Łódź, 6 listopada 2023 r.

 ZK-I.431.17.2023

**Pan**

**Grzegorz Mackiewicz**

**Prezydent Miasta Pabianice**

**Wystąpienie pokontrolne**

**do przeprowadzonej kontroli okresowej w zakresie wykonywania uprawnień
przez Straż Miejską w Pabianicach**

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 i 3 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.* *o strażach gminnych* (Dz. U. z 2021 r., poz. 1763) oraz *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)* (Dz. U. z 2009 r. Nr 220, poz.1733 z późn. zm.), realizując założenia planu kontroli zatwierdzonego przez Wojewodę Łódzkiego, zespół kontrolny złożony z funkcjonariuszy Komendy Wojewódzkiej Policji w Łodzi w składzie:

1. asp. Marcin Ślusarski – asystent z Wydziału Prewencji,
2. Tadeusz Jędrasik – specjalista z Wydziału Prewencji,

legitymując się upoważnieniem Wojewody Łódzkiego z 24 sierpnia 2023 r., przeprowadził 11 września 2023 r. kontrolę okresową Straży Miejskiej w Pabianicach z siedzibą pod adresem: ul. Gabriela Narutowicza 33, 95-200 Pabianice. Ze strony Wojewody Łódzkiego w kontroli uczestniczyła także p. Izabela Sabiniewicz, starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

Kontrolę okresową działalności Straży Miejskiej w Pabianicach przeprowadzono obejmując okres działania jednostki od 1 stycznia do 11 września 2023 r.

**Zbadaniu i ocenie podlegały następujące zagadnienia:**

1. Ewidencje, o których mowa w art. 9a ust 1 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*.
2. Użycie środków przymusu bezpośredniego.
3. Wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 12 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*:
* prowadzenie czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia;
* ujęcie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia, a także mienia i niezwłocznego doprowadzania do najbliższej jednostki Policji;
* legitymowanie osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości;
* usuwanie pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół;
* dokonywanie kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby;
* dokonywanie sprawdzenia prewencyjnego osób doprowadzanych, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 7 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*;
* żądanie niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych;
* wydawanie osobom poleceń określonego zachowania w granicach niezbędnych do wykonywania innych czynności zawartych w art. 12 pkt. 1-6 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych*;
* zwracanie się w nagłych przypadkach o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do innych osób.

**Ustalenia z kontroli:**

1. **Prowadzenie ewidencji wymaganych na podstawie art. 9a ust. 1 *ustawy z dnia 9 sierpnia 1997 r.* *o strażach gminnych.***

Straż Miejska w Pabianicach prowadzi, wymagane na podstawie art. 9a ust. 1 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych* ewidencje. Sposób ich prowadzenia jest zgodny z rozporządzeniem *Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* *z dnia 12 listopada 2009 roku* *w sprawie zakresu i sposobu prowadzenia przez straże gminne (miejskie) ewidencji etatów, wyposażenia oraz wyników działań straży* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1502). Na podstawie danych ewidencji ustalono, że Straż Miejska w Pabianicach zatrudnia 23 strażników (łącznie z Komendantem) oraz 3 pracowników cywilnych (obsługa sekretariatu, obsługa techniczna monitoringu). W okresie kontroli funkcjonariusze Straży Miejskiej w Pabianicach ujawnili 2 009 wykroczeń, w tym najwięcej w obszarze naruszeń przepisów ruchu drogowego – 889.
W ramach swoich uprawnień strażnicy:

* zastosowali 940 środków oddziaływania wychowawczego,
* wystawili 294 mandatów karnych na kwotę 40 000 złotych,
* podjęli 775 czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia,
* sporządzili 46 wniosków o ukaranie do sądu.

Ponadto w kontrolowanym okresie przyjęli 2 312 zgłoszeń od mieszkańców Pabianic, najwięcej z nich dotyczyło zagrożeń w ruchu drogowym (607). W okresie kontroli Straż Miejska w Pabianicach nie stosowała żadnych środków odwoławczych od postanowień sądu.

1. **Użycie środków przymusu bezpośredniego.**

W oparciu o przedstawioną dokumentację ustalono, że funkcjonariusze Straży Miejskiej w Pabianicach w kontrolowanym okresie zastosowali w trzech przypadkach środki przymusu bezpośredniego znajdującego się na wyposażeniu. Środki te zostały użyte zgodnie z obowiązującymi przepisami i w ramach przysługujących uprawnień.

