



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.002.01.2022

Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent m. st. Warszawy
plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa

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 Stołecznego Warszawy, plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa, (dalej: Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski, Prezydent m. st. Warszawy (dalej też: Prezydent), od 22 listopada 2018 r.
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 w Warszawie.
Kontroler	Wojciech Nędzy, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/26/2022 z 13.01.2022 r. (akta kontroli str.1-3)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Urzędzie prawidłowy zorganizowano proces egzekwowania grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez funkcjonariuszy Straży Miejskiej m. st. Warszawy. Wprowadzono i stosowano procedury w zakresie prawidłowego ewidencjonowania należności z tytułu mandatów karnych i upomnień, a także ich egzekwowania, minimalizując ryzyko bezczynności organu, a w konsekwencji przedawnienia należności. Przyjęte regulaminy określały zasady współpracy komórek wierzycielskiej i egzekucyjnej.

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że postępowania egzekucyjne były umarzane w uzasadnionych przypadkach. Cyklicznie analizowano należności pod kątem przedawnień, informując o ich wystąpieniu organy egzekucyjne. Odpisy przedawnionych należności były dokonywane kwartalnie, mimo braku uproszczeń w przyjętych w Urzędzie zasadach rachunkowości, co jednak nie miało negatywnego wpływu na rzetelność sprawozdawczości.

Dzięki realizowanym działaniom osiągnięto wysoki wskaźnik objęcia egzekucją niezapłaconych należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, pomimo że czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych, polegające na wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, podejmowano z opóźnieniem. W przypadku bezskuteczności procesu egzekucyjnego, nie korzystano z możliwości zamiany grzywny na prace społecznie użyteczne. Urząd nie prowadził też działań informacyjnych mogących doprowadzić do wzrostu liczby płaconych grzywien.

Prezydent sprawował systemowy nadzór nad procesem obsługi mandatów, a napływające do Urzędu skargi na funkcjonowanie Straży Miejskiej rozpatrywano w sposób zgodny z obowiązującymi regulacjami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W ramach struktury organizacyjnej Urzędu funkcjonuje Biuro Księgowości i Kontrasygnaty (dalej: BKiK), do którego zadań należy m.in. ewidencja wpływów z mandatów i wystawianie tytułów wykonawczych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych przez Straż Miejską m. st. Warszawy⁴, obsługa finansowo–księgowa Urzędu, a także prowadzenie księgowości budżetu m. st. Warszawy. Do wchodzącego w skład BKiK Wydziału Ewidencji i Windykacji Mandatów (dalej: Wydział) należy⁵ m.in.: ewidencjonowanie wpływów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych przez Straż Miejską m. st. Warszawy (dalej: Straż Miejska) i kosztów upomnienia; wystawianie upomnień oraz tytułów wykonawczych za niezapłacone i w terminie mandaty karne wystawione przez Straż Miejską, a także dalsze przekazywanie tytułów do Centrum Obsługi

² Najwyższa Izba Kontroli formuluje 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 §16 pkt. 18 Regulaminu organizacyjnego miasta stołecznego Warszawy (dalej: Regulamin organizacyjny),

⁵ §12 Wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Biura Księgowości i Kontrasygnaty Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, dalej: Regulamin BKiK, wprowadzonego Zarządzeniem nr 1677/2021 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 7 października 2021 r. w sprawie nadania.

Podatnika (dalej: COP) lub do urzędów skarbowych; dekretacja wpływów na rachunku bankowym oraz rozliczanie wpłat z należnościami z tytułów mandatów i kosztów upomnienia; dokonywanie w bazie „Windykacja” odpisu należności przedawnionych z tytułu mandatów karnych wystawionych przez Straż Miejską; wysyłanie do organów egzekucyjnych zawiadomień o zmianie wysokości należności objętej tytułem wykonawczym w związku z jej spłatą lub częściową spłatą, a także o przedawnieniu należności.

Ponadto w Urzędzie, w tym w urzędach dzielnic m. st. Warszawy, obowiązuje Regulamin windykacji należności m. st. Warszawy w Urzędzie M. St. Warszawy, w którym *Dział V* poświęcono windykacji należności z tytułu mandatów karnych nałożonych przez Straż Miejską⁶.

W Wydziale, w kolejnych latach objętych kontrolą (2019–2022), zatrudnionych było odpowiednio: 16, 13, 14 i 13 osób. Jak wynika z zakresów obowiązków i uprawnień, dostęp do bazy „Windykacja” w poszczególnych latach posiadało: 14, 12, 14 i 13 pracowników. Pracownicy Wydziału realizowali także obowiązki i zadania związane z ewidencjonowaniem grzywien i przetwarzaniem danych z nimi związanych, również poprzez generowanie, wysyłanie i przetwarzanie upomnień. W zakresach obowiązków określono podległość, a także zastępowalność pracowników, w przypadku ich nieobecności.

(akta kontroli str. 6-9, 161-162, 957-993, 1199-1608)

W porozumieniach zawartych pomiędzy Strażą Miejską a Urzędem z 27 października 2004 r. i 17 października 2007 r., uregulowane zostały zasady współpracy w zakresie współużytkowania aplikacji „Strażnik” i „Windykacja” oraz bazy danych „Mandaty”, a także współudziału w realizacji umowy z producentem systemu i dostawcą aplikacji.

Do bazy „Windykacja” wprowadzane są dane znajdujące się na mandacie karnym, w tym osobowe i adresowe ukaranego, informacje: o wpłatach, wypłatach i korektach należności, ewentualnych ratałnych spłat, korespondencji ze zobowiązanym, a także dane księgowe o przypisach kwot. Na podstawie porozumień oraz stosownie do postanowień § 69 regulaminu windykacji, Straż Miejska prowadzi w aplikacji „Strażnik” ewidencję mandatów poprzez zarejestrowanie znajdujących się na nim danych. Następnie, zgodnie z § 70 tego regulaminu, wprowadzone dane przekazywane są do bazy „Windykacja”. Na ich podstawie Wydział dokonuje kontroli terminowej zapłaty należności z tytułu mandatów, wg stanu na koniec miesiąca, po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, nadpłat, zwrotów, przypisów i odpisów, dotyczących danego miesiąca. Zgodnie z regulaminem windykacji, należności z tytułu mandatów stają się zaległościami następnego dnia po upływie 7 dni od dnia przyjęcia mandatu, a gdy ostatni dzień przypada na sobotę lub dzień wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następną dzień przypadający po dniu (dniach) wolnym od pracy (§ 71). Wydział niezwłocznie po upływie terminu zapłaty mandatu, zobowiązany jest przesłać pisemne upomnienie zobowiązanemu, który nie dotrzymał powyższego terminu płatności, w szczególności, gdy łączna wysokość należności z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia (§ 74). Oryginał upomnienia przekazuje się zobowiązanemu, zaś kopia ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru, pozostaje w dokumentacji Wydziału. W sytuacji nieuregulowania należności w wyznaczonym terminie, po otrzymaniu dowodu doręczenia upomnienia, Wydział niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy i w wersji elektronicznej przekazuje go do właściwego naczelnika urzędu

⁶ Wprowadzony Zarządzeniem nr 1618/2017 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 3 października 2017 r., dalej: „regulamin windykacji”.

skarbowego (dla ukaranych mających miejsce zamieszkania poza terenem Warszawy), a w wersji papierowej do COP (w odniesieniu do mieszkańców Warszawy) w celu egzekucji (§ 79 i § 80).

(akta kontroli str.85-94, 208-235, 1593-1608)

Zgodnie z art. 26 § 1c ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷, wnioski egzekucyjne i tytuły wykonawcze przekazuje się do organu egzekucyjnego: drogą elektroniczną – przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo z użyciem środków komunikacji elektronicznej; przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, przez swoich pracowników oraz inne upoważnione osoby lub organy – jeśli z przyczyn technicznych nie jest możliwa droga elektroniczna.

Dyrektor Biura Księgowości i Kontrasygnaty wyjaśniła, że Urząd przekazywał tytuły wykonawcze drogą elektroniczną.

Przed zakończeniem czynności kontrolnych dostosowano zapisy regulaminu windykacji do przepisów prawa powszechnie obowiązującego w tym zakresie⁸.

