie rokowało przywrócenia go do poszanowania ładu i porządku publicznego.

³⁷ Tj. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną w celu zmuszenia funkcjonariusza publicznego albo osoby do pomocy mu przybranej do przedsięwzięcia lub zaniechania prawnej czynności służbowej podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

³⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1763.

Komendant oświadczył, że „wszyscy strażnicy zatrudnieni w Straży Miejskiej Wrocławia przeszli przeszkolenie podstawowe zgodnie z obowiązującymi w trakcie zatrudniania przepisami prawa”³⁹.

Ponadto Komendant wskazał, że ze względu na stan epidemii, szkolenia w ostatnich latach były ograniczone, a ich przeprowadzanie znacznie utrudnione. Mimo to w roku 2021 w szkoleniu podstawowym wzięło udział 20 osób, z tego na dzień 21 lutego 2022 r. w SM nadal zatrudnionych było 17 osób. Odbycie szkolenia potwierdzały stosowne świadectwa. Ponadto m.in. w 2021 r. w ramach doskonalenia zawodowego funkcjonariusze byli informowani⁴⁰ o pojawiających się zmianach prawnych, wnioskach pokontrolnych oraz o niezbędnych aktach wewnętrznych⁴¹. Zespół ds. Koordynacji i Programów Prewencyjnych przeprowadzał szkolenia doraźne⁴² m.in. w kwietniu i październiku 2021 r.

(akta kontroli: t. I str. 12-15, 185-268, 287-288, t. II str. 121-166, t. III str. 266-267)

Czterech funkcjonariuszy SM w ustnych wyjaśnieniach wskazało, że sposób reakcji strażników miejskich na ujawnione wykroczenia jest uzależniony od przepisów prawa (m.in. art. 33 k.w.), okoliczności, wagi popełnionego czynu, zachowania sprawcy, np. agresja wobec strażników, złośliwość, działanie w celu osiągnięcia korzyści, lekceważący stosunek do prawa, nagminne łamanie prawa, kolejne interwencje wobec tej samej osoby, brak kultury osobistej, działania celowe popełnione z premedytacją, okoliczności (np. groźny pies bez smyczy), brak przyznania się, okazania skruchy oraz brak wyjaśnień. Brane pod uwagę są również: stan rodzinny, majątkowy, wiek, niepełnosprawność, wiedza o przepisach prawa (np. nowych).

Dodatkowo istotną okolicznością jest ewentualne podejmowanie interwencji, stosowanie pouczeń wobec danej osoby we wcześniejszym okresie. Strażnicy miejscy często na początku przeprowadzają wywiad w tym zakresie. Wrocław jest dużym miastem wojewódzkim ze znaczącą liczbą osób przyjezdnych, dlatego najczęściej osoba jest spotykana przez funkcjonariuszy po raz pierwszy.

Funkcjonariusze SM jako utrudnienia przy podejmowaniu decyzji w powyższym zakresie wskazali anonimowość oraz brak możliwości weryfikacji na miejscu zdarzenia czy dana osoba popełniła już podobne wykroczenia (brak dostępu do systemu informatycznego w trakcie podejmowanych interwencji). Kolejnym problemem jest zbyt mała liczba strażników miejskich we Wrocławiu. Dzięki zwiększeniu stanu zatrudnienia SM miałyby być bardziej efektywne, a czas podejmowania interwencji uległby skróceniu. W konsekwencji nastąpiłaby poprawa

³⁹ Oświadczenie złożono z powodu dużej liczby strażników miejskich i zbytnej pracochłonności ewentualnie ręcznego wyszukiwania niezbędnych dokumentów w teczkach każdego funkcjonariusza. Do akt dołączono zaświadczenia/świadectwa odbycia szkoleń strażników miejskich przyjętych w roku 2021 oraz 10 o najdłuższym stażu służby.

⁴⁰ Co do zasady zapoznanie się z informacjami potwierdzali własnoręcznym podpisem wraz z datą.

⁴¹ Strażnicy miejscy w roku 2021 byli zapoznawani m.in. z: [1] zasadami nakładania grzywn na terenie galerii handlowych za niezastąpienie ust i nosa, [2] poleceniami Wojewody Dolnośląskiego w sprawie nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii, [3] pismem dot. COVID-19 - postępowanie mandatowe, [4] poleceniem Komendanta z dnia 13 sierpnia 2021 r. w sprawie czytelnego wypełniania druków mandatów karnych, [5] informacją o konieczności dokładnego i czytelnego spisywania danych osobowych na drukach mandatów, [6] zasadami rozliczania mandatów karnych, [7] rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 lipca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykroczeń, za które strażnicy są uprawnieni do nakładania grzywn w drodze mandatu karnego (Dz.U. poz. 1483), [8] postępowaniem mandatowym z art. 116 § 1a k.w., [9] rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wysokości nakładanych mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń (Dz.U. poz. 556), [10] zarządzeniem nr 5/2018 Komendanta z dnia 2 marca 2018 r. w sprawie zasad prowadzenia postępowania mandatowego przez strażnika, [11] obwieszczeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywn nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego (Dz.U. poz. 1349), [12] informacją z dnia 10 sierpnia 2021 r. w związku z uprawnieniami strażników dot. osób jadących na hulajnogach i dyspozycji usunięcia hulajnogi, [13] trybem postępowania w przypadku znalezienia rzeczy porzuconych przez osobę sprzedającą.

