



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 3 sierpnia 2010 r.

**Pan
Bogusław Szpytma**

Burmistrz Miasta Kłodzka

LWR-4101-03-06/2010
P/10/167

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Urząd Miasta w Kłodzku, zwany dalej „Urzędem”, w zakresie funkcjonowania Straży Miejskiej w Kłodzku w latach 2008-2010 (do 31.03.).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w podpisanym protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Urzędu w zakresie objętym kontrolą. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieterminowego wystawiania tytułów wykonawczych należności z grzywien nałożonych w drodze mandatów kredytowanych, a także niepodejmowania działań w zakresie uzyskiwania informacji w organie egzekucyjnym o sposobie załatwienia przywołanych tytułów wykonawczych.

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.;

1. Straż Miejska w Kłodzku, zwana dalej „Strażą” lub „SM”, została utworzona uchwałą nr XIX/106/91 Rady Miejskiej z dnia 5 czerwca 1991 r. W okresie od jej powstania do dnia 28 marca 2010 r., Straż funkcjonowała w strukturze Urzędu².

W ocenie NIK, sprawowany w okresie objętym kontrolą przez Pana Burmistrza nadzór nad działalnością Staży zapewniał realizację przez tę jednostkę zadań wynikających z ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych³ oraz zadań prewencyjno-wychowawczych z zakresu ochrony porządku publicznego, określonych w aktach prawa miejscowego Gminy Miejskiej Kłodzko, zwanej dalej „Miastem”. Straż wspierała ponadto działania Komendy Powiatowej Policji w Kłodzku na podstawie porozumienia o wzajemnej współpracy z dnia 19 marca 1999 r.

W latach 2008-2010 (do 31.03) Straż prowadziła działalność w oparciu o roczne plany pracy, opracowane przez Komendanta SM i zatwierdzone przez Pana Burmistrza. W okresie tym oceny funkcjonowania Straży, w ramach sprawowanego nadzoru, dokonywał Pan Burmistrz głównie na podstawie analizy sprawozdań z podejmowanych czynności przez SM, przesyłanych do Urzędu Miasta w okresach miesięcznych i rocznych. Przywołane sprawozdania zawierały szczegółowe informacje dotyczące działalności Straży, w tym: rozliczenie ilościowe interwencji SM w danym okresie (rodzaje wykroczeń, liczba i wartość nałożonych mandatów karnych, liczba pouczeń, wnioski do sądu o ukaranie, liczba spraw przekazanych innym instytucjom lub Wydziałom Urzędu); informację dotyczącą współpracy SM z Policją; raporty z podejmowanych działań przez strażników w rejonach. Dodatkowym źródłem takich informacji, uwzględnianych w ramach przedmiotowej oceny, była analiza wpływających skarg na działalność Straży, wyniki dokonywanych ocen kwalifikacyjnych funkcjonariuszy SM oraz stosowne opinie Komisji Spraw Obywatelskich i Porządku Publicznego Rady Miasta.

W badanym okresie do Urzędu wpłynęły łącznie 4 skargi na funkcjonariuszy Straży, które, wg przeprowadzonych postępowań wyjaśniających, okazały się nieuzasadnione. Osobom skarżącym odpowiedzi udzielono z zachowaniem terminu wyznaczonego w art.35 §3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

² uchwałą nr XLVII/482/2010 dnia 28 stycznia 2008 r. Rada Miasta utworzyła z dniem 29 marca 2010 r. jednostkę budżetową pn. Straż Miejska w Kłodzku (ww. uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z dnia 15 marca 2010r. nr 46, poz. 696 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia);

³ Dz.U. nr 123, poz. 779 ze zm.;

⁴ Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz.1071 ze zm.

2. Urząd prawidłowo realizował zadania związane z prowadzeniem w księgach rachunkowych ewidencji przypisów i wpłat grzywien za wykroczenia nałożone przez Straż w mandatach karnych. W strukturze Urzędu funkcjonował Referat Dochodów powołany do realizacji ww. zadań. Sposób ewidencjonowania omawianej kategorii należności umożliwiał na bieżąco ustalenie ich wysokości (w tym stanu zaległości). W latach 2008-2009 Straż wystawiła łącznie 1.371 mandatów na kwotę 101,4 tys. zł⁵, z których z terminie wpłacono tylko 175 (12,8%) na kwotę 9,9 tys. zł⁶. Natomiast po upływie terminu płatności, a przed wszczęciem egzekucji, wpłacono należności z kolejnych 185 mandatów (13,5%) o wartości 11,5 tys. zł. Z pozostałych 1.011 mandatów na kwotę 80,0 tys. zł, do końca 2009 r. wyegzekwowano jedynie 244 (17,8% mandatów nałożonych) o wartości 16,2 tys. zł.

