



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.01.2022

**Pan
Jacek Sutryk
Prezydent Wrocławia**

Urząd Miejski Wrocławia
pl. Nowy Targ 1-8
50-141 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.90.2022 Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 13 lipca 2022 r.

P/022/060 - „Prowadzenie postępowań mandatowych i stosowanie pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich oraz egzekwowanie grzywnien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia, pl. Nowy Targ 1-8, 50-141 Wrocław (dalej: UMW lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Sutryk, Prezydent Wrocławia od dnia 19 listopada 2018 r. (dalej: Prezydent)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">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).
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	Ryszard Puchała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/9/2022 z 12 stycznia 2022 r. (akta kontroli: tom I str. 1-4)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie Miejskim we Wrocławiu prawidłowo zorganizowano procesy egzekwowania grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej, oraz nadzór nad obsługą tych grzywien. Wprowadzono wewnętrzne procedury regulujące obsługę należności z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatu karnego oraz ich egzekwowanie. Procedury te wyznaczały również zasady współpracy pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu. Proces ten był zautomatyzowany i co do zasady prowadzony z wykorzystaniem systemów informatycznych.

Nie ustrzeżono się jednak nieprawidłowości polegających na: [1] opóźnionej, w stosunku do terminów przedawnienia należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego przez Straż Miejską Wrocławia, aktualizacji stanu tych należności; [2] nieobjęciu postępowaniem egzekucyjnym 2 479 należności powstałych w 2021 r. na kwotę ogółem 429,7 tys. zł; [3] nieterminowym wysyłaniu dłużnikom upomnień; [4] nieterminowym wystawianiu tytułów wykonawczych.

Przyjęte uregulowania wewnętrzne były stosowane w praktyce, a stwierdzone w toku kontroli odstępstwa od przyjętych zasad miały charakter incydentalny. Działania w zakresie egzekucji administracyjnej prowadzono rzetelnie, a ich skuteczność była wysoka: egzekwowano ponad 70% należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż Miejską. Stwierdzona nieprawidłowość, polegająca na nieskutecznym wszczęciu postępowań egzekucyjnych w stosunku do zaległości powstałych w 2021 r. na kwotę 465,4 tys. zł, była związana z brakiem odpowiednich funkcjonalności systemu informatycznego, przy czym braki te zostały usunięte w toku kontroli.

Urząd sprawował nadzór nad obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników miejskich oraz nad skutecznością ich egzekucji. Wykorzystywano przy tym wyniki kontroli prowadzonych przez funkcjonariuszy Policji w Straży Miejskiej Wrocławia dla poprawy jakości jej pracy. Zgodna z przyjętymi procedurami była współpraca komórek organizacyjnych Urzędu realizujących obowiązki wierzyciela i organu egzekucyjnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2019-2021⁴ zadania związane z obsługą grzywien⁵ nałożonych przez Straż Miejską we Wrocławiu (dalej: SMW)⁶, tj. ich ewidencja księgową, windykacja oraz

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.

⁴ Także i później w roku 2022 do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie, tj. do 24 lutego 2022 r.

⁵ Należności z tytułu grzywien nałożonych przez Straż Miejską Wrocławia w drodze mandatu karnego kredytowanego – zwane dalej „grzywnami”.

⁶ Straż została powołana zarządzeniem nr 9/91 Prezydenta Miasta Wrocławia z dnia 18 września 1991 r. SMW działa w formie jednostki budżetowej i jest samorządową, umundurowaną formacją (jednostką organizacyjną gminy Wrocław) utworzoną do ochrony porządku publicznego na terenie miasta Wrocławia, działającą w formie jednostki budżetowej. SMW działa poza strukturami Urzędu na podstawie odrębnego statutu i regulaminu organizacyjnego.

egzekucja, w całości leżały w kompetencji komórek organizacyjnych w Departamencie Finansów Publicznych (dalej: DFP).

1. Prowadzenie w księgach rachunkowych prawidłowej ewidencji należności z tytułu dochodów publicznoprawnych, w tym księgowanie przypisu, rozliczanie wpłat i aktualizacja stanu należności w przedmiotowym zakresie, a także zawiadamianie komórki egzekucyjnej UMW, tj. Działu Egzekucji Należności Pieniężnych (DE), realizował funkcjonujący w Wydziale Księgowości, Dział Księgowości Dochodów (DKD)⁷.

Zadania z zakresu weryfikacji przekazanych przez SMW danych o osobach ukaranych, kwotach grzywn i terminach płatności, wprowadzenie tych danych do systemu finansowo-księgowego, a także rozliczanie wpłat bieżących i kwot uzyskanych w toku windykacji oraz egzekucji administracyjnej powierzono czterem pracownikom DKD, wskazując to w szczegółowych zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności tych pracowników.

Sprawy związane z wykonaniem zadań wierzyciela należności pieniężnych oraz egzekucja tych należności prowadzone były w Wydziale Zarządzania Należnościami (WZN). Działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego realizował, w ramach WZN, Dział Monitorowania Należności⁸ (DM). Zakres zadań tego Działu sprowadzał się do prowadzenia czynności monitorujących skuteczność podejmowanych działań windykacyjnych dotyczących m.in. nieuiszczonych w terminie należności, w tym z tytułu grzywny nakładanej w drodze mandatu przez Straż Miejską. Do zadań DM należało w szczególności wystawianie upomnień i administracyjnych tytułów wykonawczych, a także prowadzenie czynności z zakresu windykacji polubownej (tj. wysyłanie przypomnień i zawiadomień o wysokości zaległości, prowadzenie negocjacji z dłużnikami).

2. Prowadzenie administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w tym stosowanie środków przymusu służących doprowadzeniu do wykonania – uregulowania należności pieniężnych, w tym z tytułu grzywn nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż Miejską, należało do zadań DE. Dział ten badał prawidłowość otrzymywanych tytułów wykonawczych oraz dopuszczalność egzekucji administracyjnej, prowadził ewidencję tytułów wykonawczych oraz inne ewidencje związane z postępowaniem egzekucyjnym. Reguły postępowania, organizację, podział pracy oraz terenu miasta Wrocławia na rejony egzekucyjne oraz skład zespołów egzekucyjnych ustalał Skarbnik Miasta.

(akta kontroli: tom I str. 5-51, 119-124, tom II str. 91-107)

W latach 2019-2022 w WZN zatrudniano 93 osoby, z czego 24 osoby w DM i 23 osoby w DE, przy czym obsługa należności mandatowych zajmowało się odpowiednio sześć osób w DM (kierownik działu i pięciu pracowników merytorycznych) i 24 osoby w DE (kierownik działu i 23 pracowników merytorycznych)⁹. Obsada kadrowa odpowiadała etatyzacji WZN wskazanej w załączniku nr 2 do regulaminu organizacyjnego Departamentu Finansów Publicznych.

Do zadań pracowników DM należała przede wszystkim obsługa bieżąca w zakresie zaległości z tytułu mandatów, zabezpieczanie tych zaległości, przesyłanie upomnień dłużnikom, wystawianie tytułów wykonawczych, weryfikacja należności przedawnionych, pisemna komunikacja z organami egzekucyjnymi, innymi komórkami Urzędu i Strażą Miejską Wrocławia.

⁷ Wynikającej w szczególności z wygaśnięcia lub aktualizacji kwoty należności w wyniku dokonanej wpłaty grzywny.

⁸ M.in. prowadzenie czynności monitorujących skuteczność podjętych działań windykacyjnych dotyczących należności publicznoprawnych, w tym z tytułu nałożonych przez SMW grzywn w drodze mandatu karnego, windykacja nieuiszczonych w terminie grzywn nałożonych w drodze mandatu przez SMW.

⁹ W analizowanym okresie wszystkie etaty utworzone w związku z obsługą należności mandatowych pozostawały obsadzone.

Prezydent Wrocławia, działając jako organ egzekucyjny, prawidłowo upoważnił Dyrektora oraz zastępcę Dyrektora Wydziału Zarządzania Należnościami do wykonywania w jego imieniu praw i obowiązków wierzyciela, tj. m.in. do wystawiania upomnień, tytułów wykonawczych dotyczących zaległości publiczno-prawnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰ oraz do podejmowania innych czynności wierzyciela w toku prowadzonych przez właściwe organy postępowań egzekucyjnych. Stosownie do wykonywanych czynności tego rodzaju upoważnienia otrzymało trzech pracowników DM oraz 16 pracowników DE.

Przypisane poszczególnym pracownikom DM i DE szczegółowe zakresy obowiązków i uprawnień odpowiadały oraz stanowiły rozwinięcie odpowiednich zapisów regulaminu organizacyjnego Departamentu Finansów Publicznych.

(akta kontroli: tom I str. 52-118)

3. Zasady ewidencjonowania, poboru, księgowania, egzekucji oraz rozliczania należności z tytułu nałożonych grzywien w drodze mandatu przez SMW określone zostały przez Prezydenta Wrocławia zarządzeniami z 25 sierpnia 2015 r.¹¹ i 19 maja 2021 r.¹². Wprowadzone procedury miały charakter uniwersalny, bowiem znajdowały zastosowanie do wszystkich należności publicznoprawnych oraz cywilnoprawnych stanowiących dochody Gminy Wrocław i Skarbu Państwa. Wszystkie operacje związane z tymi należnościami przetwarzano w formie elektronicznej, w systemie informatycznym „KSAT2000i”¹³.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami ewidencjonowanie należności publicznoprawnych, m.in. z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż Miejską, tj. dokonywanie przypisów i odpisów tych należności, należało do obowiązków DKD. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami przypisów i odpisów dokonuje się z datą bieżącą z uwzględnieniem daty wystawienia dokumentu oraz daty wpływu albo daty doręczenia (do DKD). Pracownicy właściwych komórek merytorycznych byli zobowiązani do informowania DKD o wszelkich zmianach stanu należności, przyczynach tych zmian za pomocą poczty elektronicznej. Za datę wpłaty przyjęto datę obciążenia rachunku bankowego lub datę wpłaty w gotówce. Za termin dokonania wpłaty w toku postępowania egzekucyjnego uznano datę wskazaną przez właściwy organ egzekucyjny.