1. **Wykonywanie uprawnień, o których mowa w art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o *strażach gminnych*.**

W czasie kontroli ustalono, że strażnicy miejscy w Pabianicach posiadają upoważnienia do wykonywania kontroli ruchu drogowego oraz upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Przed przystąpieniem do kontroli sposobu prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, zwrócono się do Komendanta Straży o przedstawienie ewidencji wyników działania straży w okresie kontroli.

Przedmiotem kontroli działalności Straży Miejskiej w Pabianicach, które obejmowało okres od 1 stycznia 2023 roku do 11 września 2023 roku był sposób postępowania strażników w przypadku ujawnienia czynu zabronionego mogącego wyczerpywać znamiona wykroczenia, aktywność oskarżyciela publicznego, zgodność prowadzonych czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia z przepisami *ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2022 r., poz. 1124 z późn. zm.) – dalej k.p.o.w., w tym także w sprawach zakończonych w postępowaniu mandatowym. Przed przystąpieniem do kontroli sposobu prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, zwrócono się do Komendanta Straży o przedstawienie ewidencji wyników działania straży w okresie kontroli.

Sprawdzeniu poddano losowo wybrane pięć bloczków mandatów karnych, nałożonych w okresie objętym kontrolą. Przedmiotem kontroli było sprawdzenie zgodności wdrożenia postępowania mandatowego z dyspozycją art. 96 - 98 k.p.o.w. oraz aktu wykonawczego wydanego z delegacji art. 95 § 6 k.p.o.w. (tzw. taryfikator) oraz 96 § 3 k.p.o.w. (określającego sposób nakładania grzywien w drodze mandatu karnego). Powyższe formularze mandatów karnych skontrolowano pod kątem właściwego wypisywania i zasadności stosowania kwalifikacji prawnej zarzucanego czynu oraz zgodności opisu z wykroczeniem.

W wyniku tych kontroli nie stwierdzono uchybień w stosowaniu postępowania mandatowego.

Na podstawie danych zawartych w ewidencji kierujących naruszających przepisy ruchu drogowego stwierdzono, że w kontrolowanym okresie strażnicy miejscy ujawnili i zarejestrowali w systemie informatycznym 168 wykroczeń, za które w 163 przypadkach nałożyli mandaty karne na sprawców tych czynów, natomiast w pięciu przypadkach podjęto czynności wyjaśniające zmierzające do skierowania wniosków o ukaranie do sądu rejonowego. Katalog ujawnionych wykroczeń obejmował naruszenia związane przede wszystkim z  niewłaściwym zatrzymaniem lub postojem pojazdów.

Spośród zarejestrowanych wykroczeń wytypowano trzy, które wprowadzono do systemu informatycznego po upływie ponad 100 dni od daty popełnienia czynu. W wyniku przeprowadzonego sprawdzenia ustalono, że w powyższych przypadkach prowadzone były czynności wyjaśniające i nałożenie mandatów karnych nastąpiło w terminie późniejszym niż data popełnienia czynu, bezpośrednio po ujawnieniu sprawcy wykroczenia. Zatem należy stwierdzić, że karty rejestracyjne odnoszące się do ww. czynów zostały przekazane do Komendy Powiatowej Policji w Pabianicach i zarejestrowane w systemie informatycznym niezwłocznie i bez zbędnej zwłoki. Dokonując weryfikacji w zakresie dokumentowania przebiegu służby ustalono, że wydawanie notatników służbowych ewidencjonowane jest w Rejestrze notatników służbowych nr SM5520.3.01.2023. Oprócz tego rejestru w Straży Miejskiej w Pabianicachznajdują się inne rejestry porządkujące sferę pełnienia służby, prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia, wydawania mandatów karnych takie jak:

1. Rejestr pojazdów unieruchomionych przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół – SM5230-23/10.
2. Rejestr usuniętych pojazdów SM.5524.6.1/2013.
3. Książka depozytu – SM.5539.01.2023.
4. Teczka przekazanych kart rejestracyjnych do KPP SM.7222 – właściwie przekazywanie kart pismem przewodnim.
5. Rejestr spraw o wykroczenia – w formie elektronicznej E-mandat.

W oparciu o przedstawione notatniki służbowe i losowo wybrane interwencje przeprowadzone przez strażników należy stwierdzić, że strażnicy miejscy reagują na naruszenia prawa. Natomiast w kilku przypadkach nie udokumentowano czynności legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości zgodnie z § 4 – 6 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich)* (Dz. U. z 2019 r. poz. 2484).