⁴² W których w ramach samokształcenia każdorazowo brało udział sześciu funkcjonariuszy. Tematami szkoleń było 19 (w kwietniu 2021 r.) oraz 26 (w październiku 2021 r.) dokumentów. Najczęściej szkolenia dotyczyły rozporządzeń, ustaw, zarządzeń Komendanta, zarządzeń Prezydenta Wrocławia czy uchwał Rady Miejskiej Wrocławia.

porządku publicznego i zwiększyłyby się oddziaływanie prewencyjne. Dodatkowo poruszano również kwestię konieczności reformy, tj. uchwalenia nowej ustawy umożliwiającej profesjonalizację działalności straży miejskich⁴³.

Strażnicy SM nie wskazywali na potrzebę wprowadzenia precyzyjnych wytycznych/procedur dot. sposobów reakcji na ujawniane wykroczenia. Jako przyczynę wskazywano skomplikowanie możliwych okoliczności popełnienia konkretnego czynu/postawy sprawcy i niemożność ich szczegółowego uregulowania w akcie prawnym. Ocena tych okoliczności powinna zatem pozostać w gestii interweniujących funkcjonariuszy opierających się na obecnych regulacjach prawnych, które są „wystarczające, jasne i zrozumiałe”.

Funkcjonariusze SM przechodzą szkolenie podstawowe zakończone egzaminem, a w trakcie zatrudnienia organizowane są różne szkolenia/przekazywane są niezbędne informacje (m.in. o zmianach w prawie czy nowych zarządzeniach). Strażnicy miejscy nie pamiętali konkretnych dat⁴⁴, jednak wskazywali, że szkolenia przeprowadzane są stosunków często (m.in. w związku z nowelizacjami przepisów, nadzorem przełożonych, po kontrolach, a także przez Policję) i co do zasady oceniane są jako przydatne i wartościowe. Wiedza przekazywana jest w sposób prosty i zrozumiały⁴⁵.

Strażnicy miejscy ponadto mają możliwość bieżącego wyjaśniania wszelkich wątpliwości czy zasięgania opinii prawnych (również przez telefon). Część strażników miejskich kształci się samodzielnie zdobywając wykształcenie kierunkowe.

(akta kontroli: t. I str. 321-328, t. II str. 121-166)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Na upoważnieniach do nakładania grzywien wydawanych przez Komendanta strażnikom SM na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁴⁶ (dalej: rozporządzenie ws. wykroczeń) zamiast pieczęci urzędowej gminy (zgodnie z wymogami § 4 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia), widniał odcisk okrągłej pieczęci z orłem, zawierającej w otoku napis „Straż Miejska Wrocławia”. Było to niezgodne z art. 2a pkt 13 *a contrario* w zw. z art. 16c ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych⁴⁷.

Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta, pieczęć ta znajduje się w SM od 25 maja 2010 r., kiedy została pobrana przez księgowego Straży⁴⁸. Pieczęć ta została przekazana do Straży z UM Wrocławia⁴⁹. Z powodu upływu tak długiego czasu brak jest wcześniejszych informacji dot. okoliczności towarzyszących pojawieniu się tej pieczęci. Komendant wskazał, że zgodnie z art. 2a pkt 13 ustawy o godle, używanie

⁴³ Jak wskazał Komendant „konieczność zmian w aktach prawnych regulujących działanie straży gminnych jest postulowana przez środowisko strażników od początku istnienia tych formacji”. Propozycje nowelizacji dotyczą m.in. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 988, ze zm.) oraz ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.) Zagadnienia te omawiano m.in. w ramach Międzyresortowego Zespołu do Spraw Współpracy ze Strażami Gminnymi, a także przedstawiono podczas posiedzenia Zespołu ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 7 października 2021 r.

⁴⁴ Poza ostatnim z przełomu lat 2021/22.

⁴⁵ Z racji ich zróżnicowania oceny przydatności poszczególnych szkoleń mogą być odmienne.

⁴⁶ Dz.U. Nr 208 poz. 2026, ze zm.

⁴⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1509, ze zm.; dalej: ustawa o godle.

⁴⁸ 21 lipca 2011 r. została zdana do Działu Administracyjnego, a potem wydana pracownicy sekretariatu.

