



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.003.01.2022

Rafał Bruski
Prezydent
Miasta Bydgoszczy
Urząd Miasta Bydgoszczy
ul. Jezuicka 1
85-102 Bydgoszcz

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 Bydgoszczy ¹ , ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Bruski – Prezydent Miasta Bydgoszczy - od 8 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja procesu egzekwowania grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy straży miejskiej. 2. Egzekwowanie nałożonych grzywien. 3. Nadzór nad obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników oraz skuteczność ich egzekucji.
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) ² .
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 Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/28/2022 z 12 stycznia 2022 r. 2. Łukasz Burczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/29/2022 z 12 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Organizacja procesu obsługi grzywien nałożonych w formie mandatu karnego oraz działań egzekucyjnych w Urzędzie była prawidłowa. Wyznaczono komórki organizacyjne do realizacji zadań i powierzono odpowiedzialność za ich realizację pracownikom w zakresach czynności. Opracowano wewnętrzne procedury postępowania, które w opinii NIK pozwalały zminimalizować ryzyko bezczynności i przedawnienia tych należności. Jednak przyjęte w nich rozwiązania powodowały, że w skrajnych przypadkach mandaty wpływały do Wydziału Windykacji po 40 dniach od dnia ich wystawienia, a czas od momentu wystawienia mandatu do wysłania upomnienia wynosił od 33 do nawet 74 dni.

W Urzędzie prowadzono rzetelną ewidencję należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz kosztów upomnienia. Umożliwiła ona ustalenie zgodnego ze stanem faktycznym stanu należności. Upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiano w terminach określonych w wewnętrznych procedurach, co umożliwiała

¹ Dalej: „Urząd”.

² Czynności kontrolne zakończono 9 lutego 2022 r.

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.

podjęcie działań egzekucyjnych przed terminem przedawnienia się należności. System informatyczny stosowany w Urzędzie pozwalał na cykliczną analizę należności pod kątem przedawnień i wspomagał pracowników prowadzących działania zmierzające do ujawnienia majątku dłużnika.

Nadzór nad procesem obsługi mandatów sprawowany był prawidłowo, a współpraca komórek organizacyjnych realizujących obowiązki wierzyciela i organu egzekucyjnego zapewniała skuteczną egzekucję należności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Organizacja procesu egzekwowania grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy straży miejskiej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zarządzeniem Nr 155/2018 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości⁵, zobowiązano Straż Miejską do dokonywania prawidłowej ewidencji przypisów z tytułu kar nałożonych w drodze mandatów karnych i kredytowych w zintegrowanym systemie OTAGO©Ratusz WPBUD⁶.

Podsystem WPBUD służył do rejestracji wpływów budżetowych miasta, w tym m.in. z mandatów. System umożliwiał: księgowanie oraz dokonywanie przypisów i odpisów należności z tytułu mandatów, księgowanie wpłat, wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych. W ramach jego funkcjonalności można było generować np. ewidencje: upomnień, tytułów wykonawczych, zaległości (według: nazwiska, lat, nieobjętych upomnieniem, nieobjętych tytułem wykonawczym), wykaz mandatów.

(akta kontroli str. 70-79, 181-205)

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono m.in. Wydział Windykacji, w skład którego wchodziły referaty: Windykacji należności miasta⁷ oraz Egzekucji administracyjnej⁸. Do podstawowych zadań Wydziału Windykacji należała windykacja niepodatkowych należności Urzędu oraz prowadzenie postępowania egzekucyjnego w administracji⁹.

Do zakresu działania Referatu windykacji należała m.in.: windykacja należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych, poprzez: a) wystawianie upomnień, b) wystawianie administracyjnych tytułów wykonawczych, c) kierowanie tytułów wykonawczych do właściwych organów egzekucyjnych, d) aktualizację tytułów wykonawczych zwróconych przez organy egzekucyjne, e) wysyłanie zapytań o stan przebiegu postępowania egzekucyjnego. Ponadto zobowiązano Referat do podejmowania działań przedsądowych (informacyjnych), tj.: monitoringu

⁵ Dalej „Polityka rachunkowości”.

⁶ Załącznik Nr 4 „Szczególne zasady rachunkowości stosowane w Urzędzie Miasta Bydgoszczy”. Program ten został wdrożony do użytkowania w Urzędzie na podstawie załącznika nr 17 do Polityki rachunkowości. Tożsame rozwiązanie ujęto w zarządzeniu Nr 296/2020 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości. Dalej „Podsystem WPBUD”.

⁷ Dalej „Referat windykacji”.

⁸ Dalej „Referat egzekucji”.

⁹ Zgodnie z zarządzeniem Nr 29/2019 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 8 stycznia 2019 r. w sprawie ustalenia tekstu jednolitego regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy, Zarządzeniem Nr 436/2020 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 8 lipca 2020 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy oraz Zarządzeniem Nr 59 /2021 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 27 stycznia 2021 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy.

telefonicznego, elektronicznego, korespondencyjnego, przeprowadzania rozmów i negocjacji z dłużnikami w zakresie ostatecznego terminu spłaty należności wraz z odsetkami, przed podjęciem czynności zmierzających do przymusowego wyegzekwowania należności oraz weryfikacji spraw pod kątem upływu okresu ścigalności należności.

Do zakresu działania Referatu egzekucji należało m.in.: prowadzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego oraz egzekucji należności pieniężnych, badanie dopuszczalności egzekucji administracyjnej, w tym spełnienia wymogów formalnych w tytule wykonawczym, nadawanie tytułom wykonawczym administracyjnej klauzuli wykonalności, poszukiwanie majątku zobowiązanego, doręczanie zobowiązanym odpisów tytułów wykonawczych, współpracowanie z organami administracji publicznej oraz jednostkami organizacyjnymi gminy w zakresie niezbędnym do prowadzenia egzekucji oraz z wydziałami Urzędu w zakresie pozyskiwania danych o wierzytelnościach podlegających zajęciu egzekucyjnemu, sporządzanie raportów z realizacji zadań egzekucji administracyjnej.

W strukturze organizacyjnej Urzędu wyodrębniono ponadto Wydział Księgowości, w ramach którego funkcjonował Referat Księgowości Niepodatkowych Dochodów Budżetowych. Do jego zadań należało m.in. prowadzenie rachunkowości dochodów jednostki budżetowej – Urzędu; w tym ewidencji syntetycznej niepodatkowych dochodów budżetowych gminy i dochodów powiatu, według klasyfikacji budżetowej, kategorii zadań i jednostek realizujących; ewidencji analitycznej dochodów przypisanych, w tym z tytułu grzywien.

