



LOP.430.001.2019
Nr ewid. 64/2019/P/18/090/LOP

Informacja o wynikach kontroli

DOCHODZENIE NALEŻNOŚCI SKARBU PAŃSTWA Z TYTUŁU MANDATÓW KARNYCH

DELEGATURA W OPOLU

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych

Dyrektor Delegatury NIK w Opolu



Iwona Zyman

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 23.07.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Działania Ministra Finansów podejmowane w celu zwiększenia skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych.....	19
5.2. Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów przez uprawniony do poboru grzywien organ podatkowy	33
5.3. Podejmowanie przez wierzyciela działań windykacyjnych.....	40
5.4. Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów przez jednostki Policji.....	47
5.5. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych przez organy egzekucyjne	53
6. ZAŁĄCZNIKI	58
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	58
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	67
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	74
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	76
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	77

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Działania informacyjne	Działania wierzyciela, które mogą być podjęte wobec zobowiązanego, zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej.
EGAPOLTAX	Podsystem systemu ewidencjonowania i przetwarzania danych o podatnikach (POLTAX), służący do wspomagania informatycznego działań egzekucyjnych administracji skarbowej.
Funkcjonalność narzędzi informatycznych	Zaprojektowana w stosowanych w administracji skarbowej technologiach informatycznych funkcja gromadzenia i przetwarzania danych w celu wspomagania procesu poboru i windykacji należności poprzez automatyzację działań, usprawnienie przepływu informacji i możliwość jej analizy.
Informacja o nałożonej grzywnie	Informacja sporządzana przez JNG dotycząca danych objętych formularzem mandatu karnego oraz uiszczonej i nieuiszczonej grzywny, przekazywana za pośrednictwem systemu teleinformatycznego PUE Mandaty organowi uprawnionemu do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.
Informacja o wykorzystaniu białki	Informacja sporządzana przez JNG dotycząca liczby otrzymanych i wykorzystanych formularzy mandatu karnego oraz liczby przydzielonych i wykorzystanych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, przekazywana za pośrednictwem systemu PUE Mandaty właściwemu miejscowo dyrektorowi izby skarbowej/ izby administracji skarbowej.
JNG	Jednostka nakładająca grzywny, czyli jednostka organizacyjna, której funkcjonariusze lub pracownicy są uprawnieni do nakładania grzywien za wykroczenia w postępowaniu mandatowym.
Pismo behawioralne	Korespondencja kierowana do zalegającego z płatnością mandatu ukaranego, w której wierzyciel informuje o obowiązku uiszczenia grzywny.
PUE Mandaty	Portal Usług Elektronicznych, czyli system teleinformatyczny będący elementem składowym Systemu e-Podatki, zapewniający dostęp użytkownikom zewnętrznym do zbioru funkcjonalności stanowiący integralną część portalu administracji podatkowej, służącego do kontaktów organów podatkowych z podatnikami, płatnikami i inkasentami oraz do realizacji zadań związanych z obsługą mandatów karnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej.
SSP	Scentralizowany System Poboru, czyli system będący elementem składowym Systemu e-Podatki, wykorzystywany przez administrację skarbową do ewidencjonowania i przetwarzania danych m. in. o ukaranych grzywną nałożoną w drodze mandatu karnego (system Mandaty jest komponentem systemu SSP, będącego elementem składowym Systemu e-Podatki).
SZD	System Zarządzania Dokumentami, czyli aplikacja służąca w urzędach skarbowych do obsługi kancelaryjnej dokumentów.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy funkcjonujący od 1 stycznia 2016 r. system dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych usprawnił proces obsługi mandatów i poprawił skuteczność egzekwowania takich kar?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zmiana organizacji obsługi mandatów karnych zapewniła rzetelność danych o stanie należności/zaległości z tytułu takich grzywien oraz przyczyniła się do usprawnienia procesu ich dochodzenia?
2. Czy tzw. miękka egzekucja, czyli działania informacyjne i dyscyplinujące, poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, były rzetelnie realizowane i przyniosły zamierzone efekty?
3. Czy organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowane czynności egzekucyjne zapewniały skuteczne dochodzenie należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu na osoby fizyczne?
4. Czy działania Ministra Finansów podejmowane w celu zwiększenia skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych przyniosły oczekiwane efekty?