⁴⁹ Zdaniem Komendanta była to procedura odpowiadająca brzmieniu § 17 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 1955 r. w sprawie tablic i pieczęci urzędowych (Dz.U. Nr 47 poz. 316, ze zm.).

urzędowej pieczęci przez inne podmioty (niż enumeratywnie wymienione w art. 2a pkt 1-12 ustawy o godle) jest możliwe w sytuacji, gdy przepisy szczególne uprawniają je do używania wizerunku orła. Takim przepisem w ocenie Komendanta jest art. 95 § 4 k.p.w., na podstawie którego zostało wydane rozporządzenie ws. wykroczeń. Z kolei na podstawie § 3 ust. 1 (w związku z § 4 ust. 2) rozporządzenia ws. wykroczeń, upoważnienie strażnikom wydaje komendant straży gminnej. Zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia ws. wykroczeń, *upoważnienie powinno być podpisane przez organ, który je wydał, oraz opatrzone odciskiem pieczęci urzędowej*. W konsekwencji, zdaniem Komendanta „to komendant straży gminnej jako organ uprawniony do wydania upoważnienia ma być obowiązany do użycia pieczęci urzędowej”. Co więcej za tryb działania niezgodny z prawem zakwalifikowano alternatywną możliwość sporządzenia upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego dla strażników miejskich przez Komendanta, z wyjątkiem pieczęci urzędowej, którą miałby przystawić Prezydent Wrocławia (jako organ gminy). Uzasadnieniem takiego stanowiska ma być rozdzielenie kompetencji prezydenta miasta i komendanta straży gminnej w rozporządzeniu ws. wykroczeń, tj. zgodnie z § 3 ust. 1, upoważnienie strażnikom wydaje komendant straży gminnej, natomiast stosownie do § 3 ust. 1a to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje upoważnienie komendantom straży gminnych (miejskich). Zdaniem Komendanta „nie budzi wątpliwości, iż za cały proces w każdym przypadku odpowiedzialny jest inny organ (organ wykonawczy gminy – wójt, burmistrz, prezydent) lub, odpowiednio, komendant straży gminnej. Każdy z podmiotów działa na podstawie odrębnego upoważnienia, wyrażonego w odrębnie skonstruowanych jednostkach redakcyjnych Rozporządzenia, a zatem każdy z nich ponosi odpowiedzialność za swoje działanie”. Co istotne „(...) w Straży Miejskiej Wrocławia ugruntowany jest pogląd, iż co do zasady nie jest dopuszczalne używanie pieczęci urzędowej okrągłej z wizerunkiem orła.”.

NIK nie podziela powyższej argumentacji i wskazuje, że Komendant nie jest organem gminy i dlatego wydaje strażnikom upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego nie w imieniu własnym, tylko w imieniu organu gminy, tj. w imieniu Prezydenta Wrocławia, który reprezentuje gminę. Brak jest bowiem przepisów szczególnych uprawniających komendanta straży miejskiej do używania własnej pieczęci urzędowej na podstawie art. 16c ust. 3 ustawy o godle. Przepisem takim nie jest wskazany w wyjaśnieniach Komendanta art. 95 § 4 k.p.w., ani wydane na jego podstawie rozporządzenie ws. wykroczeń. W konsekwencji upoważnienie wydane strażnikowi miejskiemu przez Komendanta powinno zostać opatrzone odciskiem pieczęci urzędowej gminy.

(akta kontroli: t. I str. 277-283, t. III str. 1-32)

OCENA CZĄSTKOWA

Straż była organizacyjnie przygotowana do realizacji zadań dotyczących obsługi grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego. Przyjęto rozwiązania organizacyjne, które regulowały sposób postępowania funkcjonariuszy podczas ujawniania wykroczeń i stosowania wobec sprawców przewidzianych prawem środków. Nie zawierały one jednak zapisów mających na celu określenie okoliczności i zasadności udzielenia pouczenia/nalożenia mandatu karnego, a tym samym zniwelowania ryzyka dowolności/uznaniowości postępowania strażników.

Straż całodobowo realizowała zadania związane z ochroną porządku publicznego na terenie Miasta Wrocławia, choć brak pełnego zatrudnienia niewątpliwie mógł utrudniać realizację niektórych zadań.

Wszyscy strażnicy miejscy w czasie stosowania postępowania mandatowego posiadali ważne upoważnienia Komendanta, niemniej widniał na nich odcisk okrągłej pieczęci niezgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

2. Nakładanie grzywnien w drodze mandatu karnego i ich egzekwowanie

Opis stanu
faktycznego

System monitoringu obsługiwany przez strażników miejskich znajdował się w zasobach Gminy Wrocław, a punkty dostępu zlokalizowane były przy ul. Strzegomskiej 148 oraz przy ul. Sukiennice 12 we Wrocławiu. SM obsługiwała od 184 do 191 kamer monitoringu⁵⁰. Jak wynikało z wyjaśnień Komendanta, funkcjonariusze jedynie obserwowali (w czasie rzeczywistym) obraz na kamerach monitoringu i w konsekwencji „w miarę możliwości” na miejsce zdarzenia kierowany był patrol, który ujmował sprawcę albo nie zastawał go na miejscu⁵¹. Jak wskazał Komendant, sprawcy wykroczeń, co do zasady, poruszają się szybko, co znacząco utrudnia podejmowanie skutecznych interwencji. Dodatkową okolicznością mającą wpływ na reakcje strażników miejskich było przyznanie przez SM najwyższego priorytetu działaniom mającym ratować życie i zdrowie. Interwencje⁵² tego typu podejmowane były w pierwszej kolejności. Nagrywanie obrazu zarejestrowanego przez kamery miejskiego monitoringu umożliwiało ewentualne dokonanie dokładnej analizy poważniejszych zdarzeń w późniejszym czasie.

