



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.002.01.2022

Bogdan Wenta
Prezydent Miasta Kielce
Urząd Miasta Kielce
ul. Rynek 1
25-303 Kielce

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 Kielce, ul. Rynek 1, 25-303 Kielce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bogdan Wenta, Prezydent Miasta Kielce (dalej: Prezydent) od 22 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 5-7)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja procesu stosowania pouczeń, prowadzenia postępowań mandatowych i egzekwowania nałożonych grzywien w drodze mandatu karnego.2. Egzekwowanie nałożonych grzywien.3. Nadzór nad obsługą mandatów karnych i współpraca wierzyciela z organem prowadzącym egzekucję.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2022 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla działalności jednostki w zakresie objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marzena Baradziej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/10/2022 z 11 stycznia 2022 r.2. Arkadiusz Pawlik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/11/2022 z 11 stycznia 2022 r. <p>(akta kontroli str.1-4)</p>

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wprowadzone w Urzędzie procedury regulujące kwestie obsługi grzywien nałożonych przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej w Kielcach (dalej: Straż) w formie mandatu karnego, w tym ich egzekwowania, nie zapewniły w pełni prawidłowości tych działań. Określono zasady współpracy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, a poszczególne zadania przydzielono do realizacji konkretnym osobom. Mimo tego, w badanej próbie 50 spraw, czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych do części należności podejmowano z opóźnieniem (20% upomnień i 18% tytułów wykonawczych). Dodatkowo Urząd nie dochodził należności z tytułu dochodów budżetowych wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, gdyż nie wystawił tytułów wykonawczych na łączną kwotę 233 522,74 zł, w tym: w wysokości 6240 zł (tj. 3%) za 2019 r., 116 544 zł (tj. 50%) - za 2020 r. i w kwocie 110 738,74 zł (tj. 47%) za rok 2021 r. W konsekwencji, część należności z 2019 r. uległa już przedawnieniu, a w przypadku pozostałych zachodzi ryzyko przedawnienia w kolejnych miesiącach 2022 r.

W Urzędzie analizowano należności pod kątem przedawnień, jednak nie wykonywano tego cyklicznie, co skutkowało odpisywaniem ich z opóźnieniem i miało wpływ na nierzetelne prezentowanie sytuacji ekonomicznej gminy Kielce w rocznych sprawozdaniach z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S za 2019 r. oraz sprawozdaniach kwartalnych za trzy kwartały 2020 r. Prawidłowo ewidencjonowano należności z tytułu mandatów, choć należności z tytułu kosztów upomnień nie zawsze księgowano zgodnie z zasadami określonymi w polityce rachunkowości Urzędu. Nie podejmowano także działań informacyjnych mogących przyczynić się do uregulowania zaległości.

Prezydent sprawował nadzór nad działalnością Straży oraz nad procesem obsługi nałożonych grzywien poprzez realizację działań kontrolnych lub audytowych. W ramach kontroli zarządczej, określono cele i mierniki ich realizacji związane z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli. Przyczyny nieosiągnięcia planowanych wartości zostały zidentyfikowane, a Prezydent zlecił podjęcie działań korygujących. Współpraca komórek organizacyjnych realizujących obowiązki wierzyciela i organu egzekucyjnego nie zawsze była prawidłowa, gdyż od 1 lipca 2021 r. nie przesyłano tytułów egzekucyjnych drogą elektroniczną. Skuteczność egzekucji należności z tytułu mandatów była niska (wyegzekwowano kwotę stanowiącą zaledwie 17% kwoty objętej badaniem). Postępowania egzekucyjne umarzano tylko w uzasadnionych przypadkach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały następujące regulaminy organizacyjne Urzędu, wprowadzone zarządzeniami Prezydenta:

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

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

- od 1 stycznia do 22 kwietnia 2019 r. Regulamin Organizacyjny z 15 września 2016 r. (RO)⁴;
- od 23 kwietnia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli Regulamin Organizacyjny z 15 kwietnia 2019 r. (Regulamin)⁵.

Obsługę finansowo-księgową dochodów budżetowych z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych, wystawianych przez funkcjonariuszy Straży prowadził do 22 kwietnia 2019 r. Referat Finansowo-Księgowy Dochodów Urzędu z Wydziału Księgowości (§ 30 ust. 2 część A⁶ pkt 6 RO), a od 23 kwietnia 2019 r. – Referat Księgowości Dochodów Urzędu⁷ z Wydziału Budżetu i Księgowości (§ 30 ust. 2 część A pkt 36 Regulaminu) – dalej: Referat Dochodów.

Do 22 kwietnia 2019 r. egzekucję administracyjną należności pieniężnych, dla których ustalania lub określania i pobierania jest właściwy Prezydent, prowadził Referat Egzekucji Administracyjnej Należności Pieniężnych (dalej: Referat Egzekucji) z Wydziału Podatków (§ 33 ust. 2 część A pkt 9 RO), a bieżącą analizą oraz windykacją niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, w tym rozliczaniem nadpłat zajmował się Referat Windykacji Należności (Referat Windykacji) z Wydziału Zarządzania Należnościami (§ 40 ust. 2 część A pkt 2 RO).

Od 23 kwietnia 2019 r. ww. dwa Wydziały połączono w Wydział Podatków, Zarządzania Należnościami i Windykacji, przy czym zadania dotyczące egzekucji oraz windykacji należności prowadziły te same referaty⁸ (odpowiednio: § 31 ust. 2 część A pkt 6 i § 31 ust. 2 część A pkt 8 i 9 Regulaminu).

(akta kontroli str. 8-43)

1.2. Zwierzchnikiem służbowym w stosunku do pracowników Urzędu oraz Straży był Prezydent, który nadzorował też pracę dyrektorów wydziałów oraz Straży (§ 7 ust. 2 i 3 RO i Regulaminu). Dyrektorzy wydziałów nadzorowali całokształt pracy kierowanych przez siebie wydziałów oraz byli przełożonymi podległych im pracowników. Referatami kierowali kierownicy, odpowiedzialni za należyłą organizację pracy oraz prawidłowe i sprawne wykonywanie zadań (§ 14 ust. 1 i § 16 ust.1 RO i Regulaminu).

(akta kontroli str. 8, 11-12, 21, 29-30)

Dyrektorzy wydziałów: Księgowości (później Budżetu i Księgowości), Podatków, Zarządzania Należnościami (później połączonego Wydziału Podatków, Zarządzania Należnościami i Windykacji) stosownymi zarządzeniami wewnętrznymi⁹ wprowadzili szczegółowy zakres zadań swoich wydziałów, w których określono m.in. zadania związane z obsługą grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego i prowadzeniem postępowań egzekucyjnych.

Do zakresu działania Referatu Dochodów należała ewidencja księgową dochodów budżetowych z tytułu mandatów wystawianych przez funkcjonariuszy Straży.

⁴ Zarządzenie nr 334/2016.

⁵ Zarządzeniem nr 148/2019.

⁶ Część A – zadania własne Urzędu wynikające z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

⁷ zarządzeniem nr 411/2021 Prezydenta z 30 grudnia 2021 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania Urzędowi Regulaminu Organizacyjnego w Wydziale Budżetu i Księgowości z dniem 1 stycznia 2022 r. połączono Referat Księgowości Dochodów Urzędu i Referat Rozliczeń Podatku VAT w jeden Referat Księgowości Dochodów oraz Rozliczeń Podatku VAT.

⁸ Referat Windykacji Należności od 23 kwietnia 2019 r. to Referat Windykacji Należności Publicznoprawnych i Ulg

⁹ Zarządzenia nr: 1/2016 Dyrektora Wydziału Podatków z 28 września 2016 r.; 1/2016 Dyrektora Wydziału Zarządzania Należnościami z 15 listopada 2016 r.; 1/2018 Dyrektora Wydziału Księgowości z 27 lipca 2018 r.; 1/2019 Dyrektora Wydziału Podatków, Zarządzania Należnościami i Windykacji oraz 1/2019 z 27 czerwca 2019 r., 4/2019 z 30 grudnia 2019 r. i 1/2021 z 31 sierpnia 2021 r. Dyrektora Wydziału Budżetu i Księgowości.

Referatowi Egzekucji przypisano m.in. prowadzenie egzekucji administracyjnej poprzez ściąganie należności pieniężnych oraz stosowanie w tym celu środków egzekucyjnych (egzekucja z pieniędzy, egzekucja z wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń, egzekucja z ruchomości), prowadzenie ewidencji tytułów wykonawczych, księgowanie wpłat ściągniętych w postępowaniu egzekucyjnym. Zakres działania Referatu Windykacji to m.in. bieżąca analiza i windykacja należności, uzgadnianie sald należności, weryfikacja nadpłat i zaległości z tytułu mandatów oraz kar porządkowych wystawianych przez Straż.

(akta kontroli str. 65-111)

Pracownikom przydzielono stosowne zakresy czynności i odpowiedzialności z uwzględnieniem zastępowalności w przypadku nieobecności w pracy.

(akta kontroli str. 8, 16-21 , 44-64)

Ponadto w Urzędzie w okresie objętym kontrolą obowiązywały *Instrukcja postępowania w zakresie windykacji niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz w zakresie udzielanie ulg w spłacie niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym*¹⁰ (do 9 grudnia 2020 r.) oraz *Instrukcja postępowania w zakresie windykacji niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnym*¹¹ (od 10 grudnia 2020 r.) – zwane dalej odpowiednio Instrukcją z 2017 r. i Instrukcją z 2020 r.