W ocenie NIK, sprawy terminowości wystawiania tytułów wykonawczych nie zostały w Urzędzie dostatecznie precyzyjnie unormowane. Pan Burmistrz nie wdrożył procedur wewnętrznych dotyczących prowadzenia egzekucji administracyjnej w zakresie podatków i opłat, w tym należności z tytułu mandatów. Ujęcie natomiast w zakresie czynności odpowiedzialnego pracownika zapisu nakazującego „*terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych*”, przy jednoczesnym braku określenia terminów granicznych, stwarzało – zdaniem NIK – warunki do dowolnego działania w tym zakresie i skutkowało wysokim zróżnicowaniem terminów wystawiania tytułów wykonawczych.

Na podstawie próby 110 zbadanych przypadków zaległości o łącznej wartości 10,2 tys. zł z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów kredytowanych w 2008 r.⁷, stwierdzono, że jakkolwiek wszystkie zaległości zabezpieczono tytułami wykonawczymi⁸, to jednak 27,3% tytułów (30 badanych) na kwotę 3,6 tys. zł wystawiono w okresie od 31 do 60 dni po upływie terminu płatności, 49,1% (54 badane) na kwotę 4,2 tys. zł w wystawiono w okresie od 61 do 180 dni po upływie terminu płatności, natomiast w przypadku pozostałych 23,6% (26 badanych) na kwotę 2,4 tys. zł po upływie aż 180 dni (w skrajnym przypadku tytuł wykonawczy wystawiono po upływie 207 dni). W ocenie NIK, na wydłużony czasookres wystawiania tytu-

⁵ z tego: 7 mandatów gotówkowych (0,6 tys. zł) i 1.364 mandaty kredytowane (100,8 tys. zł);

⁶ w tym 100,0% mandatów gotówkowych;

⁷ dotyczy: - 20 mandatów na kwotę 1,8 tys. zł nałożonych za wykroczenia ujawnione w I półroczu 2008r., które zostały wyegzekwowane po upływie 12 miesiącu od daty ich wymagalności, tj. 32,8% liczby mandatów wystawionych w I półroczu 2008r. i rozliczonych po upływie 12 miesięcy; - 90 mandatów na kwotę 8,4 zł nałożonych za wykroczenia ujawnione w I półroczu 2008r., które nie zostały wyegzekwowane do 31 grudnia 2009 r., tj. 46,9% liczby mandatów wystawionych w I półroczu 2008r. i nie rozliczonych do końca 2009 r.;

⁸ stosownie do §3 ust.1, §5 ust.1, §13 pkt 3a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. nr 137, poz. 1541 ze zm.),

łów wykonawczych, poza brakiem procedur wyznaczających graniczne terminy ich wystawiania, dodatkowo wpływało znaczne obciążenie pracą pracownika Referatu Dochodów odpowiedzialnego za realizację omawianych zagadnień⁹.

3. Zgodnie z ewidencją Urzędu, zaległości z tytułu grzywien nałożonych w mandatach karnych, wg stanu na dzień 31 grudnia 2009 r., dotyczyły 1.617 mandatów kredytowanych na łączną kwotę 134,4 tys. zł (7,6% zaległości z tytułu dochodów własnych Miasta na koniec 2009 r.), z tego: zaległości z tytułu 387 mandatów (23,9%) na kwotę 23,9 tys. zł nałożonych w latach 2002-2005 oraz z tytułu 1.230 mandatów (76,1%) na kwotę 110,5 tys. zł z lat 2006-2009. Jakkolwiek wykazane zaległości zostały objęte tytułami wykonawczymi skierowanymi do organów egzekucyjnych¹⁰ (urzędy skarbowe), to jednak w latach 2008-2009 w odniesieniu do zaległości występujących na koniec 2009 r. z tytułu mandatów nałożonych w okresie 2002-2005, organy egzekucyjne nie dokonywały wpłat wyegzekwowanych środków, jak również nie informowały Urzędu o sposobie prowadzenia egzekucji.

Kontrola wykazała przy tym, że odpowiedzialny pracownik Referatu Dochodów nie korzystał z uprawnienia wynikającego z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, dającego wierzycielowi możliwość uzyskania w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia wniosku egzekucyjnego. NIK pragnie zwrócić Panu Burmistrzowi uwagę, że zgodnie z art.45 §3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń¹¹, orzeczona kara lub środek karny nie podlegają wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły 3 lata. Tak więc w przypadku wykazanych zaległości z tytułu mandatów nałożonych w latach 2002-2005, występuje znaczne prawdopodobieństwo ich nieściągalności z uwagi na bezskuteczność egzekucji i przedawnienie. Wobec niepozyskiwania na bieżąco w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia tych tytułów egzekucyjnych, i tym samym niedokonywania odpisów kwot nieściągalnych¹², zapisy prowadzonej ewidencji – stanowiące podstawę do sporzą-