(akta kontroli str. 5-40, 96-98)

W latach 2019 – 2022 (do czasu zakończenia kontroli) w Referacie windykacji zatrudnionych było od sześciu do 11 osób. Zadania obejmujące windykację grzywien powierzono trzem¹⁰ pracownikom. Osoby te były zobowiązane do m.in. windykacji należności publicznoprawnych Miasta z tytułu niezapłaconych mandatów karnych kredytowanych przy użyciu systemów windykacyjnych – podsystem WPBUD, zgodnie z terminami podejmowania czynności wskazanymi w procedurze windykacyjnej, tj. wystawiania upomnień i kierowania ich do zobowiązanych; wystawiania tytułów wykonawczych; bieżącego informowania organów egzekucyjnych o zdarzeniach powodujących zawieszenie lub umorzenie postępowania egzekucyjnego oraz o zdarzeniach powodujących ustanie przyczyny zawieszenia postępowania egzekucyjnego; bieżącego monitoringu zaległości z ww. świadczeń oraz prowadzenia teczek windykacyjnych zawierających pełną dokumentację sprawy.

(akta kontroli str. 7-29)

W 2019 r. w Referacie egzekucji zatrudnionych było 12 pracowników, w tym pięciu inspektorów i trzech poborców. Od roku 2020 do dnia zakończenia kontroli zatrudnionych było 11 pracowników, w tym czterech inspektorów i dwóch poborców. W kartach stanowisk pracy zawarto m.in. następujące obowiązki: a) wykonywanie czynności z zakresu egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, dla których organ gminy jest właściwy do ich ustalania i pobierania, zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i rozporządzeniami wykonawczymi, polegające w szczególności na dokonywaniu zajęć wierzytelności pieniężnych i praw majątkowych oraz egzekucji z pieniędzy kompleksowo wobec osób prawnych;

¹⁰ Tj. jeden inspektor - w całym kontrolowanym okresie; dwie podinspektorów. - jedna w okresie od 1 kwietnia 2019 r. do 30 września 2020 r., a druga od 1 marca 2021 r.-

b) badanie dopuszczalności egzekucji administracyjnej; aktualizowanie tytułów wykonawczych u księgowych, w razie stwierdzenia zmian w kwocie należności pieniężnej przesłanej przez wierzyciela w Systemie Obsługi Egzekucji¹¹; nadawanie administracyjnej klauzuli wykonalności tytułom wykonawczym wg wydanych upoważnień; c) prawidłowe naliczanie kosztów egzekucyjnych; d) współdziałanie z poborcami w zakresie kontynuacji i uskutecznienia prowadzonej egzekucji (przekazywanie informacji o zobowiązanych, weryfikacja protokołów o stanie majątkowym i raportów poborców); e) weryfikacja skuteczności zastosowanych środków egzekucyjnych; f) bieżąca i niezwłoczna aktualizacja zajęć egzekucyjnych w wyniku spłaty zobowiązania bądź ograniczenia przekazanego przez wierzyciela (w tym w formie elektronicznej). Pracownicy ci zajmowali się m.in. egzekucją kar nałożonych przez m.in. Straż Miejską.

(akta kontroli str. 131-176)

Kwestia terminu wprowadzania i przekazywania mandatów przez SM została uregulowana w Zarządzeniu Nr 4/2018 Komendanta Straży Miejskiej w Bydgoszczy z dnia 18 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości Straży Miejskiej w Bydgoszczy. Określono tam, że „okresem rozliczeniowym jest miesiąc. Odcinki mandatów przekazane do Zespołu Finansowego Straży Miejskiej podlegają ewidencji do miesiąca, w którym zostały wystawione. Ewidencja bieżącego miesiąca trwa do 4-go dnia następnego miesiąca lub do czasu zamknięcia dostępu do okresu rozliczeniowego przez Urząd Miasta Bydgoszczy”.

Zarządzeniem nr 659/2018 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 3 grudnia 2018 r. wprowadzono procedury windykacji niepodatkowych należności budżetowych i egzekucji administracyjnej należności pieniężnych¹². W zakresie działań windykacyjnych m.in. zobowiązano Dyrektora Wydziału Windykacji do składania Skarbnikowi Miasta Bydgoszczy rocznych informacji z przebiegu i skuteczności windykacji niepodatkowych należności budżetowych i egzekucji należności pieniężnych; zdefiniowano użyte w procedurze określenia, m.in.: komórka odpowiedzialna, wierzyciel, dłużnik albo zobowiązany, działania informacyjne; określono, kiedy należy podjąć działania informacyjne - w okresie poprzedzającym obowiązek terminowego skierowania upomnienia lub wezwania do zapłaty, oraz komórkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację poszczególnych czynności windykacyjnych oraz ich terminy; określono działania w przypadku zwrotu nedoręczonej korespondencji – sprawdzenie danych adresowych dłużnika w Systemie Rejestrów Państwowych „Źródło”¹³, kierowanie zapytania do ZUS, celem ustalenia m. in. miejsca pracy dłużnika; określono termin wystawienia upomnienia – miesiąc, liczony od daty wpływu mandatów ze Straży Miejskiej do wierzyciela. Ponadto wskazano, że czynności windykacyjnych, postępowania sądowego lub egzekucji należności nie podejmuje się, jeżeli należność nie przewyższa odpowiednio kosztów związanych z etapem jej dochodzenia (wysłania upomnienia, wpisu sądowego, zaliczki komorniczej itd.).

Określono również termin wystawienia tytułu wykonawczego – trzy miesiące, liczone od dnia doręczenia upomnienia. Kierownik Referatu windykacji podała, iż główną przesłanką określenia takiego terminu były względy ekonomiczne. Wnioski wynikające z kilkuletniej praktyki wydziału w zakresie dochodzenia należności

¹¹ Dalej „SOE”.

¹² Dalej „Zarządzenie o windykacji z 2018 r.”.

¹³ Dalej „Źródło”.

z tytułu mandatów karnych oraz prowadzone statystyki wskazywały, że około 30% należności objętych upomnieniami zostaje spłacone bez konieczności wszczynania postępowań egzekucyjnych. Brano wówczas pod uwagę duży zasób spraw przekazywanych co miesiąc przez Straż Miejską do windykacji, stosunkowo niewysokie kwoty należności w porównaniu do innych należności gminy oraz nakład pracy niezbędny do wystawienia i przekazania tytułów wykonawczych do właściwych miejscowo organów egzekucyjnych. Część z tych należności w tzw. międzyczasie zostałyby i tak dobrowolnie spłacone, co następnie wiązałoby się z koniecznością przesyłania do organów egzekucyjnych ograniczeń tytułów wykonawczych przez Wydział Księgowości. Dodała, że ustawodawca w zakresie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym oraz rozporządzeń wykonawczych nie wprowadził zawitego terminu na wystawienie tytułu wykonawczego. Przepisy w zakresie postępowania egzekucyjnego przewidywały jedynie termin wystawienia tytułu wykonawczego, jeżeli czynność ta nie jest poprzedzona wystawieniem upomnienia, co w przypadku mandatów karnych kredytowanych nie następuje. Wydział Windykacji brał udział w opiniowaniu Zarządzenia z 2018 r. poprzez sformułowanie uzasadnienia do zarządzenia sporządzonego przez Dyrektora Wydziału windykacji.