(akta kontroli str. 112-147)

Pomimo tego, że Regulamin obowiązuje od 23 kwietnia 2019 r. to Instrukcję z 2020 r. Prezydent wprowadził po ponad 1,5 roku. W uzasadnieniu do zarządzenia z 10 grudnia 2020 r. wprowadzającego Instrukcję z 2020 r. Prezydent podał, że zasadnym jest wprowadzenie nowej instrukcji m.in. w związku ze zmianami organizacyjnymi wprowadzonymi Regulaminem. W wyjaśnieniach podał, że działania zmierzające do uchylecia Instrukcji z 2017 r. wymagały *znaczącego zaangażowania czasu i zasobów ludzkich. Uzgodnienia z Biurem Radców Prawnych co do zapisów były długo procedowane celem wypracowania jak najlepszych zapisów zgodnych ze stale zmieniającymi się przepisami prawa, utrudniającymi wypracowanie jednolitych zapisów w Instrukcji.*

(akta kontroli str. 8-60, 112-147, 421-428)

Zgodnie z rozdziałem II¹² § 5 pkt 1 Instrukcji z 2017 r., komórki organizacyjne Urzędu i Komenda Straży odpowiadały za prawidłowe i terminowe określanie należności oraz wprowadzenie danych do właściwego modułu Zintegrowanego Systemu Informatycznego OTAGO¹³ na podstawie dokumentów źródłowych, zgodnie z *Instrukcją kontroli i obiegu dowodów księgowych w Urzędzie* (instrukcję tę opisano w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Wydział Zarządzania Należnościami odpowiadał za przeprowadzenie wstępnych czynności windykacyjnych, bieżące monitorowanie i weryfikowanie terminowości regulowania należności oraz bieżące sporządzanie i przekazywanie tytułów wykonawczych do Wydziału Podatków lub urzędów skarbowych celem prowadzenia egzekucji administracyjnej (§ 6 Instrukcji z 2017 r.). Referat Egzekucji zobowiązano do

¹⁰ Wprowadzona zarządzeniem nr 454/2017 Prezydenta z 9 listopada 2017 r.

¹¹ Wprowadzona zarządzeniem nr 447/2020 Prezydenta z 10 grudnia 2017 r.

¹² Zakres zadań realizowanych przez komórki organizacyjne Urzędu, Komendę Straży Miejskiej w Kielcach oraz Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w procesie windykacji należności.

¹³ Zintegrowany System Wspomagania Zarządzania Miastem OTAGO podzielony na moduły (podsystemy) związane z prowadzeniem rachunkowości Urzędu

terminowego i systematycznego prowadzenie czynności egzekucyjnych, celem przymusowego ściągnięcia wymagalnych należności (§ 7).

W rozdziale III Instrukcji z 2017 r. opisano szczegółowo zasady windykacji oraz czynności windykacyjnych wykonywanych przez Wydział Zarządzania Należnościami oraz komórki organizacyjne Urzędu.

Zgodnie z § 14 ust. 1 Instrukcji z 2017 r. upomnienia dotyczące zaległości należało wystawić w terminie do dwóch miesięcy od daty powstania zaległości. Mając na uwadze racjonalność gospodarowania środkami publicznymi, a w szczególności ponoszenie kosztów przesyłek pocztowych, przyjęto, że upomnienia wystawiane będą dla zaległości wynoszących powyżej 10 zł (§ 17). Upomnienie sporządza się w dwóch egzemplarzach, z których jeden należało wysłać do zobowiązanego listem poleconym, a drugi pozostawić w wersji elektronicznej w systemie OTAGO, w którym dostępny jest też rejestr upomnień (§ 19). Zgodnie z § 23, w przypadku braku wpłaty zaległości w terminie określonym w upomnieniu, pracownik Referatu Windykacji w terminie dwóch miesięcy po otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia odbioru upomnienia, zobowiązany był wystawić tytuł wykonawczy. O każdej zmianie stanu zaległości objętej tytułem wykonawczym lub całkowitym wygaśnięciu tej zaległości powinno się zawiadomić niezwłocznie organ egzekucyjny (§ 25). W przypadku braku realizacji tytułu wykonawczego przez okres jednego roku od jego przekazania do organu egzekucyjnego, pracownik Referatu Windykacji powinien był skierować pisemne zapytanie do organu egzekucyjnego o sposobie załatwienia sprawy. Jeśli organ egzekucyjny wyda postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego to pracownik ww. referatu dokonywał analizy przyczyn umorzenia (§ 26 i 27). Jeżeli powodem umorzenia były uchybienia formalne, należało niezwłocznie (tj. w ciągu tygodnia od otrzymania informacji o uchybieniach) sporządzić poprawny tytuł wykonawczy i przekazać go do właściwego organu (§ 28 Instrukcji z 2017 r.).

W rozdziale VI § 40 i 41 Instrukcji z 2017 r. opisano postępowanie w sprawach umorzenia z urzędu niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym.

(akta kontroli str. 112-113, 125-131)

Zgodnie z § 1 ust. 2 Instrukcji z 2020 r., za windykację niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym odpowiedzialny jest Referat Windykacji. Pracownicy tego referatu na bieżąco dokonują przerechowań na kartach kontowych dłużników oraz przeglądu zapisów kont sprawdzając, czy należności zostały zapłacone. Jeżeli zobowiązany nie zapłacił należności w terminie, pracownicy zobowiązani są do wszczęcia działań windykacyjnych poprzez wystawienie upomnienia celem wezwania do zapłaty zaległości. Powyższe zadania opisano w § 4 ust. 2 i 3 Instrukcji z 2020 r.

Zgodnie z § 4 ust. 4 Instrukcji z 2020 r., upomnienia wystawia się w terminie nie dłuższym niż 30 dni od terminu płatności zobowiązania. Jeżeli zaległość objęta upomnieniem nie została zapłacona, na kwoty zaległe sporządza się tytuły wykonawcze (w terminie nie dłuższym niż 60 dni od daty doręczenia upomnienia), które rejestruje się w ewidencji tytułów wykonawczych i przekazuje wg właściwości do organu egzekucyjnego (§ 4 ust. 6 i 8). Czynności windykacyjne winny być podejmowane niezwłocznie (§ 4 ust. 11), a w przypadkach zagrożenia przedawnieniem, terminy przewidziane procedurami ulegają odpowiedniemu skróceniu tak, aby nie dopuścić do przedawnienia (§ 4 ust. 13).

Ponadto zgodnie z § 7 ust. 2 Instrukcji z 2020 r. zaległości z tytułu grzywien nakładanych przez Straż w drodze mandatów karnych kredytowanych, które uległy

przedawnieniu należy odpisać z urzędu na koncie dłużnika, zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹⁴. Bieżące urealnianie stanu należności z tytułu mandatów karnych będzie się odbywać poprzez systematyczne odpisywanie z ewidencji w przypadkach, gdy od daty ich nałożenia upłynęło ponad trzy lata.

(akta kontroli str. 132-133, 140-147)

Zarówno Instrukcja z 2017 r. jak i Instrukcja z 2020 r. nie przewidywała uregulowań w zakresie podejmowania działań informacyjnych.

(akta kontroli str. 112-113, 125-133, 140-147)

Odnosząc się do określonego w Instrukcji z 2017 i 2020 r. terminu wystawienia tytułu wykonawczego, Prezydent wyjaśnił: *W upomnieniu, wzywa się dłużnika do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego w przypadku braku zapłaty w ciągu 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Art. 15 § 1 ustawy (...) o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...) stanowi, że egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego oraz inne dane niezbędne do prawidłowego wykonania obowiązku przez zobowiązanego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Oznacza to tyle, że wierzyciel przed okresem 7 dni od dnia odebrania upomnienia przez zobowiązanego, nie może, a nawet nie ma prawa wystawić tytułu wykonawczego. Natomiast przepis ten nie precyzuje wprost terminu końcowego do wystawienia tytułu wykonawczego. Dlatego, ze względu na zwiększającą się z każdym rokiem liczbą wystawianych mandatów karnych, w § 5 pkt 6 Załącznika nr 2 do Zarządzenia nr 447/2020 określono termin wystawienia tytułu wykonawczego do 60 dni od daty doręczenia upomnienia.*

(akta kontroli str. 426)

W okresie objętym kontrolą, w Referacie Windykacji pracowały trzy osoby a w Referacie Egzekucji od 11 (wg stanu na 1 stycznia 2019 r.) do dziewięciu osób (na dzień zakończenia kontroli).

(akta kontroli str. 61-64)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie wprowadzono wewnętrzne procedury regulujące kwestie obsługi grzywien nałożonych przez Straż w formie mandatu karnego oraz ich egzekwowania, w tym zapewniające terminowość i rzetelność tych działań. Określono także zasady współpracy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Zadania związane z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych przydzielono do realizacji konkretnym osobom, a obsada kadrowa pozwalała na odpowiednią ich realizację.