(akta kontroli str.1612-1616)

Zgodnie z § 82 regulaminu windykacji, przed wysłaniem tytułu wykonawczego pracownik Wydziału sprawdza, czy zaległość wpłynęła na rachunek Urzędu, a w przypadku dokonania przez ukaranego wpłaty częściowej lub całkowitej należności z tytułu mandatu po wystawieniu tytułu, tego wydziału niezwłocznie wysyła do właściwego organu egzekucyjnego zawiadomienie o zmianie wysokości należności. W przypadku zwrotu tytułu wykonawczego przez organ egzekucyjny z powodu błędnych danych dot. ukaranego, Wydział weryfikuje je w aplikacji „Źródło” i wystawia kolejny tytuł wykonawczy (§ 85). Stosownie do § 86 regulaminu windykacji, w przypadku przedawnienia należności z tytułu mandatu, objętej tytułem wykonawczym, Wydział niezwłocznie, wg stanu na koniec miesiąca, wysyła do organu egzekucyjnego zawiadomienie w sprawie przedawnienia należności pieniężnej objętej tym tytułem. W celu odpisania w księgach rachunkowych prowadzonych przez BKiK należności przedawnionych z tytułu niezapłaconych mandatów, Wydział sporządza i przekazuje kwartalnie do akceptacji Prezydenta m.st. Warszawy stosowny wniosek (w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po upływie kwartału). Zaakceptowany przez Prezydenta wniosek przekazywany jest do Wydziału Dochodów BKiK w celu odpisania należności w księgach rachunkowych.

(akta kontroli str. 6-9, 1593-1608)

Współpraca Wydziału (komórki wierzycielskiej) z COP (komórką egzekucyjną) polega na przekazywaniu do egzekucji tytułów wykonawczych, a także przekazywaniu zawiadomienia o zmianie wysokości należności wskutek częściowej lub całościowej spłaty należności przez ukaranego lub jej przedawnienia. Wyegzekwowane należności z tytułów mandatów karnych nałożonych przez Straż Miejską, COP przekazuje do Wydziału, gdzie są księgowane na rachunku dedykowanym mandatom. Zasady opisanej współpracy określono w regulaminie organizacyjnym Urzędu, regulaminie windykacji, wewnętrznym regulaminie organizacyjnym COP, a także regulaminie BKiK⁹.

⁷ Dz. U z 2022 r. poz. 479, dalej: „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym”.

⁸ Zarządzenie nr 531/2022 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 31 marca 2022 r.

⁹ Załącznik do zarządzenia nr 312/2007 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu miasta stołecznego Warszawy ze zm. (dalej: regulamin organizacyjny), załącznik do zarządzenia nr 1618/2017 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 3 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu windykacji należności m. st. Warszawy w Urzędzie m. st. Warszawy, w tym urzędach dzielnic m. st. Warszawy (dalej: regulamin windykacji), zarządzenie Prezydenta m. st. Warszawy nr 989/2019 z dnia 7 czerwca 2019 r. w sprawie nadania wewnętrznego Regulaminu organizacyjnego Centrum Obsługi Podatnika Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, ze zm. (dalej: regulamin COP),

Wydziałowi, jako komórce wierzycielskiej, nie przypisano zadań związanych z poszukiwaniem majątku dłużnika.

(akta kontroli str.1199-1608)

1.2 COP, zgodnie z regulaminem organizacyjnym i regulaminem COP, realizuje zadania Prezydenta m.st. Warszawy jako organu egzekucyjnego, prowadząc egzekucję administracyjną należności pieniężnych w stosunku do wszystkich należności publicznoprawnych, dla których jest on właściwy w zakresie ich określania i pobierania. Prowadzenie egzekucji administracyjnych należy do zadań sześciu Wydziałów Egzekucji Administracyjnej Należności Pieniężnych. Organizacja pracy COP oparta jest o „stanowiska uniwersalne”, co oznacza, że pracownicy tych wydziałów egzekwują należności pieniężne nieuregulowane przez zobowiązanych zamieszkałych na terenie Warszawy, w tym m. in. należności z tytułu mandatów karnych nałożonych przez Straż Miejską. W latach 2019–2022 egzekucją administracyjną należności pieniężnych bezpośrednio zajmowało się 72, 66, 62 i 60 pracowników.

Prowadzenie ewidencji tytułów wykonawczych przekazanych do egzekucji administracyjnej przez wierzycieli, a także sprawdzanie poprawności otrzymanych tytułów wykonawczych oraz badanie dopuszczalności egzekucji administracyjnej, należy do zadań VII Wydziału Egzekucji Administracyjnej Należności Pieniężnych. Pracownicy tego wydziału, nadając na tytułach wykonawczych klauzulę o skierowaniu ich do egzekucji administracyjnej, dokonują badania dopuszczalności egzekucji. Ewidencja tytułów prowadzona jest w Jednolitym Systemie Podatkowym (JSP), w którym rejestrowane są środki egzekucyjne oraz czynności wykonywane w toku prowadzonych postępowań.

W celu usprawnienia procesu przekazywania tytułów wykonawczych opracowano schemat przekazywania danych pomiędzy Wydziałem a COP, polegający na umieszczeniu przez pracownika Wydziału na dysku sieciowym elektronicznych tytułów wykonawczych w formacie XML, które następnie pracownik COP importuje do JSP. Po walidacji i rejestracji tytułów, są one dekretowane na pracownika COP (egzekutora) w celu realizacji. W przypadku negatywnej walidacji tytułu, pracownik COP informuje o tym Wydział.

(akta kontroli str.14-18, 586-591, 867-869,1791-1809)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

W Urzędzie wprowadzono wewnętrzne procedury obsługi grzywien nakładanych w formie mandatu karnego przez Straż Miejską, a także ich egzekwowanie. Procedury te określają zasady i terminy minimalizujące ryzyko bezczynności i przedawnienia należności. Określono także zasady współpracy między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Przyjęty w Urzędzie regulamin windykacji dostosowano, w trakcie kontroli NIK, do obowiązujących przepisów oraz wypracowanej praktyki. 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 programie „Strażnik” zaewidencjonowano¹⁰ w 2019 r. ogółem 160 624 nałożonych mandatów karnych¹¹, na łączną kwotę 16 770,8 tys. zł (zarejestrowane

¹⁰ Dane bez anulowanych mandatów.

¹¹ Od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

do 16 stycznia 2020 r.), w 2020 r. 94 330 mandatów¹², na 10 017,3 tys. zł (do 17 stycznia 2021 r.), a w 2021 r. 109 635 mandatów¹³ na 12 044,7 tys. zł (do 12 stycznia 2022 r).

W programie „Windykacja” w 2019 r. zaewidencjonowano¹⁴ łącznie 160 659 mandatów, na kwotę 16 773 017 zł (w tym 152 044 mandatów kredytowanych i 8 615 mandatów gotówkowych, odpowiednio na kwoty 15 927 342 zł oraz 845 675 zł), w 2020 r. – 94 373 mandaty na kwotę 10 021 791 zł (w tym 89 029 kredytowanych i 5 344 gotówkowych, odpowiednio na kwoty 9 470 790 zł i 551 001 zł), a w 2021 r. – 109 656 mandatów na kwotę 12 046 575 zł (101 626 kredytowanych i 8 030 gotówkowych, odpowiednio na kwoty 11 225 630 zł i 820 945 zł).

Kwota niezapłaconych mandatów kredytowanych wystawionych w 2019 r. wyniosła 2 016,7 tys. zł (12%), z czego egzekucją objęto 1 992,5 tys. zł (98,8%). Kwota niezapłaconych mandatów wystawionych w 2020 r. wyniosła 1 303,2 tys. zł (13%), z czego egzekucją objęto 1 280,5 tys. zł (98,3%). Kwota niezapłaconych mandatów wystawionych w 2021 r. wyniosła 2 276,9 tys. zł (19%), z czego egzekucją objęto 565,6 tys. zł (24,8%)¹⁵.

Średnia wartość mandatu w kolejnych latach 2019, 2020 i 2021 rosła i wyniosła odpowiednio: 105 zł, 106 zł i 111 zł.

(akta kontroli str.6-18, 1620-1626,1640-1643)

2.2 Do ewidencjonowania należności wykorzystywano bazę „Windykacja”, do której przekazywano dane z bazy „Strażnik”, uzupełnianej informacjami o wystawionych mandatach przez Strażników Miejskich.

Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie zasadami rachunkowości¹⁶, księgi rachunkowe prowadzone są m.in. w BKiK, COP, a także w wydziałach dzielnic właściwych w sprawach budżetowo – księgowych. Operacje gospodarcze dotyczące dochodów i wydatków budżetowych m. st. Warszawy ujmowane są w księgach rachunkowych na osobnych kontach księgowych w zakresie faktycznych (kasowo zrealizowanych) wpływów i wydatków dokonanych na rachunkach bankowych oraz w kasie.