W ww. procedurach określono zasady monitorowania stanu należności, ze wskazaniem komórek odpowiedzialnych oraz zasady dochodzenia i windykacji należności. Monitoring obejmował sprawdzenie czy w stosunku do należności zaległej wystawiono upomnienie oraz sprawdzenie czy w stosunku do zaległej należności możliwe jest wystawienie tytułu wykonawczego. Działania w zakresie monitoringu należały do zadań DM. Upomnienia wystawiane były automatycznie w systemie KSAT lub bezpośrednio z konta zobowiązanego. Do systemu wprowadza się tryb, datę odbioru upomnienia, następnie dokonuje się przypisu

¹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 479, ze zm.; dalej: „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

¹¹ Zarządzenie nr K/15/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury ewidencji poboru, księgowania i egzekucji podatków, opłat niepodatkowych należności budżetowych, cywilnoprawnych i administracyjno-prawnych stanowiących dochód Gminy Wrocław oraz Skarbu Państwa”. W okresach poprzedzających w Urzędzie funkcjonowały rozwiązania o podobnym charakterze.

¹² Zarządzenie K/19/21 Prezydenta Wrocławia z dnia 19 maja 2021 r. zmieniające zarządzenie nr K/15/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury ewidencji, poboru, księgowania i egzekucji podatków, opłat, nieopodatkowanych należności budżetowych, cywilnoprawnych i administracyjno-prawnych stanowiących dochód Gminy Wrocław oraz Skarbu Państwa”.

¹³ [1] Podsystem Finansowo-Księgowo-Budżetowy (FKB). Aplikacja umożliwia efektywne planowanie i monitorowanie budżetu, zarówno klasycznego wg klasyfikacji budżetowej, jak i typowego budżetu zadaniowego. Pozwala także na prowadzenie rachunkowości zgodnej w wymaganiami polskiego prawa. Istotną funkcją komponentu FKB jest możliwość bezpośredniego emitowania kompletnej sprawozdawczości dla ZUS i RIO; [2] Podsystem Otoczenia Finansowo-Księgowo-Budżetowego (OFKB). Podsystem stanowi dopełnienie komponentu FKB - buduje dla niego bazę rozrachunkową w zakresie tworzenia i obsługi finansowej różnych należności, także w zakresie ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych.

kosztów upomnienia. Do zadań pracowników DM należało systematyczne generowanie zestawienia pn. „wydruk ewidencji upomnień” oraz sprawdzenie czy zostały odnotowane wszystkie daty doręczenia. Jeżeli zaległości objęte upomnieniem nie zostały zapłacone, pracownik DM wystawia tytuł wykonawczy i wnioskuje o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. W procedurze ustalono, że tytuł wykonawczy będzie wystawiany nie później niż 120 dni od daty prawidłowo wystawionego i prawidłowo doręzonego upomnienia.

Egzekucję administracyjną w imieniu Prezydenta Wrocławia jako organu egzekucyjnego wykonują pracownicy DE. Podstawą do podejmowania czynności i stosowania środków egzekucyjnych jest, według przyjętych zasad, wyłącznie tytuł wykonawczy. Zadania w zakresie egzekucji realizowane były przy wykorzystaniu programów, w szczególności „Taxi+”, „Ogniwo”, „e-Puap”. W procedurach określono szczegółowe zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej przez pracowników Urzędu, w tym terminy raportowania, sposób rozliczenia kwot pobranych itp.

Procedury określały zasady postępowania z należnościami ze wskazaniem komórek organizacyjnych UMW odpowiedzialnych za wykonanie zadań na poszczególnych etapach postępowania z należnością, wskazano m.in. zasady obiegu dokumentacji, terminy graniczne w dochodzeniu należności.

W procedurze K/15/15 obowiązującej do 19 maja 2021 r. nie określono terminu do wystawienia i wysyłki upomnienia, wskazując, że wysyłka następuje zgodnie z treścią rozporządzenia Ministra Finansów¹⁴. Dalej wskazano, że tytuł wykonawczy wystawia się nie później niż 120 dni od daty pozyskania informacji¹⁵ o prawidłowym doręczeniu upomnienia.

Od dnia 19 maja 2021 r.¹⁶ do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 24 lutego 2022 r., wprowadzono w ww. procedurach zasadę, że w przypadku należności zaległej, której wysokość przewyższała dziesięciokrotność obowiązujących kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym, upomnienie sporządza się niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu czterech miesięcy od upływu terminu płatności (w praktyce przyjęto, że będzie to 70 dni, o czym dalej w tym wystąpieniu pokontrolnym). W przypadku, gdy wartość należności głównej była większa niż obowiązująca kwota kosztów upomnienia, a jednocześnie mniejsza niż ich dziesięciokrotność tych kosztów, wskazano, że upomnienie sporządza się nie później niż do 31 grudnia następnego roku. Wystawienie tytułu wykonawczego powinno nastąpić nie później niż 120 dni od daty prawidłowo wystawionego i prawidłowo doręzonego upomnienia. Tytuł wykonawczy przekazuje się do DE. Zgodnie z procedurą wykonanie pierwszej czynności egzekucyjnej powinno nastąpić niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od nadania tytułowi wykonawczemu klauzuli wykonalności.

Od dnia 19 maja 2021 r. w wewnętrznych procedurach wprowadzono zasadę, że w przypadku należności zaległej, której wysokość przewyższała dziesięciokrotność obowiązujących kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym, upomnienie sporządza się niezwłocznie, nie później niż w ciągu czterech miesięcy od upływu terminu płatności. W całym okresie objętym kontrolą przyjęto, że tytuł wykonawczy wystawia się nie później niż 120 dni od daty pozyskania informacji¹⁷ o prawidłowym

¹⁴ W procedurze nie określono o jakie rozporządzenie chodzi.

¹⁵ Zwrotne potwierdzenie odbioru.

¹⁶ Zarządzenie K/19/21 Prezydenta Wrocławia z dnia 19 maja 2021 r. zmieniające zarządzenie nr K/15/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 25 sierpnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia „Procedury ewidencji, poboru, księgowania i egzekucji podatków, opłat, nieopodatkowanych należności budżetowych, cywilnoprawnych i administracyjno-prawnych stanowiących dochód Gminy Wrocław oraz Skarbu Państwa”.

¹⁷ Zwrotne potwierdzenie odbioru.

doręczeniu upomnienia (do 18 maja 2021 r.), a od 19 maja 2021 r. – od daty prawidłowo wystawionego i prawidłowo doręczonego upomnienia.

W odniesieniu do wszystkich 11 należności z badanej próby z tytułu mandatów wystawionych po 19 maja 2021 r. (tj. w okresie obowiązywania procedury), upomnienia były wysyłane od 37 do 101 dni od terminu płatności. Tytuły wykonawcze w 23 z 34 badanych sprawach wystawiono w terminie nieprzekraczającym 60 dni od daty odebrania upomnienia, a powyżej 60 dni – w 11 sprawach (32%), tj. od 62 do 295 dni. Ponadto do dnia przeprowadzenia badania przez NIK, tj. do 17 lutego 2022 r., nie wystawiono 11 tytułów egzekucyjnych¹⁸. Szerzej kwestie te opisano w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W sprawie terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych przyjętych w procedurach K/15/15 i K/19/21 wyjaśnienie złożył Dyrektor WZN z którego wynikało, że z uwagi na brak uregulowań ustawowych przyjęto terminy, zarówno wystawiania upomnień, jak i tytułów wykonawczych, wynikające z doświadczenia i praktyki prowadzonych postępowań. W szczególności zaś, terminy te wynikały z konieczności zachowania systematyczności pracy, ponadto umożliwiały przełożonym skuteczniejszy nadzór nad wykonywaniem obowiązków przez podległych im pracowników. Podane okresy to maksymalny czas, który w razie choroby, urlopu lub innej nieobecności pracownika umożliwiają mu wykonanie swoich obowiązków. Za przyjęciem w procedurze wskazanych terminów przemawiały także inne względy techniczne i praktyczne, wynikające ze specyfiki dochodzonego zobowiązania.

Działania windykacyjne, dotyczące grzywien nałożonych w danym miesiącu w drodze mandatu karnego przez Straż Miejską Wrocławia, podejmowane były po zamknięciu dwóch okresów sprawozdawczych. Przykładowo mandaty wystawione przez SM w lutym, mogą mieć terminy płatności przypadające na luty, ale także na marzec. Zatem zaległości z mandatów wystawionych w lutym mogą zostać objęte upomnieniami dopiero po księgowym „zamknięciu” miesiąca marca.

Terminy, o których mowa wyżej, wprowadzono w celu uniknięcia sytuacji, w których upomnienia kierowane byłyby do osób, które już uregulowały swoje zobowiązania.

Pracownicy Działu Monitorowania Należności mogą przystąpić do wystawiania upomnień dopiero po rozliczeniu wpłat przez Wydział Księgowości, po tzw. „zamknięciu” danego okresu sprawozdawczego i otrzymaniu informacji o możliwości podejmowania działań windykacyjnych.

NIK podkreśla, że należności z tytułu grzywien w drodze mandatu karnego przedawniają się po upływie 3 lat od daty ich nałożenia, a przepisy nie przewidują możliwości przerwania biegu tego terminu. Z tego względu im wcześniej podjęte zostaną działania egzekucyjne, tym niższe jest ryzyko przedawnienia tych zaległości. Od 20 lutego 2021 r. ustawodawca wprowadził także możliwość niepodejmowania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnej, odsetek z tytułu niezapłacenia jej w terminie i kosztów upomnienia nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

(akta kontroli: tom I str. 52-118, 125-199)

Wyniki wszystkich zakończonych w systemie KSAT2000i procesów były na bieżąco dostępne i przygotowane do dalszego procedowania przez komórki organizacyjne

¹⁸ Upomnienia doręczono w okresie od 15 lipca do 15 grudnia 2021 r.

zaangażowane w działania księgowe i dalej windykacyjne, w zakresie przedmiotowych grzywien. Efektem końcowym przetwarzania dokumentacji w systemie KSAT2000i było bądź zarejestrowanie wpłaty, bądź wytworzenie tytułu wykonawczego w formie nadającej się do importowania danych przez wykorzystywany w egzekucji należności „System Rozliczania Tytułów Wykonawczych Taxi+”.