W zakresie działań egzekucyjnych m.in. określono komórkę organizacyjną Urzędu właściwą w sprawach egzekucyjnych, wskazano możliwe działania poborców i inspektorów oraz opisano procedurę wszczęcia i prowadzenia egzekucji.

Zarządzeniem Nr 266/2020 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 20 maja 2020 r.¹⁴, na podstawie m.in. rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii¹⁵, dopuszczono możliwość opóźnienia w terminach realizacji czynności windykacyjnych i egzekucyjnych.

Zarządzeniem nr 479/2021 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 3 września 2021 r. wprowadzono instrukcję windykacji podatkowych i niepodatkowych należności budżetowych i egzekucji administracyjnej należności pieniężnych¹⁶. Zarządzenie uwzględniało zmiany przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ oraz przepisów rozporządzeń wykonawczych, w tym w szczególności Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁸ oraz z dnia 18 lutego 2021 roku w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych¹⁹. Ustalono m.in., że: a) w przypadku, gdy wysokość należności pieniężnej przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne, pracownik komórki odpowiedzialnej wystawia zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie po upływie terminu zapłaty należności pieniężnej, z uwzględnieniem czasu potrzebnego na doręczenie decyzji wymiarowych oraz zaksięgowanie wpłat i dokonanie niezbędnych przerachowań nadpłat przez komórki księgowości; b) do należności pieniężnych, których wysokość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, pracownik komórki odpowiedzialnej kieruje upomnienia przynajmniej raz w roku, nie później jednak niż 6 miesięcy przed terminem przedawnienia należności; c) pracownik komórki

¹⁴ Zmieniającym Zarządzenie nr 659/2018.

¹⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 491.

¹⁶ Dalej „Zarządzenie o windykacji z 2021 r.”.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, dalej: „uope”.

¹⁸ Dz. U. poz. 2083.

¹⁹ Dz. U. poz. 320.

księgowości niezwłocznie zawiadamia organ egzekucyjny o zmianie wysokości należności pieniężnej objętej tytułem wykonawczym, w tym m.in. w przypadku przedawnienia należności; d) w przypadku zagrożenia przedawnieniem, terminy przewidziane w procedurze na dokonanie poszczególnych czynności ulegają odpowiedniemu skróceniu.

(akta kontroli str. 41-69, 213-216)

Do podpisywania w imieniu wierzyciela upomnień i tytułów wykonawczych upoważnieni zostali: Kierownik Referatu windykacji – w całym kontrolowanym okresie, a także od 15 czerwca 2021 r. Inspektor i Podinspektor w Referacie windykacji.

(akta kontroli str. 177-180)

Dyrektor Wydziału Windykacji podała, że aktualizacja stanu zaległości należy do zadań Wydziału Księgowości, który niezwłocznie po zaksięgowaniu wpłaty lub dokonaniu odpisu z tytułu przedawnienia na karcie kontowej dłużnika, wysyła aktualizację stanu zaległości objętego tytułem wykonawczym – czynność ta jest wykonywana w zintegrowanym systemie komputerowym pomiędzy podsystemem WPBUD (Wpływy budżetowe) a SOE, co zapewnia bieżącą (natychmiastową) aktualizację sald należności. Wydział Windykacji, zgodnie z wymogami urzędowego wzoru tytułu wykonawczego TW-1, w części E.1. poz. 4, każdorazowo określa datę, do której należność pieniężna może być dochodzona. Pracownik Referatu egzekucji w toku czynności egzekucyjnych, po wskazanej dacie (informacja znajduje się również w systemie SOE) obligatoryjnie nie podejmuje dalszych czynności egzekucyjnych. Aktualizacja stanu należności objętego tytułem wykonawczym odbywa się systematycznie, w cyklu kwartalnym, zgodnie z wymogami przepisów o sprawozdawczości budżetowej na podstawie zestawienia dłużników wg parametrów wyboru, wygenerowanego z systemu WPBUD przez Wydział windykacji – Referat windykacji, przekazanego do Wydziału księgowości wraz z pismem przewodnim i zbiorczą kartą przedawnienia, wg wzoru przyjętego w Polityce rachunkowości.

(akta kontroli str. 274-278)

Data, do której należność może być dochodzona, ujęta w tytule wykonawczym była generowana automatycznie przez system komputerowy i nie przekraczała 3-letniego okresu przedawnienia określonego w art. 45 § 3 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń²⁰. W związku z tym, okres ten nie obejmował zawieszenia terminów²¹ przewidzianych przepisami prawa administracyjnego, wprowadzonego na mocy art. 15zrzr ust. 1 pkt 3²² ustawy 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²³.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Zdaniem NIK organizacja procesu obsługi grzywien nałożonych w formie mandatu karnego oraz działań egzekucyjnych była prawidłowa. W Urzędzie wyznaczono komórki organizacyjne do realizacji tych zadań i powierzono

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm., dalej „KW”.

²¹ W okresie od 31 marca do 16 maja 2020 r.

²² Art. 15zrzr dodany przez art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. (Dz. U. poz. 568) zmieniającej nin. ustawę z dnia 31 marca 2020 r., a następnie uchylony przez art. 46 pkt 20 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. (Dz. U. poz. 875 ze zm.) zmieniającej nin. ustawę z dnia 16 maja 2020 r.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

odpowiedzialność pracownikom w zakresach czynności. Opracowano wewnętrzne procedury postępowania, które w opinii NIK pozwalały zminimalizować ryzyko beczynności i przedawnienia tych należności. Regulowały one także współpracę pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu zaangażowanymi w windykację. Jednak przyjęte w nich rozwiązania powodowały, że w skrajnych przypadkach mandaty wpływały do Wydziału Windykacji dopiero po 40 dniach od dnia ich wystawienia, co w ocenie NIK stwarzało ryzyko braku zapewnienia możliwości terminowego wystawiania upomnień dla należności przekraczających 10-krotność kosztów upomnienia.

2. Egzekwowanie nałożonych grzywien

Opis stanu faktycznego

W latach 2019 – 2021 Straż Miejska w Bydgoszczy wystawiła, a Wydział windykacji zaewidencjonował następującą liczbę mandatów kredytowanych (odpowiednio): 8 027 na łącznie 871 660 zł; 9 338 na łącznie 1 035 650 zł; 12 439 na łącznie 1 375 100 zł.

Kwota niezapłaconych grzywien w tych latach wyniosła odpowiednio: 120 882,99 zł (tj. 13,9%); 181 057,35 zł (tj. 17,5%) i 376 483,11 zł (tj. 27,4%). Z tych kwot egzekucją objęto odpowiednio: 113 309,19 zł (tj. 93,7%); 174 670,97 zł (tj. 96,5%) i 262 411,91 zł (tj. 69,7%). Nie objęto egzekucją odpowiednio: 7 573,80 zł (tj. 6,3%); 6 386,38 zł (tj. 3,5%) i 114 071,20 zł (tj. 30,3%).