OBSZAR

2. Egzekwowanie nałożonych grzywien

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2019-2021 w Urzędzie w systemie finansowo-księgowym zaewidencjonowano należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2008, ze zm.

karnego kredytowanego przez Straż Miejską na łączną kwotę 1927,6 tys. zł (21 380 mandatów), z czego 359,4 tys. zł w 2019 r. (4479 mandatów), 735,1 tys. zł w 2020 r. (8507 mandatów) i 833,1 tys. zł w 2021 r. (8394 mandaty). Średnia kwota nałożonego mandatu rosła i wyniosła w ww. latach odpowiednio 80 zł, 86 zł i 99 zł. Kwota niezapłaconych grzywien wyniosła 79,6 tys. zł w 2019 r., 211,4 tys. zł w 2020 r. i 265,6 tys. zł w 2021 r., co stanowiło odpowiednio 22%, 29% i 32% wszystkich należności z tego tytułu. Egzekucją objęto zaległości odpowiednio na łączną kwotę 73,3 tys. zł, 93,1 tys. zł i 24,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 338, 629)

2.2. Zgodnie z obowiązującymi w latach objętych kontrolą *Instrukcjami kontroli i obiegu dowodów księgowych w Urzędzie* (wprowadzonymi stosownymi zarządzeniami Prezydenta¹⁵), Straż Miejska w terminie pięciu dni od daty wystawienia mandatu przekazuje do Wydziału Budżetu i Księgowości *Wykaz mandatów kredytowanych*. Sprawdzenia formalno-rachunkowego oraz księgowania dokonuje pracownik ww. Wydziału. Pracownik Straży w podsystemie WPBUD systemu OTAGO dokonuje rejestracji analitycznej odcinków nałożonych mandatów, a pracownik Wydziału dokonuje sprawdzenia formalno-rachunkowego. W podsystemie FKJB¹⁶ pracownik Wydziału dokonuje ujęcia syntetycznego wykazów mandatów karnych w księgach rachunkowych Urzędu.

(akta kontroli str. 148-238)

Zgodnie z ustalonymi zasadami (polityką) rachunkowości dla Urzędu, księgi rachunkowe prowadzone są m.in. w Referacie Księgowości Dochodów Urzędu oraz w Wydziale Podatków Zarządzania Należnościami i Windykacji. Dochody budżetowe rejestrowane były analitycznie w podsystemach OTAGO przez pracowników wydziałów merytorycznych m.in. w module WPBUD¹⁷.

(akta kontroli str. 239-307)

Analizie poddano ewidencjonowanie należności z tytułu dochodów budżetowych pochodzących z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego i kosztów upomnień w lipcu 2019 r. (mandaty na łączną kwotę 24 800 zł, koszty upomnień 894,32 zł), kwietniu 2020 r. (odpowiednio: 34 220 zł i 552,69 zł) i lipcu 2021 r. (46 800 zł i 1268,19 zł). Stwierdzono, że ewidencjonowano je w dziale 754 „Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa”, rozdziale 75416 „Straż gminna (miejska)”, § 057 „Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych” w przypadku mandatów lub § 064 „Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień” w przypadku kosztów upomnień, na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Było to zgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸, z art. 15 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹ (dalej: uope), z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy

¹⁵ Zarządzenia nr: 320/2018 z 27 sierpnia 2018 r., 312/2019 z 5 lipca 2019 r. i 485/2020 z 31 grudnia 2020 r.

¹⁶ Jeden z modułów OTAGO pod nazwą Obsługa Finansowo-Księgowa Jednostki Budżetowej, służący do prowadzenia ewidencji księgowej i sprawozdawczości Urzędu.

¹⁷ WPBUD – obsługa wpływów budżetowych. Podsystem służący do gromadzenia i kontrolowania wszelkich dokumentów dochodowych umożliwiający księgowanie należności budżetowych m.in. z tytułu mandatów nakładanych przez Straż Miejską.

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 479.

celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁰ oraz z polityką rachunkowości Urzędu.

(akta kontroli str. 239-325)

Zgodnie z planem kont dla Urzędu stanowiącym załącznik nr 8 do zarządzeń Prezydenta nr 512/2017 z 29 grudnia 2017 r. i nr 559/2019 z 31 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dla Urzędu, mandaty wystawiane przez Straż należało ewidencjonować na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” (§ 057), a wpływy z tytułu kosztów upomnienia na koncie 720 w § 064. W okresie objętym kontrolą należności z tytułu kosztów upomnień od mandatów wystawionych przez Straż nie zawsze ewidencjonowano na koncie 720²¹. Z wyjaśnień Beaty Pawłowskiej, Skarbnika (w okresie 23 kwietnia 2019 r. – 31 lipca 2021 r. będącej także Dyrektorem Wydziału Budżetu i Księgowości) wynika, że należności te przypisano na koncie 760 „Pozostałe przychody operacyjne”, ponieważ w obowiązujących przepisach prawa nie występuje jednoznaczne przyporządkowanie ww. przychodu do określonego konta księgowego. Jak dodała, *w wyniku analizy obrotów i sald na kontach księgowych stwierdzono niezgodność prowadzonej ewidencji z zapisami polityki rachunkowości obowiązującej w Urzędzie. W wyniku ww. analizy dokonano odpowiednich przeksięgowowań. W 2021 r. wszystkie koszty upomnienia zostały przeksięgowane na konto 720 (...) w celu doprowadzenia do zgodności z postanowieniami Zarządzenia Prezydenta w sprawie ustalenia zasad rachunkowości dla budżetu Miasta Kielce i Urzędu. Jednocześnie należy podkreślić, że sposób ujęcia ww. przychodów w księgach rachunkowych nie miał wpływu na rzetelność sprawozdania finansowego i wynik finansowy z działalności Urzędu Miasta.*

(akta kontroli str. 61-64, 239-307, 320-325, 358-382, 583-584)

Stan zapłaconych należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego oraz stan zaległości z ww. tytułu wynosił odpowiednio:

- 208 264,44 zł i 510 546,48 zł na dzień 31 grudnia 2019 r.;
- 445 440,14 zł i 482 126,34 zł na dzień 31 grudnia 2020 r.;
- 554 321,85 zł i 564 239,85 zł na dzień 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 401)

2.3. W objętym kontrolą okresie nie podejmowano wobec zobowiązanych działań informacyjnych, zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązku uregulowania nałożonej grzywny w drodze mandatu karnego, o których mowa w art. 6 § 1b uope. Jako przyczynę wskazano brak dostatecznych narzędzi. [...] ²², Kierownik Referatu Windykacji wyjaśniła: (...) *specyfika świadczenia w postaci nakładania mandatów karnych jak również nieprzystosowany w sposób dostateczny do tego system teleinformatyczny, uniemożliwia nam pozyskiwanie informacji, które pozwoliłyby na wcześniejszy kontakt z dłużnikiem. (...) mandaty karne w dużej liczbie są nakładane na osoby zamieszkujące poza terenem gminy Kielce, a co za tym idzie mamy utrudniony (praktycznie niemożliwy) kontakt z taką osobą, ponieważ osoby te nie widnieją w naszych innych podsystemach np. jako podatnicy podatku od nieruchomości.*

(akta kontroli str. 383)

²⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

²¹ Ewidencjonowano je także na koncie 760 „Pozostałe przychody operacyjne” na koniec 3. i 4. kwartału 2019 r., 3. kwartału 2020 r. (częściowo), 4. kwartału 2020 r. oraz częściowo 2. i 3. kwartału 2021 r.

²² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska kierownika. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

W Urzędzie korzystano z możliwości wystawienia upomnienia na kilka należności pieniężnych w sytuacji, gdy były one należne od tego samego zobowiązanego. Zastępca Dyrektora Wydziału Windykacji podała, że upomnienia wystawiano raz w miesiącu, przez okres od pięciu do siedmiu dni, na podstawie sporządzonej na dany dzień *Listy dłużników/zaległości nieobjętych upomnieniem*. Możliwe było wystawianie upomnień w formie zbiorczej, jednak preferowano wystawianie ich na każdego dłużnika. Po otrzymaniu zwrotnego potwierdzenia odbioru, datę odnotowywano w systemie WPBUD, a co kwartał sporządzano listę dłużników z wyszczególnioną kwotą zaległości oraz przypisaną w systemie windykacyjnym kwotą kosztów upomnienia. Raz w miesiącu, przez pięć do siedmiu dni wystawiano też tytuły egzekucyjne, w oparciu o sporządzony na dany dzień raport *Lista dłużników/zaległości nieobjętych tytułem*. Tytuły wykonawcze przekazywano zgodnie z właściwością miejscową, do komórki egzekucyjnej lub właściwego naczelnika urzędu skarbowego.

(akta kontroli str. 520, 522-527)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 50 spraw wybranych celowo²³ spośród grzywien niezapłaconych (wg kryterium najwyższej kwoty), w których wystawiono upomnienie. Od wyznaczonego terminu zapłaty mandatu do dnia wystawienia upomnienia upłynęło średnio 26 dni w 2019 oraz w 2021 roku i 31,5 dnia w 2020 r. W badanej próbie minimalny, maksymalny i średni czas wystawienia upomnienia (licząc od terminu zapłaty mandatu) wyniósł odpowiednio: trzy, 58 i 28 dni, a czas wystawienia tytułu wykonawczego (licząc od daty odebrania upomnienia) siedem, 89 i 36. W przypadku kwoty należności powyżej 100 zł dla 10 niezapłaconych mandatów²⁴ średni czas wystawienia upomnienia wyniósł 33 dni (od 17 do 54 dni). Wszystkie upomnienia i tytuły wykonawcze podpisały osoby do tego upoważnione.