Uzupełnieniem wspomnianych wyżej procedur była wprowadzona 12 lutego 2019 r. w DM „Procedura Działu Monitorowania Należności”. Procedura ta miała charakter instruktażowy i była rozwinięciem oraz uszczegółowieniem uregulowań wprowadzonych przez Prezydenta. Z przyjętych procedur wynikało, że aktualizacji prowadzonych ewidencji, w tym stanu należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego przez SMW, dokonuje się na bieżąco. W procedurach nie określano częstotliwości przeprowadzania analiz w tym zakresie, przekazywania informacji czy dokonywania odpisów.

(akta kontroli: tom I str. 125-199)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W UMW wprowadzono wewnętrzne procedury regulujące obsługę należności z tytułu grzywien nałożonych w formie mandatu karnego oraz ich egzekwowanie. Określono tam również zasady współpracy pomiędzy zaangażowanymi komórkami organizacyjnymi. Organizacja pracy oraz wykorzystywane narzędzia informatyczne, stwarzały warunki do terminowego i rzetelnego, wykonania działań w zakresie obsługi należności z tytułu grzywiny nałożonej w drodze mandatu karnego przez Straż Miejską Wrocławia. Proces ten był zautomatyzowany i co do zasady prowadzony z wykorzystaniem systemów informatycznych.

OBSZAR

2. Egzekwowanie nałożonych grzywien

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2019-2022 Straż Miejska we Wrocławiu nałożyła ogółem 68 704 grzywiny (mandaty kredytowane i gotówkowe), a kwota nałożonych grzywien sięgnęła ogółem 10 811,9 tys. zł. W kolejnych latach było to odpowiednio 25 268, 17 016 i 26 420 grzywien o wartości odpowiednio 3 426,2 tys. zł, 2 860,2 tys. zł i 4 525,7 tys. zł. W systemie KSAT2000i zaewidencjonowano 60 444¹⁹ grzywiny (mandaty) na kwotę 10 815,0 tys. zł tytułem należności wynikających z nałożonych grzywien (w kolejnych latach nałożono odpowiednio 22 911, 15 170, 22 363 grzywien na kwotę odpowiednio 3 426,9 tys. zł, 2 859,5 tys. zł, 4 528,6 tys. zł. Tendencja wpłat bieżących z tytułu grzywien była zmienna w analizowanym okresie i wynosiła kolejno 54,1% (1 853,4 tys. zł), 41,1% (1 175,5 tys. zł) i 63,8% (2 888,7 tys. zł). Ogółem terminowo wpłacono 5 917,9 tys. zł, tj. 54,7% kwot grzywien nałożonych w latach 2019-2021. W sprawozdaniach budżetowych, zgodnie z prowadzoną ewidencją, jako dochody budżetowe wykonane w tym zakresie, wykazano odpowiednio 3 054,7 tys. zł, 2 662,8 tys. zł i 4 101,0 tys. zł²⁰.

Wynikający z ewidencji księgowej i wykazany w sprawozdaniach budżetowych²¹ stan zaległości z tytułu niezapłaconych mandatów wynosił: 1 573,5 tys. zł na koniec 2019 r., 1 684,1 tys. zł na koniec 2020 r. i 1 639,9 tys. zł na koniec 2021 r.

¹⁹ W podanej liczbie wystawionych mandatów, nałożonych grzywien są zawarte mandaty gotówkowe, które są zbiorczo księgowane na wyciągach bankowych, tzn. w jednym zapisie zbiorczym pn. „mandat gotówkowy” zaewidencjonowanym w UMW zawartych jest wiele mandatów gotówkowych wystawionych na ukaranych przez SMW – stąd, m.in. różnica pomiędzy liczbą zaewidencjonowaną w SMW i UMW. Różnica w wartości nałożonych i zaewidencjonowanych mandatów wynikała z przesunięć pomiędzy miesiącami. W latach 2019-2021 wystawiono odpowiednio 2 483 mandaty gotówkowe na kwotę 366,5 tys. zł, 1 944 mandaty gotówkowe na kwotę 367,8 tys. zł i 4 184 mandaty gotówkowe na kwotę 882,5 tys. zł.

²⁰ Dotyczyło także wpływów z tytułu grzywien nałożonych przed 1 stycznia 2019 r.

²¹ Sprawozdania Rb27s.

(akta kontroli: tom I str. 200-208)

2. Ewidencja należności z tytułu grzywien prowadzona była w UMW zgodnie z zasadami przyjętymi w polityce rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem K/45/21 Prezydenta Wrocławia z dnia 19 grudnia 2018 r. i zmienionej zarządzeniem K/12/21 Prezydenta Wrocławia z dnia 19 marca 2021 r. Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych dochodów w systemie KSAT2000i stanowiły element polityki rachunkowości UMW²². Przyjęte rozwiązania w zakresie rachunkowości umożliwiały prowadzenie w księgach rachunkowych prawidłowej ewidencji w zakresie przedmiotowych należności, tj. możliwe było dokonanie przypisów i odpisów, ewidencjonowanie wpłat w powiązaniu z należnościami oraz ewidencjonowanie zwrotów i zaliczeń nadpłat. Ewidencje (w zakresie rozrachunków) umożliwiały kontrolę terminowości wpłat i automatyczne przekazanie informacji do DM o należnościach nieopłaconych, tj. o zaległościach. Ewidencje umożliwiały prowadzenie cyklicznych uzgodnień wysokości przypisów i odpisów wynikających z nałożonych grzywien.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami organizacyjnymi oraz polityką rachunkowości Urzędu, ewidencjonowanie należności z tytułu grzywien w formie mandatu karnego odbywało się w DKD, z wykorzystaniem systemu KSAT2000i²³. Zasilenie systemu w dane następowało automatycznie, w wyniku importu danych z wykorzystywanego przez SMW systemu informatycznego „SumPro”. Źródłowym dokumentem księgowym, odpowiadającym wymaganiom dowodu księgowego określonym w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁴ było zestawienie pn. „Rozliczenie Mandatów (Specyfikacja)” - tzw. „paczka”. Paczki były oznaczone unikalnym numerem identyfikacyjnym, wykazem osób ukaranych grzywną zawierającym przeważnie do 50 pozycji. Data importu paczki z systemu „SumPro” do systemu KSAT była oznaczana systemowo. Zakres danych ujmowanych w paczce był wystarczający do identyfikacji, rozliczenia oraz ewentualnego dochodzenia należności i obejmował: [1] nazwisko, imię i PESEL osoby ukaranej, [2] adres tej osoby, [3] numer i rodzaj mandatu, [4] kwotę grzywny, [5] datę ukarania, [6] datę rozliczenia mandatu w Straży Miejskiej. Analiza danych zawartych w losowo dobranej „paczce” rozliczonej przez Straż Miejską Wrocławia 22 listopada 2021 r. wykazała, że ujęto tam 50 pozycji dot. mandatów karnych kredytowanych wystawionych (data ukarania) między 9 listopada 2021 r. a 16 listopada 2021 r., tj. rozliczenia dokonano po upływie od 6 do 13 dni od daty ukarania.

(akta kontroli: tom I str. 200-208)

Terminowość dokonywania przypisów należności z tytułu grzywien zbadano na próbie trzech „paczek” importowanych do systemu KSAT2000i w styczniu 2019 r., wrześniu 2020 r. i listopadzie 2021 r. Stwierdzono, że przypisów dokonywano na bieżąco, tj. od chwili zasilenia systemu KSAT2000i w dane, do zakończenia operacji księgowych w tym systemie upływało od 1 do 3 dni. W tym czasie wyznaczony pracownik dokonywał weryfikacji poprawności danych zawartych w „paczce”, także

²² Zostały sprecyzowane i opisane w załączniku nr 3c oraz w załączniku nr 4 polityki rachunkowości.

²³ Należności z mandatów nakładanych przez SMW księguje się na następujących kontach 130, 221, 245, 290, 720, 761 z zastosowaniem następujących schematów księgowania:

- a) Przypis należności z mandatów (przypisy importowane z systemu SUMPRO Wn 221Ma720 oraz Wn221 Ma760 (koszty upomnień),
- b) Wpłata – zaksięgowana na postawie wpływów na wydzielony rachunek bankowy Wn 130 Ma 221 oraz Wn 130 Ma 245 (wpłaty SDW),
- c) Umorzenie (na podstawie decyzji wydanych przez Dział Ulg WZN Wn761 Ma221 dla należności wcześniej objętych odpisem aktualizującym) oraz Wn 290 Ma221 jako wykorzystanie odpisu aktualizacyjnego – dla należności, które były uprzednio objęte odpisem aktualizacyjnym,
- d) Przedawnienie Wn290 Ma 221,
- e) Odpis aktualizacyjny utworzenie Wn 761 Ma 290,
- f) Odpis aktualizacyjny rozwiązanie Wn 290 Ma 760.

²⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

w oparciu o dostarczone do DKD oryginały formularzy mandatów. Po wyjaśnieniu niezgodności i wygenerowaniu dokumentu „PK”²⁵ (odrębnie dla każdej pozycji zestawienia) dokonywano przypisu należności.