(akta kontroli str. 92-94, 99-103)

Funkcjonariusze Straży Miejskiej w Bydgoszczy dokonywali przypisów należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych w podsystemie WPBUD. Po zakończeniu miesiąca przygotowywano zestawienie nałożonych grzywien, które następnie było przekazywane do Wydziału Windykacji, do 10 dnia następnego miesiąca. Oznacza to, że w skrajnych przypadkach mandaty wpływały do Urzędu po 40 dniach od dnia ich wystawienia²⁴.

(akta kontroli str. 5-29, 99-104)

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do Polityki rachunkowości, „Zasady rachunkowości do prowadzenia ewidencji niepodatkowych dochodów budżetowych” zadaniem rachunkowości jednostki w powyższym zakresie jest prowadzenie w księgach rachunkowych prawidłowej ewidencji przypisów, odpisów, wpłat, zwrotów z tytułu dochodów budżetowych, w tym m.in. z tytułu grzywien. Przy prowadzeniu ewidencji niepodatkowych dochodów budżetowych stosuje się: a) przy dokumentowaniu przypisów: m.in. druki ścisłego zarachowania (w szczególności mandaty); b) przy dokumentowaniu odpisów: m.in. karty przedawnienia należności niepodatkowych.

W „Planie kont dla Urzędu Miasta” wyodrębniono Konto 221 - „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, na którym po stronie Wn powinny być ujmowane ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych i zwroty nadpłat.

Przypisy z tytułu nałożonych mandatów były księgowane na bieżąco na koncie 221 po stronie Wn, zarówno należność główna jak i koszty upomnień²⁵, w korespondencji z kontem 720.

(akta kontroli str. 70-79, 181-200)

²⁴ W jednym przypadku po 44 dniach.

²⁵ Zweryfikowano na próbie lutego 2019 r.; marca 2020 r. i stycznia 2021 r.

Stan zapłaconych należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na 31 grudnia lat 2019 – 2021 wynosił odpowiednio: 816 190,69 zł; 965 611,02 zł i 1 250 979,31 zł²⁶. Z kolei stan zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na 31 grudnia lat 2019 – 2021 wynosił odpowiednio: 784 671,25 zł; 796 395,27 zł i 746 976,11 zł²⁷.

(akta kontroli str. 95)

Zgodnie z Zarządzeniem o windykacji z 2018 r.²⁸, termin wystawienia upomnienia wynosił miesiąc, liczony od daty wpływu mandatów ze Straży Miejskiej do wierzyciela. Z kolei termin wystawienia tytułu wykonawczego określono na trzy miesiące, liczone od dnia doręczenia upomnienia.

(akta kontroli str. 41-53)

Dyrektor Wydziału Windykacji podała, że w przypadku należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych nie istnieją możliwości podejmowania działań informacyjnych, z uwagi na brak posiadania danych ukaranych w postaci numeru telefonu, czy adresu e-mail umożliwiających realizację tego typu działań (tzw. jednorazowe należności). Upomnienia i tytuły wykonawcze były generowane raz w miesiącu.

(akta kontroli str. 5-29)

Badaniem objęto próbę 50 spraw²⁹ wybranych celowo spośród grzywien niezapłaconych, w których wystawiono upomnienie.

W 2019 r. badaniem objęto 20 mandatów na łączną kwotę 4 550 zł³⁰. We wszystkich sprawach, po upływie 22 dni od momentu wpływu mandatów do Wydziału Windykacji, wystawiono upomnienia. Z kolei czas od momentu terminu płatności mandatu do dnia wystawienia upomnienia wyniósł od 26 do 56 dni, średnio 36 dni. W jednym przypadku należność została uregulowana po wysłaniu upomnienia, a w pozostałych 19 sprawach wystawiono tytuły wykonawcze. W 18 przypadkach wysłano je po 83 dniach od dnia wystawienia upomnienia, w jednym – po 85 dniach. W wyniku działań windykacyjnych i egzekucyjnych w dziewięciu sprawach dłużnicy uregulowali należności, w pozostałych 10 pozostało do zapłaty od 84,20 zł do 511,60 zł – łącznie 2 108,45 zł (tj. 46,3%).

W 2020 r. badaniem objęto 15 mandatów na łącznie 1 600 zł³¹. We wszystkich sprawach po upływie 34 dni od momentu wpływu mandatów do Wydziału Windykacji, wystawiono upomnienia. Z kolei czas od momentu terminu płatności mandatu do dnia wystawienia upomnienia wyniósł od 56 do 67 dni, średnio 65 dni. W trzech przypadkach należność została uregulowana po wysłaniu upomnienia, a w pozostałych 12 sprawach wysłano tytuły wykonawcze – 72 dni po wystawieniu upomnienia. W wyniku działań windykacyjnych i egzekucyjnych w sześciu sprawach dłużnicy uregulowali należności, w pozostałych sześciu pozostało do zapłaty od 40,53 zł do 211,60 zł – łącznie 631,57 zł (tj. 39,5%).

²⁶ We wskazanych kwotach ujęto wpływy z mandatów wystawionych oraz zapłaconych w danym roku oraz wpływy z tytułu mandatów zapłaconych w danym roku, a wystawionych w latach poprzednich.

²⁷ Na wskazane kwoty składają się zaległości mandatowe powstałe w danym roku oraz zaległości z lat poprzednich.

²⁸ Obowiązującego do 30 czerwca 2021 r.

²⁹ 20 grzywien nałożonych w miesiącu styczniu 2019 r., 15 z 2020 r., 15 nałożonych od marca 2021 r.

³⁰ Od 100 do 500 zł.

³¹ Od 50 do 300 zł.

W 2021 r. badaniem objęto 15 mandatów na łącznie 5 900 zł³². We wszystkich sprawach po upływie 24 dni od momentu wpływu mandatów do Wydziału Windykacji, wystawiono upomnienia. Z kolei czas od momentu terminu płatności mandatu do dnia wystawienia upomnienia wyniósł od 34 do 61 dni, średnio 47 dni. W dwóch przypadkach należność została uregulowana po wysłaniu upomnienia, a w pozostałych 13 sprawach wysłano tytuły wykonawcze. W 11 przypadkach po 50 dniach od wystawienia upomnienia, a w dwóch – po 77 dniach. W wyniku działań windykacyjnych i egzekucyjnych w sześciu sprawach dłużnicy uregulowali należności, w pozostałych siedmiu pozostało do zapłaty od 211,60 zł do 511,60 zł – łącznie 2 481,20 zł (tj. 42%).