 O powyższych uchybieniach poinformowano Komendanta Straży Miejskiej w Pabianicach, który zobowiązał się do właściwego dokumentowania legitymowania osób przez podległych strażników.

W oparciu o przedstawioną dokumentację ustalono, że Straż Miejska w kontrolowanym okresie w 63 przypadkach wykonywała czynności związane z blokowaniem kół. Ponadto w pięciu sprawach przeprowadzono czynności związane z usunięciem pojazdów w trybie:

* art. 50a ust. 1 *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.) – 1 przypadek,
* art. 130a ust. 4 pkt 2 *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.* *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1047 z późn. zm.) – 4 przypadki.

W odniesieniu do usuwania pojazdów funkcjonariusze Straży Miejskiej w ramach swoich uprawnień, wynikających z art. 130a ust. 4 pkt 2 *ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r.* *Prawo o ruchu drogowym*, powołali się na podstawę prawną określoną w art. 130a ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* – „pojazd usuwany jest z drogi na koszt właściciela w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu”. Należy podkreślić, że w powyższym przypadku przesłanką do usunięcia pojazdu są dwie okoliczności:

1. pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jednocześnie jest to zabronione

i utrudnia ruch;

1. lub pojazd w inny sposób zagraża bezpieczeństwu.

Strażnicy miejscy we wszystkich czterech przypadkach jako podstawę prawną usunięcia pojazdów wskazali przesłankę odnoszącą się do pozostawienia ich w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch.

Spośród powyższych przypadków w jednej sprawie zastosowano wobec sprawcy środek oddziaływania wychowawczego (pouczenie), natomiast w trzech pozostałych nałożono mandaty karne w wysokości 100 złotych (nr i seria: De 2593761, De2594034, De 2594021). Jednakże nakładając mandaty karne za przedmiotowe wykroczenia strażnicy w zarzucie czynu wpisali kwalifikację prawną odnoszącą się wyłącznie do formalnego naruszenia przepisów, tj. art. 97 *Kodeksu wykroczeń z dnia 20 maja 1971 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 2119)*. Właściwą kwalifikacją prawną winien być art. 90 § 2 Kodeksu wykroczeń – *Kto tamuje lub utrudnia ruch na drodze publicznej, w strefie zamieszkania lub strefie ruchu, podlega karze grzywny do 500 złotych lub karze nagany, podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych. Jeżeli wykroczenia dopuszcza się prowadzący pojazd mechaniczny podlega karze grzywny nie niższej niż 500 złotych.*

Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z *rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń* (Dz. U. z 2013 roku, poz. 1624 z późn. zm.) kwota mandatu za ten czyn nie może być niższa niż 500 złotych (załącznik do rozporządzenia – Tabela B - poz. 302). Zatem wysokość grzywien nałożonych przez strażników miejskich była znacznie mniejsza niż wskazana ww. rozporządzeniu.

Z uwagi na to, iż w omawianych przypadkach osoby ukarane pokwitowały odbiór mandatów karnych w takiej formie, tj. z kwalifikacją prawną, nie uwzględniającą utrudnienia w ruchu drogowym (art. 90 § 2 k.w.), to jednak zgodnie z art. 98 § 3 k.p.o.w., stały się one prawomocne z chwilą pokwitowania ich odbioru i nie występują przesłanki do ich zmiany lub uchylenia.

W opinii zespołu kontrolnego sfera kwalifikacji prawnej oraz opisu czynu jest materialną czynnością prawomocnie zakończoną wraz z pokwitowaniem odbioru mandatu przez osobę ukaraną i nie może być jednostronnie (przez organ) zmieniana. Należy dodać, że nałożenie mandatu karnego odbywa się w trybie uproszczonym oraz konsensualnym wymagającym zgody osoby ukaranej z konkretnym zarzutem, który potwierdza składając swój podpis. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż powyższe nie rzutuje na prawomocność mandatu karnego, ale leży w sferze błędu popełnionego przez strażnika. Zastrzeżenia zespołu kontrolnego budzi kwestia przedstawienia w zarzucie niewłaściwej kwalifikacji prawnej czynu, zaniżenia kwoty nałożonych mandatów karnych oraz ewentualna możliwość sprawców wykroczeń do podważania zasadności usunięcia pojazdów z uwagi na zastosowanie niewłaściwych kwalifikacji prawnych w nałożonych mandatach karnych.