Przy pomocy monitoringu wizyjnego zarejestrowano 866 zdarzeń w 2019 r., 1 372 zdarzeń w 2020 r. oraz 1 172 zdarzeń w 2021 r. Najwięcej spośród nich dotyczyło zaśmiecania, zanieczyszczania terenu, kwestii porządkowych⁵³, a w dalszej kolejności zgromadzeń publicznych⁵⁴ oraz ujawnienia osób wymagających pomocy (leżących, bezdomnych, nietrzeźwych)⁵⁵. W efekcie ujawnienia ww. zdarzeń podjęto 83 interwencje w 2020 r. oraz 61 w 2021 r.⁵⁶

(akta kontroli: t. I str. 273, 284, 287, 289-290, 311-312, 320)

Roczny koszt utrzymania systemu monitoringu miejskiego ponoszony przez UM Wrocławia wynosił: 341 407,37 zł (2019 r.), 467 624,74 zł (2020 r.) i 613 330,94 zł (2021 r.). Na wydatki bieżące składały się pozwolenia radiowe Urzędu Komunikacji Elektronicznej, opłaty za użytkowanie powierzchni obiektów pod infrastrukturę Monitoringu Prewencyjnego Wrocławia, zakup energii elektrycznej na potrzeby zasilania urządzeń monitoringu oraz naprawy pogwarancyjne i czynności konserwacyjne instalacji Monitoringu Prewencyjnego Wrocławia. Ostatnia z wymienionych kategorii wydatków odpowiadała za wzrost bieżących kosztów utrzymania monitoringu⁵⁷.

Jak wyjaśnił Prezydent Wrocławia, do systemu sukcesywnie dodawano kolejne kamery, a ponadto dokonywano niezbędnych wymian starego i wyeksploatowanego sprzętu. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na zwiększenie kosztów utrzymania systemu monitoringu był wzrost zarówno kosztów materiałowych, jak i kosztów pracy. Miało to związek z ogólnoswiatową sytuacją gospodarczą wywołaną przez pandemię COVID-19.

⁵⁰ W roku 2019 kamer było 186, a w roku 2020 191. 15 lutego 2022 r. Straż obsługiwała 184 kamery.

⁵¹ W zależności od liczby patroli oraz zaangażowania strażników miejskich w inne przeprowadzane czynności. Dodatkową okolicznością była utrzymująca się liczba wakacji w SM.

⁵² M.in. doprowadzenie do izby wytrzeźwień czy na Policję.

⁵³ W kolejnych latach odpowiednio: 410, 1 057 i 948.

⁵⁴ Dotyczyło to roku 2020 (166) i 2021 r. (152). W 2019 r. znalazły się one w zbiorczej kategorii „innych zdarzeń”.

⁵⁵ W kolejnych latach odpowiednio: 89, 35 i 42.

⁵⁶ Podejmowane interwencje to: zatrzymania sprawców wykroczeń/przestępstw, przewiezienia do izby wytrzeźwień, przekazanie pogotowiu ratunkowemu, przekazanie spraw Policji, udzielenie pouczeń, nałożenie mandatów oraz skierowanie wniosków do sądu. W 2019 r. nie prowadzono podobnej statystyki. Jak wyjaśnił Komendant „sposób postępowania w Straży Miejskiej Wrocławia w zakresie zdarzeń dostrzeganych przez strażnika przy pomocy monitoringu nie zmienił się pomiędzy rokiem 2019 a 2020, tj. w sytuacji, gdy było to możliwe, wysyłany był na miejsce zdarzenia patrol, natomiast różnica dotycząca statystyk za rok 2019 w odniesieniu do lat 2020-2021 wynika z odmiennej metody sprawozdawczości (dla potrzeb wewnętrznych jednostki), czyli poszerzenia zakresu odnotowywanych danych”.

⁵⁷ Z 16 145,00 zł w 2019 r., poprzez 146 482,00 zł w 2020 r., do aż 296 027,37 zł w 2021 r.

UM Wrocławia ponosił także wydatki inwestycyjne na rozbudowę infrastruktury Monitoringu Prewencyjnego Wrocławia w kwocie: 2 256 666,81 zł w 2019 r., 1 167 159,40 zł w 2020 r. i 1 356 432,98 zł w 2021 r.

W 2019 r. oraz w 2020 r. SM na wynagrodzenia 18 strażników obsługujących monitoring poniosła koszty w wysokości po ok. 1 237 000 zł (średniomiesięcznie ok. 103 000 zł), natomiast w 2021 r. na wynagrodzenia 16 strażników odpowiednio ok. 1 206 500 zł oraz średniomiesięcznie ok. 100 500 zł.