(akta kontroli str. 206-211)

W latach 2019 – 2021 dla odpowiednio: a) 57 spraw na łącznie 7 566 zł; b) 57 spraw na łącznie 6 390,34 zł; c) 278 spraw na łącznie 29 718,64 zł., nie wystawiono tytułów wykonawczych. Kierownik Referatu windykacji podała, że przyczyną było niespełnienie wymogów formalnych warunkujących wszczęcie postępowania egzekucyjnego, tj. brak możliwości skutecznego doręczenia upomnienia. Dalej podała, że obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia³³ nie obejmuje należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych. Data doręczenia upomnienia jest obligatoryjnym elementem składowym tytułu wykonawczego. Ponadto czynność braku uprzedniego doręczenia upomnienia zobowiązanemu jest zaskarżalna na etapie egzekucji. Na wysłane upomnienia, które nie zostały skutecznie doręczone, w celu ustalenia danych adresowych dłużników i ponownego wysłania upomnienia, referat podejmował następujące czynności: weryfikowano osoby w aplikacji „Źródło” oraz wysyłano zapytania do innych organów administracji publicznej (ZUS, US), celem ustalenia danych dot. miejsca zamieszkania lub miejsca pracy zobowiązanego. W stosunku do ilości spraw z 2021 r. na dzień dzisiejszy nie objętych tytułami wykonawczymi (278) wyjaśniła, iż zestawienie obejmuje zarówno mandaty, w których jeszcze nie doręczono skutecznie upomnień (222 sprawy), jak i zaległości w kwocie do 50 zł (56 spraw), w stosunku do których tytuły wykonawcze są w trakcie wystawiania.

(akta kontroli str. 212-216)

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do Polityki rachunkowości, „Zasady rachunkowości do prowadzenia ewidencji niepodatkowych dochodów budżetowych” przy dokumentowaniu odpisów stosuje się m.in. karty przedawnienia należności niepodatkowych.

W latach 2019 – 2021 w Urzędzie dokonywano odpisów za lata 2016 – 2018 na łącznie 530 918,02 zł. Za 2016 r. odpisano 174 727,42 zł³⁴, za 2017 r. - 183 224,01 zł³⁵, a za 2018 r. 172 966,59 zł³⁶. Odpisów dokonano:

Za 2016 r.:

- 31 maja 2019 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.1 – 7.4.2016 r.,
- 31 lipca 2019 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.4 – 7.7.2016 r.,

³² Od 200 do 500 zł.

³³ Dz. U. z 2017 r., poz. 131

³⁴ W terminach: 31 maja 2019 r.; 31 lipca 2019 r.; 31 października 2019 r. i 31 stycznia 2020 r.

³⁵ W terminach: 30 kwietnia 2020 r.; 31 sierpnia 2020 r.; 28 lutego 2021 r.

³⁶ W terminach: 31 maja 2021 r.; 31 sierpnia 2021 r. i 31 października 2021 r.

- 31 października 2019 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.7 – 7.10.2016 r.,
- 31 stycznia 2020 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.10.2016 – 7.1.2017 r.

Za 2017 r.:

- 30 kwietnia 2020 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.1 – 7.4.2017 r.,
- 31 sierpnia 2020 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.4 – 7.7.2017 r.,
- 28 lutego 2021 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.7.2017 – 7.1.2018.

Za 2018 r.:

- 31 maja 2021 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.1 – 7.4.2018 r.,
- 31 sierpnia 2021 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.4 – 7.7.2018 r.,
- 31 października 2021 r.: mandaty z terminem zapłaty 8.7 – 7.10.2018 r.

Odpisu dokonywano na podstawie „Kart przedawnienia należności niepodatkowych” przesłanych z Wydziału windykacji do Wydziału księgowości. W każdej karcie wskazywano liczbę mandatów, ich kwotę, przebieg windykacji, daty przedawnionych należności. Karta była sporządzana przez pracownika Wydziału Windykacji i akceptowana przez Kierownika Referatu windykacji, Dyrektora Wydziału windykacji, Radcę prawnego, Kierownika Referatu w Wydziale księgowości, Dyrektora Wydziału księgowości i Skarbnika Miasta.

Zgodnie z punktem 11 załącznika nr 1 do „Polityki rachunkowości” – Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego (roku budżetowego) wprowadza się w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym. Dopuszcza się nie zaewidencjonowanie w danym okresie operacji gospodarczych, gdy ich ujawnienie nastąpiło po sporządzeniu rocznego sprawozdania i pod warunkiem, że nie wywierają one istotnie ujemnego wpływu na rzetelne i jasne przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej oraz wynik finansowy jednostki. Przyjęto następujące poziomy istotności: a) do 8% wyniku finansowego brutto, b) do 0,8% przychodów, c) do 1% sumy bilansowej. Powyższe oznaczało, że nie należy traktować jako błąd w księgach rachunkowych nie zaewidencjonowanie w danym okresie operacji gospodarczych, które powinny być zaewidencjonowane, a ich wartość mieści się w ustalonych wskaźnikach.

(akta kontroli str. 70-79, 104-124)

Dyrektor Wydziału windykacji podała, że Wydział kierując do Wydziału księgowości karty przedawnień z częstotliwością 3-4 razy w roku (nie raz w roku - co byłoby również dopuszczalne) kierował się uregulowaniami prawnymi w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej oraz brał pod uwagę przepisy wykonawcze regulujące podział kwoty uzyskanej z egzekucji, w tym przy zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej oraz egzekucji administracyjnych - art. 115 oraz art. 115a w zw. z art. 62 i 63 uope - tj. okres rozliczeń potrzebny organom egzekucyjnym wg właściwości miejscowej i rzeczowej (Prezydent Miasta, naczelnicy urzędów skarbowych, oraz komornicy sądowi i dyrektor ZUS - przy prowadzeniu egzekucji łącznej) na zaksięgowanie, rozliczenie, sporządzenie planu podziału i przekazanie wyegzekwowanych środków z rachunku bankowego organu egzekucyjnego na rachunki bankowe wierzycieli. Należy mieć na względzie przypadki wyegzekwowania kwoty mandatu w przededniach terminu przedawnienia - wówczas organ egzekucyjny musi zaksięgować uzyskaną w toku egzekucji wpłatę, następnie rozliczyć wg ustawowej kolejności zaspokojenia na należności organu egzekucyjnego, a pozostałą kwotę zaliczyć na należności wierzyciela - natomiast w przypadku zbiegu egzekucji - jeśli kwoty nie wystarczają na zaspokojenie wszystkich wierzycieli - dodatkowo sporządzić plan podziału kwoty uzyskanej z egzekucji (zaskarżalny), dalej przekazać ją przelewem bankowym na rachunek

wierzyciela/wierzycieli - a w przypadku planu podziału przekazać ją dopiero po jego uprawomocnieniu się. Przepisy prawa ani ustalona w jednostce Polityka rachunkowości nie obligują do dokonywania odpisów należności we wcześniejszym terminie. Przedwczesna aktywność księgowa (np. jeden raz w miesiącu) przy tego rodzaju operacjach mogłaby doprowadzić do sytuacji odpisu należności wyegzekwowanej zgodnie z prawem (przed przedawnieniem). Dyrektor Wydziału podała ponadto, że przyjęte zasady weryfikacji należności mandatowych pod kątem upływu okresu ściągальności zapewniają terminowe dokonywanie odpisów księgowych - spełniają wymogi cyt. przepisów prawa i Polityki rachunkowości UMB oraz przepisów art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości - rzetelnie i jasno przedstawiają wynik finansowy jednostki samorządu terytorialnego - zarówno w sprawozdaniu finansowym, jak i w sprawozdaniach budżetowych z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str. 380-383)