Ewidencja obrotów na wydzielonych rachunkach bankowych, m.in. w zakresie podatków, egzekucji podatków oraz windykacji, a także mandatów nakładanych przez Straż Miejską, prowadzona jest na koncie 139, które służy do ewidencji operacji dotyczących środków pieniężnych wydzielonych na innych rachunkach bankowych niż rachunki bieżące, w tym na rachunkach pomocniczych i rachunkach specjalnego przeznaczenia. Na koncie 139 dokonuje się księgowania na podstawie dowodów bankowych. Na stronie Wn konta 139 ujmuje się wpływy środków pieniężnych na wydzielone rachunki bankowe, a na stronie Ma – wypłaty środków pieniężnych z wydzielonych rachunków bankowych. Dopuszczono jednocześnie możliwość stosowania uproszczeń w ewidencji księgowej mandatów wystawianych

¹² Od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

¹³ Od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

¹⁴ Dane na dzień 24.01.2022 r. Rozbieżności w zakresie liczby i kwoty nałożonych mandatów wynikają z tego, iż dane z programu „Windykacja” obejmowały wszystkie nałożone przez Straż Miejską mandaty, bez uwzględniania zmian statusów powstałych po sporządzeniu sprawozdań przez Straż Miejską. W 2019 r. z programu „Windykacja” wykazano więcej o 35 mandatów na kwotę 2 150 zł oraz 13 mandatów uchylonych na kwotę 1 550 zł; w 2020 r. wykazano o 43 mandatów więcej na kwotę 4 500 zł oraz 6 mandatów uchylonych na kwotę 700 zł; w 2021 r. wykazano o 21 mandatów więcej, na kwotę 1 900 zł oraz 7 mandatów uchylonych, na kwotę 600 zł. Na dzień 24 stycznia wykazane mandaty były uchylone, natomiast na dzień sporządzania sprawozdań przez Straż Miejską były wymagalne.

¹⁵ Wg stanu na dzień 24.01.2022 r. wysokość zaległości nieobjętych egzekucją wyniosła: w 2019 r. – 24 180,21 zł, w 2020 r. – 22 759,68 zł, 2021 r. – 1 711 368,49 zł. W latach 2019 i 2020 na wszystkie należności na które istniała możliwość formalna i prawna wystawiono upomnienia. Na wszystkie mandaty wystawione w 2021 r., niezapłacone do 30.11.2021 r., wystawiono upomnienia.

¹⁶ Zarządzenie nr 3222/2012 Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 13 sierpnia 2012 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości w Urzędzie m. st. Warszawy,

przez Straż Miejską, polegających na syntetycznym księgowaniu, za okresy miesięczne, operacji księgowych w zakresie zbiorczych przypisów należności z tytułu nałożonych mandatów za dany miesiąc oraz zbiorczych przeksięgowowań pomiędzy kontami analitycznymi, dokonanych w ewidencji analitycznej mandatów „Windykacja”.

(akta kontroli str.994-1198)

Analizie poddano ewidencjonowane należności z tytułu dochodów budżetowych pochodzących z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego i kosztów upomnień w wybranych miesiącach okresu objętego kontrolą. W lutym 2019 r. przypis należności wyniósł 1 407 220 zł, przypis upomnień 41 586 zł¹⁷, maju 2020 r. przypisy te wyniosły odpowiednio: 184 722,09 zł i 1496,4 zł¹⁸, w październiku 2021 r. odpowiednio 961 194,4 zł i 15 845,6 zł¹⁹, a w grudniu 2021 r. 909 825,17 zł i 27 846,4 zł²⁰.

Stwierdzono, że należności z tytułu mandatów ewidencjonowano 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”, a w przypadku upomnień, w dziale 750 „Administracja publiczna”, rozdziale 75023 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)”, § 064 „Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i 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 rachunkowości²¹, a także polityką rachunkowości Urzędu.

(akta kontroli str. 26-47, 236-301, 867-869, 994-1198)

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

- 11 095 566,88 zł i 10 667 140,14 zł (na 31 grudnia 2019 r.),
- 6 456 458,63 zł i 7 379 253,86 zł (na 31 grudnia 2020 r.),
- 8 630 311,46 zł i 5 778 503,76 zł (na 31 grudnia 2021 r.).

(akta kontroli str. 6-9,1620-1626)

2.3 Zgodnie z § 70 regulaminu windykacji, na podstawie danych przekazanych z bazy „Strażnik” do bazy „Windykacja”, Wydział dokonuje kontroli terminowej zapłaty należności z tytułu mandatów, wg stanu na koniec miesiąca, po zaksięgowaniu wszystkich wpłat, nadpłat, zwrotów, przypisów i odpisów dotyczących danego miesiąca. W przypadku niedotrzymania przez ukaranego terminu płatności mandatu, Wydział przesyła zobowiązanemu pisemne upomnienie, które wystawiane jest na wszystkie niezapłacone (częściowo zapłacone) mandaty karne kredytowane. W przypadku braku wpłaty zaległości w terminie określonym w upomnieniu, po otrzymaniu dowodu doręczenia upomnienia, Wydział wystawia tytuł wykonawczy.

Urząd nie podejmował działań informacyjnych wobec zobowiązanego zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku zapłaty należności. Dyrektor BKiK wyjaśniła, że prowadzenie działań informacyjnych wymaga posiadania takich danych, jak nr telefonu lub adres e-mail, a Wydział nimi nie dysponuje.

¹⁷ 1 333 440 zł – przypis z mandatów karnych kredytowanych (MKK), 73 780,00 zł – przypis z mandatów karnych gołówkowych (MKG); 1 216 137,29 zł – wpłaty za MKK; 73 780,00 zł – wpłata Straży Miejskiej za MKG;

¹⁸ 176 822,09 zł – przypis z MKK; 7 900 zł – przypis z MKG; 203 920,42 zł – wpłaty MKK; 7 900 zł – wpłata za MKG;

¹⁹ 885 984,4 zł – przypis z MKK; 75 210 zł – przypis z MKG; 976 205,65 zł – wpłaty za MKK; 75 210 zł – wpłata za MKG,

²⁰ 837 345,17 zł – przypis z MKK; 72 480 zł – przypis z MKG; 822 023,94 zł – wpłaty za MKK; 72 480 zł – wpłaty za MKG;

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

W Urzędzie korzystano z możliwości wystawienia upomnienia na kilka należności pieniężnych w sytuacji, gdy były one należne od tego samego zobowiązanego. Zgodnie z § 74 regulaminu windykacji, upomnienie powinno zostać wysłane niezwłocznie.

(akta kontroli str.186-197, 586-591, 1593-1608)

Na podstawie analizy 50 celowo²² wybranych do badania, niezapłaconych mandatów karnych nałożonych przez Straż Miejską (wg kryterium najwyższej kwoty), wynika, że średni czas wystawienia upomnienia wyniósł 95 dni po upływie terminu zapłaty mandatu, przy czym w 2019 r. i 2021 r. było to średnio 75 dni, a w 2020 r. – 143 dni. W badanej próbie najkrótszy czas wystawienia upomnienia wyniósł 38 dni, a najdłuższy (dla dwóch mandatów) 182 dni. Jednocześnie dla 16 z 50 badanych spraw (32%), czas wystawienia upomnienia po upływie terminu zapłaty mandatu był równy (1 mandat) 90 dniom lub dłuższy.

Dla tej samej próby²³ średni czas wystawienia tytułu wykonawczego (licząc od daty wpływu do Urzędu potwierdzenia prawidłowo doręzonego upomnienia²⁴) wyniósł 131 dni (w 2019 r. – 137 dni, w 2020 r. – 153 dni, w 2021 r. – 100 dni). W badanej próbie najkrótszy okres wystawienia tytułu wykonawczego wyniósł 23, a najdłuższy 205 dni. Jednocześnie dla 39 z 48 badanych spraw (81%), czas wystawienia tytułu wykonawczego od daty wpłynięcia do Urzędu potwierdzenia prawidłowo doręzonego upomnienia przekroczył 125 dni.

W 7 badanych sprawach tytuły wykonawcze wystawiono podczas trwania kontroli (17.02.2022 r.), w terminie 156 (4 tytuły) i 164 dni (3 tytuły) od daty wpłynięcia do Urzędu potwierdzenia odebrania upomnienia przez dłużnika.

Jednocześnie, dla badanej próby²⁵, średni czas wystawienia tytułu wykonawczego od daty odebrania upomnienia²⁶ dla okresu objętego kontrolą wyniósł 140 dni (w 2019 r. – 149 dni, w 2020 r. – 161 dni, w 2021 r. – 107 dni). Najkrótszy okres wystawienia tytułu wykonawczego wyniósł 30 dni, a najdłuższy 216 dni. Dla 39 z 48 tytułów (81%), czas wystawienia tytułu wykonawczego od daty odebrania upomnienia przekroczył 132 dni.

Każdorazowo upomnienia i tytuły wykonawcze podpisywały osoby posiadające stosowne upoważnienia Prezydenta.