(akta kontroli: t. I str. 178-184, t. III str. 261)

Zarządzeniem Komendanta wprowadzono Instrukcję Stanowiskową Służby Dyżurnej i Służby Ochronnej⁵⁸. Instrukcja ta określa zasady organizacji i funkcjonowania służby dyżurnej, której zadaniem jest m.in. wykorzystanie monitoringu wizyjnego do zapewnienia bieżącej obserwacji i rejestracji zdarzeń naruszających spójność i porządek publiczny w chwili ich zaistnienia. Monitoring wizyjny pozwala na rejestrację i analizę ww. zdarzeń. W związku z ich ujawnieniem obowiązują procedury operacyjne wskazujące na pięć algorytmów postępowania uzależnionych od sytuacji w dozorowanym obszarze⁵⁹.

Zgodnie z tym zarządzeniem służba dyżurna pracuje całą dobę⁶⁰. Monitoring obsługiwało trzech operatorów (w ramach składu zmiany wraz z dyżurnym oraz I i II zastępcą dyżurnego)⁶¹. Na stanowisku dyżurnego prowadzony jest m.in. Rejestr Interwencji (w formie elektronicznej w programie SumPro)⁶², a także biuletyn informacyjny, „wydarzeniówka dobową”⁶³ oraz raport zmiany⁶⁴.

Obowiązkami operatora systemu monitoringu wynikającymi z przedmiotowej Instrukcji jest m.in. sygnalizowanie dyżurnemu wszelkich zauważonych zdarzeń (które wymagają podjęcia decyzji o formie działania służby patrolowej), wspomaganie kierowania patrolami interwencyjnymi, a także rejestrowanie obrazu z kamer, udostępnianie i dokumentowanie nagrań. Strażnicy miejscy realizujący obowiązki operatora systemu monitoringu mają kierować się zasadami: priorytetu postępowania, adekwatności reakcji do stopnia zagrożenia, współdziałania w zespole oraz poszanowania dóbr osobistych i godności obserwowanej osoby. Przedmiotowa Instrukcja określa ponadto m.in. sposób i zasady przyjmowania zgłoszeń przez operatorów monitoringu i dyżurnych. Celem zwiększenia efektywności realizacji zadań otrzymanym zgłoszeniom nadawane są kategorie w zależności od ważności i czasu przeznaczonego na wykonanie przez patrol⁶⁵.

Administrowaniem i utrzymaniem technicznym systemu monitoringu wizyjnego zajmuje się Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UM Wrocławia.

(akta kontroli: t. I str. 86-111)

Na podstawie próby 30 spraw⁶⁶ zakończonych pouczeniem stwierdzono, że strażnicy miejscy w notatnikach służbowych wskazywali dane sprawcy, daty zastosowania pouczenia/interwencji, podstawę prawną i okoliczności popełnienia wykroczenia.

⁵⁸ Zarządzenie nr 8/2018 Komendanta z dnia 16 marca 2018 r.

⁵⁹ Określone w załączniku nr 4 algorytmy dotyczą ujawnienia w dozorowanym obszarze m.in. osoby leżącej, pożaru, wypadku drogowego, kolizji drogowej, a także umieszczania bez zgody zarządzającego/niszczenia plakatów, ogłoszeń lub obwieszczeń.

⁶⁰ Dwie dwunastogodzinne zmiany w równoważnym systemie pracy.

⁶¹ Zespół co do zasady tworzy sześć osób. Możliwe jest zarówno zwiększenie stanu osobowego do maksymalnie dziewięciu osób, jak i jego zmniejszenie do trzech osób.

⁶² Wzór Rejestru Interwencji stanowi załącznik nr 5.

⁶³ Biuletyn „wydarzeniówka dobową” poza sobotami, niedzielami i świętami.

⁶⁴ Wzór raportu zmiany określa załącznik nr 6.

⁶⁵ Wskazano pięć kategorii (od A do E), gdzie kategoria A wymaga natychmiastowej realizacji wszelkimi dostępnymi siłami i środkami, a przy kategorii E czas realizacji (uznaniowej) uzależniony jest od rodzaju sprawy.

⁶⁶ Po 10 z każdego z lat objętych kontrolą.

Okoliczności uzasadniające zastosowanie środka wychowawczego zostały udokumentowane w notatnikach służbowych (ewentualnie w elektronicznym rejestrze interwencji) w 50% przypadków.

Najczęstszymi przyczynami odstąpienia od ukarania sprawcy wykroczenia grzywną w drodze mandatu karnego i zastosowania pouczenia były: przyznanie się do winy, wykazanie skruchy, wyjaśnienie powodów popełnienia czynu, zaprzestanie działania/zobowiązanie się do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, samo usiłowanie popełnienia wykroczenia, mała skala czy lokalizacja popełnienia czynu. Pouczenia stosowano także z określonych przepisów w sytuacji jednoczesnego ukarania osoby mandatem/mandatami na podstawie innych norm prawnych. Istotne były również okoliczności związane z osobą sprawcy, tj. wiek, stan zdrowia, sytuacja rodzinna, brak polskiego obywatelstwa i znajomości prawa, trudna sytuacja materialna czy bezdomność.