W zarządzeniu o windykacji określono działania w przypadku bezskuteczności egzekucji. Zgodnie z § 47 i 49, pracownicy Referatu egzekucji, w szczególności inspektorzy, zobowiązani zostali do systematycznego badania efektywności zastosowanych środków egzekucyjnych, a w przypadku ich braku, do poszukiwania majątku zobowiązanego, nie rzadziej niż jeden raz w roku. Ponadto w przypadku bezskuteczności egzekucji, gdy zobowiązany nie posiadał majątku, z którego można skutecznie prowadzić egzekucję, podstawę orzeczenia organu egzekucyjnego stanowiły dokumenty zgromadzone w postępowaniu egzekucyjnym, w szczególności informacja z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, urzędu skarbowego, od dłużnika zajętej wierzytelności, o braku rachunków bankowych, protokół o stanie majątkowym/odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, raport z czynności w terenie. W przypadku bezskuteczności egzekucji w sprawach, w których zaległość przekracza 10 tys. zł, można było rozważyć przeprowadzenie postępowania o wyjawienie majątku zobowiązanego przed sądem powszechnym, oraz zabezpieczenie wierzytelności hipoteką przymusową, o ile taka możliwość istnieje ze względu na stan formalnoprawny, w tym strukturę własności nieruchomości.

(akta kontroli str. 41-69)

W kontrolowanym okresie nie występowało do sądu o zamianę grzywny na pracę społecznie użyteczną z uwagi na brak podstawy prawnej.

(akta kontroli str. 125-130)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Obsługa grzywien nałożonych w formie mandatu karnego oraz działania egzekucyjne zdaniem NIK były prawidłowe. Prowadzono rzetelną ewidencję należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz kosztów upomnienia. Z uwagi na utrudnione uzyskanie danych kontaktowych od osób ukaranych mandatem, nie podejmowano działań informacyjnych. Upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiano w terminach określonych w wewnętrznych procedurach, co umożliwiałoby podjęcie skutecznych działań egzekucyjnych przed terminem przedawnienia się należności, system informatyczny stosowany w Urzędzie pozwalał na cykliczną analizę należności pod kątem przedawnień. Prowadzono działania zmierzające do ujawnienia majątku dłużnika. Jednak w związku z przyjętą w Urzędzie procedurą windykacyjną,

czas od momentu wystawienia mandatu do wysłania upomnienia wynosił od 33 do nawet 74 dni. Ponadto termin przedawnienia określany każdorazowo w tytule wykonawczym nie obejmował okresu zawieszenia postępowań administracyjnych, związanego z sytuacją pandemiczną na terenie Polski.

3. Nadzór nad obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników oraz skuteczność ich egzekucji

Opis stanu faktycznego

W planach audytu na lata 2019, 2020 i 2021, prowadzonego w Urzędzie i w miejskich jednostkach organizacyjnych przez utworzony do tego celu Zespół Audytu i Kontroli Zarządczej, nie przewidziano zadań zapewniających oraz innych zadań audytowych (czynności doradczych, czynności sprawdzających) w obszarze objętym niniejszą kontrolą.

(akta kontroli str. 217-265)

Według wyjaśnienia głównego specjalisty w Zespole Audytu i Kontroli Zarządczej, podczas sporządzania planu audytu na dany rok wykorzystywana jest metoda matematycznej analizy ryzyka. Przy jej zastosowaniu wytypowano do badań audytowych zrealizowanych w latach 2019 – 2021 inne, bardziej obciążone obszary. Wydział windykacji zidentyfikował i oszacował potencjalne ryzyka związane z procesem egzekwowania grzywien nałożonych przez Straż Miejską w drodze mandatu karnego za pomocą dedykowanego do tego celu systemu informatycznego GLADIUS. Według dalszych wyjaśnień, w zakresie planowania i sprawozdawczości realizacji ustalonych celów, bieżący nadzór nad funkcjonowaniem Straży Miejskiej zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu sprawował Prezydent Miasta, natomiast w obszarze egzekwowania nałożonych grzywien – Skarbnik Miasta.

(akta kontroli str. 266-273)

Według wyjaśnienia Dyrektora Wydziału windykacji, w ramach sprawowania bieżącego nadzoru nad działalnością podległych jej komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za egzekwowanie nałożonych grzywien (Referat windykacji i Referat egzekucji) wykonywane były czynności polegające na systematycznym raportowaniu efektów prowadzonej windykacji i egzekucji oraz bieżącej kontroli merytorycznej, okresowej kontroli terminowości wykonywanych zadań, a ponadto identyfikowania ryzyk, reakcji i potrzeb związanych z realizowanymi zadaniami. Dodała, że zarówno dyrektor, jak i kierownicy referatów analizują oraz kontrolują procesy wykonawcze pracowników pod kątem zgodności z prawem i procedurami wewnętrznymi oraz uzyskiwania jak najlepszych efektów. Kontrole odbywają się rutynowo, podczas wykonywania bieżącej pracy, jak również w sposób zaplanowany według potrzeb – poprzez badanie efektywności zastosowania danej czynności, czy procesu, bądź sprawdzenie prawidłowości oraz terminowości wykonywanych przez pracowników zadań. Kierownicy referatów sporządzają różnego rodzaju raporty i zestawienia z podjętych przez pracowników czynności i ich skuteczności oraz kwot wyegzekwowanych w wyniku zastosowania danego środka egzekucyjnego. Prowadzona jest analiza procentowa ściągłości mandatów, z podziałem na dobrowolne wpłaty ukaranych oraz spłaty po działaniach windykacyjnych i egzekucyjnych. Wobec grzywien, w procesie realizacji egzekucji badana jest skuteczność zastosowanych środków egzekucyjnych – kwoty ściągnięte

z wiarytelności pieniężnych w ujęciu dynamicznym, z uwzględnieniem skuteczności działań poszczególnych egzekutorów. Do Skarbnika Miasta cyklicznie, co miesiąc, raportowane są wyniki egzekucji, a po półroczu oraz na koniec roku przekazywane jest sprawozdanie z podjętych czynności windykacyjnych.

(akta kontroli str. 274-278)

W latach 2019 – 2021 funkcjonariusze Komendy Wojewódzkiej Policji w Bydgoszczy przeprowadzili w Straży Miejskiej jedną kontrolę (planową) obejmującą swoim zakresem m.in.: terminowość nakładania mandatów karnych, prawidłowość kwot nałożonych grzywien, prawidłowość wypełniania odcinków mandatów karnych, wykonywanie czynności wyjaśniających, prawidłowość sporządzania wniosków o ukaranie i odstępowania od skierowania wniosku. Kontrola miała miejsce w grudniu 2021 r., a jej wyniki, do dnia 9 lutego 2022 r., nie zostały przekazane do Urzędu.