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że w styczniu 2019 r., wrześniu 2020 r. i listopadzie 2021 r. do sytemu KSAT2000i wprowadzono dane ze 140 „paczek” (odpowiednio 40, 33 i 67) zawierających informacje dot. 5 349 mandatów, odpowiednio 1 414, 1 142, 2 793. Wszystkie ujęte w „paczkach” należności zostały przypisane. W miesiącu dostarczenia „paczki” do systemu KSAT2000i przypisywano średnio 98% należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego. Pozostałe, po wyjaśnieniu niezgodności i uzupełnieniu braków, przypisywano w miesiącu kolejnym. Analizowana próba obejmowała przypis należności ogółem 801,1 tys. zł, tj. odpowiednio 182,4 tys. zł, 178,4 tys. zł i 440,3 tys. zł w poszczególnych miesiącach. Po wykonaniu ww. operacji księgowych dane dotyczące przedmiotowych należności były dostępne dla pracowników DM (w systemie KSAT2000i) i stanowiły przedmiot dalszego przetwarzania w tym dziale tym.in. pod kątem analizy terminowości zapłaty. Koszty upomnienia przypisywane były na dalszym etapie postępowania, w dziale DM, po weryfikacji prawidłowości naliczenia kwoty oraz zasadności obciążenia.

(akta kontroli: tom I str. 209-221)

3. Sposób działania w zakresie upomnień, wystawiania tytułów wykonawczych i dalszego postępowania wobec zobowiązanych z tytułu grzywien ujęto w procedurach postępowania wspomnianych w pkt 3 obszaru nr I niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wprowadzonych zarządzeniami nr K/15/15 z dnia 25 sierpnia 2015 r. Prezydenta Wrocławia. Użytkowane systemy informatyczne umożliwiały wygenerowanie raportów zaległości bez upomnienia oraz zaległości bez tytułu wykonawczego.

(akta kontroli: tom I str. 127-191, 481-500, tom II str. 1-49)

W latach 2019-2022 przed podjęciem czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych UMW (wierzyciel) nie podejmował działań informacyjnych wobec zobowiązanych z tytułu grzywiny nałożonej w drodze mandatu karnego, o których mowa w art. 6 § 1b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

(akta kontroli: tom II str. 137-138)

Dyrektor WZN wyjaśnił w tej sprawie, że osoby karane przez SMW grzywnami, o ile nie odmawiają przyjęcia mandatu, otrzymują mandaty „do ręki”. Strażnicy wskazują tym osobom numer rachunku bankowego Gminy Wrocław, na który należy wpłacić, w ciągu siedmiu dni, kwotę mandatu. Tym samym, każda z ukaranych osób wie, że ma określony czas na uregulowanie kwoty mandatu. Biorąc powyższe pod uwagę prowadzenie dodatkowych działań informacyjnych ze strony wierzyciela, wydaje się nieracjonalne pod kątem ekonomicznym. W dalszej części wyjaśnień Dyrektor WZN stwierdził, że wierzyciel (Gmina Wrocław) musiałby ponosić koszty wysyłanych zawiadomień, a do osób ukaranych, które nie uregulowałyby swoich zobowiązań z tytułu „mandatów i tak musiałby kierować upomnienia. O ile osoby ukarane ponoszą koszt doręczonych upomnień (16 zł), tak doręczanie zawiadomień obciąża wierzyciela. Co więcej, do osób ukaranych grzywną w wysokości przekraczającej dziesięciokrotność kosztów upomnienia wierzyciel musi przestać upomnienie przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne. Dyrektor WZN zwrócił uwagę, że wierzyciel nie może podjąć działań informacyjnych w innej formie niż listowna z uwagi na fakt, iż strażnicy przy wystawianiu mandatów

²⁵ Polecenie Księgowania - dowód księgowy własny, wewnętrzny jednostki.

nie zbierają danych od osób karanych w postaci numerów telefonów czy adresów mailowych, które mogłyby zostać wykorzystane do działań informacyjnych.

Ponadto Dyrektor WZN podniósł, że oprócz kwestii ekonomicznej pozostaje również kwestia czasu - w przypadku zobowiązania z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego zasadne jest, aby jak najszybciej przystąpić do dochodzenia zaległości.

(akta kontroli: tom I str. 398-400, tom II str. 139-140)

Analiza stanu zaległości z tytułu grzywien, powstałych w latach 2019-2021, według stanu na dzień 18 lutego 2022 r., wykazała, że poza postępowaniami egzekucyjnymi pozostawały 142 należności powstałe w 2019 r. na kwotę ogółem 20,5 tys. zł, 1 901 należności powstałych w 2020 r. na kwotę ogółem 25,2 tys. zł oraz 2 639 należności powstałych w 2021 r. na kwotę 464,0 tys. zł.

We wszystkich przypadkach podjęto czynności windykacyjne, w tym wystawiono upomnienia. Nie wystawiono tytułów wykonawczych w przypadku: [1] 45 należności z 2019 r. na kwotę ogółem 1,4 tys. zł, z tego w 37 przypadkach na kwotę równą lub niższą niż 100 zł, [2] 46 należności powstałych w 2020 r. na kwotę 6,3 tys. zł, w tym 38 przypadków należności na kwotę równą lub niższą niż 100 zł o wartości ogółem 2,3 tys. zł. oraz osiem należności na kwotę wyższą niż 100 zł o wartości ogółem 3,5 tys. zł²⁶, [3] 2479 należności powstałych w 2021 r. na kwotę 429,7 tys. zł, w tym 386 należności na kwotę wyższą niż 100 zł.

(akta kontroli: tom I str. 479-501, tom II str. 1-49)

4. W latach 2019-2021, w związku z wygaśnięciem zobowiązań wskutek przedawnienia, odpisano ogółem 1 011,4 tys. zł należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego. Odpisów dokonywano w stosunku do należności powstałych: [1] w 2016 r. – odpisy w latach 2019 i 2020 w kwocie 467,9 tys. zł, [2] w 2017 r. – odpisy w latach 2020 i 2021 w kwocie 80,8 tys. zł, [3] w 2018 r. – odpisy w latach 2021 i 2022 na kwotę 462,6 tys. zł.

Odpisy należności, w związku z wygaśnięciem zobowiązań, dokonywane były w Dziale Księgowości Dochodów na wniosek Dyrektora WZN. W 2019 r. złożono, w cyklu miesięcznym, 12 wniosków dotyczących zaległości powstałych nie dawniej niż 3 lata przed złożeniem wniosku, tj. zachowując zasadę bieżącego odpisu przedawnionych należności.

W roku 2020, od stycznia do kwietnia, wnioski składano w ten sam sposób co w roku poprzedzającym. Od maja 2020 r. nie zachowano zasady bieżącego, comiesięcznego, odpisu przedawnionych należności. I tak, w 2020 r. złożono dwa wnioski obejmujące przedawnione należności za okres od 1 marca 2017 r. do 13 marca 2017 r. - wniosek z 5 czerwca 2020 r. oraz za okres od 14 marca 2017 r. do 30 września 2017 r. oraz wniosek z 11 grudnia 2020 r. dla których trzyletni okres przedawnienia upływał odpowiednio między 1 marca 2020 r. i 13 marca 2020 r. oraz 14 marca 2020 r. a 30 września 2020 r. Opóźnienie złożenia wniosku w stosunku do dat przedawnienia należności wynosiło 88 dni w przypadku wniosku pierwszego i 169 dni w przypadku drugiego wniosku.

W roku 2021 złożono 10 wniosków dotyczących przedawnionych należności, tj.: [1] wniosek z 27 stycznia 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 października 2017 r. do 30 listopada 2017 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 października 2020 r. a 30 listopada 2020 r., [2] wniosek z 16 marca 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r. – dla których trzyletni

²⁶ [1] brak adresu, [2] upadłość konsumentka, [3] złożony wniosek o udzielenie ulgi, [4] zgon zobowiązanego itd. (w związku ze śmiercią zobowiązanego, zaległości zostały odpisane z ksiąg rachunkowych).

okres przedawnienia upływał między 1 stycznia 2020 r. a 31 grudnia 2020 r., [3] wniosek z 26 kwietnia 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 stycznia 2018 r. do 28 lutego 2018 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 stycznia 2021 r. a 28 lutego 2021 r., [4] wniosek z 2 czerwca 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 marca 2018 r. do 31 marca 2018 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 marca 2021 r. a 31 marca 2021 r., [5] wniosek z 9 lipca 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 kwietnia 2018 r. do 30 kwietnia 2018 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 kwietnia 2021 r. a 30 kwietnia 2021 r., [6] wniosek z 12 sierpnia 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 maja 2018 r. do 31 maja 2018 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 maja 2021 r. a 31 maja 2021 r., [7] wniosek z 1 września 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 czerwca 2018 r. do 30 czerwca 2018 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 czerwca 2021 r. a 30 czerwca 2018 r., [8] wniosek z 6 października 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 lipca 2018 r. do 31 lipca 2018 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 lipca 2021 r. a 31 lipca 2021 r., [9] wniosek z 12 listopada 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 sierpnia 2018 r. do 31 sierpnia 2018 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 sierpnia 2021 r. a 31 sierpnia 2021 r., [10] wniosek z 6 grudnia 2021 r. dot. zaległości z okresu od 1 września 2018 r. do 30 września 2018 r. – dla których trzyletni okres przedawnienia upływał między 1 września 2021 r. a 30 września 2021 r.

Średni czas opóźnienia w składaniu przedmiotowych wniosków w stosunku do daty przedawnienia należności wynosił w 2021 r. 104 dni²⁷.

W roku 2022, do czasu zakończenia kontroli, złożony został jeden wniosek o odpisanie należności przedawnionych w dniu 4 stycznia 2022 r. Wniosek ten obejmował zaległości za okres od 1 października 2018 r. do 31 października 2018 r., których trzyletni okres przedawnienia upłynął między 1 października 2021 r. a 31 października 2021 r. Wniosek złożono po upływie średnio 77 dni od przedawnienia się należności objętych wnioskiem.

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 13 stycznia 2022 r., nie dokonano odpisu należności powstałych w roku 2018 na kwotę 9,3 tys. zł. Zastępca Dyrektora Wydziału Księgowości wyjaśniła, że kwota 9,3 tys. zł dotyczyła zaległości za grudzień 2018 r., które zostaną przekazane do odpisania z uwagi na przedawnienie, po uwzględnieniu okresu zawieszenia biegu przedawnienia (54 dni) wynikającego z przepisów ustaw tzw. „tarcz antykryzysowych”. Analiza dokumentacji księgowej (poleceń księgowania) wykazała, że odpisów aktualizujących stan należności dokonywano 9 do 10 razy w roku.