W pozostałych 50% przypadków nie wskazano okoliczności uzasadniających zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego i w konsekwencji nie było możliwe dokonanie oceny działań podejmowanych przez funkcjonariuszy SM Wrocławia w ww. kontekście - co opisano szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W ramach badanej próby strażnicy miejscy przestrzegali obowiązujących wewnętrznych uregulowań dot. prowadzenia notatników służbowych zgodnie z ww. zarządzeniami Komendanta w zakresie dokumentowania wykonywanych czynności służbowych. W szczególności dotyczyło to wskazywania legitymowanych osób, podjętych interwencji, sposobu ich załatwienia/zakończenia oraz ujawnionych wykroczeń.

(akta kontroli: t. I str. 300-304, t. II str. 168-191, 263-438)

Na podstawie analizy 30 spraw⁶⁷, w których funkcjonariusze SM zastosowali mandat karny stwierdzono, że na wypełnianych czytelnie bloczkach mandatowych w każdym przypadku wskazywano dane sprawcy, a także rodzaj i wysokość mandatu oraz kwalifikację prawną. Wszyscy strażnicy miejscy w czasie stosowania postępowania mandatowego posiadali ważne upoważnienia. W badanej próbie 24 sprawy pochodziły z okresu po 1 maja 2019 r., tj. od kiedy po nowelizacji art. 97 § 3 k.p.w. wskazanie czasu i miejsca popełnienia wykroczenia było obligatoryjne⁶⁸. Mimo to w 11 przypadkach (46%) wpisy w bloczkach mandatowych nie zawierały wszystkich wymaganych elementów. Ponadto w sześciu przypadkach⁶⁹ (tj. 20%) w notatnikach służbowych nie wpisano serii i nr mandatu, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

NIK zwraca również uwagę na niejednorodną praktykę wskazywania daty popełnienia wykroczenia w analizowanych bloczkach mandatowych. Strażnicy miejscy wpisywali datę i godzinę, samą godzinę⁷⁰, bądź też samą datę popełnienia wykroczenia.

W badanej próbie znalazły się wykroczenia stypizowane w następujących przepisach: w art. 51 § 1 k.w., art. 77 k.w., art. 140 k.w.⁷¹, art. 145 k.w., art. 13 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwem używania tytoniu⁷², art. 10 ust. 2a ustawy z dnia 13 września

⁶⁷ 10 z 2019 r. oraz 20 z lat 2020-2021 (jedna ze spraw z 2020 r. zakończyła się wystawieniem mandatu już w roku 2021).

⁶⁸ Przedmiotowa nowelizacja została dokonana ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1467).

⁶⁹ Z całej próby, tj. 30 spraw.

⁷⁰ Co w związku z datą wystawienia mandatu miało stanowić całą datę, jednakże działanie takie nie spełnia wymogów znówelizowanego art. 97 § 3 k.p.w.

⁷¹ W latach 2019-2021 funkcjonariusze SM nie zastosowali pouczenia w związku z wykroczeniem z art. 140 k.w. Wskazano, że wybrak nieobyczajny cechuje się znaczną społeczną szkodliwością, a sprawca dopuszcza się go umyślnie, w konsekwencji stosowanie pouczeń w takich przypadkach wydawało się niezasadne.

⁷² Dz.U. z 2021 r. poz. 276.

1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁷³, art. 43¹ ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości⁷⁴. Jak wskazano wyżej w 50% przypadków badanej próby pouczeń możliwe było porównanie odnotowanych okoliczności uzasadniających zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego, ze sprawami w których sprawca tak samo zakwalifikowanego wykroczenia został ukarany mandatem. W tej części próby strażnicy miejscy w wewnętrznej dokumentacji przywoływali okoliczności uzasadniające zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego.

W latach 2019-2021 SM skierowała do sądu odpowiednio 636, 434 i 435 wniosków, tj. 1,96%, 1,92% i 1,14%⁷⁵ spośród wszystkich ujawnionych wykroczeń. SM o sposobie zakończenia powyższych postępowań posiadała niepełną wiedzę, ponieważ nie prowadzono statystyki w zakresie spraw trwających i zakończonych. W roku 2019 sporządzono osiem zażaleń na odmowę wszczęcia postępowania i jedno zażalenie na umorzenie postępowania. W związku z uniewinnieniami złożono jedną apelację, a w siedmiu przypadkach poprzestano na wystąpieniu o uzasadnienie wyroku. W roku 2020 złożono jedno zażalenie na odmowę wszczęcia postępowania oraz wystąpiono o jedno uzasadnienie uniewinnienia. Natomiast w 2021 r. przygotowano cztery zażalenia na odmowę wszczęcia postępowania.

Jak wskazał Komendant „(...) w razie skierowania wniosku do sądu w przeważającej większości dochodzi do uznania sprawcy winnym, stąd niewielka liczba wystąpień o wydanie uzasadnienia. Wnioski kierowane do sądu są dobrze przygotowane, materiał dowodowy zgromadzony w sprawie jest wystarczający do dowiedzenia winy”. Ponadto zasadą było sporządzanie środków zaskarżenia „w niemal każdym przypadku umorzenia lub uniewinnienia”.