(akta kontroli str. 328-335)

W odniesieniu do ww. próby 50 spraw z opóźnieniem wystawiono 10 upomnień oraz dziewięć tytułów wykonawczych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 140-147, 332-333)

W trzech przypadkach tytuły wykonawcze przekazano do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 328-329, 398-400, 570-581)

Funkcjonujący w Urzędzie system księgowy OTAGO, podsystem WPBUD umożliwiał sporządzenie raportów *Zestawienie dłużników/zaległości nie objęte upomnieniami* oraz *Zestawienie dłużników/zaległości nie objęte tytułami wykonawczymi*. Analiza raportu dotyczącego upomnień wykazała, że na dzień 2 lutego 2022 r. nie wystawiono upomnień na dziesięć zaległości w łącznej kwocie 0,4 tys. zł, z tego: sześć z nich dotyczyło niskiej kwoty²⁵, dwie - dłużników w stanie upadłości, jedna zaległość²⁶ - grzywny nałożonej w miesiącu grudniu 2021 r., a jedna²⁷ - dwóch grzywien nałożonych w listopadzie 2021 r. Upomnienia dotyczące grzywien wystawionych w listopadzie i grudniu 2021 r. wystawiono w trakcie kontroli NIK, w dniu 4 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 419, 551, 653)

Z *Zestawienia dłużników/zaległości nieobjętych tytułami wykonawczymi* wynika, że na dzień 2 lutego 2022 r., z uwagi na niewielką kwotę zaległości (poniżej 11,60 zł), tytułów wykonawczych nie wystawiono w stosunku do 362 zaległości na łączną

²³ Tj. 20 grzywien nałożonych w styczniu 2019 r., 15 z 2020 r. i 15 nałożonych od marca 2021 r.

²⁴ 3 mandaty po 500 zł i 7 mandatów po 200 zł

²⁵ Trzy zaległości w kwocie 11,60 zł oraz trzy w kwocie 20 zł.

²⁶ W wysokości 100 zł.

²⁷ Dwie należności w kwotach 50 zł i 23,20 zł.

kwotę 39 406,44 zł. Ponadto, dla zaległości powyżej 11,60 zł nie wystawiono tytułów egzekucyjnych 2783 dłużnikom na łączną kwotę 339 904,10 zł.

Nieobjęte tytułami wykonawczymi zaległości, na które zgodnie z Instrukcją z 2017 r. oraz Instrukcją z 2020 r. należało je wystawić, dotyczyły zaległości za 2019 r. w kwocie 6240 zł, za 2020 r. w wysokości 116 544 zł i za 2021 r. w kwocie 110 738,74 zł. W stosunku do tych zaległości, w Urzędzie, po wystawieniu upomnienia, nie podejmowano żadnych dalszych czynności zmierzających do wyegzekwowania należności, w tym w szczególności nie wystawiono tytułów wykonawczych, stanowiących podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 412, 552-559)

2.4. Wierzyciel podejmował działania zmierzające do odpisania zaległości z tytułu przedawnienia, w oparciu o listę dłużników (sporządzaną na dany dzień), obejmującą zaległości, tj. mandaty wystawione w danym okresie, które na dzień sporządzania zestawienia uległy przedawnieniu. Jedno zestawienie przekazywane było do Referatu Egzekucji Administracyjnej Należności Pieniężnych UM Kielce a drugie do właściwych naczelników urzędów skarbowych. Po uzyskaniu informacji o odpisie w systemie egzekucyjnym organu egzekucyjnego (TAXI+), dokonywano odpisu z tytułu przedawnienia w systemie windykacyjnym (WPBUD) oraz odpis z tytułu przedawnienia zaległości, których egzekucję prowadzili naczelnicy urzędów skarbowych. Informację o przedawnieniu przekazywano drogą elektroniczną przez platformę ePUAP. Po dokonaniu odpisu z tytułu przedawnienia w systemie windykacyjnym, tworzono rejestr i przekazywano informację do Wydziału Budżetu i Księgowości.

W związku z upływem trzyletniego terminu przedawnienia grzywien nałożonych w drodze mandatu przez Straż, Urząd dokonał odpisów: w 2019 r. – na kwotę 44 220,70 zł (dotyczy mandatów nałożonych w 2016 r.), w 2020 r. – na kwotę 115 740,44 zł (mandaty nałożone w 2017 r.), w 2021 r. - 91 153,42 zł oraz 1595 zł w 2022 r.²⁸ (mandaty nałożone w 2018 r.). Brak było możliwości wyliczenia liczby mandatów objętych przedawnieniem, gdyż jak wyjaśniła [...] ²⁹, Kierownik Referatu Windykacji system informatyczny nie daje możliwości takiego wyliczenia, a liczenie ręczne byłoby zbyt pracochłonne i uciążliwe.

W lutym i marcu 2019 r. wyسیęgowano należności za 2015 r. na łączną kwotę 5600 zł. W grudniu 2020 r. wyسیęgowano należności: za 2012 r. na łączną kwotę 1100 zł; za 2014 r. na kwotę 660 zł; za 2015 r. na kwotę 1130 zł oraz za 2016 r. na kwotę 92 558,63 zł. Ponadto w okresie od 29 czerwca 2019 r. do 16 grudnia 2020 r. nie wyسیęgowano żadnych należności. Szerzej opisano to w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 336-338, 453)

W Urzędzie nie przyjęto procedury postępowania w przypadku bezskuteczności egzekucji grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż. Prezydent wyjaśnił: *Straż nie otrzymuje z Urzędu informacji dotyczących przypadków umarzania postępowań egzekucyjnych z powodu bezskuteczności egzekucji i nie posiada informacji na temat ewentualnych procedur postępowania w przedmiotowym zakresie. Dodaje, że strażnicy miejscy, w stosunku do sprawców wykroczeń, co do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego jest nieuzasadnione, grzywny takiej nie*

²⁸ Według stanu na 12 stycznia 2022 r.

²⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska kierownika. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

nakładają, lecz kierują do właściwego Sądu wniosek o ukaranie. Polecenia w tym zakresie przekazywane były strażnikom wielokrotnie przez przełożonych na odprawach do służby.

(akta kontroli str. 421-424)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent, wbrew wymogom art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁰, nie dochodził należności z tytułu dochodów budżetowych wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, w stosunku do których wystawiono upomnienia na łączną kwotę 233 522,74 zł, w tym: w wysokości 6240 zł za 2019 r., 116 544 zł - za 2020 r. i w kwocie 110 738,74 zł za rok 2021 r.³¹

Zgodnie z tym przepisem, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W przypadku ww. należności, nie podejmowano żadnych dalszych czynności zmierzających do ich wyegzekwowania, w tym w szczególności nie wystawiono tytułów wykonawczych, stanowiących podstawę wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 6 § 1 uope, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego wynikał ponadto z § 23 Instrukcji z 2017 r. oraz § 5 pkt 6 Instrukcji z 2020 r.

(akta kontroli str. 412-414, 552-559)

Konsekwencją niedochodzenia tych należności było dopuszczenie do przedawnienia należności z tytułu czterech grzywien na kwotę 300 zł (w miesiącu lutym 2022 r.). Ponadto, w 2022 r. istniało ryzyko przedawnienia należności z tytułu 64 grzywien, z tego: w marcu – 300 zł, w kwietniu i maju – po 150 zł, w czerwcu – 630 zł, w lipcu – 270 zł, w sierpniu – 800 zł, we wrześniu – 630 zł, w październiku – 1680 zł, w listopadzie – 700 zł i w grudniu – 630 zł.

Zarówno Dyrektor Wydziału Podatków, Zarządzania Należnościami i Windykacji, jak i Prezydent wyjaśnili, że przyczyną niewystawienia tytułów wykonawczych były częste zmiany przepisów prawa i związana z nimi niepewność legislacyjna, która nastąpiła w 2020 roku poprzez wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego związanego z COVID – 19. W latach 2020-2021 nastąpiło zachwianie systematyczności wystawiania tytułów (...). Z jednej strony związane było to z zawieszeniem terminów na podstawie art. 15 zwr Tarczy 1.0, czy też wprowadzanie przez Tarczę 2.0 oraz Tarczę 4.0 zmian w korespondencji awizowanej. Z drugiej strony, działania polegające na wystawianiu tytułów wykonawczych uzależnione były od braku terminowości zmian wprowadzanych ze strony firmy informatycznej OTAGO dostarczającej oprogramowanie w tym zakresie. Firma nie dostosowywała na bieżąco zmian w systemie, mimo ponagieł ze strony Urzędu Miasta Kielce. Zgłoszenia do firmy informatycznej związane były z licznymi błędami powstałymi podczas wystawiania tytułów wykonawczych, a niekiedy z niemożliwością wystawienia tytułu wykonawczego.

(akta kontroli str. 412-414, 418-419, 653)

³⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.

³¹ Z terminem płatności do 15 października 2021 r.

Na dzień sporządzenia wyjaśnienia (11 lutego 2022 r.) zaległości, w stosunku do których wystawiono upomnienia, a nie były objęte tytułami wykonawczymi powyżej kwoty 11,60 zł, z terminem płatności do 31 grudnia 2021 r. wynosiły: 5570 zł za 2019 r., 85 978 zł za 2020 r., oraz 108 489 zł za 2021 r.

Prezydent wyjaśnił także, iż dokonana zostanie zmiana zapisów Instrukcji z 2020 r., w której znajdzie odzwierciedlenie zapis wprowadzający 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 sześć miesięcy.

(akta kontroli str. 425-426)

2. Spośród 50 objętych szczegółowym badaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż na łączną kwotę 6,2 tys. zł, w przypadku 10 mandatów (20%) na łączną kwotę 1,6 tys. zł (26%), Urząd nie wystawił upomnienia niezwłocznie, lecz po 54, 44, 41, 36 i 33 dniach³² oraz po 45, 43, 42, 33 i 32 dniach³³ od upływu terminu płatności, przy czym w przypadku pierwszej grupy mandatów, których kwota przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia, naruszono przepisy niżej wskazanych rozporządzeń, a w drugiej grupie mandatów opiewających na kwotę niższą - wymogi wewnętrznej Instrukcji z 2020 r.