(akta kontroli: tom II str. 57-89)

5. W Urzędzie nie opracowano procedur postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji. Analiza postępowania Urzędu w stosunku do 15 największych dłużników zalegających z kwotą powyżej 4,8 tys. zł (według stanu na 9 lutego 2022 r. kwota niespłaconych należności tych dłużników wynosiła 190,4 tys. zł i dotyczyła 1 071 mandatów nałożonych w latach 2019-2022²⁸) wykazała, że podejmowano standardowe działania windykacyjne i egzekucyjne²⁹, tj. w stosunku do każdej należności wystawiono upomnienie, następnie tytuł wykonawczy, który

²⁷ Po wyeliminowaniu wartości skrajnych było to 85 dni.

²⁸ Największe zaległości, sięgające kwoty powyżej 10 tys. zł, dotyczyły sześciu osób, tj.: [1] 269 grzywien na kwotę ogółem 45,0 tys. zł, [2] 63 grzywiny na kwotę 20,8 tys. zł, [3] 175 grzywien na kwotę 19,7 tys. zł, [4] 62 grzywiny na kwotę 16,5 tys. zł, [5] 63 grzywiny na kwotę 15,7 tys. zł, [6] 52 grzywiny na kwotę 10,8 tys. zł.

²⁹ Za wyjątkiem jednego zobowiązanego.

skierowano do DE lub do właściwego naczelnika urzędu skarbowego celem wszczęcia egzekucji administracyjnej.

(akta kontroli: tom I str. 343-352)

Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora WZN w sprawie nie korzystania z możliwości zamiany kary grzywny na prace społeczno-użyteczne, bądź areszt wynikało, że brak jest możliwości prawnych, aby Miasto Wrocław (Straż Miejska Wrocławia) lub Prezydent Wrocławia kierował do sądu wnioski o orzeczenie kary zastępczej.

(akta kontroli: tom I str. 399)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Opóźnienia w aktualizacji stanu należności Gminy Wrocław z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego przez SMW.

Opóźnienia w tym zakresie powstały w maju 2020 r. i nie zostały wyeliminowane do czasu zakończenia niniejszej kontroli. Wnioski o dokonanie odpisu w związku z wygaśnięciem zobowiązań kierowano do Działu Księgowości po upływie średnio 104 dni od daty przedawnienia.

Z wyjaśnień Dyrektora WZN wynikało, że opóźnienia, o których mowa wyżej, były wynikiem utrudnień powstałych w wyniku ogłoszenia stanu epidemii COVID-19. Zaległości w tym zakresie są odrabiane na bieżąco, a na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 13 stycznia 2022 r., jako przedawnione i nieodpisane pozostawały należności z listopada i grudnia 2018 r., których trzyletni termin przedawnienia upłynął w listopadzie i grudniu 2021 r.

(akta kontroli: tom II str. 57-89)

2. Nieskuteczne wszczęcie postępowań egzekucyjnych wobec 2 479 należności powstałych w 2021 r. na kwotę ogółem 429,7 tys. zł (stan według raportu zaległości na dzień 18 lutego 2022 r.).

(akta kontroli: tom I str. 479-501, tom II str. 1-49)

Dyrektor WZN wyjaśnił, że objęcie zaległości tytułem wykonawczym, nie było możliwe we wszystkich przypadkach we wskazanym terminie 120 dni. Zaległości na łączną kwotę 788 804,79 zł, nie zostały w całości objęte egzekucją z uwagi na fakt, iż od lipca 2021 r. naczelnicy urzędów skarbowych zaczęli zwracać tytuły wykonawcze wystawione w lipcu w wersji papierowej powołując się na art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mówiący o przekazywaniu tytułów drogą elektroniczną oraz fakt, iż została uruchomiona aplikacja eTW i wszelkie tytuły należy przesyłać w wersji elektronicznej w postaci plików xml w formacie „ministerialnym” wyłącznie za pomocą tej aplikacji. Niedostosowanie przez firmę COIG³⁰ programu KSAT2000i do wystawiania tytułów wykonawczych w wersji elektronicznej w postaci plików xml w formacie „ministerialnym” skutkowało tym, iż do połowy września 2021 r. tytuły wykonawcze były wystawiane tylko do gminnego organu egzekucyjnego. Następnie firma COIG podjęła prace dostosowawcze programu KSAT2000i do aktualnie obowiązującego wzoru tytułu wykonawczego i formatu pliku xml. Z uwagi na błędy pojawiające się w plikach niemożliwe było przekazywanie tytułów (plików xml) do organów egzekucyjnych. Problemy z plikami były zgłaszane za pośrednictwem aplikacji Helpdesk. Usunięcie części błędów pozwoliło na wystawianie od stycznia 2022 r. tytułów/plików xml do gminnego organu egzekucyjnego. Obecnie możliwe jest już przekazywanie tytułów również do naczelników urzędów skarbowych.

³⁰ Serwisant programu KSAT2000i.

(akta kontroli: tom II str. 139-163)

3. Opóźnienia w przesyłaniu dłużnikom upomnień w stosunku do należności, w kwocie przekraczającej dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

W analizowanej próbie 38³¹ mandatów wystawionych przed 19 maja 2021 r. (w wysokości od 150 zł do 500 zł na łączną kwotę 15,9 tys. zł), Urząd nie wystawił upomnienia niezwłocznie (przed wysłaniem upomnienia nie podejmowano działań informacyjnych), lecz po upływie od 44 do 359 dni od upływu terminu zapłaty za mandat. Było to niezgodne z: [1] § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³², [2] § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³³ i [3] § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁴. Przepisy te wskazywały, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia (tj. 116 zł) i nie zostały podjęte działania informacyjne.

W sprawie terminowości wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, w obrębie analizowanej próby, wyjaśnienia złożył Dyrektor WZN wskazując, że w celu usystematyzowania pracy DM w oparciu o praktykę i doświadczenie przyjęto, iż działania windykacyjne, które obejmują grzywny nałożone w danym miesiącu w drodze mandatu karnego przez SMW, podejmowane są po zamknięciu dwóch okresów sprawozdawczych.

NIK wskazuje na bezwzględny obowiązek przestrzegania terminów wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

(akta kontroli: tom II str. 139-163)

OCENA CZĄSTKOWA

W UMW prowadzono ewidencję należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz kosztów upomnienia, wystawiano także upomnienia. Cyklicznie analizowano należności pod kątem przedawnień i co do zasady terminowo je odpisywano. W okresie od maja 2020 r. do dnia zakończenia kontroli, ze względu na utrudnienia związane z epidemią COVID-19 nie zdołano zachować ciągłości postępowania w tej sprawie na skutek czego wystąpiły, mające wpływ na budżetową sprawozdawczość kwartalną, opóźnienia w aktualizacji stanu należności Gminy Wrocław z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SMW.

Ponadto w wyniku badania próby postępowań windykacyjnych stwierdzono, że upomnienia dotyczące zaległości z tytułu grzywien nie były wystawiane niezwłocznie, co było niezgodne z prawem.

Prowadzono również cykliczne działania zmierzające do ujawnienia majątku dłużnika. Tytułami wykonawczymi nie objęto jednak wszystkich należności z tytułu grzywien z uwagi na niedostosowanie programu KSAT2000i do aktualnie obowiązującego wzoru tytułu wykonawczego i formatu pliku xml. Nie korzystano również z możliwości wystąpienia z wnioskiem do sądu o zamianę grzywny na pracę społecznie użyteczną w przypadku bezskutecznej egzekucji w stosunku do tych samych dłużników, którzy nie regulują zobowiązań. Nie podejmowano także działań informacyjnych, które przyczyniałyby się do regulowania zobowiązań.

³¹ Z próby wyeliminowano jedną sprawę, w której kwota nałożonej grzywny wyniosła 100 zł.

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm.

³³ Dz.U. poz. 1294.

³⁴ Dz.U. poz. 2083.

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

Opis stanu faktycznego

1. Organizacja, zasady i cele funkcjonowania UMW, w tym zasady sprawowania nadzoru oraz współdziałania komórek organizacyjnych określono w Regulaminie Organizacyjnym UMW³⁵.

Z wyjaśnień złożonych przez Prezydenta wynikało, że nadzór nad komórką wierzycielską oraz komórką egzekucyjną sprawowany był przede wszystkim w ramach kontroli funkcjonalnej, nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru w przedmiotowym zakresie. Bezpośredni nadzór nad działaniami realizowanymi przez WZN sprawował Skarbnik Miasta przede wszystkim w oparciu o: [1] informacje stanowiące wkład do sprawozdania z wykonania budżetu Miasta, [2] informacje oraz dane liczbowe stanowiące wkład do raportu o stanie Miasta za dany rok, [3] zestawienia wyników dotyczących realizacji i efektów działań windykacyjnych WZN. Ponadto nadzór realizowano w formie cyklicznych narad, spotkań itd., na których omawiano problemy bieżące i bieżące wyniki pracy.

(akta kontroli: tom I str. 401-402, 455-457)

2. W latach 2019-2022 SMW nie była kontrolowana przez Policję w ramach merytorycznego nadzoru Wojewody Dolnośląskiego. Kontrola taka miała miejsce w 2018 r. Z wystąpienia pokontrolnego Wojewody Dolnośląskiego z dnia 9 maja 2018 r.³⁶ wynikało, że stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim obszarów związanych z wykonywaniem uprawnień strażników, o których mowa w art. 12 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³⁷, w szczególności nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym³⁸. W wyniku kontroli Wojewoda Dolnośląski sformułował cztery wnioski pokontrolne. Odpowiedzi na wystąpienie udzielił Komendant Straży Miejskiej i pismem z dnia 11 czerwca 2018 r. poinformował, że polecił zintensyfikowanie nadzoru nad prawidłowym wypełnianiem dokumentacji służbowej, zorganizował szkolenia wszystkich strażników miejskich w przedmiotowym zakresie. O podjętych działaniach został poinformowany Prezydent, Komendant Wojewódzki Policji we Wrocławiu, Dyrektor Wydziału Kontroli UMW.