(akta kontroli str. 26-47, 95-160, 208-235, 378-523, 592-691, 1646-1790)

W odniesieniu do ww. próby (50 upomnień i 48 tytułów wykonawczych), z opóźnieniem wystawiono wszystkie 50 upomnień (100%) i 40 tytułów wykonawczych (83%), o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. We wszystkich badanych sprawach, kwota należności głównej i kosztów upomnienia przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

(akta kontroli str. 378-523, 1646-1790)

W 9 przypadkach tytuły wykonawcze przekazano do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Funkcjonująca w Urzędzie aplikacja „Windykacja” umożliwia sporządzenie *Zestawienia dłużników/zaległości nieobjętych upomnieniami oraz Zestawienia dłużników/zaległości nieobjętych tytułami wykonawczymi*.

²² Tj. 20 grzywnien nałożonych w styczniu 2019 r., 15 z 2020 r. i 15 nałożonych od marca 2021 r. na łączną kwotę 30 400 zł.

²³ Dla 48 spraw. Dla mandatu nr DC 959269 zarejestrowano zwrotne potwierdzenie odbioru 7.03.2022 r.; dla mandatu DD 7193503 nie wystawiono tytułu z powodu upadłości zobowiązanego.

²⁴ Dla 7 spraw Urząd nie był w stanie ustalić daty wpłynięcia potwierdzenia doręczenia upomnienia, posłużono się zatem datami zarejestrowania zwrotnych potwierdzeń przez pracownika Wydziału.

²⁵ Dla 48 spraw. Dla mandatu DC 959269 i DD 7193503 nie wystawiono tytułów wykonawczych.

²⁶ W sytuacji niepodjęcia awizowanej przesyłki przez odbiorcę, zastosowano art. 44 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: kpa).

Na dzień 24 stycznia 2022 r. nie wystawiono 2497 upomnień na łączną kwotę 322 850 zł zaległości, z czego 531 z powodu nieuprawomocnienia się mandatu (67 650 zł), 342 z powodu uprawomocnienia się mandatu w styczniu 2022 r. (41 200 zł), 1583 z powodu uprawomocnienia się mandatu w grudniu 2021 r. (207 800zł), 7 z powodu toczącego się postępowania upadłościowego (1450 zł), 7 z powodu zagranicznego adresu zobowiązanego (1800 zł), 27 z powodu zgonu zobowiązanego (2950 zł). Wśród wymienionych spraw, 472 mandaty na łączną kwotę 59 600 zł, zapłacono przed wystawieniem upomnienia.

W trakcie trwania kontroli, 11 lutego 2022 r. wystawiono 1512 upomnień (na łączną kwotę 197 750 zł), a 10 marca 2022 r. – 322 upomnienia (na kwotę 39 800 zł).

Wg stanu na dzień 22 marca 2022 r. nie wystawiono upomnień dla 150 mandatów, na łączną kwotę 19 500 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor BKiK, po uprawomocnieniu się mandatów, na każdy z nich zostanie wystawione upomnienie.

(akta kontroli str. 586-691)

Na dzień 24 stycznia 2022 r. liczba spraw, dla których nie wystawiono tytułów wykonawczych, wyniosła 13 204. Tytułów wykonawczych nie wystawiono na kwotę 1 758 308,38 zł, z czego:

- w 2019 r. dotyczyło to 337 spraw, na kwotę 24 180,21 zł;
- w 2020 r. – 233 sprawy, na kwotę 22 759,68 zł;
- w 2021 r. – 12 634 sprawy, na kwotę 1 711 368,49 zł.

(akta kontroli str. 6-9, 23-25, 186-197, 304)

Dyrektor BKiK wyjaśniła, że z ww. spraw, dla 12 763 z nich (127 z 2019 r., 70 z 2020 r., 12 566 z 2021 r.) zostaną wystawione tytuły wykonawcze. Przyczynami niewystawienia tytułów wykonawczych (dla spraw dla których nie odstąpiono od wystawienia tytułów) były m.in. uprawomocnienie się mandatów po 1 grudnia 2021 r., niedoręczenie upomnienia, trwające postępowania upadłościowe, niepełnoletniość osoby ukaranej, wystawianie upomnień w styczniu 2022 r., a także złożenie reklamacji do Poczty Polskiej w związku z brakiem zwrotnej informacji dot. doręczenia upomnienia, a dla spraw z 2021 roku również prace dostosowujące program do nowej wersji oprogramowania Windykacja, zmiana elektronicznego wzoru tytułu wykonawczego, zmiana sposobu wysyłania tytułów wykonawczych.

W pozostałych przypadkach (2019 r. – 210 tytułów, 2020 r. – 163 tytuły, 2021 r. – 68 tytułów) nie wystawiano tytułów wykonawczych ze względu na niewielką kwotę do wyegzekwowania, zgon lub zagraniczny adres ukaranego.

Na dzień 23 marca 2022 r. wciąż nie wystawiono 117 tytułów wykonawczych na zaległości powstałe w 2019 r. Dyrektor BKiK wyjaśniła, że w związku z brakiem możliwości doręczenia upomnienia podejmowano kroki w postaci: sprawdzania adresu pod kątem jego poprawności w bazie „Źródło”, wysyłania do urzędów skarbowych pism o wskazanie poprawnego adresu, w przypadku dwóch mandatów skierowanie dodatkowo pisma do Straży Miejskiej w celu wskazania poprawnego adresu, składanie reklamacji do Poczty Polskiej w sprawie braku zwrotnego potwierdzenia odbioru upomnienia, wysyłanie na niektóre mandaty powtórnych upomnień w przypadku potwierdzenia prawidłowości wskazanego adresu na mandacie.

Według stanu na dzień 23 marca 2022 r., z powodu braku możliwości skutecznego doręczenia upomnienia, przedawnieniu uległo 6 mandatów wystawionych w 2019 r., na łączną kwotę 500 zł. Z tych samych przyczyn w 2022 r., na koniec poszczególnych okresów sprawozdawczych, przedawnieniu ulegnie: na 31.03 – 1 mandat (100 zł); na 30.04 – 17 mandatów (1150 zł); na 31.05 – 17 mandatów

(1700 zł); na 30.06 – 12 mandatów (1650 zł); na 31.07 – 9 mandatów (550 zł); na 31.08 – 16 mandatów (2050 zł); na 30.09 – 11 mandatów (900 zł); na 31.10 – 0 mandatów; na 30.11 – 7 mandatów (1250 zł); na 31.12 – 8 mandatów (700 zł).

Ze względu na niewielką kwotę zobowiązania, nie wystawiono tytułów wykonawczych: w 2019 r. dla 101 mandatów na łączną kwotę 61,14 zł (średnia 0,61 zł na mandat), w 2020 r. dla 47 mandatów na kwotę 59,68 zł (średnia 1,27 zł), a w 2021 r. dla 20 mandatów na kwotę 14,18 zł (średnia 0,71 zł). Najwyższa kwota zobowiązania wobec której odstąpiono od wystawiania tytułu wykonawczego wyniosła 9,87 zł.

(akta kontroli str. 23-25,48-84,186-197,586-591)

Przyjęte w Urzędzie zasady, w tym regulamin windykacji, nie pozwalają na odstąpienie od wystawienia tytułu wykonawczego ze względu na niewielką kwotę do wyegzekwowania. Niewystawienie tytułów wykonawczych dla powyższych należności było natomiast zasadne z ekonomicznego punktu widzenia. Jednak możliwość niewystawiania tytułów wykonawczych ze względu na niewielką kwotę zobowiązania powinna znaleźć umocowanie w wewnętrznych regulacjach, zwłaszcza w Regulaminie windykacji.

(akta kontroli str. 1593-1608)

2.4 Zgodnie z § 88 regulaminu windykacji, Wydział Dochodów BKiK kwartalnie²⁷ dokonywał odpisów przedawnionych należności z tytułu niezapłaconych mandatów karnych kredytowanych w księgach rachunkowych, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po danym kwartale, na podstawie zaakceptowanych przez Prezydenta wniosków, o czym szerzej w sekcji *stwierdzone nieprawidłowości*.

Dokonywanie kwartalnych odpisów przedawnionych należności, z powodu braku stosownych zapisów w przyjętych w Urzędzie zasadach rachunkowości, było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W związku z wprowadzeniem w Urzędzie stosownych regulacji przed zakończeniem czynności kontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str.23-47,186-197,236-301,563-566,994-1198)

Łącznie kwoty odpisanych z tego tytułu zaległości w okresie objętym kontrolą wyniosły 11 053 692,41 zł, w tym: 2019 r. – 5 398 736,25 zł, 2020 r. – 3 592 168,63 zł, a w 2021 r. – 2 062 787,53 zł.