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁴, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności, jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne. Zgodnie z § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁵ i § 3 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych³⁶, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie w zakresie należności pieniężnej, której wysokość przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia, jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne.

Zgodnie z § 4 ust. 4 Instrukcji z 2020 r. upomnienia dotyczące niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym wystawia się w terminie nie dłuższym niż 30 dni od terminu płatności zobowiązania.

(akta kontroli str. 140-147, 332-333)

Dyrektor Wydziału Podatków, Dorota Polak w odniesieniu do pięciu mandatów na łączną kwotę 1 tys. zł wystawionych w marcu i kwietniu 2020 r. dla których upomnienia wystawiono w maju 2020 r. wyjaśniła m.in.: *W roku 2020 nastąpiło zachwianie systematyczności wystawiania upomnień dotyczących mandatów karnych kredytowanych. Związane było to z zawieszeniem terminów na podstawie art. 15 zzz Tarczy 1.0, obowiązującym od 31 marca 2020 r. a uchylonym 16. maja 2020 r. Ponadto, w 2020 roku nastąpiło zwiększenie ilości mandatów nałożonych przez Straż Miejską.*

³² Odpowiednio mandaty (wszystkie na kwotę 200 zł) o numerach DC1254429, DC1255156, DC1254707, DC1253856 i DA0672858.

³³ Odpowiednio mandaty o numerach DE2461394 (100 zł), DE2461861 (100 zł), DD0333512 (200 zł), DE2461325 (100 zł) i DE2462591 (100 zł)

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483 (rozporządzenie uchylone z dniem 30 lipca 2020 r.).

³⁵ Dz. U. poz. 1294 (rozporządzenie obowiązujące od 30 lipca 2020 r. do 20 lutego 2021 r.).

³⁶ Dz. U. poz. 2083.

W odniesieniu do wszystkich dziesięciu mandatów podała, że *powodem opóźnień jest, między innymi, zwiększona ilość mandatów nałożonych w 2021 r. przez Straż. (...) przypis mandatów w 2018 r. wynosił 421 590 zł, w 2019 r. 360 930 zł, gdzie już w 2020 r. przypis ten wynosił 735 100 zł, tj. dwa razy więcej co w roku poprzednim, a w 2021 r. już 833 180 zł. Należy tu również wskazać, że w przypadku mandatów karnych kredytowanych upomnienia wystawiane są indywidualnie na każdą osobę, z wcześniej sporządzonego rejestru dłużników nie objętych upomnieniem. Proces ten jest pracochłonny i wymaga skrupulatnej analizy karty kontowej przez pracownika windykacji, bowiem w przypadku mandatów mamy do czynienia z ich różnymi terminami płatności.*

(akta kontroli str. 415-420)

3. Spośród 50 objętych szczegółowym badaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż na łączną kwotę 6,2 tys. zł, w przypadku dziewięciu mandatów (tj. 18%) na łączną kwotę 1,8 tys. zł tytuły wykonawcze wystawiono po 89, 86, 85, 82, 77, 77, 76, 70 i 63 dniach³⁷.

Zgodnie z § 23 Instrukcji z 2017 r. oraz § 4 ust.6 Instrukcji z 2020 r. jeżeli zaległość objęta upomnieniem nie została zapłacona, pracownik Referatu Windykacji sporządza na kwoty zaległe tytuły wykonawcze w terminie nie dłuższym niż 60 dni od daty doręczenia upomnienia.

(akta kontroli str. 112-147, 332-333)

Dyrektor Wydziału Podatków, Dorota Polak wyjaśniła: *Przyczyną były między innymi, częste zmiany przepisów prawa i związana z nimi niepewność legislacyjna, która nastąpiła w 2020 roku poprzez wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego związanego z COVID – 19. Działania polegające na wystawianiu tytułów wykonawczych spowodowane były także brakiem bieżącego wprowadzania zmian ze strony firmy informatycznej OTAGO dostarczającej oprogramowanie w tym zakresie. Firma nie dostosowała w terminie zmienionego przepisami prawa wzoru tytułu wykonawczego w module informatycznym, mimo ponagieł ze strony Urzędu Miasta Kielce. Zgłoszenia do firmy informatycznej związane były z licznymi błędami powstałymi podczas wystawiania tytułów wykonawczych, a niekiedy z niemożliwością wystawienia tytułu wykonawczego.*

(akta kontroli str. 415-420)

4. Należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego kredytowanego, dla których upłynął termin przedawnienia wyśięgowano z opóźnieniem, gdyż należności za: 2015 r. wyśięgowano 26 lutego 2019 r. (trzy mandaty na 250 zł), 29 marca 2019 r. (30 mandatów na 5350 zł) i 29 grudnia 2020 r. (19 mandatów na kwotę 1130 zł). Ponadto 29 grudnia 2020 r. wyśięgowano też należności za 2012 r. (osiem mandatów na kwotę 1100 zł), za 2014 r. (11 mandatów na kwotę 660 zł) i za 2016 r. na kwotę 92 558,63 zł³⁸.

Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w związku z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń. Ww. przepis ustawy o rachunkowości stanowi, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zgodnie z art. 45 § 3 Kodeksu wykroczeń, orzeczona kara lub środek karny nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata.

³⁷ Odpowiednio mandaty o numerach DE2462938 (100 zł), DD0835239 (500 zł), DD0333512 (200 zł), DE2461325 (100 zł), DA0674504 (100 zł), DA0672837 (100 zł), DE2461861 (100 zł), DE2462074 (100 zł) i DE2461297 (500 zł)

³⁸ Liczba mandatów do ustalenia byłaby zbyt czasochłonna

W Urzędzie w okresie od 29 czerwca 2019 r. do 16 grudnia 2020 r. nie wyksięgowano żadnych należności.

(akta kontroli str. 336-338)

[...] ³⁹, zastępca Dyrektora Wydziału Podatków wyjaśniła: *W 2019 r. odpisów należności dokonywano po spełnieniu równocześnie dwóch przesłanek: jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata i po otrzymaniu z Urzędu Skarbowego postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. W związku z tym zaległości za 2015 r. zostały odpisane dopiero w dniach 26 lutego 2019 r. i 29 marca 2019 r. Natomiast opóźnienia w dokonaniu odpisów zaległości z tytułu przedawnienia, które zostały wyksięgowane dopiero 29 grudnia 2020 r., spowodowane były zmianami organizacyjnymi⁴⁰ (...). W dniu 10 grudnia 2020 r. (...) wprowadzono Instrukcję z 2020 r., na podstawie której dokonano odpisów zaległości z tytułu przedawnień. Prace nad uchycieniem Instrukcji z 2017 r. (...) były dość pracochłonne, bowiem uzgodnienia z Biurem Radców Prawnych przy stałe zmieniających się przepisach, utrudniały wypracowanie jednolitych zapisów.*

W odniesieniu do należności na łączną kwotę 92 558,63 zł za 2016 r., które powinny być wyksięgowane najpóźniej do końca 2019 r., a które wyksięgowano dopiero 29 grudnia 2020 r. [...] ⁴¹ podała w wyjaśnieniach także zmiany organizacyjne w Urzędzie, w wyniku których dopiero w dniu 10 grudnia 2020 r. wprowadzono przedmiotową Instrukcję.

Zastępca Dyrektora Wydziału Podatków wyjaśniła ponadto: (...) Kwota zaległości, która powinna, a nie została wyksięgowana wynosiła na koniec 3 kwartału 2019 r. – 104 660,09 zł, na koniec 2019 r. – 131 006,92 zł a na koniec trzech kwartałów 2020 r. - 214 512,98 zł (saldo narastająco). Jednocześnie informuję, że po wprowadzeniu Instrukcji z 2020 r. *dokonano w dniach od 17 grudnia 2020 r. do 29 grudnia 2020 r. odpisów wszystkich przedawnionych zaległości mandatów karnych kredytowanych. Od tej daty, zaległości z tytułu przedawnienia odpisywane są raz w miesiącu (w rozbiu na 2 dni). Na dzień sporządzenia wyjaśnień⁴², brak jest salda zaległości przedawnionych. Dla przykładu podam, że w dniach 3 lutego 2022 r. i 4 lutego 2022 r. dokonano odpisu z tytułu przedawnień za miesiąc styczeń 2019 rok.*

(akta kontroli str. 454-457)

Należności pozostałe do zapłaty wykazywane są w rocznym sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych Rb-27S. Wskutek odpisania powyższych zaległości z opóźnieniem wszystkie sprawozdania za 2019 r. oraz sprawozdania kwartalne za pierwsze trzy kwartały 2020 r. nie prezentowały rzetelnie sytuacji ekonomicznej gminy Kielce.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo ewidencjonowano należności z tytułu mandatów. W przypadku ewidencjonowania kosztów upomnień, nie zawsze księgowano je zgodnie z polityką rachunkowości Urzędu. Nie podejmowano działań informacyjnych mogących przyczynić się do uregulowania zaległości. Z opóźnieniem podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Dodatkowo Urząd nie dochodził należności z tytułu dochodów budżetowych wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na łączną kwotę 233 522,74 zł. Analizowano

³⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴⁰ kwiecień-czerwiec 2019 r.

⁴¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska zastępcy dyrektora. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

⁴² 14 lutego 2022 r.

należności pod kątem przedawnień, jednak nie robiono tego cyklicznie, co skutkowało odpisywaniem należności z opóźnieniem i miało istotny wpływ na nierzetelne prezentowanie sytuacji ekonomicznej gminy Kielce.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Prezydent Miasta Kielce sprawował nadzór nad działalnością Straży, stosownie do § 7 pkt 3 Regulaminu i nadzorował pracę dyrektorów wydziałów realizujących zadania objęte kontrolą. Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że nadzór ten sprawowany był między innymi przez realizację działań kontrolnych lub audytowych.