(akta kontroli str. 266-273, 279-282)

W latach 2019 – 2021 do Urzędu wpłynęła jedna skarga na działania Straży Miejskiej w obszarze objętym niniejszą kontrolą. Skarga, złożona w 2021 r., dotyczyła m.in. niepodjęcia przez dyżurnego natychmiastowej interwencji i niewysłania patrolu na miejsce wykroczenia polegającego na nieprawidłowym parkowaniu 23 pojazdów samochodowych. Skargę rozpatrzył Komendant Straży Miejskiej uznając ją za niezasadną i informując skarżącego na piśmie o wynikach przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego.

(akta kontroli str. 283-368)

Według wyjaśnienia Dyrektor Wydziału windykacji, wobec zaległości z tytułu mandatów objętych egzekucją, ze względu na stosunkowo krótki, bo trzyletni okres ścigalności, podczas którego żadna czynność nie przerywa biegu przedawnienia należności, a zobowiązanie jest ściśle związane z osobą ukaranego, organ egzekucyjny co do zasady nie orzeka o umorzeniu egzekucji. Na monitorowanie spłaty egzekwowanej należności wykorzystywany jest cały okres ścigalności należności – egzekutor (Referat egzekucji) systematycznie poszukuje majątku i wiarytelności, z których można skutecznie prowadzić egzekucję (zapytania o rachunki bankowe w systemie OGNIVO³⁷, zapytania do urzędów skarbowych oraz ZUS o wszelkie wiarytelności zobowiązanego – z wynagrodzenia, umów zlecenia, świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego). Równocześnie poborcy prowadzą egzekucję i rozpoznanie w terenie, sporządzając raporty z dokonanych czynności.

Według dalszych wyjaśnień, w sytuacji, gdy organem egzekucyjnym był naczelnik urzędu skarbowego, w incydentalnych przypadkach, w których umarzał on postępowanie i zwracał tytuł wykonawczy wierzycielowi, postanowienie o umorzeniu zapadało zwykle niedługo przed upływem terminu przedawnienia mandatu albo orzeczenie było związane z ewidentnym brakiem możliwości ustalenia miejsca zamieszkania zobowiązanego, bądź ustaleniem, że przebywa on poza granicami kraju. Wydział Windykacji każdorazowo analizował takie sprawy pod kątem dalszych możliwości egzekucji mandatu, w tym poszukiwania majątku w okresie ścigalności, niemniej decyzję o ponownym wszczęciu egzekucji podejmowano, kierując się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym, gdyż w większości przypadków koszty

³⁷ Elektroniczna aplikacja umożliwiająca komunikację online pomiędzy bankami a podmiotami uprawnionymi do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową, Operatorem systemu jest Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. w Warszawie.

przeprowadzenia kolejnych czynności egzekucyjnych znacznie przekraczałyby wielkość dochodzonych należności.

(akta kontroli str. 274-278, 398-403)

Analiza dobranych losowo pięciu spraw, w których po sporządzeniu i przekazaniu tytułu egzekucyjnego dłużnik dokonał wpłaty u wierzyciela, wykazała, że we wszystkich przypadkach informacja o powyższym została przekazana drogą elektroniczną do komórki egzekucyjnej i zaktualizowano tytuł wykonawczy.

(akta kontroli str. 369)

Według wyjaśnień Dyrektor Wydziału Windykacji, po 1 lipca 2021 r. tytuły wykonawcze obejmujące zadłużenie osób podlegających właściwości miejscowej naczelników urzędów skarbowych były przekazywane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego e-TW lub w pojedynczych sprawach (np. dalsze tytuły wykonawcze) z użyciem środków komunikacji elektronicznej (e-puap), tj. z zachowaniem wymogów art. 26 §1c uope., 24 maja 2021 r. Wydział Windykacji wystąpił z wnioskiem o nadanie uprawnień do aplikacji e-TW dla Prezydenta Miasta Bydgoszczy. Następnie otrzymał login do systemu teleinformatycznego e-TW dla administratora, co umożliwiło od 1 lipca 2021 r. logowanie się do systemu. Po dodaniu uprawnień dla użytkowników podjęto próby ręcznego wprowadzania tytułów wykonawczych bezpośrednio z poziomu systemu e-TW i przesyłania do naczelnika urzędu skarbowego. Na początku występował problem polegający na tym, że system e-TW odrzucał przygotowany plik z tytułem wykonawczym (xml) opatrzony przez wierzyciela podpisem elektronicznym informując, że plik nie zawiera podpisu. Ostatecznie, 9 września 2021 r., Prezydent Miasta Bydgoszczy wysłał za pośrednictwem systemu e-TW pierwsze tytuły wykonawcze, dla których otrzymał z systemu potwierdzenie doręczenia. Jednocześnie oczekiwano na rozpatrzenie wniosku (złożonego przez Urząd 26 lipca 2021 r.) dotyczącego nadania klucza dostępu do integracji z aplikacją e-TW, który otrzymano 12 sierpnia 2021 r., co pozwoliło na powiązanie tej aplikacji z systemami windykacyjnymi OTAGO.

Pomimo krótkotrwałych problemów z implementacją e-TW, po 1 lipca 2021 r. nie zaistniała konieczność przekazywania tytułów w formie papierowej, ponieważ jeszcze w czerwcu 2021 r. wszystkie tytuły obejmujące bieżące należności przesłano naczelnikom urzędów skarbowych.

(akta kontroli str. 380-397)

Badanie próby 40 celowo wybranych tytułów egzekucyjnych (20 wystawionych w styczniu 2019 r., 10 z 2020 r. i 10 wystawionych od marca 2021 r.) wykazało, że we wszystkich przypadkach przed przyjęciem tytułów do egzekucji sprawdzano ich prawidłowość i dopuszczalność egzekucji, wszczynano egzekucję nadając klauzulę o skierowaniu tytułu do egzekucji i przystępowano do egzekucji nadając tytułowi klauzulę wykonalności. Poszukiwania majątku dłużnika prowadziła komórka egzekucyjna, wykorzystując wszystkie dostępne informacje o dłużniku. Podejmowano od jednej do trzech czynności egzekucyjnych, przy czym pierwsza czynność była realizowana w dniu wszczęcia egzekucji. Postępowanie egzekucyjne trwało od dwóch do 120 dni, przeciętnie 32,5 dni. W 39 przypadkach cała wierzytelność została odzyskana, w jednym przypadku postępowanie umorzono z powodu zgonu dłużnika.