W dniu 31 marca 2019 r. wyksięgowano należność za 2015 r. na kwotę 100 zł²⁸, a w dniu 31 marca 2021 r. za okres 16.11.2017 r. – 31.12.2017 r. na łączną kwotę 171 067,10 zł, z powodu zawieszenia biegu terminu przedawnienia wykonania kary w sprawach o wykroczenia od 31 marca 2020 r. do 16 maja 2020 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektor BKiK, w okresie rozliczeniowym przedawnienia należności w wysokości 100 zł do nałożonego w 2015 r. mandatu była przypisana wpłata w wysokości 100 zł, jednak po sporządzeniu w dniu 7.03.2019 r. notatki służbowej, została ona przeksięgowana na poczet innej należności. W wyniku przywołanego przeksięgowania dokonano aktualizacji w księgach rachunkowych w następnym okresie sprawozdawczym, tj. 31.03.2019 r.

(akta kontroli str.23-84,236-301,1620-1626)

2.5 Zarówno BKiK, jak i COP, w przypadku bezskutecznej egzekucji nie występowały do sądu o zmianę grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego na pracę społecznie użyteczną. Zdaniem Dyrektor BKiK, Biuro nie posiada

²⁷ W okresie objętym kontrolą odpisów dokonywano: w 2019 r. – 31.03, 30.06, 30.09, 31.12; w 2020 r. – 30.03, 30.06, 30.09, 31.12; w 2021 r. – 31.03, 30.06, 30.09, 31.12.

²⁸ Mandat nr AA1676648

kompetencji w zakresie występowania z wnioskiem o zamianę grzywny na prace społecznie użyteczną. Dyrektor wyjaśniła, że Biuro nie przekazywało do Straży Miejskiej informacji o dłużnikach w stosunku do których egzekucja okazała się bezskuteczna.

(akta kontroli str. 48-84,236-301,168-172,586-591)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Spośród 50 objętych szczegółowym badaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż Miejską na łączną kwotę 30,4 tys. zł, w przypadku wszystkich 50 mandatów (100%) Wydział nie wystawił upomnienia niezwłocznie, lecz w okresie od 38 do 182 dni od upływu terminu zapłaty za mandat. Wysokość wszystkich badanych należności przekraczała dziesięciokrotność kosztów upomnienia. Wobec żadnej należności nie podejmowano działań informacyjnych.

Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych²⁹, 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 informacyjne³⁰.

Zgodnie z § 74 regulaminu windykacji, Wydział niezwłocznie po upływie terminu zapłaty mandatu przesyła pisemne upomnienie zobowiązanemu, który nie dotrzymał powyższego terminu płatności, w szczególności gdy łączna wysokość należności z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia

Dyrektor BKiK wyjaśniła, iż użyte w regulaminie określenie „niezwłocznie”, oznacza konieczność podjęcia czynności zmierzających do wystawienia upomnień bez zbędnej zwłoki, po spełnieniu takich warunków, jak rozliczenie mandatu nałożonego przez Straż Miejską, a także zaksięgowanie wpłat własnych dokonywanych przez ukaranych. W zakresie badanej próby mandatów, na terminy wysyłania upomnień miały wpływ zmiany ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z dnia 1.08.2019 r. oraz z 20.08.2020 r., wejście w życie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Spowodowało to zawieszenie postępowania administracyjnego i egzekucyjnego przez okres 46 dni, tj. od 31.03.2020 r. do 15.05.2020 r., wstrzymanie wysyłanej korespondencji za zwrotnym potwierdzeniem odbioru (zgodnie z wnioskiem Kolegium Prezydenta). Na zaistniałą sytuację miały także wpływ sprawy techniczne związane z dostosowaniem wymaganych zmian w formularzu upomnienia; wdrożenie nowej wersji oprogramowania Windykacja.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że średni czas wystawiania upomnień dla mandatów objętych badaniem z 2020 r. wyniósł 143 dni, natomiast w 2019 i 2021 r., kiedy nie zawieszano postępowań administracyjnych i egzekucyjnych, wynosił powyżej siedemdziesięciu dni (75 i 72 dni). Podkreślić należy, że wykazane opóźnienie dotyczy 100% badanych mandatów, na co nie mogły mieć wpływu okresowe trudności w postaci zawieszenia postępowań na

²⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483. Obowiązywało w okresie 1 stycznia 2019 r. do 29 lipca 2020 r.

³⁰ Zgodnie z § 3 pkt 1a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, a następnie zgodnie z § 3 pkt 1a rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.

okres 46 dni czy sprawy techniczne polegające na dostosowaniu zmian w formularzu upomnienia czy aktualizacja oprogramowania.

(akta kontroli str. 6-9,26-47, 95-160, 186-197, 208-235, 378-523, 586-691,1646-1790)

2. Spośród 48 objętych szczegółowym badaniem grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez Straż Miejską na łączną kwotę 29 200 zł, w przypadku 40 mandatów (83%), na łączną kwotę 25 200 zł, Wydział nie wystawił tytułów wykonawczych niezwłocznie, a w terminie od 62 do 205 dni od dnia wpływu do Urzędu potwierdzenia prawidłowo doręzonego upomnienia³¹. Dla tych samych grzywien wystawiano tytuły wykonawcze w terminie od 70 do 216 dni od dnia odebrania upomnienia przez ukaranego³². Wysokość wszystkich należności poddanych badaniu przekroczyła dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

Zgodnie z art. 6 §1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³³, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Zgodnie z § 79 Regulaminu Windykacji, w przypadku braku wpłaty zaległości w terminie określonym w upomnieniu, po otrzymaniu doręczenia upomnienia, Wydział niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy.

Dyrektor BKiK wyjaśniła, iż użyte w regulaminie określenie niezwłocznie, oznacza konieczność podjęcia czynności zmierzających do wystawienia tytułów wykonawczych bez zbędnej zwłoki, po spełnieniu takich warunków jak rozliczenie mandatu nałożonego przez Straż Miejską, zaksięgowanie wpłat własnych dokonywanych przez ukaranych, prawidłowo doręczone upomnieniu ukaranemu, rejestrowanie w programie „Windykacja” daty doręczenia upomnienia, uzupełnienie w bazie „Windykacji” brakujących urzędów skarbowych, a także sprawdzenie aktualności wzoru elektronicznego tytułu wykonawczego. Wyjaśniła również, że w zakresie badanej próby mandatów na niezwłoczne wystawianie tytułów miały wpływ te same okoliczności, które wskazano jako przyczynę opóźnień przy wystawianiu upomnień.

NIK wskazuje, że średni czas wystawiania tytułów, od dnia wpływu do Urzędu potwierdzenia skutecznego doręczenia upomnienia dla mandatów objętych badaniem z 2020 r. wyniósł 153 dni i nie odbiegał znacząco od średniego czasu dla całej badanej próby – 131 dni. Na wykazane opóźnienie nie mogły mieć wpływu okresowe trudności w postaci zawieszenia postępowań na okres 46 dni, czy sprawy techniczne polegające na dostosowaniu zmian w formularzu upomnienia lub aktualizacja oprogramowania.

(akta kontroli str. 6-9,26-47, 95-160,186-197, 208-235,378-523,586-691,1644)

3. Wydział Dochodów BKiK kwartalnie dokonywał odpisów przedawnionych należności z tytułu niezapłaconych mandatów karnych kredytowanych w księgach rachunkowych, zamiast dokonywać ich w okresach miesięcznych. Dokonywanie kwartalnych odpisów naruszało art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Dyrektor BKiK wyjaśniła, że zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości, jednostka może stosować uproszczenia, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku przedawnienia sytuacji majątkowej i finansowej

³¹ Dla 7 spraw Urząd nie był w stanie ustalić daty wypłynięcia potwierdzenia doręczenia upomnienia, posłużono się zatem datami zarejestrowania zwrotnych potwierdzeń przez pracownika Wydziału.

³² W części przypadków zastosowanie ma art. 44 §4 kpa.

³³ Dz. U. z 2022 r. poz. 479, dalej: uope,

oraz wyniku finansowego. Zgodnie z § 88 regulaminu windykacji, przyjęto zasadę odpisywania należności przedawnionych w księgach rachunkowych m.st. Warszawy w okresach kwartalnych.

NIK zwraca uwagę, że stosowanie uproszczeń w zakresie dokonywania odpisów należności przedawnionych, jest dopuszczalne, o ile stosowanie tego uproszczenia zostało wskazane w polityce rachunkowości. Zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości, w ramach przyjętych zasad (*polityki*) rachunkowości jednostka może stosować uproszczenia, jeżeli nie wywiera to istotnie ujemnego wpływu na realizację obowiązku określonego w ust. 1. W przyjętych zasadach rachunkowości Urzędu nie umieszczono stosownych uproszczeń.