Prezydent nie sprawował nadzoru nad prawidłowością wypełniania bloczków mandatowych, w tym odcinków mandatów. Jak wyjaśnił, wypełnione odcinki przechowywane są w siedzibie Straży, a nadzór ten sprawuje bezpośredni przełożony strażnika miejskiego oraz Komendant Straży Miejskiej w Kielcach (dalej: Komendant Straży).

(akta kontroli str. 416-417)

W listopadzie i grudniu 2020 r., pracownicy Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Kancelarii Prezydenta Urzędu Miasta Kielce przeprowadzili kontrolę problemową dotyczącą prawidłowości realizacji zadań związanych z wymiarem podatków i opłat lokalnych, windykacją należności Miasta i Skarbu Państwa, a także prowadzeniem egzekucji administracyjnej należności, w tym grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy Straży. Weryfikacji poddano m.in. zagadnienia związane z wystawianiem upomnień, kierowaniem spraw do egzekucji i prawidłowością jej prowadzenia. W kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. obszarach.

(akta kontroli str. 561-566)

W latach 2019-2022 nie przeprowadzono innych zadań kontrolnych ani audytowych w obszarach objętych kontrolą NIK, zarówno w Straży, w komórkach organizacyjnych Urzędu odpowiedzialnych za windykację i egzekucję, jak i w Wydziale Finansowym. Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że ostatni audyt funkcjonowania pod względem organizacyjno-prawnym i finansowym Straży miał miejsce w 2018 r.

(akta kontroli str. 417, 560)

W ramach funkcjonującej w Urzędzie kontroli zarządczej⁴³, w latach 2019-2022 określono cele i mierniki ich realizacji związane z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

Zastępca Dyrektora Wydziału Zarządzania Należnościami na rok 2019 sformułowała cel operacyjny *Prowadzenie działań windykacyjnych w stosunku do zaległości publicznoprawnych, przy efektywnym wykorzystaniu dostępnych narzędzi informatycznych* i zadanie: *Monitorowanie dłużników drogą telefoniczną oraz mailową celem usprawnienia procesu windykacji zaległości publicznoprawnych*. Miernikiem stopnia realizacji celu miała być wartość tytułów wykonawczych wystawionych w danym okresie do wartości zaległości, które należało objąć tytułami wykonawczymi w danym okresie, a jego planowana do osiągnięcia wartość wynosiła 80%. Po reorganizacji, Dyrektor Wydziału Podatków, Zarządzania Należnościami i Windykacji sformułowała i sprawozdała za 2019 r. w ramach ww. celu

⁴³ Zasady jej funkcjonowania regulowało zarządzenie nr 362/2019 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 9 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad funkcjonowania oraz metod monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miasta Kielce i jednostkach organizacyjnych Miasta Kielce.

i planowanych do realizacji zadań następujące zrealizowane działania: bieżącą analizę kont według stanu na koniec każdego miesiąca, na których powstały zaległości, telefoniczne informowanie o zaległościach, wystawienie upomnień i tytułów wykonawczych. Zrealizowana wartość ww. miernika wyniosła 67,79%, w tym w obszarze mandatów karnych - 83,71%. Założona wartość wskaźnika dla całego zadania nie została osiągnięta, a za przyczynę wskazano błędy związane z windykacją opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Ponadto w ramach celu *Zapewnienie odpowiednich dochodów dla miasta Kielce* i zadania: *Egzekucja zobowiązań publicznoprawnych* sprawozdano następujące zrealizowane zadania: analiza tytułów wykonawczych pod względem formalnoprawnym, doręczanie odpisu tytułu, ustalenie rachunku bankowego lub pracodawcy dłużnika, dokonanie czynności egzekucyjnej. Miernik *Wartość zobowiązań objętych tytułami wykonawczymi, na które nie podjęto czynności egzekucyjnych do wartości tytułów pozostałych do realizacji na koniec danego okresu sprawozdawczego* wyniósł w 2019 r. 3% (planowaną maksymalną wartość określono na 8%).

W 2020 r. ponownie zrealizowano zadanie *Egzekucja zobowiązań publicznoprawnych* (osiągnięto miernik na poziomie 4%) i nie wykonano zadania *Windykacja zaległości niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi* (osiągnięty wskaźnik wyniósł 77,19%, a planowany – minimum 85%). Wskaźnik ten dla mandatów karnych wyniósł zaledwie 57,37%. Wśród przyczyn wskazano głównie wstrzymanie czynności egzekucyjnych w związku z wprowadzonym w marcu 2020 r. stanem zagrożenia epidemiologicznego oraz wprowadzone obostrzenia. Czynności windykacyjne wznowiono pod koniec 2020 r.

W 2021 r. miernik realizacji zadania *Egzekucja zobowiązań publicznoprawnych* wyniósł 0,5% (planowany max. 8%), a wskaźnik *Windykacja zaległości niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym oraz zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi* zrealizowano na poziomie 83,46% (planowany poziom – min. 85%). Dla mandatów karnych – wskaźnik ten wyniósł 36,45%. Wśród przyczyn nieosiągnięcia planowanego poziomu wskazano trudności z dostosowaniem modułów windykacyjnych systemu informatycznego do zmienionych przepisów, tj. wprowadzenie nowego wzoru tytułu wykonawczego, obowiązek elektronicznego przesyłania tytułów, elektroniczne ich podpisywanie.

Sformułowany przez Dyrektora Wydziału Budżetu i Księgowości⁴⁴ miernik stopnia realizacji celu *Efektywne i rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych i prawidłowo sporządzana sprawozdawczość informująca o sytuacji finansowej Urzędu Miasta* oraz zadania *Prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych* odnosił się do terminowości przekazywania sprawozdań. Miernik⁴⁵ w latach 2019-2021 był zgodny z wartością planowaną i wynosił zero.

Straż na rok 2019 zaplanowała i realizowała w ramach celu operacyjnego *Zapewnienie spokoju i porządku publicznego* zadania: *Wzrost ujawnionych wykroczeń z Kodeksu Wykroczeń, ustaw pozakodeksowych, prawa miejscowego* (spadek o 1,06%, przy planowanym wzroście o nie mniej niż 1% wykroczeń ujawnionych w stosunku do roku poprzedniego), *Zmniejszenie liczby wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji* (osiągnięto 41,95%, przy planowanej wartości nie więcej niż 52% ogółu ujawnionych wykroczeń) oraz zadanie *Stałe monitorowanie miejsc parkingowych wyznaczonych dla osób*

⁴⁴ W 2019 r. – przez Dyrektora Wydziału Księgowości.

⁴⁵ Liczba sprawozdań przekazanych nieterminowo przez dysponentów budżetu do komórki organizacyjnej właściwej ds. księgowości budżetu miasta.

niepełnosprawnych pod kątem legalności parkowania pojazdów (osiągnięto taki sam poziom, przy wartości planowanej – wzrost o nie mniej niż 1% ujawnionych wykroczeń w stosunku do roku ubiegłego).

Wśród przyczyn nieosiągnięcia planowanego poziomu ww. dwóch mierników wskazano absencję chorobową strażników oraz rotację kadrową, a także podjęte działania informacyjne w obszarze parkowania pojazdów na miejscach przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych.

W 2020 r. zrealizowano dwa z trzech ww. zadań. Nie osiągnięto planowanego poziomu miernika dotyczącego *Stałego monitorowania miejsc parkingowych wyznaczonych dla osób niepełnosprawnych pod kątem legalności parkowania pojazdów* (planowano wzrost o nie mniej niż 1%, wskaźnik ujawnionych wykroczeń spadł o 37,5%). Jako przyczynę wskazano informacje medialne o wysokości grzywnien za popełnienie tego wykroczenia oraz właściwe oznakowanie miejsc dla osób niepełnosprawnych.

W 2021 r. realizowano dwa zadania w ramach celu operacyjnego *Zapewnienie spokoju i porządku publicznego*. W ramach zadania *Wzrost ujawnionych wykroczeń z Kodeksu Wykroczeń, ustaw pozakodeksowych, prawa miejscowego* nie osiągnięto planowanego miernika (planowano wzrost o nie mniej niż 1% ujawnionych wykroczeń w stosunku do roku poprzedniego, wskaźnik spadł o 5,85%). Dla zadania *Zmniejszenie liczby wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji* osiągnięto wskaźnik wykroczeń 75,58%, tymczasem planowano wartość nie więcej niż 55%. Wśród przyczyn nieosiągnięcia planowanego poziomu mierników wskazano skupienie działań na walce z epidemią oraz rosnącą stale liczbę interwencji napływających do SM, które związane są z nieprawidłowym parkowaniem.

(akta kontroli str. 458-519)

Z wyjaśnień Prezydenta wynika, że ze względu na wprowadzony w marcu 2020 r. stan zagrożenia epidemicznego, procesy we wszystkich obszarach działalności administracyjnej uległy wydłużeniu. W ramach działań korygujących i zapobiegawczych, pracownik koordynujący prace z firmą OTAGO został zobowiązany do podjęcia skuteczniejszych negocjacji w tym obszarze. W celu poprawienia terminowości i skuteczności ściągania należności z tytułu nałożonych grzywnien w drodze mandatu karnego, pracowników zobowiązano do działania bez zbędnej zwłoki przy wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, oraz do systematycznej analizy zaległości objętych egzekucją administracyjną.