(akta kontroli str. 370-373)

Łączna analiza dwóch prób tytułów egzekucyjnych (90 tytułów) przeprowadzona pod kątem skuteczności prowadzenia postępowania egzekucyjnego wykazała, że:

a) egzekucji podlegała ogółem kwota 19 211,70 zł, w tym należność główna wynosząca 14 678,60 zł, naliczone przez Urząd koszty upomnień – 916,40 zł, naliczone przez Urząd koszty egzekucyjne – 3 616,70 zł; b) do wyegzekwowania pozostało ogółem 6 046,33 zł, w tym 4 678,57 zł należności głównej, 150,80 zł kosztów upomnień, 1 216,96 zł kosztów egzekucyjnych; c) w przypadku 12 tytułów sprawę przekazano do właściwego miejscowo urzędu skarbowego; d) średni koszt egzekucyjny wyniósł: w 2019 r. – 13,43 zł, w 2020 r. – 9,03 zł, w 2021 r. – 138,29 zł,

(akta kontroli str. 374-375, 378-379)

Saldo początkowe należności objętych egzekucją na dzień 1 stycznia wynosiło w 2019 r. – 665,6 tys. zł (8 371 tytułów wykonawczych), w 2020 r. – 549,5 tys. zł (8 400 tytułów), w 2021 r. – 520,6 tys. zł (8 646 tytułów). W kolejnych latach 2019 – 2021:

- wystawiono odpowiednio 2 032, 1 627 i 2 591 tytułów w łącznej kwocie 247,1 tys. zł, 213,4 tys. zł i 328,2 tys. zł.;

- wyegzekwowano odpowiednio 149,4 tys. zł (w tym 118,9 tys. zł należności głównej), 127,9 tys. zł (106,2 tys. zł) i 204,6 tys. zł (111,7 tys. zł);

- liczba tytułów zamkniętych wyniosła 1 659, 1 197 i 1 357, w tym z powodu wyegzekwowania odpowiednio 1 428, 1 081 i 1 118;

- kwota tytułów zamkniętych wyniosła 172,6 tys. zł, 138,6 tys. zł i 221,4 tys. zł, w tym z powodu wyegzekwowania odpowiednio 147,2 tys. zł, 125,8 tys. zł i 192,9 tys. zł;

- liczba tytułów zamkniętych w związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego wyniosła 181, 131 i 34, w tym ze względu na bezskuteczność egzekucji odpowiednio 14, dziewięć i 14, z powodu śmierci dłużnika odpowiednio 86, 122 i 20, z powodu przedawnienia należności odpowiednio 81, 0 i 0;

- liczba tytułów przekazanych do naczelników urzędów skarbowych lub innych organów egzekucyjnych wyniosła 997, 1 029 i 1 367, w tym zgodnie z właściwością miejscową odpowiednio 797, 956 i 1 284, z uwagi na zbieg egzekucji odpowiednio 200, 73 i 83;

- kwota tytułów przekazanych do naczelników urzędów skarbowych lub innych organów egzekucyjnych wyniosła 111,7 tys. zł, 120,4 tys. zł i 159,7 tys. zł, w tym zgodnie z właściwością miejscową odpowiednio 91,3 tys. zł, 112,9 tys. zł i 150,6 tys. zł, z uwagi na zbieg egzekucji odpowiednio 20,4 tys. zł, 7,5 tys. zł i 9,1 tys. zł;

- liczba tytułów objętych egzekucją, w których przedawnieniu uległa należność główna, ale nie uległy należności z tytułu kosztów upomnienia lub kosztów egzekucyjnych, wyniosła odpowiednio 3 333, 2 698 i 4 159;

- kwota wygenerowanych kosztów egzekucyjnych wyniosła odpowiednio 25,8 tys. zł, 19,6 tys. zł i 197,0 tys. zł.

W badanych latach nie było tytułów, w stosunku do których odstąpiono od egzekucji z uwagi na kwotę należności w relacji do potencjalnych kosztów egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 376-377)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w powyższym zakresie. Nadzór nad procesem obsługi mandatów sprawowany był prawidłowo, a współpraca

komórek organizacyjnych realizujących obowiązki wierzyciela i organu egzekucyjnego zapewniała skuteczną egzekucję należności.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK:

Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, nie formułuje wniosków.

Uwagi

1. Zauważa, że przyjęte w Urzędzie procedury w zakresie windykacji oraz procedury przyjęte w Straży Miejskiej w zakresie rejestrowania i przekazywania mandatów powodowały, że w skrajnych przypadkach mandaty wpływały do Wydziału Windykacji po około 30 dniach od terminu ich płatności. Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że upomnienia wysyłano po upływie kolejnych, od 22 do 34 dni, co wskazuje, że od dnia upływu terminu płatności mandatu, do dnia otrzymania upomnienia mogło upłynąć nawet ponad 60 dni. Taki okres, w ocenie Izby, nie stanowi realizacji obowiązku niezwłocznego wysyłania upomnień. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu skrócenia ww. okresu, należałoby polecić Komendantowi Straży Miejskiej w Bydgoszczy zaktualizowanie procedur określonych w jego zarządzeniu Nr 4/2018 z 18 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości Straży Miejskiej w Bydgoszczy. Zmiana mogłaby polegać na skróceniu okresu rozliczeniowego, który aktualnie wynosi miesiąc i powoduje wydłużony czas wystawiania upomnień. Takie działanie mogłoby wyeliminować ryzyko nieterminowego podejmowania czynności windykacyjnych.

2. Ustalenia kontroli wskazują, że w Urzędzie zgodnie z wymogami urzędowego wzoru tytułu wykonawczego TW-1, w części E.1. poz. 4, każdorazowo określano datę, do której należność może być dochodzona. Termin był generowany automatycznie przez system komputerowy i nie przekraczał 3-letniego okresu przedawnienia określonego w art. 45 § 3 KW. NIK zauważa, że w okresie od 31 marca do 16 maja 2020 r. bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów dotyczących przedawnienia nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu na mocy art. 15zrzr ust. 1 pkt 3 ustawy o 2 marca 2020 r. szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Ponadto zgodnie z zarządzeniem Nr 266/2020 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 20 maja 2020 r., na podstawie m.in. rozporządzenia Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, dopuszczono możliwość opóźnienia w terminach realizacji czynności windykacyjnych i egzekucyjnych. W związku z tym termin przedawnienia przesunął się w czasie i wynosił ponad trzy lata. Jest to istotne m.in. w kontekście obowiązku informowania organu egzekucyjnego o przedawnieniu należności. Istnieje bowiem ryzyko, że w stosunku do części należności organ egzekucyjny zaprzestałby działań windykacyjnych, kierując się trzyletnim okresem przedawnienia, podczas gdy faktycznie czynności te mogłyby jeszcze być prowadzone. NIK zauważa, że na etapie wystawiania tytułów w czasie trwania sytuacji epidemiologicznej praktycznie niemożliwe było wpisanie realnego terminu przedawnienia, z uwagi na brak wiedzy o dacie zakończenia tego stanu. Zdaniem Izby należałoby zweryfikować tytuły wystawione w okresie obowiązywania sytuacji epidemiologicznej, zaktualizować daty przedawnienia oraz powiadomić właściwych naczelników urzędów skarbowych o nowym terminie przedawnienia. Takie działanie uniemożliwiłoby zaprzestanie dochodzenia należności ze względu na brak upływu terminu przedawnienia.

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 Bydgoszczy. 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.

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

Bydgoszcz, 27 maja 2022 r.

Kontrolerzy
(-) Artur Gackowski
główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobecki

(-) Łukasz Burczyk
główny specjalista
kontroli państwowej