W związku z wprowadzeniem w Urzędzie stosownych regulacji przed zakończeniem czynności kontrolnych, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

(akta kontroli str. 6-9,26-47, 95-160,186-197, 208-235,378-523,586-691,1644)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo ewidencjonowano należności z tytułu mandatów i upomnień. Nierzetelnie, bo z opóźnieniem podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań i zastosowania środków egzekucyjnych, tj. wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze. Cyklicznie analizowano należności pod kątem przedawnień, jednak mimo braku zastosowania uproszczeń w przyjętych zasadach rachunkowości, odpisywano je kwartalnie. W toku kontroli zaktualizowano zapisy zasad rachunkowości pozwalające na stosowanie uproszczenia polegającego na odpisywaniu przedawnionych należności kwartalnie. W Urzędzie nie podejmowano działań informacyjnych mogących przyczynić się do uregulowania zaległości oraz nie korzystano z możliwości zamiany grzywny na pracę społecznie użyteczną w przypadku bezskutecznej egzekucji.

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

Opis stanu faktycznego

3.1 Prezydent, jako zwierzchnik służbowy wszystkich pracowników Urzędu, jednostek organizacyjnych m. st. Warszawy oraz służb, inspekcji i straży m. st. Warszawy³⁴ powierzył bieżący nadzór nad Strażą Miejską Wydziałowi Bezpieczeństwa Publicznego w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (dalej: BBiZK), w zakresie³⁵:

- analizy sprawozdań z prowadzonej działalności oraz dokonywanych wydatków i uzyskiwanych dochodów,
- informacji wpływających od mieszkańców na temat działalności jednostki,
- akceptowania projektów zarządzeń Prezydenta oraz projektów uchwał Rady Miasta Stołecznego Warszawy opracowywanych przez kierownika jednostki.

W BBiZK bezpośrednio odpowiedzialne za sprawowanie nadzoru na działalnością Straży Miejskiej było trzech pracowników: Zastępca Dyrektora BBiZK, Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego oraz główny specjalista w Wydziale Bezpieczeństwa Publicznego. W przekazanych na piśmie i podpisanych zakresach obowiązków każdej z tych osób zawarto zapisy dotyczące zadań związanych z nadzorowaniem Straży Miejskiej.

Prezydent sprawuje nadzór systemowy nad prawidłowością realizacji procesu ewidencjonowania mandatów poprzez nadzór Dyrektora BKiK nad Wydziałem, który

³⁴ §4 pkt. 2 i § 5 pkt. 2 Regulaminu organizacyjnego

³⁵ §10 pkt. 13 Regulaminu organizacyjnego Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, nadanego Zarządzeniem nr 1547/2016 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 17 października 2016 r.

prowadzi ewidencję analityczną mandatów, a także Wydział Dochodów prowadzący ewidencję syntetyczną w zakresie należności z tytułu mandatów. Dodatkowo BKiK opracowuje, w ramach kontroli zarządczej, cele i mierniki związane z egzekwowaniem nałożonych grzywien, aby nie dopuścić do przedawnienia należności. Odpisy z tytułu przedawnionych należności wynikających z nałożonych mandatów są dokonywane co kwartał na podstawie przedłożonych wniosków do akceptacji Prezydenta.

Nadzór Prezydenta nad prawidłowością realizacji procesu obsługi mandatów w zakresie egzekwowania grzywien sprawowany jest systemowo, poprzez naczelników wydziałów egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, podlegających zastępcy Dyrektora COP, a pośrednio Zastępcy Skarbnika m.st. Warszawy – Dyrektorowi COP. Wyniki z przeprowadzonych postępowań egzekucyjnych raportowane są do Skarbnika Miasta.

(akta kontroli str. 176-181, 694-718, 1636-1639, 531-543)

W okresie objętym kontrolą NIK, Biuro Kontroli Urzędu przeprowadziło w Straży Miejskiej dwie kontrole. Celem kontroli przeprowadzonej w 2019 r. pt. *Rozpatrywanie i realizacja zgłoszeń mieszkańców* była ocena prawidłowości całodobowej obsługi telefonu alarmowego nr 986, 723 986 112 Straży Miejskiej. W jej wyniku pozytywnie oceniono zakres obsługi zgłoszeń wpływających do Straży Miejskiej, a wydane zalecenia dotyczyły m.in.: zapewnienia zachowania terminów realizacji zgłoszeń obsługiwanych za pośrednictwem systemu Warszawa 19115, dotyczących pojazdów, których stan wskazuje, że nie są używane; podjęcie rozmów z Biurem Administracji i Spraw Obywatelskich w kontekście wprowadzenia rozwiązań umożliwiających zarządzanie informacją w ramach kontrolowanych działań, określenie bieżącego statusu zgłoszeń reklamowanych; dokonanie udokumentowanej analizy konieczności możliwości zwiększenia obsady w związku z obowiązkiem realizacji zgłoszeń Mieszkańców ze szczególnym uwzględnieniem obsługi zgłoszeń w ramach systemu Warszawa 19115.

(akta kontroli str. 719-763, 871-956)

Realizując zalecenia pokontrolne, dokonano m.in.: optymalizacji pracy referatów Służby Dyżurnej przez wykorzystanie raportów wewnętrznych, zmiany w mapowaniu przydziału zgłoszeń, umieszczono informację o możliwości odstąpienia od interwencji w celu ograniczenia zaangażowania patroli, dostosowano system Warszawa 19115 do wnoszenia zawiadomień drogą elektroniczną. Przeprowadzona analiza wskazała na konieczność zwiększenia stanu osobowego Referatów Służby Dyżurnej w Wydziale Centralne Stanowisko Kierowania Straży Miejskiej m.st. Warszawy.

(akta kontroli str. 176-181, 719-763, 871-956)

W 2018 r. Biuro Kontroli przeprowadziło w Straży Miejskiej kontrolę dotyczącą czasu rejestracji w bazie danych „Strażnik” wystawionych mandatów przez funkcjonariuszy. W jej wyniku stwierdzono, że w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 lipca 2018 r. z opóźnieniem wprowadzono do systemu 6 258 mandatów. W skrajnych przypadkach opóźnienie wyniosło 274 dni. Na podstawie zdiagnozowanych przyczyn opóźnień, w wystąpieniu pokontrolnym³⁶ z 4 kwietnia 2019 r. zobowiązano Komendanta Straży Miejskiej do:

- zmiany instrukcji nakładania, ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych kredytowanych,
- zapewnienia przestrzegania wymogów instrukcji w zakresie nakładania, ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych oraz staranności w działaniu,

³⁶ Wystąpienie pokontrolne z 4 kwietnia 2019 r., KW-W-II.1712.84.2018.ECY.

- zapewnienia właściwej komunikacji pomiędzy współpracującymi komórkami Straży Miejskiej,
- zwiększenie nadzoru nad pracą podległych pracowników, szczególnie w Oddziale Terenowym nr 3 i nr 2.

W wyniku przeprowadzonej kontroli BBiZK zwróciło się do Komendanta Straży Miejskiej o informowanie, na koniec każdego kwartału, o stanie realizacji wprowadzonych działań naprawczych. Straż Miejska przekazywała kwartalne podsumowanie ewidencjonowania mandatów w aplikacji Strażnik wraz z ewentualnymi przekroczeniami terminu, wraz z uzasadnieniem.

(akta kontroli str. 367-377,524-530)

BBiZK nie dokonywało okresowej oceny działalności Straży Miejskiej, a roczne sprawozdania z jej działalności poddawano analizie porównawczej, w zakresie ilości zgłoszeń, podejmowanych czynności, działań i skuteczności interwencji.

W okresie objętym kontrolą, Biuro Kontroli nie prowadziło kontroli w COP i w Wydziale w zakresie tematyki podejmowanej w kontroli NIK, a zadania audytowe realizowane w tych komórkach, nie dotyczyły obszaru ewidencjonowania i egzekwowania mandatów.

(akta kontroli str. 327-368)

W BKiK, w związku z funkcjonującą w Urzędzie kontrolą zarządczą, wyznaczono cele i mierniki związane z egzekwowaniem grzywien nałożonych przez Straż Miejską pozwalające zoptymalizować czas wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, tak aby nie dopuścić do przedawnienia należności. Przyjęto cztery rodzaje mierników:

- liczba wystawionych upomnień,
- średni czas wystawienia upomnień,
- liczba wystawionych tytułów wykonawczych,
- średni czas wystawienia tytułów wykonawczych od terminu wymagalności mandatu

Dla każdego roku objętego kontrolą, tj. 2019 – 2021, zaplanowano miernik w postaci liczby wystawionych upomnień na poziomie 40 000, a w postaci liczby wystawionych tytułów wykonawczych na poziomie 68 000. Wyliczenia miernika dla liczby upomnień na poziomie 40 000, a dla tytułów wykonawczych na poziomie 68 000 dla każdego z lat objętych kontrolą, przyjęto na podstawie liczby nałożonych mandatów w latach je poprzedzających.