⁹ do obowiązków ww. pracownika, oprócz sporządzania tytułów wykonawczych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów kredytowanych, należało także m.in. sporządzanie upomnień i wezwań oraz tytułów wykonawczych z tytułu innych podatków i opłat, tj.: podatku od środków transportowych, czy za zajęcie pasa drogowego; pracownik ten ponadto prowadził w księgach rachunkowych analityczną ewidencję przypisów, odpisów, wpłat, zwrotów zaliczeń nadpłat z tytułu podatków od środków transportowych, opłat od posiadania psa, opłat za reklamę, za zajęcie pasa drogowego, opłaty planistycznej oraz mandatów (ok. 1.500 kart podatników);

¹⁰ ustalono w oparciu o próbę kontrolną obejmującą 108 mandatów na kwotę 6,3 tys. zł nałożonych w latach 2002-2003 oraz 90 mandatów na kwotę 8,4 zł nałożonych za wykroczenia ujawnione w I półroczu 2008r.;

¹¹ Dz.U. Nr 12, poz. 114 ze zm.;

¹² w latach 2008-2009, na podstawie 4 decyzji Burmistrza Miasta Kłodzka, dokonano odpisu zaległości z tytułu 251 mandatów na łączną kwotę 18,5 tys. zł z uwagi na zwrot tytułów wykonawczych przez organ egzekucyjny (bezskuteczność egzekucji, przedawnienie);

dzenia sprawozdań budżetowych wykazujących stany zaległości – mogły nie odzwierciedlać stanu rzeczywistego.

4. NIK nie wnosi uwag do podejmowanych przez Pana Burmistrza działań w przedmiocie umarzenia grzywien nałożonych przez Straż mandatami karnymi. W latach 2008-2010 (do 31.03.) na podstawie 6 Pana decyzji umorzono dłużnikom (w części lub w całości) zaległości z tytułu ww. grzywien w łącznej kwocie 1,4 tys. zł. Kontrola wykazała, że zostały one wydane z uwagi na trudną sytuację materialno-bytową dłużników, z zachowaniem wymogów uchwały Rady Miejskiej nr LIII/436/2006 z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzenia, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Miejskiej Kłodzko oraz jej jednostek organizacyjnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacja podatkowa oraz wskazania organów i osób do tego uprawnionych.

5. W latach 2008 - 2010 r. (do 28.03.) zrealizowane wydatki Straży wyniosły odpowiednio 1.027,6 tys. zł; 807,8 tys. zł i 216,6 tys. zł, a ich udział w zrealizowanych wydatkach budżetu Miasta stanowił odpowiednio: 1,51%; 0,96% i 1,08%. W wykazanych latach Straż Miejska pobrała dochody w wysokości 35,2 tys. zł, 33,0 tys. zł i 7,1 tys. zł, które stanowiły odpowiednio: 0,05%; 0,05% i 0,04% wykonanych dochodów budżetu Miasta.

NIK ocenia pozytywnie sposób realizacji zamówień publicznych na potrzeby SM. W okresie objętym kontrolą Urząd zakupił dla Straży wyposażenie o wartości ogółem 125,1 tys. zł brutto. Badanie zamówienia na dostawę samochodu służbowego VW CADDY (74,7 tys. zł brutto), wykazało, że postępowanie przeprowadzono zgodnie z procedurą określoną w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ (pzp), tj. w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji i wybór najkorzystniejszej oferty. W ww. postępowaniu wystąpiło jednak uchybienie polegające na tym, iż informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty nie podano do publicznej wiadomości poprzez publikację na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń Urzędu, co stanowiło naruszenie postanowień art.92 ust.2 pzp,.

Pozostałych zamówień, o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 14,0 tys. euro¹⁴, udzielono zgodnie z dyspozycją obowiązującego w Urzędzie regulaminu udzielania zamówień publicznych, tj. wybór najkorzystniejszej oferty został poprzedzony rozpoznaniem cenowym.

¹³ Dz.U. z 2007r. nr 223, poz. 1655 ze zm.;

¹⁴ dot. zakupu 2 szt. rowerów górskich (łącznie 4,0 tys. zł), noktowizora (1,2 tys. zł), 2 szt. aparatów cyfrowych (łącznie 8,8 tys. zł) i lornetki (0,5 tys. zł) oraz modernizacji monitoringu ulicznego (43,9 tys. zł);

Przedstawiając Panu Burmistrzowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, wnosi o:

1. ***Rozważenie konieczności ustalenia i wprowadzenia do praktyki Urzędu, granicznych terminów wystawiania tytułów wykonawczych¹⁵ oraz możliwości wzmocnienia kadrowego Referatu Dochodów, w celu skrócenia terminu wystawiania tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych w celu dalszej poprawy efektywności egzekucji administracyjnej w tym zakresie;***
2. ***Wzmożenie nadzoru nad prowadzonym monitoringiem egzekucji zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych***
3. ***Zamieszczanie, na stronie internetowej oraz w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Urzędu, informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, stosownie do dyspozycji art. 92 ust.2 Prawa zamówień publicznych.***

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora NIK Delegatury we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

¹⁵ po uprzedniej analizie wykorzystania nominalnego czasu pracy przez pracowników merytorycznej komórki, w celu ograniczenia dowolności działań w tym zakresie: