

Łódź, dnia 29 czerwca 2023 roku

Pani
AGATA KRÓL
Dyrektor Centrum Usług Wspólnych
w Łodzi

WK-602/22/2023

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), informuję Panią Dyrektor, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła w ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Łodzi kontrolę gospodarki finansowej w Centrum Usług Wspólnych w Łodzi w zakresie realizacji zadań związanych ze wspólną obsługą co do sprawozdawczości oraz realizacji dochodów budżetowych i ewidencji tych dochodów¹. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie dochodzenia należności pieniężnych w trybie egzekucji administracyjnej

1. Ustalono, że kontrolowana jednostka wystawiając upomnienia w latach 2021 (od dnia 20 lutego) - 2022 wskazywała nieaktualną podstawę prawną, tj. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. 2020r., poz. 1294), które zostało uchylone w dniu 20 lutego 2021 roku.
2. Stwierdzono zaniechanie odpisu przedawnionych należności wynikających z decyzji nr 40081.8.2.3.2015 z dnia 25.08.2016r. na kwotę 4.933,79 zł, nr 40081.9.3.4.2015 z dnia 31.08.2016r. na kwotę 4.950,53 zł, nr 4023.1.4.1.2013

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 25 stycznia – 7 marca 2023 roku. Protokół kontroli podpisano w dniu 12 maja 2023 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022r. poz. 1668), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

z dnia 1.03.2013r. na kwotę 1.386,00 zł, nr 40081.2.15.5.2014 z dnia 6 listopada 2015 roku na kwotę 4.504,13 zł oraz nr 40081.11.2.5.2014/2015 z dnia 19 listopada 2015 roku na kwotę 4.776,35 zł, a także wyspecyfikowanych w protokole kontroli przedawnionych należności z tytułu opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania za lata 2012 – 2017 w łącznej wysokości 3.808,80 zł. Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity z 2023 roku Dz. U. poz. 120) wymaga aktualizacji wartości należności poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w odniesieniu, w szczególności do należności przedawnionych (art. 35b ust1. ustawy o rachunkowości).

3. Stwierdzono przypadek dwukrotnego wystawienia upomnienia w przypadku kontrahenta (...) ³ (decyzje: 40154.026.2.2017, 40154.0.26.1.2017, N/16/XII/2014) - w dniu 25 lutego 2019 roku nr CUW-WW.3162.2.2.125.2019 oraz w dniu 17 lipca 2018 roku nr CUW-WF2.3020.2.76.2018. Powyższe nie znajdowało oparcia w obowiązujących przepisach prawa. W świetle przepisu art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity z 2022 roku Dz.U. poz. 479) zasadą jest, że upomnienie tylko jednokrotnie przypomina zobowiązanemu o powinności wykonania danego obowiązku pod rygorem jego przymusowego prawnego wyegzekwowania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 stycznia 2023 r. I SA/Kr 1178/22).
4. W przypadku kontrahenta (...) ⁴ wystawione upomnienie nr CUW – WW.3162.2.2.00044.2020 z dnia 26 maja 2020 roku dotyczące należności z tytułu wielu decyzji administracyjnych zostało sporządzone w sposób nieprawidłowy, tj. w miejscu, w którym powinna zostać wskazana data wystawienia decyzji ujmowano datę zaksięgowania należności wynikających z decyzji na dany rok budżetowy.

Jednocześnie stwierdzono, że z uwagi na zaniechanie wystawienia tytułów wykonawczych na zaległości ww. kontrahenta nastąpiło ich przedawnienie - w dniu 23 marca 2022 roku dokonano wyksięgowania należności przedawnionych z mocy prawa na łączną kwotę 6.227,20 zł, powyższa kwota wynikała z decyzji wystawionych w 2015 roku i dotyczyła płatności, których termin upłynął w dniu 15 stycznia 2016 roku.
5. W przypadku kontrahenta (...) ⁵ stwierdzono nieujęcie w ewidencji księgowej opłaty za wydanie postanowienia nr ZDiT.0802.739.2018 o nałożeniu grzywny w

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

celu przymuszenia, z uwagi na powyższe w upomnieniu nie uwzględniono kwoty 68,00 zł.

6. Należności z tytułu opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania (dalej: SPP) nie były wykazywane w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S oraz Rb-N dotyczących Zarządu Dróg i Transportu. Stwierdzono, iż Wydział Finansów i Rachunkowości CUW w Łodzi nie dokonywał przypisów należności odnośnie SPP – księgowanie następowało dopiero w momencie zapłaty. Należności z tego tytułu wykazywane były w programie SYSTEmEG (program ten nie został uwzględniony w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości), wykorzystywanym przez Wydział Windykacji CUW do prowadzenia windykacji administracyjnej.

Zaniechanie ewidencjonowania należności stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

W dniu 28.02.2023r. Dyrektor CUW Agata Król złożyła pisemną informację, że „opłaty dodatkowe za parkowanie pojazdów bez zapłat w Strefie Płatnego Parkowania są ewidencjonowane przez operatora Strefy Płatnego Parkowania w systemie EG udostępnionym przez Zarząd Dróg i Transportu dla Centrum Usług Wspólnych do realizacji działań windykacyjnych. System ten stanowi jedyny materiał źródłowy dla pozyskania wiedzy przez CUW o wystawionych opłatach i ich indywidualnych cechach. System jest programem służącym do rejestrowania zdarzeń i ich windykacji. Ewidencji zdarzeń w systemie EG na właściwy numer rejestracyjny pojazdu dokonuje operator Strefy Płatnego Parkowania. Wpłaty z tytułu opłat dodatkowych wpływają zbiorczo od operatora na rachunek bankowy ZDiT w podziale na osoby fizyczne i prawne i są księgowane przez Wydział Finansów i Rachunkowości w CUW na wykonanych dochodach z właściwą klasyfikacją budżetową. Dane w systemie EG wynikające z raportów kontroli nie pozwalały na stworzenie zestawienia, które prezentowałoby prawidłowe wartości opłat pozostających do zapłaty według stanu na dany dzień. Dane te nie są blokowane na dany dzień lub okres, są nadpisywane i prezentowane narastająco. Ponadto brak jest w nich podstawowych informacji takich jak termin płatności czy pełnych danych kontrahenta np. brak numerów identyfikacyjnych, adresów, tym samym nie stanowią dowodu księgowego w rozumieniu ustawy o rachunkowości. W konsekwencji, dane z systemu EG nie pozwalają także na stworzenie przez ZDiT rzetelnego, zbiorczego dowodu księgowego dla CUW umożliwiającego zaksięgowanie prawidłowego stanu należności na dany dzień, według kontrahentów w programie księgowym Zarządzanie Finansami Miasta i tym samym właściwą ich prezentację w sprawozdaniach Rb-27S oraz RB-N. Od 2021 roku trwają rozmowy z firmą obsługującą system EG nad możliwością utworzenia funkcjonalności, która pozwalałaby na prawidłową prezentację stanu należności z tytułu opłat dodatkowych w Strefie Płatnego Parkowania na dany dzień/okres w konfiguracji umożliwiającej przeniesienie ich do systemu finansowo-księgowego Zarządzanie Finansami Miasta. Niestety nie było wcześniej możliwości technicznych utworzenia odpowiedniego narzędzia. Z uwagi na zmianę w 2022 roku operatora obsługującego Strefę Płatnego Parkowania ponownie podjęte zostały próby utworzenia dodatkowego mechanizmu pozwalającego na prawidłową ewidencję operacji gospodarczych w systemie księgowym w tytule nieopłaconego postoju”.

Należności dotyczące opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania *de facto* znajdują się poza ewidencją księgową – program o nazwie SYSTEmEG służy tylko do windykacji administracyjnej, natomiast brak jest możliwości tworzenia ksiąg rachunkowych w rozumieniu art. 13 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości. Z tego też względu ewidencja księgową jest niezgodna ze stanem rzeczywistym, co stanowi naruszenie art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

W dniu 27 lutego 2023 roku Dyrektor CUW Agata Król złożyła wyjaśnienia dotyczące bazy danych zawartej w systemie EG tj. systemie służącym do windykacji opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania: „baza danych zawarta w systemie EG będąca własnością Zarządu Dróg i Transportu jest udostępniana Wydziałowi Windykacji CUW. Zawiera ona wszystkie opłaty dodatkowe wynikłe z nieopłaconych postojów w SPP w Łodzi począwszy od zdarzeń najświeższych (opłata dodatkowa wprowadzona do systemu jest niezwłocznie po fakcie stwierdzonego postoju bez uiszczenia opłaty pojazdem samochodowym) do najstarszych opłat. W bazie danych znajdują się opłaty anulowane przez ZDiT, wstrzymane, opłacone w trakcie odwołania. W przypadku opłat dodatkowych, które zostały opłacone w całości bądź anulowane anonimizacja danych osobowych przeprowadzona jest na podstawie procedury wewnętrznej, uzgodnionej z inspektorem danych osobowych ZDiT, w związku z wygaśnięciem podstawy prawnej do dalszego przetwarzania przypisanych do nich danych osobowych oraz przepisami RODO. System EG jest systemem aktywnym nie pozwalającym na powrót do odczytu z przeszłości z określonej daty i godziny. System EG zapisuje dane dotyczące dokonanych wpłat narastająco, wobec czego możliwa jest prezentacja danych jedynie na dzień i godzinę sporządzenia zestawienia. Wobec takiej jego specyfiki podsumowanie całości zadłużenia zawarte w przekazanych zestawieniach nie jest podsumowaniem ze stanem na dzień 30.06.2022r. na godz. 24”.

Na podstawie przedstawionej bazy danych (za okres 1.01.2018r. – 30.06.2022r.) dotyczącej opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania stwierdzono, że na dzień 30.06.2022r. (biorąc pod uwagę wpłaty kontrahentów w okresie od 1.07.2022r. do dnia wygenerowania bazy danych dla kontrolujących tj. do 26.02.2023r.) zaległości z powyższego tytułu wynosiły 32.303.577,87 zł. Powyższe zaległości nie były wykazywane w sprawozdaniach RB-27S oraz Rb-N.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Panią Dyrektor o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewniać wystawianie upomnień w sposób prawidłowy, z uwzględnieniem uwag zawartych w I części wystąpienia, na podstawie aktualnych przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 6 § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
2. Podjąć działania w celu dokonania odpisu należności przedawnionych w ewidencji księgowej.

3. Zapewnić terminowe prowadzenie czynności windykacyjnych zgodnie z ustawą z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. 2020, poz. 2083).
4. Zapewnić przestrzeganie zasady jednokrotnego wystawiania upomnienia na daną zaległość.
5. Zapewnić rzetelne prowadzenie ewidencji księgowej.
6. Podjąć czynności w celu ujęcia należności z tytułu opłat dodatkowych za nieuiszczenie opłaty za postój w Strefie Płatnego Parkowania w księgach rachunkowych w rozumieniu art. 13 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, a następnie wykazywać te dane w sprawozdaniach budżetowych RB-27S oraz Rb-N dotyczących Zarządu Dróg i Transportu.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Panią Dyrektor o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

1. Prezydent Miasta Łodzi
2. aa