Komendant wyjaśnił również, że powodem braku prowadzenia statystyki w zakresie spraw trwających i zakończonych były m.in.: duża liczba spraw, przypadki niepowiadamiania przez sąd wokandą o posiedzeniach lub rozprawach, przejmowanie części postępowań przez prokuratora⁷⁶, utrzymująca się znaczna liczba wakatów⁷⁷, a ponadto brak obowiązku sprawozdawczości wobec Wojewody Dolnośląskiego w tym zakresie. Mimo to, jak wskazał Komendant, każda sprawa była monitorowana przez funkcjonariuszy umocowanych do reprezentowania w charakterze oskarżyciela SM w sądzie. W konsekwencji strażnicy miejscy uzyskiwali informację odnośnie do zapadłego rozstrzygnięcia w trakcie uczestniczenia w rozprawie (posiedzeniu), przy ogłaszaniu wyroku, bądź (w razie nieobecności) w sekretariacie właściwego miejscowo wydziału karnego sądów rejonowych⁷⁸. W związku z treścią art. 18a k.p.w., udział w rozprawie oskarżyciela publicznego, który złożył wniosek o ukaranie, jest obowiązkowy jedynie, gdy w sprawie występuje obrońca, o którym mowa w art. 21 § 1 k.p.w.⁷⁹. Natomiast w pozostałych sprawach obecność ta nie jest obligatoryjna.

(akta kontroli: t. I str. 272-273, 315, 320)

SM w 2019 r. nałożyła 25 268 grzywien na kwotę 3 426 168 zł, w 2020 r. 17 016 grzywien na kwotę 2 860 116 zł, a w 2021 r. 26 420 grzywien na kwotę 4 526 097 zł. W ciągu trzech miesięcy wybranych do próby (po jednym w każdym roku objętym

⁷³ Dz.U. z 2022 r. poz. 699, ze zm.

⁷⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm.

⁷⁵ Jak wskazano w przypisie nr 13 na statystykę w roku 2021 miało wpływ 5 587 spraw zakończonych odstąpieniem.

⁷⁶ Którego udział wyłącza SM jako oskarżyciela publicznego w postępowaniu.

⁷⁷ W konsekwencji nie było możliwości wyznaczenia strażnika miejskiego w Zespole Oskarżycieli Publicznych, który mógłby m.in. prowadzić przedmiotową ewidencję.

⁷⁸ Dotyczy to sześciu wydziałów karnych – dwóch dla każdego z sądów rejonowych we Wrocławiu.

⁷⁹ Tj.: [1] kiedy obwiniony jest głuchy, niemy lub niewidomy, [2] zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności. W takiej sytuacji udział obrońcy w rozprawie jest obowiązkowy, a w posiedzeniu, jeżeli ustawa tak stanowi.

kontrolą) informacja o nałożonych grzywnach⁸⁰ przekazywana była do UM Wrocławia łącznie 148 razy, z tego w styczniu 2019 r. 39 razy, w czerwcu 2020 r. 44 razy i w grudniu 2021 r. 65 razy⁸¹. We wskazanym okresie SM na bieżąco przekazywała informacje o nałożonych grzywnach w formie mandatu karnego. Dzięki temu mogły być one ewidencjonowane w ujęciu analitycznym, a wierzyciel miał możliwość podejmowania działań mających na celu egzekwowanie należności z niezapłaconych grzywien.

(akta kontroli: t. I str. 76-85, t. III str. 324-331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Strażnicy SM nie w pełni rzetelnie oraz niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi wypełniali notatniki służbowe, tj.:

a) spośród 30 spraw, w których zastosowano pouczenie, w 15 przypadkach (50%) funkcjonariusze SM w notatniku służbowym nie wskazali na okoliczności popełnienia wykroczenia uzasadniających zastosowanie pouczenia. W trzech spośród wskazanych spraw uzasadnienie takie znalazło się w elektronicznym rejestrze interwencji. W konsekwencji w 12 przypadkach (40%) na podstawie całościowej dokumentacji posiadanej przez SM nie było możliwe wskazanie jakimi okolicznościami kierował się strażnik miejski w konkretnej sprawie podejmując decyzję o zastosowaniu środka oddziaływania wychowawczego;

b) w sześciu przypadkach (tj. 20% z badanej próby 30 spraw zakończonych nałożeniem mandatu) w notatnikach służbowych nie wskazano serii i nr mandatu, co było niezgodne z regulacjami zawartymi w instrukcjach ewidencjonowania, prowadzenia i przechowywania notatników służbowych wprowadzonych zarządzeniami Komendanta⁸².

Komendant wyjaśnił, że z powodu dużej liczby prowadzonych interwencji strażnikom miejskim trudno jest szczegółowo prowadzić notatniki służbowe: „wpisów w notatnikach służbowych strażnicy dokonują często w sposób lakoniczny ze względu na znaczną liczbę interwencji koniecznych do podjęcia. Ze względu na utrzymującą się liczbę wakatów strażnik działający w terenie otrzymuje do realizacji wiele zadań, zlecone jest mu wiele kontroli. Celem skuteczności działania funkcjonariusz ogranicza wpis do niezbędnego minimum”.