(akta kontroli str. 585-587)

Prezydent zapoznawał się z miesięcznymi i rocznymi sprawozdaniami z działalności Straży, a następnie przekazywał je Kierownikowi Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, gdzie je przechowywano. Ponadto Komendant Straży przekazywał Prezydentowi Miasta informacje z osiąganych wyników i efektów w ramach posiedzeń Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Miasta Kielce. Co miesiąc przekazywano też informacje o wynikach pracy Monitoringu Wizyjnego, a corocznie o realizowanych działaniach profilaktycznych i prewencyjnych.

Zgodnie z § 35 A pkt 13 RO, do zakresu zadań Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego należała m.in. koordynacja działań Straży. Działania koordynacyjne polegały m.in. na przekazywaniu ważnych dla gminy zadań z zakresu utrzymania porządku publicznego i spokoju w mieście, czy współpraca w opracowaniu *Miejskiego Programu Zapobiegania Przystępczości oraz Ochrony Bezpieczeństwa Obywateli i Porządku Publicznego na lata 2021-2023*.

(akta kontroli str. 567)

3.2. W objętym kontrolą okresie, Zespół Kontrolny Wydziału Prewencji Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach przeprowadził jedną kontrolę problemową, w której

stwierdzono następujące nieprawidłowości: prowadzenie czynności z przekroczeniem terminów instrukcyjnych określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz brak w formularzu wniosku o ukaranie miejsca na uwagi, w tym dotyczące nałożenia mandatu karnego. Nie stwierdzono uchybień w obszarze stosowania środków oddziaływania wychowawczego lub nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Wydane zalecenia dotyczyły zwiększenia nadzoru p.o. Komendanta Straży nad prowadzonymi czynnościami wyjaśniającymi w sprawach o wykroczenia, w celu ich terminowego prowadzenia i prawidłowego dokumentowania, a także przeprowadzenia zajęć doskonalenia zawodowego, w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień.

Prezydent otrzymał do wiadomości wystąpienie pokontrolne po ww. kontroli problemowej Straży (przeprowadzonej w październiku 2021 r.). Informacja Wojewody Świętokrzyskiego wpłynęła do Kancelarii Ogólnej Wydziału Organizacji i Kadr w dniu 19 listopada 2021 r. Prezydent wyjaśnił, że Komendant Straży, na spotkaniu w dniu 30 grudnia 2021 r. osobiście przedstawiła wnioski zawarte w ww. piśmie i omówiła podjęte działania.

(akta kontroli str. 568-569, 588)

3.3. Do Urzędu oraz do Rady Miasta w Kielcach w okresie 2019-2022 (wg stanu na 14 lutego) wpłynęło łącznie 181 skarg, z czego osiem dotyczyło działań Straży. Siedem z nich nie dotyczyło prowadzenia postępowań mandatowych i stosowania pouczeń przez funkcjonariuszy straży miejskich ani egzekwowania grzywien nałożonych przez nich w drodze mandatu karnego. W sierpniu 2019 r. osoba fizyczna złożyła skargę do Prezydenta, w której podniosła m.in., że strażnicy dokonali kontroli ruchu drogowego niezgodnie z uprawnieniami, nie przedstawili się oraz niesłusznie nałożyli mandat karny w wysokości 50 zł. W odpowiedzi na skargę Prezydent podniósł m.in., że interwencja strażników została podjęta zgodnie z procedurą i nie dotyczyła kontroli ruchu drogowego, do którego strażnicy nie mają uprawnień, a popełnienia wykroczenia wynikającego z naruszenia ustawy Prawo ochrony środowiska. W związku z powyższym mandat karny został wystawiony prawidłowo. Jeden ze strażników realizujących wówczas czynności nie jest obecnie zatrudniony, a w stosunku do drugiego, który również nie posiadał na mundurze znaku identyfikacyjnego zostały podjęte odpowiednie działania. Powyższą skargę rozpatrzono w terminie wynikającym z art. 237 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 384-397)

3.4. Na próbie pięciu spraw, w których po sporządzeniu i przekazaniu tytułu egzekucyjnego dłużnik dokonał wpłaty ustalono, że Kierownik Referatu Windykacji i Należności Publicznoprawnych przekazywała do organu egzekucyjnego pismo informujące o zmianie wysokości należności. W czterech sprawach, zobowiązany nie był informowany o sposobie zarachowania dokonanej wpłaty, ponieważ nie doręczono mu jeszcze odpisu tytułu. W jednej sprawie, w której odpis został doręczony i dokonano już zajęcia wierzytelności, zobowiązany został poinformowany o wycofaniu zajęcia.

(akta kontroli str. 384-397)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 40 tytułów egzekucyjnych, na łączną kwotę należności głównej 12 600 zł, wybranych celowo wg kryterium najwyższej kwoty należności objętej tytułem, tj. 20 wystawionych w styczniu 2019 r., 10 z 2020 r. i 10 wystawionych od marca 2021 r. Stwierdzono, że każdorazowo przed przyjęciem tytułów do egzekucji badano ich prawidłowość i dopuszczalność egzekucji oraz nadawano klauzulę o skierowaniu tytułu do egzekucji. W każdym przypadku majątku dłużnika poszukiwała komórka egzekucyjna Urzędu, tj. Referat Egzekucji.

Najczęściej wykorzystywano informacje z systemu Ognivo⁴⁶ oraz Zakładu Usług Społecznych. Od wszczęcia egzekucji średnio po dziewięciu dniach podejmowano pierwsze czynności egzekucyjne. W odniesieniu do badanej próby podjęto ich 290, tj. średnio ponad siedem w przypadku jednego tytułu. Wygenerowano koszty egzekucyjne w wysokości 1097 zł, tj. 9% egzekwowanej należności. W 23 przypadkach (57,5%) postępowanie egzekucyjne zakończono, z czego dziewięć (tj. 22%) z powodu wyegzekwowania należności (łącznie na kwotę 2200 zł, tj. 17%), w 11 przypadkach z powodu przedawnienia należności (1150 zł) a w trzech z powodu śmierci dłużnika (200 zł). Ponadto w jednym przypadku należność wyegzekwowano częściowo (258,40 zł z 500 zł). W przypadku 12 postępowań, w których w całości wyegzekwowano należność lub umorzono je z powodu śmierci dłużnika średni czas trwania tych postępowań wyniósł prawie rok. Na dzień zakończenia kontroli pozostaje w egzekucji 17 tytułów (w tym jeden częściowo) na kwotę należności głównej 8791,60 zł (70% skierowanej do egzekucji kwoty należności) oraz 185,60 zł kosztów upomnienia i 743,40 zł kosztów egzekucyjnych. W badanej i opisanej w obszarze drugim niniejszego wystąpienia próbie 50 spraw, do egzekucji skierowano należności w łącznej wysokości 6594,40 zł, z tego: należność główną 6200 zł i koszty upomnienia 394,40 zł. Naliczone koszty egzekucyjne wyniosły 774,30 zł. Do wyegzekwowania pozostało: 4450 zł należności głównej, 243,60 zł kosztów upomnienia i 589,80 zł kosztów egzekucyjnych. Wyegzekwowano całkowicie trzy tytuły na kwotę: 350 zł (6% % łącznej należności głównej), koszty upomnienia 11,60 zł i koszty egzekucyjne 19,00 zł. Przedawnieniu uległo 16 tytułów, w stosunku do których egzekucję prowadził Prezydent Miasta Kielce (na należność główną 1200 zł). W stosunku do jednego z tytułów brak było danych w systemie TAXI+. Do trzech tytułów (na należność główną 150 zł), egzekucję prowadzili naczelnicy urzędów skarbowych. Łącznie, w badanej próbie ww. 90 spraw wyegzekwowano kwotę należności głównej w wysokości 2808,40 zł (z 18800 zł), tj. 15%.

(akta kontroli str. 326-327, 330-331)

W Urzędzie od 1 lipca 2021 r. nie przekazywano tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych drogą elektroniczną. Tytuły wykonawcze do komórki egzekucyjnej dostarczano w wersji papierowej, a do naczelników urzędów skarbowych, przesyłanie tytułów drogą elektroniczną rozpoczęto od grudnia 2021 r. Szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wraz z wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym dotyczącym należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż, nie przekazywano organowi egzekucyjnemu informacji, o których mowa w art. 26 § 1e uope. W szczególności nie informowano o posiadanym przez zobowiązanego składniku majątkowym lub źródle jego dochodu. Ponadto nie w każdym przypadku monitorowano zaległości, wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne.