W ramach sprawowanego nadzoru Wydział Kontroli UMW przeprowadził w SMW kontrolę i w dniu 31 maja 2019 r. skierował do Komendanta SMW wystąpienie pokontrolne. Kontrola dotyczyła przestrzegania procedur związanych z interwencjami mieszkańców Wrocławia oraz organizacji SMW w 2018 r. Stwierdzono, że pomimo braków kadrowych zadania w kontrolowanym obszarze zgłoszeń i interwencji są, w zasadzie realizowane prawidłowo. O wynikach kontroli poinformowano Prezydenta.

(akta kontroli: tom I str. 458-474, 479-480)

Prezydent wyjaśnił, że nadzór nad SMW realizowano w formie: [1] cyklicznych odpraw Prezydenta z Komendantem SMW (spotkania, platforma Teams); [2] regularnego udziału Komendanta SMW w Posiedzeniu Antysmogowym

³⁵ Zarządzenie Nr 3858/20 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 września 2020 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia, ze zm.

³⁶ Nr. BZ-ZKSO,431.8.2018.TW.

³⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1763.

³⁸ Nieprawidłowości dotyczyły: [1] wypełniania odcinka „C” formularza w zakresie rodzaju, charakteru wykroczenia, [2] wpisywania (braku) punktów karnych za wykroczenia drogowe, [3] egzekwowania czytelnego podpisu ukaranej osoby na formularzu mandatu, [4] stosowania nieaktualnych formuł pouczeń wobec osób, co do których istniały podstawy do skierowania przeciwko nim wniosku o ukaranie do sądu o przysługujących jej uprawnieniach i obowiązkach, [5] przewlekłe prowadzenie czynności wyjaśniających itd.

i Posiedzeniu Transportowym oraz w Posiedzeniu Planistycznym i Kolegium Prezydenta, w zależności od omawianego tematu; [3] stałego udziału Komendanta SMW w Komisji Bezpieczeństwa i Porządku; [4] bieżącego, bezpośredniego nadzoru nad realizacją zadań zleconych Komendantowi SMW lub poprzez pracowników Departamentu Prezydenta; [5] okresowej sprawozdawczości, raportowania z realizacji zadań ustawowych SMW oraz wynikających z realizacji przepisów prawa miejscowego, w tym informacji niezbędnych do sporządzenia raportu o stanie Miasta; [6] nadzoru nad rozpatrywaniem zasadności skarg na Komendanta SMW poprzez Departament Prezydenta.

(akta kontroli: tom I str. 455-475)

W latach 2019-2022 nie planowano wykonania zadań audytowych w przedmiocie zagadnień związanych z egzekucją należności z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego przez SMW³⁹.

Audytorka wewnętrzna kierująca Zespołem ds. Audytu Wewnętrznego w UMW poinformowała, że Zespół nie przeprowadzał w latach 2019-2022 zadań audytowych w obszarze związanym z działalnością SMW oraz egzekwowaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W kwestii uwzględnienia tych zagadnień w analizie ryzyka Audytorka wyjaśniła, że analiza ta została przeprowadzona metodą szacunkową z uwzględnieniem priorytetów i profesjonalnego osądu kierownictwa UMW. Przedmiotowe zagadnienia były objęte analizą ryzyka w kontekście całokształtu działalności SMW w odniesieniu do zadań egzekucji należności pieniężnych i windykacji należności Gminy Wrocław i Skarbu Państwa – poziom ryzyka określono tu jako średni (obszar „Budżet Wrocławia”). Cele i mierniki kontroli zarządczej wyznaczano w odniesieniu do całych obszarów działalności. W przypadku spraw mandatowych, windykacji i egzekucji grzywien cele takie były wyznaczane w obszarze finansów Miasta.

(akta kontroli: tom I str. 476-478)

3. W latach 2019-2022 (do 26 stycznia 2022 r.) w centralnym rejestrze skarg i wniosków Urzędu zarejestrowano jedną skargę, z 18 sierpnia 2021 r., dotyczącą wysokości oraz sposobu nałożenia mandatu karnego przez funkcjonariusza SMW oraz odmowy umorzenia tej grzywny. Przedmiotowa skarga wpłynęła do Urzędu 25 sierpnia 2021 r. Odpowiedzi na skargę udzielono pismem z dnia 23 września 2021 r., tj. z dochowaniem terminu wynikającego z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰. Skargę uznano za bezzasadną. Z przedstawionej dokumentacji wynikało, że skarżący został poinstruowany o dalszych możliwościach procedowania w tej sprawie, lecz nie podejmował już dalszych czynności.

(akta kontroli: tom I str. 401-452)

4. Zasady współpracy komórki wierzycielskiej (DKD i DM) z komórką egzekucyjną DE, szczególnie w zakresie przepływu informacji na temat stanu wierzytelności, poza przepisami ogólnie obowiązującymi, określone zostały procedurami wprowadzonymi przez Prezydenta, zarządzeniami nr K/15/15 z dnia 25 sierpnia 2015 r. oraz z dnia 19 maja 2021 r. o nr K/19/21⁴¹ – o których mowa wcześniej w tym wystąpieniu pokontrolnym.

Praktyczne funkcjonowanie przyjętych w UMW rozwiązań zbadano na próbie pięciu spraw (tytułów wykonawczych) prowadzonych przez komórkę egzekucyjną UMW (DE) i trzech tytułów wykonawczych skierowanych do egzekucji przez naczelników

³⁹ Poziom ryzyka określano dla 15 obszarów działalności UMW, przedmiotowy zakres zagadnień zawierał się w obszarze „Budżet Wrocławia”, gdzie poziom ryzyka określono jako „średni”.

⁴⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

⁴¹ Zarządzenie nr K/19/21 posługiwało się nazwami (skrótami) komórek organizacyjnych Urzędu i nie definiowało pojęć komórki wierzycielskiej oraz komórki egzekucyjnej.

urzędów skarbowych. W przedmiotowych sprawach zostały wystawione i przekazane do komórek egzekucyjnych prawidłowo sporządzone tytuły wykonawcze obejmujące należność główną i koszty upomnienia. We wszystkich przypadkach zobowiązany dokonał wpłaty należności przed podjęciem pierwszej czynności egzekucyjnej. W każdym przypadku wpłata została zaksięgowana (DKD), a informacja o fakcie dokonania wpłaty przekazana do komórki egzekucyjnej DE przez DM. W przypadku spraw prowadzonych przez DE od dnia wystawienia tytułów wykonawczych do czasu odnotowania wpłaty upływało od 0 do 18 dni, zawiadomienie o zmianie należności głównej objętej tytułem wykonawczym wystawiano w ciągu jednego do czterech dni i niezwłocznie, w tym samym dniu, przekazywano do komórki egzekucyjnej (DE). We wszystkich przypadkach tytuły wykonawcze wycofano z obiegu.

Podobny tryb postępowania miał zastosowanie w przypadku tytułów egzekucyjnych skierowanych do naczelników urzędów skarbowych. Zawiadomienie o zmianie należności głównej wystawiano niezwłocznie, tj. w dniu otrzymania informacji z księgowości (DKD) o wpłacie należności (w badanych przypadkach było to 1, 9 i 13 dni) i w tym samym dniu wysyłano do właściwego organu egzekucyjnego.

Całość dokumentacji, tak w przypadku tytułów wykonawczych załatwianych przez DE, jak i przez naczelników urzędów skarbowych, funkcjonowała w obiegu elektronicznym.

Z informacji uzyskanych od naczelników urzędów skarbowych⁴² wynikało, że wraz z tytułem wykonawczym, przekazywano informację o zidentyfikowanym majątku zobowiązanego, w przypadku niemożliwości pozyskania takich informacji powiadamiano organ egzekucyjny o zaistniałej sytuacji. Naczelników urzędów skarbowych informowano także o fakcie przedawnienia należności.

W przypadku uzyskania, od naczelnika urzędu skarbowego, informacji o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, należność pozostawała w ewidencji prowadzonej w systemie KSAT. Prowadzone były standardowe działania mające na celu ustalenie majątku dłużnika, w uzasadnionych przypadkach ponawiany był tytuł wykonawczy.

(akta kontroli: tom II str. 50-51)

5. W latach 2019-2021 egzekucją administracyjną objęto należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, w kwocie ogółem 2 404,2 tys. zł, tj. odpowiednio 1 084,2 tys. zł, 832,7 tys. zł i 487, 3 tys. zł⁴³. W związku z dochodzeniem wspomnianych należności do Prezydenta (jako organu egzekucyjnego) i do naczelników urzędów skarbowych skierowano 16 176 tytułów wykonawczych, odpowiednio 8 580, 4 794 i 2 802. Wyegzekwowano 1 616,3 tys. zł, w tym 1 423,3 tys. zł, tj. 59,2% należności głównej. W analizowanym okresie skuteczność egzekucji⁴⁴ zwiększała się i wynosiła odpowiednio 57,4%, 59,0% i 63,4%. W zakresie kosztów upomnienia wyegzekwowano 52,6 tys. zł (odpowiednio 21,9 tys. zł, 16,5 tys. zł i 14,2 tys. zł), a w zakresie kosztów egzekucyjnych 140,3 tys. zł (odpowiednio 20,4 tys. zł, 20,5 tys. zł, 99,4 tys. zł).

⁴² Wzmiankowane informacje uzyskano od 11 naczelników urzędów skarbowych, do których zostały skierowane tytuły wykonawcze w odniesieniu do próby 50 spraw wybranych spośród grzywien niezapłaconych (wg kryterium najwyższej kwoty), tj. 20 grzywien nałożonych w styczniu 2019 r., 15 z 2020 r. i 15 nałożonych od marca 2021 r.

⁴³ Podano kwoty należności głównej. Z uwagi na fakt, iż w programie KSAT2000i w „Jednostce Dochodów Publicznoprawnych” ewidencjonowane są różne zobowiązania, nie ma możliwości wyodrębnienia kosztów upomnienia związanych z konkretnym zobowiązaniem, np. z grzywiami nałożonymi w drodze mandatu karnego. Wszystkie koszty upomnienia zaewidencjonowane są pod takim samym symbolem dokumentu, tj. KU.