Podczas trwania kontroli o stwierdzonych uchybieniach w przedmiotowym zakresie poinformowany został Komendant Straży Miejskiej w Pabianicach, który tym samym zobowiązał się do wdrożenia właściwych rozwiązań w procedurze usuwania pojazdów z dróg.

Przedmiotem sprawdzenia był również sposób dokumentowania zdarzeń kwalifikowanych jako wykroczenia, zgodność prowadzonych czynności wyjaśniających w sprawach o wykroczenia z przepisami k.p.o.w., a także rzetelność oraz terminowości prowadzonych czynności oraz podstawa i sposób zakończenia tych czynności w wybranych sprawach.

Spośród losowo wybranych spraw, w trzech przypadkach stwierdzono uchybienie przesłankom określonym w art. 97 k.p.w. polegające na nałożeniu grzywny w drodze mandatu karnego w sytuacji, kiedy istniały wątpliwości co do tożsamości sprawcy wykroczenia, ponieważ osoba ta nie została schwytana na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia. W ramach czynności wyjaśniających nałożenie mandatu karnego oparto wyłącznie na przyznaniu się do winy osoby ukaranej bez przeprowadzenia dodatkowych ustaleń. Takie postępowanie nie stanowi przyczyny wzruszalności prawomocnego mandatu karnego, ale należy pamiętać przy nakładaniu mandatów karnych, by stosować ten środek po spełnieniu określonych prawem przesłanek.

Mając na uwadze powyższe zasadnym jest, aby w kolejnych przypadkach, gdzie sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, w toku postępowania mandatowego wdrażać czynności wyjaśniające, zmierzające przede wszystkim do ustalenia ponad wszelką wątpliwość personaliów sprawcy wykroczenia. Czynności te, zgodnie z zapisami art. 54 § 3 i 4 k.p.w., winny być dokumentowane co najmniej notatką urzędową.

Przeprowadzoną kontrolę udokumentowano w Protokole z kontroli okresowej, zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 grudnia 2009 roku w sprawie trybu sprawowania nadzoru nad działalnością straży gminnych (miejskich)* podpisanym przez Komendanta Straży Miejskiej w Pabianicach w dniu 10 października 2023 r.

Podsumowując, działalność Straży Miejskiej w Pabianicach z zakresu realizacji zadań ochrony porządku publicznego należy ocenić pozytywnie, niemniej jednak ujawnione zostały także następujące uchybienia lub obszary wymagające zmiany:

1. Niespełnienie przesłanek określonych w art. 97 k.p.w. w zakresie prawidłowości nałożenia na sprawcę wykroczenia mandatu karnego. Uchybienie to nie stanowi przyczyny wzruszalności prawomocnego mandatu karnego. W związku z powyższym zasadnym jest, aby w podobnych sprawach w przyszłości, w sytuacji, kiedy będzie wdrażane postępowanie mandatowe, gdzie sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia, wdrażać czynności wyjaśniające, zmierzające przede wszystkim do ustalenia ponad wszelką wątpliwość personaliów sprawcy wykroczenia. Czynności te, zgodnie z zapisami art. 54 § 3 i 4 k.p.w., winny być dokumentowane co najmniej notatką urzędową (Sprawy nr RSOW: 27/23, 47/23, 70/23).
2. Stosowanie niewłaściwej kwalifikacji prawnej czynu na mandatach karnych za wykroczenia związane jednocześnie z usuwaniem pojazdów w trybie art. art. 130a ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo o ruchu drogowym* (nr i seria: De 2593761, De2594034, De 2594021)*.* Zamiast art. 90 § 2 k.w. stosowano art. 97 k.w., który nie odpowiada uprawnieniom związanym z usuwaniem pojazdu. Oprócz przedstawienia w zarzucie niewłaściwej kwalifikacji prawnej czynu i zaniżeniem kwoty nałożonych mandatów karnych wystąpiło ryzyko podważania zasadności usunięcia pojazdów przez sprawców czynów.
3. Niepoprawne dokumentowanie sposobu ustalenia tożsamości osoby legitymowanej w notatnikach służbowych (np. na podstawie jakiego dokumentu), co jest niezgodne z § 4 – 6 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2019 w sprawie wykonywania niektórych czynności przez strażników gminnych (miejskich)*. Wskazanym jest ponownie przeszkolić w przedmiotowej tematyce strażników miejskich.

Mając na uwadze powyższe, uprzejmie proszę o przesłanie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania wskazanych w wystąpieniu zaleceń pokontrolnych.

1. **WOJEWODA ŁÓDZKI**
2. ***Karol Młynarczyk***