(akta kontroli: t. I str. 300-304, t. II str. 168-191, 263-438, t. III str. 267)

2. W badanej próbie 30 spraw, w których funkcjonariusze SM zastosowali mandat karny, 24 sprawy pochodziły z okresu po 1 maja 2019 r., tj. od kiedy po nowelizacji art. 97 § 3 k.p.w. oraz § 4 ust. 1 pkt 2 lit. c rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁸³, wskazanie czasu i miejsca popełnienia wykroczenia na odcinku „C” formularza było obligatoryjne. Mimo to w 11 przypadkach⁸⁴ (46%) wpisy w bloczkach mandatowych nie zawierały wszystkich wymaganych elementów: brakowało wskazania czasu oraz w niektórych dodatkowo określenia zachowania i miejsca popełnienia wykroczenia.

Komendant w wyjaśnieniach przywołał analogiczne okoliczności (jak w przypadku nieprawidłowości nr 1) stanowiące przyczynę braku ujmowania

⁸⁰ Poprzez eksport z programu SumPro do programu Ksat.

⁸¹ [1] w styczniu 2019 r. objęło to 1 371 grzywien na kwotę 179 220 zł, [2] w czerwcu 2020 r. 2 058 grzywien na kwotę 454 596 zł, [3] a w grudniu 2021 r. 2 882 grzywien na kwotę 508 396 zł.

⁸² Tj.: pkt II.1 zarządzenia nr 8/2016 oraz § 6 ust. 2 zarządzenia nr 5/2021 (obowiązujące od 8 czerwca 2021 r.).

⁸³ Dz.U. z 2017 r. poz. 613, ze zm.

⁸⁴ Z wskazanych 24.

w bloczkach mandatowych wszystkich wymaganych elementów, jednocześnie wskazując, że stosownym poleceniem strażnikom miejskim przypomniano o konieczności zawierania obligatoryjnych elementów (jak np. seria i numer mandatu) w notatniku służbowym.

W trakcie trwającej kontroli Komendant podjął działania zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych wyżej nieprawidłowości i skierował do naczelników oddziałów, kierowników komórek organizacyjnych oraz wszystkich strażników miejskich pisma w sprawie przypomnienia⁸⁵ zasad wypełniania formularzy mandatów oraz notatników służbowych oraz obowiązku ich stosowania w praktyce służbowej.

(akta kontroli: t. I str. 305-309, 369-370, t. II str. 167, 192-262, t. III str. 33-222, 267)

OCENA CZĄSTKOWA

Do ujawniania sprawców wykroczeń wykorzystywano system monitoringu wizyjnego znajdującego się w zasobach Gminy Wrocław i składającego się w latach objętych kontrolą z 184-191 kamer. Przy wykorzystaniu rzeczzonego systemu w latach 2019-2021 zarejestrowano odpowiednio 866, 1 372 i 1 172 zdarzeń oraz podjęto 83 interwencje w 2020 r. i 61 w 2021 r.

Funkcjonariusze Straży w notatnikach służbowych, co do zasady, wskazywali niezbędne informacje (choć nie zawsze w sposób w pełni rzetelny i umożliwiający wskazanie okoliczności, które miały uzasadnić zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego), a także przestrzegali obowiązujących wewnętrznych uregulowań w tym zakresie. Nie ustrzeżono się przy tym nieprawidłowości, które dotyczyły przypadków niewskazywania wszystkich wymaganych informacji w bloczkach mandatowych.

SM w okresie objętym kontrolą na bieżąco⁸⁶ przekazywała do UM Wrocławia rzetelne informacje o liczbie i kwotach nałożonych grzywien. Praktyka ta umożliwiała ich ewidencjonowanie w ujęciu analitycznym i podejmowanie przez wierzyciela działań mających na celu egzekwowanie należności z niezapłaconych grzywien.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

1. Stosowanie przez Straż pieczęci urzędowej zgodnej z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.
2. Podjęcie działań zapewniających rzetelne prowadzenie notatników służbowych przez strażników miejskich.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁸⁵ Z dnia 31 marca 2022 r.

⁸⁶ W ramach próby wybranych trzech miesięcy.

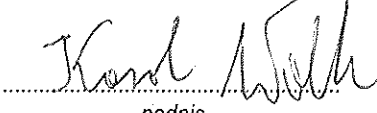
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

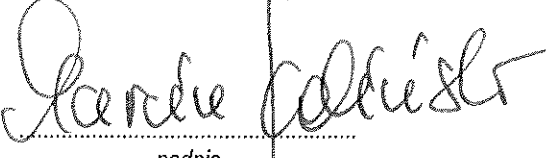
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wrocław, 30 maja 2022 r.

Kontroler
Karol Wilk
Inspektor kontroli państwowej

podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński


podpis