⁴⁴ Skuteczność egzekucji przedstawiono jako stosunek kwot wyegzekwowanych zaległości, do kwot objętych tytułami wykonawczymi w danym okresie.

W analizowanym okresie zamknięto ogółem 12 475 tytułów wykonawczych na kwotę 2 006,3 tys. zł (w kolejnych latach 6 144, 3 945, 2 386, na kwoty odpowiednio 988,2 tys. zł, 672,9 tys. zł i 345,2 tys. zł). W wyniku zapłaty-wyegzekwowania zamknięto 76,5%, tj. 9 552 tytuły wykonawcze (odpowiednio 4 506, 3 175, 1 871) na kwotę 1 472,6 tys. zł (odpowiednio 639,1 tys. zł, 509,6 tys. zł i 323,9 tys. zł).

W związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego zamknięto ogółem 4 223 tytuły wykonawcze, w kolejnych latach analizowanego okresu było to 2 312, 1 097 i 814 tytułów, na kwotę ogółem 4 223,0 tys. zł, tj. odpowiednio 2 312,0 tys. zł, 1 097,0 tys. zł i 814,0 tys. zł. Z powodu przedawnienia należności zamknięto 4 037 tytułów wykonawczych (odpowiednio 2 279, 1 010 i 748 na kwotę ogółem 4 037,0 tys. zł, tj. odpowiednio 2 279,00 tys. zł, 1 010,0 tys. zł i 748,0 tys. zł), a z powodu śmierci dłużnika 186 tytułów wykonawczych⁴⁵. Nie było przypadków zamknięcia tytułu wykonawczego ze względu na bezskuteczność egzekucji.

Do naczelników urzędów skarbowych lub innych organów egzekucyjnych przekazano ogółem 7 420 tytułów wykonawczych na kwotę 1 096,2 tys. zł (w 2019 r. 3 678 na kwotę 456,3 tys. zł, w 2020 r. 2 461 na kwotę 416,1 tys. zł i w 2021 r. 1 281 na kwotę 223,8 tys. zł)⁴⁶.

Dyrektor WZN wyjaśnił, że nie prowadzi się statystyk dotyczących odstąpienia od wystawienia tytułu wykonawczego z powodu niewielkiej kwoty grzywny (należności). Co do zasady nie odstępuje się od egzekucji z tego względu, jednakże z uwagi na ekonomikę postępowania egzekucyjnego nie prowadzi się postępowań dla zaległości do wysokości kosztów upomnienia pozostałych po postępowaniu windykacyjnym, gdzie wpłata dłużnika nie pokryła zobowiązania w całości. W egzekucji pozostawały 2 603 tytuły wykonawcze, których przedawnieniu uległa należność główna, ale przedawnieniu nie uległy należności z tytułu kosztów upomnienia lub kosztów egzekucyjnych.

W analizowanym okresie kwota wygenerowanych kosztów egzekucyjnych wyniosła 25,1 tys. zł, tj. 1,54 zł na jeden tytuł wykonawczy⁴⁷.

Z informacji uzyskanych od naczelników urzędów skarbowych do których skierowano tytuły wykonawcze celem prowadzenia egzekucji administracyjnej wynikało, że w latach 2019-2021 organy te prowadziły egzekucję na podstawie 2 254 tytułów wykonawczych wystawionych przez Prezydenta. Wygenerowane w toku tej egzekucji koszty wynosiły ogółem 55,4 tys. zł. W kolejnych latach było to 1 057 tytułów i 8,4 tys. zł kosztów egzekucyjnych, 743 tytuły wykonawcze i 8,7 tys. zł kosztów egzekucyjnych oraz w 2021 r. 454 tytuły wykonawcze i 38 638,3 tys. zł kosztów egzekucyjnych.

Średni koszt przypadający na jeden tytuł wykonawczy w egzekucji prowadzonej przez naczelnika urzędu skarbowego zwiększył się w latach 2019-2021 z kwoty 8,7 zł do kwoty 82,9 zł, tj. o 946%.

(akta kontroli: tom II str. 136, 165-167)

Prawidłowość prowadzonych przez komórkę egzekucyjną Urzędu postępowań egzekucyjnych wobec należności z tytułu przedmiotowych grzywien zbadano na przykładzie próby 40 tytułów egzekucyjnych⁴⁸ obejmujących należności o wartości

⁴⁵ W kolejnych latach 33, 87 i 66 tytułów.

⁴⁶ W tym z uwagi na zbieg egzekucji 410 tytułów wykonawczych ogółem na kwotę 50,7 tys. zł (kolejno 43, 182, 185 tytułów wykonawczych na kwoty 5,2 tys. zł, 18,6 tys. zł i 26,9 tys. zł).

⁴⁷ Kierownik DE poinformowała, że dane w zakresie wygenerowanych kosztów egzekucyjnych są możliwe do ustalenia tylko na wskazany dzień, tu stan na 14 stycznia 2022 r., jakie koszty egzekucyjne wygenerowała egzekucja grzywien w poszczególnych latach (należy wyliczyć dla każdego roku wskaźnik kwoty kosztów egzekucyjnych do liczby tytułów, skierowanych do egzekucji).

⁴⁸ 20 wystawionych w styczniu 2019 r., 10 z 2020 r. i 10 wystawionych od marca 2021 r.

5,3 tys. zł. W badanej próbie każdorazowo, przed przyjęciem tytułów wykonawczych do egzekucji badano jego prawidłowość i dopuszczalność egzekucji. W badanej grupie wszystkie tytuły wykonawcze wystawiono prawidłowo, tj. zawierały one elementy wymienione w art. 27 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w tym datę wystawienia tytułu wykonawczego, podpis, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela. Egzekucję wszczynano po nadaniu klauzuli o skierowaniu tytułu wykonawczego do egzekucji. Klauzulę nadawano w terminie od 1 do 8 dni od wystawienia tytułu wykonawczego, średnio na trzeci dzień po wpływie do DE. W każdym przypadku odpis tytułu został doręczony zobowiązanemu przesyłką rejestrowaną⁴⁹.

Pierwsze czynności egzekucyjne podejmowano średnio po 19 dniach od wszczęcia egzekucji, przy czym połowę postępowań w badanej próbie wszczęto przed upływem 15 dni od daty klauzuli, w 13 przypadkach pierwsze czynności podjęto po upływie 30 do 43 dni po nadaniu klauzuli, tj. po wszczęciu postępowania egzekucyjnego. Poszukiwania majątku dłużnika prowadził DE. Wykorzystywano w tym celu informacje o rachunkach bankowych zobowiązanego (system „Ogniwo”), informacje dostępne w ZUS i urzędach skarbowych, pozyskane w sądowych organach egzekucyjnych oraz z ewidencji prowadzonych w gminie. W badanej grupie tytułów wykonawczych w toku postępowania egzekucyjnego podejmowano od dwóch do 39 (średnio sześć) czynności egzekucyjnych. Skutecznie zakończono 29 z 40 analizowanych postępowań odzyskując, po zajęciu rachunku bankowego dłużnika, należności główne w kwocie ogółem 3,8 tys. zł (72,5%) oraz 0,9 tys. zł z tytułu kosztów egzekucyjnych. Średni czas trwania postępowania egzekucyjnego wynosił 102 dni⁵⁰. Na dzień zakończenia kontroli, tj. 24 lutego 2022 r., w toku pozostawało 11 postępowań egzekucyjnych, o pierwotnej wartości zobowiązania w zakresie należności głównej 1,4 tys. zł ogółem. W tej grupie do wyegzekwowania pozostawały koszty egzekucyjne 0,8 tys. zł. Ogółem w badanej grupie tytułów wykonawczych koszty egzekucyjne (naliczone) wynosiły 1,8 tys. zł, w poszczególnych latach było to 187,40 zł w 2019 r. (średnio 9,37 zł na jeden tytuł wykonawczy), 146,98 zł w 2020 r. (średnio 14,7 zł na jeden tytuł wykonawczy) i 1 510,06 zł w 2021 r. (średnio 151,01 zł na jeden tytuł wykonawczy).

Badaniem szczegółowym objęto próbę 50 spraw wybranych spośród niezapłaconych grzywien, dla których wystawiono upomnienie.

Wartość niezapłaconych grzywien w próbie wynosiła 21,5 tys. zł, a wraz kosztami upomnienia 21,9 tys. zł. Badanie próby potwierdziło, że w związku z należnościami nie podejmowano działań informacyjnych.. Od terminu wymagalności zobowiązania do dnia wystawienia upomnienia upływało średnio 102 dni. W latach 2019-2021 czas ten uległ skróceniu o 52%, dla należności powstałych w 2019 r. było to 127 dni, dla powstałych w 2020 r. 109 dni i dla należności powstałych w 2021 r. 61 dni. Minimalny czas wystawienia upomnienia wynosił 37 dni, maksymalny 359 dni, 50% upomnień wystawionych zostało do 79 dni od daty płatności zobowiązania. W badanej próbie 36%, tj. w 18 przypadkach upomnienie wystawiono po upływie 120 dni od daty płatności (dotyczyło to 13 niezapłaconych mandatów wystawionych w styczniu 2019 r. na kwotę ogółem 4,9 tys. zł i pięciu z 2020 r. na kwotę 2,3 tys. zł). W przedziale od 90 do 120 dni od daty płatności upomnienia wystawiono w stosunku do 10%, tj. sześciu należności na kwotę 3,0 tys. zł, w przedziale od 60

⁴⁹ O której mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896, ze zm.).