W żadnym z tych lat miernik nie został osiągnięty i dla roku 2019 osiągnął poziom: 31 121 upomnień (78%) i 11 097 tytułów (16%), dla roku 2020: 11 807 upomnień (30%) i 0 tytułów (0%), a dla 2021 r.: 6 853 upomnienia (17%) i 8 411 tytułów (12%).

Dyrektor BKiK stwierdziła, że przyczyną nieosiągnięcia mierników były kwestie techniczne związane z dostosowaniem wymaganych zmian w formularzu upomnienia i tytułu wykonawczego. Ponadto w 2019 r. wzrosła liczba wpłat dokonywanych przez zobowiązanych, a także występowały częste awarie maszyn do drukowania upomnień i tytułów wykonawczych. Na nieosiągnięcie mierników w 2020 r. wpływ miał ogłoszony stan epidemii i wstrzymanie wysyłki korespondencji i dalsze występowanie częstych awarii maszyn do drukowania, natomiast w 2021 r. wdrożenie nowej wersji oprogramowania systemu Windykacja.

W celu realizacji mierników w kolejnych latach wystąpiono do Biura Kadr i Szkoleń z prośbą o zwiększenie liczby etatów, zakupiono nowe wielofunkcyjne urządzenia do drukowania upomnień i tytułów wykonawczych, a także zmieniono sposób przekazywania tytułów wykonawczych do COP, z formy papierowej na elektroniczną.

Ponadto, dla lat 2019 – 2021, przyjęto mierniki w postaci średniego czasu wystawionych upomnień i tytułów na poziomie 60 dni dla upomnień w roku 2019, 90 dni dla upomnień w latach 2020 i 2021, a także tytułów w roku 2019, oraz 180 dni dla tytułów w latach 2020 i 2021.

Poziom mierników w 2019 r. zaplanowano na podstawie analizy lat poprzedzających, gdzie zrealizowane mierniki świadczyły o zbyt długim czasie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. Ustalając mierniki dla lat 2019 – 2021 dążono do zmniejszenia średniego czasu wystawiania upomnień oraz tytułów wykonawczych. Dla lat 2020 i 2021 zaplanowano mierniki na podstawie ich realizacji w 2019 r. Analiza wykazała, że wykonanie mierników na poziomie 60 i 90 dni nie będzie możliwe z uwagi na zbyt krótki czas od wystania upomnienia do wystawienia tytułu wykonawczego. Na tej podstawie zdecydowano o zwiększeniu mierników.

Poziom zaplanowanych mierników udało się osiągnąć jedynie w 2021 r. Ich realizacja w latach 2019 i 2020 osiągnęła poziom: dla upomnień 72 i 119 dni (średni czas dłuższy od planowanego o odpowiednio 20% i 32%), a dla tytułów 237 w 2019 r. (średni czas dłuższy od planowanego o 52%).

W celu realizacji zaplanowanych mierników w kolejnych latach wprowadzono analogiczne rozwiązania jak przy pierwszej grupie mierników. Zdaniem Dyrektora BKiK, aby osiągnąć realizację mierników na planowanym poziomie dot. średniego czasu wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych, liczba pracowników Wydziału powinna zostać zwiększona.

(akta kontroli str. 327-368, 546-559, 764-851, 1630-1639)

3.2 W 2019 r. funkcjonariusze Policji przeprowadzili kontrolę prawidłowości czynności przeprowadzonych przez funkcjonariuszy II Oddziału Terenowego Straży Miejskiej³⁷. W ocenie kontrolujących postępowanie funkcjonariuszy Straży Miejskiej w powyższej sprawie było prawidłowe. Jednocześnie zalecono rozważenie podjęcia działań mających na celu wypracowanie jednolitej praktyki w zakresie kwalifikacji prawnej czynów w sprawach o podobnym stanie faktycznym.

W swoim stanowisku Straż Miejska zwróciła uwagę, że posiada jednolitą praktykę określania kwalifikacji prawnych czynów zabronionych. Opiera się ona na szczegółowej analizie przesłanek prawnych i faktycznych, zarówno sposobu działania bądź zaniechania działania sprawcy czynu zabronionego, jak i obowiązującego stanu prawnego. Zdaniem Straży Miejskiej, stosowaną politykę należy uznać za prawidłową i minimalizującą możliwość wystąpienia nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 871-956)

3.3 Zasady postępowania ze skargami wpływającymi do Urzędu określa Zarządzenie nr 133/2020 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie postępowania ze skargami, wnioskami i petycjami. Zgodnie z nim skargi przekazywano do Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli Urzędu m.st. Warszawy, a następnie rejestrowano w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków. Skargi dotyczące funkcjonowania Straży Miejskiej rozpatruje i załatwia Komendant Straży Miejskiej, przekazując do BBiZK kopie udzielonych odpowiedzi.

W okresie objętym kontrolą zarejestrowano 166 skarg i wniosków w zakresie nieprawidłowości funkcjonowania Straży Miejskiej.

Analizie poddano 10 skarg (6%) wybranych wg osądu kontrolera, które dotyczyły zachowania strażników podczas interwencji, braku reakcji na zgłoszenie czy brak skutecznego rozwiązania sygnalizowanego problemu.

³⁷ W sprawie SM-OT2-4086-21741/17.

Zgodnie z art. 237 §1 kpa, organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W przypadku badanych skarg, 9 zostało rozpatrzonych przed upływem terminu 30 dni od zarejestrowania, w przypadku jednej poinformowano skarżącego o braku możliwości jej rozpatrzenia w terminie, w związku z czym wysłano do stron zawiadomienie, zgodnie z art. 36 § 1 kpa z wyznaczonym terminem rozpatrzenia skargi.

Zgodnie z art. 237 § 3 kpa, w przypadku 9 skarg poinformowano skarżących o sposobie rozpatrzenia skargi. Zawiadomienia o załatwieniu skargi zawierały wszystkie wymagane elementy określone w art. 238 § 1 kpa, wraz z pouczeniem o treści zgodnej z art. 239 § 1 kpa.

Dwie złożone skargi nie zawierały adresu wnoszącego. Poinformowano wnoszących, że w związku z brakiem stosownych danych, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³⁸ skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. W jednym przypadku uzupełniono brakujące dane. W jednym przypadku sprawa została zakończona notatką służbową.

W 7 przypadkach skargę uznano za bezzasadną, w dwóch za zasadną w części. Wyeliminowano nieprawidłowości, a wobec odpowiedzialnych strażników podjęto działania mające na celu doprowadzenie do niepowtarzania się podobnych czynności w przyszłości.

(akta kontroli str. 163,176-181,871-956, 1645-1652)

3.4 Na próbie pięciu spraw, w których po sporządzeniu i przekazaniu tytułu egzekucyjnego dłużnik dokonał wpłaty ustalono, że Wydział każdorazowo wysyłał zawiadomienie do organu egzekucyjnego o zmianie wysokości należności. W czterech przypadkach zawiadomienie przesyłano w terminie krótszym niż 7 dni, w jednym przypadku w terminie 15 dni. W jednej sprawie dokonano zajęcia wierzytelności po dokonaniu wpłaty - zobowiązanemu zwrócono środki.

(akta kontroli str. 569-580)

Zgodnie z art. 26 § 1c uope, Wydział przekazywał do COP i urzędów skarbowych tytuły wykonawcze w formie elektronicznej. Wydział nie przekazywał organowi egzekucyjnemu informacji dotyczących majątku posiadanego przez zobowiązanego, co było niezgodne z art. 26 § 1e uope.

Dyrektor BKiK wyjaśniła, iż Wydział nie jest w posiadaniu informacji o dłużniku, o których mowa w powyższym artykule, a zadania dotyczące poszukiwania majątku wykonuje komórka egzekucyjna. Postanowienia o umorzeniu postępowań egzekucyjnych otrzymywane z organów egzekucyjnych ze wskazaniem przyczyn umorzenia są ewidencjonowane w systemie „Windykacja”, BKiK posiada informacje dot. poszukiwania majątku na podstawie przekazywanych przez COP postanowień o umorzeniu. W uzasadnieniach postanowień umieszcza się informację o przyczynie umorzenia. Zgodnie z postanowieniami § 27 regulaminu COP, do zakresu działań Wydziałów Egzekucji Administracyjnej Należności Pieniężnych należy prowadzenie postępowań egzekucyjnych, w tym dokonywanie czynności egzekucyjnych i stosowanie środków egzekucyjnych, określonych przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w szczególności poprzez egzekucję z pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, renty socjalnej, rachunków bankowych, innych

³⁸ Dz. U. z 2002 r. nr 5, poz. 46.

wierzytelności pieniężnych, a także spisywanie protokołu o stanie majątkowym zobowiązanego.