Dyrektor Wydziału Podatków Dorota Polak wyjaśniła, że wierzyciel nie ma obowiązku każdorazowo dołączania wskazanych w przepisach informacji do tytułu wykonawczego, a przekazuje ją tylko, gdy dane zawarte w pkt od 1 do 8 informacji są mu znane. Jak dodała, *zdecydowana większość wystawionych tytułów wykonawczych dotyczących należności pieniężnych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż, przekazywana jest do własnego organu egzekucyjnego, tj. do Referatu Egzekucji. W związku z tym, że Prezydent jest jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym, zatem to komórka*

⁴⁶ System umożliwiający bezpieczną i szybką komunikację online pomiędzy bankami a innymi podmiotami uprawnionymi do uzyskiwania informacji objętych tajemnicą bankową

egzekucyjna zbiera wszelkie informacje potrzebne do prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Doręczenie tytułu wykonawczego, w którym część E tego dokumentu zawiera w sobie stosowny wniosek wierzyciela, i pozytywna weryfikacja dokonana przez organ egzekucyjny, pozwala przystąpić do egzekucji (...). Przyjmujemy, że w sytuacji, w której kierujemy do organu egzekucyjnego ogólnej właściwości, wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego dotyczących należności pieniężnych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż, i jednocześnie nie dysponujemy żadnymi informacjami istotnymi dla organu, to skierowanie samego tytułu wykonawczego stanowi o spełnieniu wymogów niezbędnych do wszczęcia tego postępowania. Odnosząc się do niemonitorowania zaległości w przypadkach umorzenia postępowania egzekucyjnego wyjaśniła, że przyczyną są niskie kwoty mandatów nakładanych przez Straż. Z uzasadnień postanowień przekazywanych przez organy egzekucyjne wynika, że dłużnicy nie posiadają składników majątku, z którego można prowadzić postępowanie egzekucyjne. Brak majątku do przeprowadzenia egzekucji jest najczęstszą okolicznością powodującą bezskuteczność egzekucji i w konsekwencji jej umorzenie. Uwzględniając fakt, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz ustawy szczególne realizują zasadę poszanowania minimum egzystencji wobec zobowiązanych, dalsze poszukiwanie majątku dłużnika tylko z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego wiązałoby się z bardzo wysokimi kosztami, przewyższającymi wysokość mandatu.

(akta kontroli str. 630-649)

3.5. Dla powyższej próby (40 spraw) oraz 47 spraw objętych badaniem, o których mowa na stronie ósmej niniejszego wystąpienia pokontrolnego⁴⁷ obliczono średni koszt egzekucyjny w poszczególnych latach objętych kontrolą. W roku 2019 wyniósł on dla 37 spraw 7,89 zł, w roku 2020 dla 25 spraw 13,44 zł, a w 2021 r. dla 25 spraw 49,74 zł.

(akta kontroli str. 326-331)

Saldo początkowe należności objętych egzekucją, wg stanu na 1 stycznia 2019, 2020 i 2021 r. wyniosło odpowiednio: 251 041 zł (3319 tytułów wykonawczych), 193 198,79 zł (3211) i 190 248,38 zł (3876). W roku 2019 wystawiono 1528 tytułów wykonawczych na łączną kwotę należności głównej 111 534,20 zł, w 2020 r. – 1973 tytułów na kwotę 165 755,40 zł, a w 2021 r. – 820 tytułów na kwotę 76 172,90 zł.

W latach 2019-2021 wyegzekwowano 136 620,54 zł, z czego 99 197,96 zł stanowiły należności główne, 12 970,37 zł koszty upomnień i 24 632,21 zł koszty egzekucyjne. W okresie ww. trzech lat „zamknięto” 1264 tytułów z powodu zapłaty (wyegzekwowania)⁴⁸ oraz 1129 w związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego (77 ze względu na bezskuteczność egzekucji, 461 z powodu śmierci dłużnika, 591 z powodu przedawnienia należności). Do urzędów skarbowych lub innych organów egzekucyjnych przekazano 1130 tytułów na kwotę 95 605,05 zł, z czego 1068 na kwotę 90 789 zł zgodnie z właściwością miejscową i 62 na kwotę 4816,05 zł z uwagi na zbieg egzekucji.

Na 2 lutego 2022 r. w Urzędzie pozostawało 1729 tytułów objętych egzekucją, w których przedawnieniu uległa należność główna, ale przedawnieniu nie uległy należności z tytułu kosztów upomnienia lub kosztów egzekucyjnych. Kwota wygenerowanych kosztów egzekucyjnych wyniosła 17 293,19 zł.

(akta kontroli str. 408, 410-411)

⁴⁷ wyłączono 3 sprawy, które wg właściwości przekazano do urzędów skarbowych

⁴⁸ w Urzędzie nie było możliwości wygenerowania z systemu wyegzekwowanej kwoty

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieprzekazywaniu od 1 lipca 2021 r. tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych drogą elektroniczną. Do naczelników urzędów skarbowych tytułów tą drogą nie przekazywano do listopada 2021 r., a do własnej komórki egzekucyjnej nie przekazywano ich do zakończenia czynności kontrolnych⁴⁹. Było to niezgodne z art. 26 § 1c uope oraz z § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie przekazywania tytułu wykonawczego i innych dokumentów do organu egzekucyjnego⁵⁰. Zgodnie z ww. przepisem uope, tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego drogą elektroniczną - przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej oraz przez operatora pocztowego, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy - jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna. Zgodnie z § 4 rozporządzenia, tytuł wykonawczy oraz informacja sporządzone w postaci elektronicznej są przekazywane do organu egzekucyjnego niebędącego naczelnikiem urzędu skarbowego na elektroniczną skrzynkę podawczą tego organu, a do organu będącego naczelnikiem urzędu skarbowego – za pośrednictwem systemu⁵¹ lub na elektroniczną skrzynkę podawczą organu egzekucyjnego, jeżeli z przyczyn technicznych nie jest możliwe przekazanie tych dokumentów za pośrednictwem systemu.

(akta kontroli str. 630-649)

Dyrektor Wydziału Podatków Dorota Polak wyjaśniła, że z dniem uruchomienia systemu informatycznego, przesyłanie tytułów do naczelników urzędów skarbowych nie było możliwe, z uwagi na brak przystosowania oprogramowania ze strony firmy informatycznej OTAGO. Następnie, pojawiały się liczne błędy podczas wystawiania tytułów wykonawczych, a niekiedy brak możliwości ich wystawienia. Od grudnia 2021 roku tytuły wykonawcze przekazywane są do urzędów skarbowych drogą elektroniczną.

Odnosząc się do tytułów, dla których organem egzekucyjnym jest Prezydent wyjaśniła, że tytuły wykonawcze przekazywane są z komórki windykacyjnej do egzekucyjnej wraz z rejestrem wystawionych tytułów w wersji papierowej i wprowadzane do systemu TAXI+. Wyjaśniła, że w aplikacji WPBUD OTAGO jest możliwość wygenerowania tytułów wykonawczych w formacie XML (wskazanym w przepisach) i przesłania do komórki egzekucyjnej, jednak organ egzekucyjny nie ma technicznych możliwości w systemie TAXI+ ich pobrania i automatycznego wczytania. Zakładając, że organ egzekucyjny otrzymałby przez ePUAP tytuł wykonawczy w formacie XML, nie mógłby go wydrukować. Nie ma również możliwości w systemie ePUAP przekonwertowania z wersji XML na wersję PDF, którą można wydrukować i przekazać zobowiązanemu. Jak dodała, *aby wszcząć egzekucję, organ egzekucyjny musi doręczyć zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego (art. 26 § 5 upea). Odpisy tytułów w postaci papierowej doręczane są za pośrednictwem poczty lub osobiście przez pracowników organu egzekucyjnego. Wprawdzie można zobowiązanemu doręczyć odpis tytułu wykonawczego w postaci elektronicznej, jeżeli takie doręczenie umożliwia zapoznanie się z treścią tytułu wykonawczego. Jednak nikt ze zobowiązanych nie wskazał dotychczas adresu do doręczeń elektronicznych i nie wnioskował o taką formę doręczeń.*

⁴⁹ Do 21 marca 2022 r.

⁵⁰ Dz. U. poz. 1310.

⁵¹ Dedykowany system teleinformatyczny wykorzystywany do przekazywania naczelnikowi urzędu skarbowego wniosków egzekucyjnych, tytułów egzekucyjnych i informacji, o którym mowa w art. 26aa uope.

Z wyjaśnień Dyrektor Wydziału Podatków wynika, że przekazywanie tytułów w formie papierowej usprawnia pracę Wydziału, a przede wszystkim umożliwia terminowe i skuteczne ściąganie zaległości.

(akta kontroli str. 650-651)

NIK zwraca uwagę na konieczność podjęcia działań dostosowujących system informatyczny. Złożone wyjaśnienia nie mogą usprawiedliwiać nieprzestrzegania wynikającego z przepisów obowiązku elektronicznego przesyłania tytułów.

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent sprawował nadzór nad działalnością Straży i nad procesem obsługi nałożonych grzywien poprzez realizację działań kontrolnych lub audytowych. W ramach kontroli zarządczej, określono cele i mierniki ich realizacji, identyfikowano też przyczyny nieosiągnięcia planowanych wartości m.in. w obszarze *Windykacji zaległości* i podejmowano działania korygujące. Współpraca komórki organizacyjnej, realizującej obowiązki wierzyciela z organami egzekucyjnymi nie zawsze przebiegała prawidłowo – w szczególności, tytuły wykonawcze po 1 lipca 2021 r. nie były przekazywane w formie elektronicznej. Skuteczność egzekucji pozostawała na niskim poziomie. Postępowania egzekucyjne umarzano jedynie 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:

Wnioski

1. Dochodzenie należności z tytułu grzywien, których obowiązek dochodzenia wynika z obowiązujących przepisów i wewnętrznych uregulowań.
2. Terminowe wystawianie upomnień w odniesieniu do należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez Straż.
3. Przestrzeganie przyjętych w wewnętrznych procedurach terminów wystawiania tytułów wykonawczych.
4. Terminowe wyksięgowywanie z ksiąg rachunkowych przedawnionych należności z tytułu grzywien.
5. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających wysyłanie wszystkich tytułów wykonawczych drogą elektroniczną.

Uwagi

NIK nie formułuje uwag.

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 Kielcach. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Kielce, kwietnia 2022 r.

Kontroler

Marzena Baradziej
główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Dyrektor
Grzegorz Walendzik

.....
podpis

.....
podpis