⁵⁰ Przy obliczeniach średniej wyeliminowano dwa postępowania, których bardzo długi czas trwania był nietypowy w grupie i w sposób istotny zaburzał wynik średniej. Dotyczy to postępowań prowadzonych w ramach tytułu nr G/761/2019 – czas trwania 1 008 dni i tytułu G/833/2019 – czas trwania postępowania 1 091 dni. Bez wyeliminowania wartości nietypowych średnia dla czasu trwania postępowania wynosiłaby 167 dni.

do 90 dni od terminu płatności zostało wystawionych 22% upomnień w stosunku do zaległości wynikających z 11 mandatów na kwotę 5,0 tys. zł. Do 60 dni od terminu płatności grzywny wystawiono 30%, tj. 15 upomnień w stosunku do zaległości o wartości 6,6 tys. zł.

W badanej grupie wszystkie upomnienia wystawiono w czasie powyżej 30 dni od terminu płatności mandatu, w tym 49 grzywien na kwotę ogółem 21 804,89 zł o wartości przekraczającej dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

W badanej próbie tytuł wykonawczy wystawiony został w 34 przypadkach. Od daty doręczenia upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego upływało średnio 62 dni. W dwóch przypadkach tytuł wykonawczy wystawiono po upływie 120 dni od daty doręczenia upomnienia. Ogółem do dnia zakończenia kontroli wobec należności z badanej grupy nie wystawiono 16 tytułów wykonawczych, tj.: [1] pięciu ze względu na brak skutecznego doręczenia upomnienia (w tych przypadkach upomnienie wystawiono po upływie średnio 47 dni od terminu płatności), [2] w kolejnych czterech przypadkach od terminu doręczenia upomnienia nie upłynęło 120 dni, [3] w siedmiu przypadkach pomimo upływu więcej niż 120 dni od daty doręczenia upomnienia tytułu wykonawczego nie wystawiono, dotyczyło to mandatów nr: a) DE0257136 - zwłoka 82 dni w stosunku do terminów określonych przez Prezydenta, b) DE0280001 - zwłoka 96 dni, c) DE0279859 - zwłoka 82 dni, d) DE0281644 - zwłoka 51 dni, e) DE0277930 - zwłoka 82 dni, f) DE0279702 - zwłoka 51 dni, g) DE0264633 - zwłoka 61 dni. We wszystkich przypadkach kwota grzywny wynosiła 500 zł, a przypisane koszty upomnienia 11,60 zł.

We wszystkich badanych przypadkach czynności związane z poprzedzającymi egzekucję administracyjną działaniami wierzyciela, tj. wystawienie upomnienia, wystawienie tytułu wykonawczego, wykonywały osoby uprawnione, tj. upoważnione przez Prezydenta. Upomnienia zawierające wymagane dane były wysyłane na ustalony przez SMW lub w toku dalszego postępowania przez DM, adres zobowiązanego, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. W przypadku 13 grzywien, ze względu na niewłaściwość miejscową Urzędu jako organu egzekucyjnego, tytuły wykonawcze skierowano do 11 właściwych naczelników urzędów skarbowych. W badanej grupie nie wystąpiły przypadki zwrotu tytułu wykonawczego przez naczelnika urzędu skarbowego. Z informacji uzyskanych od naczelników urzędów skarbowych, do których skierowano objęte próbą tytuły wykonawcze, wynikało, że w każdym przypadku wobec przedmiotowych należności podjęte zostały czynności egzekucyjne. W 10 przypadkach egzekucja pozostawała w toku, w jednym zobowiązany zapłacił należność, a w dwóch postępowanie egzekucyjne umorzono z powodu śmierci zobowiązanego.

(akta kontroli: tom II str. 137-138)

W sprawie terminowości wystawiania upomnień, w obrębie analizowanej próby, wyjaśnienia złożył Dyrektor WZN wskazując, że w celu usystematyzowania pracy DM w oparciu o praktykę i doświadczenie przyjęto, iż działania windykacyjne, które obejmują grzywny nałożone w danym miesiącu w drodze mandatu karnego przez SMW, podejmowane są po zamknięciu dwóch okresów sprawozdawczych. Przykładowo mandaty wystawione przez strażników miejskich w lutym, mają terminy płatności przypadające na luty i marzec. Zatem zaległości z mandatów wystawionych w lutym mogą zostać objęte upomnieniami dopiero po księgowym „zamknięciu” miesiąca marca - maksymalnie po 70 dniach od wystawienia mandatu. Termin 70 dni nie został formalnie wpisany do uregulowań wewnętrznych UMW, lecz wynikał z praktycznego punktu widzenia i doświadczenia, a wprowadzony został w celu uniknięcia sytuacji, w których upomnienia będą wystawiane za wcześnie z uwagi na nierozliczone wpłaty. Następstwem zbyt wcześnie

wystawionych upomnień byłyby liczne telefony i pisma z informacjami o dokonanych wpłatach, co przełożyłoby się na niezbyt korzystny wizerunek wierzyciela. Dyrektor WZN zaznaczył, że sytuacje, w których upomnienia są wystawiane wcześniej, zdarzają się głównie wówczas, gdy zobowiązany posiada już inne nieuregulowane grzywny. Dyrektor WZN wyjaśniał ponadto, że Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w rozporządzeniu z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, nie określił dokładnego terminu w jakim wierzyciel powinien przesłać zobowiązanemu upomnienie dla zobowiązań, które przekraczają dziesięciokrotność kosztów upomnienia (do 12 października 2021 r. była to kwota 116,00 zł, a od 13 października 2021 r. jest to kwota 160,00 zł). Minister w przedmiotowym rozporządzeniu wskazał jedynie, iż wierzyciel jest zobowiązany do przesłania dłużnikowi upomnienia, w zakresie zaległości, której wysokość nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia - przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia tejże zaległości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość:

W dziewięciu przypadkach wystawionych tytułów wykonawczych⁵¹, z 34 analizowanych spraw, tytuły te wystawiono po upływie od 74 do 395 dni – uwzględniając siedmiodniowy czas na doręczenie wystawionego tytułu wykonawczego w trybie doręczenia zastępczego.

(akta kontroli: tom II str. 137-138)

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵², jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W świetle tych regulacji obowiązkiem wierzyciela jest wystawianie tytułów wykonawczych niezwłocznie po upływie terminu płatności wskazanego w upomnieniu oraz kierowanie ich na drogę postępowania egzekucyjnego. Jest to systemowe uwarunkowanie działalności jednostek sektora finansów publicznych, zaś niewywiązanie się z tych obowiązków świadczy o braku rzetelności działania.

Dyrektor WZN wyjaśnił, że mając na względzie brak określenia terminu na wystawienie tytułu wykonawczego w ustawie, czy w rozporządzeniu, Prezydent Wrocławia ustalił, iż wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy nie później niż 120 dni od daty prawidłowo doręzonego lub zweryfikowanego pod kątem prawidłowości doręczenia awizowanego upomnienia. Objęcie zaległości tytułem wykonawczym, nie było możliwe we wszystkich przypadkach we wskazanym terminie 120 dni. Zaległości nie zostały w całości objęte egzekucją z uwagi na fakt, iż od lipca 2021 r. naczelnicy urzędów skarbowych zaczęli zwracać tytuły wystawione w lipcu w wersji papierowej powołując się na art. 26 § 1c ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mówiący o przekazywaniu tytułów drogą elektroniczną oraz fakt, iż została uruchomiona aplikacja eTW i wszelkie tytuły należy przysyłać w wersji elektronicznej w postaci plików xml w formacie „ministerialnym” wyłącznie za pomocą tej aplikacji. Niedostosowanie przez firmę COIG programu KSAT2000i do wystawiania tytułów wykonawczych w wersji elektronicznej w postaci plików xml w formacie „ministerialnym” skutkowało tym, iż do połowy września 2021 r. tytuły wykonawcze były wystawiane tylko do gminnego organu egzekucyjnego. Następnie firma COIG podjęła prace dostosowawcze programu KSAT2000i do aktualnie

⁵¹ Dotyczyło to mandatów nr: DC0484918 – 81 dni, DC484852 – 81 dni, DC0494145 – 106 dni DC0501180 – 122 dni, DD7047263 – 295 dni, DE0260408 – 402 dni, DC0493054 – 106 dni, DC0483036 – 83 dni, DC0487040 – 83 dni.

⁵² Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

obowiązującego wzoru tytułu wykonawczego i formatu pliku xml. Z uwagi na błędy pojawiające się w plikach niemożliwe było przekazywanie tytułów (plików xml) do organów egzekucyjnych. Problemy z plikami były zgłaszane za pośrednictwem aplikacji Helpdesk. Usunięcie części błędów pozwoliło na wystawianie od stycznia 2022 r. tytułów wykonawczych/plików xml do gminnego organu egzekucyjnego. Obecnie możliwe jest już przekazywanie tytułów również do naczelników urzędów skarbowych.

(akta kontroli: tom II str. 139-163)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd sprawował nadzór nad obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez strażników miejskich oraz nad skutecznością ich egzekucji. Wykorzystywano przy tym wyniki kontroli prowadzonych przez funkcjonariuszy Policji w SMW dla poprawy jakości jej pracy, a także prawidłowo rozpatrzono skargi na działalność strażników miejskich. Zgodna z przyjętymi procedurami była współpraca komórek organizacyjnych realizujących obowiązki wierzyciela i organu egzekucyjnego, w zasadzie niezwłocznie aktualizowano wysokość kwot objętych postępowaniem egzekucyjnym. Niemniej z opóźnieniem podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiano tytuły wykonawcze.

Prowadzono również cykliczne działania mające na celu ustalenie majątku dłużnika. Postępowania egzekucyjne umarzano w uzasadnionych przypadkach.

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 | Nie formułuje się uwag. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Bieżące aktualizowanie stanu należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez SMW.2. Objęcie postępowaniem egzekucyjnym 2 479 należności powstałych w 2021 r. na kwotę ogółem 429,7 tys. zł.3. Podjęcie działań na rzecz ograniczenia do niezbędnego minimum czasu na wysyłanie upomnień oraz wystawianie tytułów wykonawczych w stosunku do niezapłaconych grzywien nałożonych na sprawców wykroczeń ujawnionych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej. |

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania 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
Ryszard Puchała
główny specjalista k.p.
(-)

.....
podpis

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

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu
Marcin Kaliński

.....
podpis