(akta kontroli str. 1593-1608,1791-1809)

Wydział, zgodnie z § 86 regulaminu windykacji, regularnie wg stanu na koniec danego miesiąca, informował organy egzekucyjne o przedawnieniu należności wysyłając stosowne zawiadomienia, zarówno do COP jak i urzędów skarbowych.

(akta kontroli str. 1593-1608,1644)

3.5 Szczegółowym badaniem objęto próbę 40 tytułów egzekucyjnych, na łączną kwotę należności głównej 21 800 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 przed przyjęciem tytułów do egzekucji każdorazowo badano ich prawidłowość i dopuszczalność egzekucji. W każdym przypadku nadawano klauzulę o skierowaniu tytułu do egzekucji. W każdym przypadku majątku dłużnika poszukiwała komórka egzekucyjna Urzędu (COP), wykorzystując do tego celu system OGNIVO³⁹, informacje z ZUS dotyczące uzyskiwanych przez dłużnika wynagrodzeniach za pracę, umów zleceń i innych, a także informacje z właściwego miejscowo Urzędu Skarbowego dotyczące zatrudnienia, rachunków bankowych, czynności majątkowych czy kontrahentów zobowiązanego. Wykorzystywano również system Elektronicznych Ksiąg Wieczystych (EKW), systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP), weryfikowano obecność dłużnika w systemie CEiDG⁴⁰, a w przypadku braku efektywności powyższych podejmowano czynności w terenie – w miejscu zamieszkania zobowiązanego, pobytu lub prowadzenia działalności gospodarczej. W przypadku wyczerpania powyższych działań, prowadzący sprawę przedstawiał Naczelnikowi Wydziału zebrany materiał wraz z propozycją umorzenia postępowania egzekucyjnego. Na tej podstawie, po zapoznaniu się z dokumentacją, Naczelnik podejmował decyzję o umorzeniu, ze względu na bezskuteczność egzekucji. Od wszczęcia egzekucji średnio po 65 dniach podejmowano pierwsze czynności egzekucyjne. W odniesieniu do badanej próby podjęto ich 209, tj. średnio ponad 7. Wygenerowano koszty egzekucyjne w wysokości 2210,96 zł, tj. 10% egzekwowanej należności. W 28 przypadkach, tj. 70%, postępowanie egzekucyjne zakończono. Skuteczność egzekucji spośród badanych spraw⁴¹ wyniosła (49%), tj. 18 spraw zakończono wyegzekwowaniem należności (łącznie w kwocie głównej 9500 zł, tj. 44%), w 7 przypadkach z powodu przedawnienia należności (4 tys. zł – 18%) w 3 przypadkach z powodu śmierci dłużnika (1,5 tys. zł – 7%). W jednym przypadku należność wyegzekwowano częściowo (315,8 zł z 500 zł). W dwóch przypadkach postępowanie jest prowadzone w zakresie kosztów egzekucyjnych i kosztów upomnienia, a w kolejnych dwóch tylko kosztów egzekucyjnych⁴². W przypadku postępowań, w których w całości wyegzekwowano należność lub umorzono je z powodu śmierci dłużnika średni czas trwania tych postępowań wyniósł 131 dni⁴³. Na dzień zakończenia kontroli pozostaje w egzekucji 8 tytułów (w tym jeden częściowo) na kwotę 4615,8 zł.

Dla powyższej próby⁴⁴ oraz 30 spraw⁴⁵ objętych badaniem w obszarze II wystąpienia pokontrolnego, obliczono średni koszt egzekucyjny w poszczególnych

³⁹ System ten służy do wyszukiwania aktywnych rachunków bankowych dłużników w bankach komercyjnych, spółdzielczych, a także w SKOK.

⁴⁰ Centralna ewidencja i informacja o działalności gospodarczej

⁴¹ Przy obliczaniu skuteczności w badanej próbie nie uwzględniono umorzenia trzech spraw z powodu zgonu dłużnika.

⁴² Wysokość kosztów egzekucyjnych wynosi 30 zł, a kosztów upomnienia 11,6 zł.

⁴³ W obliczeniach nie ujęto dwóch postępowań umorzonych przed wszczęciem egzekucji z powodu zgonu zobowiązanego.

⁴⁴ Wyłączono 3 sprawy ze względu na zgon zobowiązanego.

⁴⁵ Wyłączono 9 tytułów przekazanych do urzędów skarbowych, 7 dla których na dzień przygotowywania zestawienia nie wystawiono tytułów wykonawczych, 2 dla których nie przyjęto tytułów wykonawczych ze względu na zgon zobowiązanego.

latach objętych kontrolą. W 2019 r. wyniósł on dla 30 spraw 27,68 zł, w 2020 r. dla 8 spraw 36,13 zł, a w 2021 r. dla 29 spraw 95,57 zł.

Saldo początkowe należności objętych egzekucją, wg stanu na 1 stycznia 2019, 2020, 2021 i 2022 r. wyniosło odpowiednio: 9 771 111 zł (64 553 tytułów wykonawczych), 9 384 096 zł (71 471), 6 589 684 zł (51 186) i 3 444 079 zł (39 637). W roku 2019 wystawiono 40 955 tytułów wykonawczych na łączną kwotę należności głównej 4 672 335,64 zł, w 2020 r. 14 936 tytułów na kwotę 1 808 033,98 zł, a w 2021 r. 21 069 tytułów na kwotę 2 543 242,42 zł.

W latach objętych kontrolą wyegzekwowano: w 2019 r. – 2 440 153,19 zł, z czego 2 051 173,98 zł należności głównej, 215 651,97 zł kosztów upomnień i 173 327,24 zł kosztów egzekucyjnych, w 2020 r. – 860 891,01 zł, z czego 730 457,73 zł należności głównej, 71 669,23 zł kosztów upomnień i 118 835,41 zł kosztów egzekucyjnych, w 2021 r. – 1 635 481,72 zł, z czego 973 907,10 zł należności głównej, 91 619,98 zł kosztów upomnienia i 1 151 569,36 zł kosztów egzekucyjnych.

W okresie ww. trzech lat zamknięto 40 233 tytuły z powodu zapłaty (wyegzekwowania) na kwotę 4 936 525,92 zł, 667 na wnioski komórki wierzycielskiej (55 011,59 zł) oraz 7188 w związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego na kwotę 1 383 181,51 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami p.o. Dyrektora COP, system JSP umożliwia wygenerowane liczby tytułów wykonawczych zamkniętych w związku z umorzeniem postępowania egzekucyjnego. Trwają też prace nad jego modyfikacją, pozwalającą na automatyczne wydzielanie sposobów zamknięcia spraw ze względu na rodzaj umorzenia. System JSP nie pozwala na wyszczególnienie liczby tytułów wykonawczych przekazanych do urzędów skarbowych, zgodnie z właściwością miejscową, a także ze względu na bieg egzekucji. Dyrektora COP wyjaśniła, że w dniu 3 grudnia 2021 r. wystąpiono do wykonawcy systemu JSP ze zleceniem wykonania możliwości raportowania spraw przekazywanych zgodnie z właściwością. Na dzień 16 lutego 2022 r. w Urzędzie pozostawało 9770 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 1 576 921,61 zł.

Na dzień 16 lutego 2022 r., z okresu objętego kontrolą, w Urzędzie pozostawało do wyegzekwowania 3 537 765,79 zł, z czego 2 623 242,65 zł należności głównej, 218 108,57 zł kosztów upomnienia, a także 696 414,57 zł kosztów egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 14-18,168-170, 312-316,378-523, 856-869)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Prezydent, za pośrednictwem dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu, sprawował nadzór nad procesem obsługi mandatów. Wyniki kontroli przeprowadzonej przez funkcjonariuszy Policji wykorzystano do poprawy jakości pracy Straży Miejskiej. Prawidłowo i rzetelnie rozpatrywano skargi mieszkańców, a w przypadku uznania skargi podejmowano adekwatne działania, w tym wyciąganie konsekwencji od osób winnych. Współpraca komórek wierzycielskiej i egzekucyjnej była prawidłowa i przyczyniała się do skutecznej egzekucji. Postępowania egzekucyjne umarzono w uzasadnionych przypadkach, w pozostałych prowadzono skuteczne działania w celu ustalenia majątku dłużnika. W przypadku wystąpienia przedawnienia należności, cyklicznie informowano o tym organy egzekucyjne, tj. COP i naczelników urzędów skarbowych.

IV. Wniosek

Wniosek W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań organizacyjnych mających na celu skrócenie terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych w zakresie grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.

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 Warszawie. 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 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.

Warszawa, 30 maja 2022 r.

Kontroler
Wojciech Nędzy
starszy inspektor k.p


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


.....
Michał Musiol