Kary grzywny, nakładane w drodze mandatu karnego na osoby dopuszczające się wykroczeń, mają spełniać przede wszystkim funkcję wychowawczą i prewencyjną. Wymierzaniem takich kar zajmują się w Polsce różne uprawnione do tego służby, m.in. inspekcje: pracy, sanitarne, handlowe, weterynaryjne oraz straże: graniczna i rybacka. Najwięcej jednak mandatów karnych wystawiają w Polsce funkcjonariusze Policji. W latach 2016–2018 wystawcą ponad 95% mandatów karnych zaewidencjonowanych w tym okresie była Policja.

Policja nakładała kary grzywny w związku z wykroczeniami w ruchu drogowym, ale również m. in. w związku z zakłócaniem spokoju, porządku czy zagrożeniem bezpieczeństwa. Najczęstszym sposobem zakończenia postępowania o wykroczenie w ruchu drogowym była kara grzywny. W latach 2015–2017 wystawieniem mandatu zakończyło się 78% ujawnionych przypadków popełnienia takich wykroczeń¹.

Aby nastąpił spodziewany wychowawczy i prewencyjny efekt oddziaływania kar nałożonych w drodze mandatów karnych, niezbędnym jest stworzenie przez państwo sprawnego systemu dochodzenia należności z tego tytułu. System taki powinien zapewnić szybkie i skuteczne doprowadzenie do wykonania kary przez uprawniony do tego organ państwa. System dochodzenia nałożonych przez organy państwa kar grzywny od lat nie jest w Polsce skuteczny, gdyż istotna ich część nie zostaje wyegzekwowana, a należności wynikające z tych kar ulegają przedawnieniu. Tym samym również oczekiwane wychowawcze i prewencyjne oddziaływanie takich kar jest ograniczone do osób, które grzywnę uiszczą. Wśród ukaranych, którzy dobrowolnie mandatu nie opłacili, a podjęcie w stosunku do nich działań w celu wyegzekwowania kary nie nastąpiło lub działania takie okazały się nieskuteczne, utrwalane są negatywne zachowania, które mogą prowadzić do notorycznego lekceważenia norm życia społecznego.

W 2012 r. NIK przeprowadziła kontrolę dotyczącą windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych². W jej wyniku ustalono, że w latach 2011–2012 (I półrocze) blisko połowa ukaranych mandatami uiszczala karę grzywny dobrowolnie. W przypadku ponad 20% spraw, pomimo uchylania się ukaranych od dokonania płatności, kary grzywny zostały wyegzekwowane w wyniku zastosowania środków egzekucyjnych. W przypadku natomiast ok. 30% spraw, kary nie były wyegzekwowane i istotna ich część po upływie trzech lat od daty ich nałożenia ulegała przedawnieniu³. W 2011 r. dochody z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych wynosiły 612,4 mln zł, a zaległości z tego tytułu – 609,4 mln zł. Średnio przedawniało się ok. 70 tys. mandatów miesięcznie, co oznaczało że Skarb Państwa rocznie tracił z powodu przedawnienia się należności z tytułu mandatów ponad 100 mln złotych.

¹ Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, *Wykroczenia w świetle statystyki policyjnej i sądowej*, Marek Malczewski, Warszawa 2018 r.

² *Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych* (P/12/158/LOP).

³ Wyniki kontroli NIK *Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych*.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów
Pierwszy i Drugi Urząd Skarbowy w Opolu,
Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy i w Poznaniu
oraz urzędy skarbowe:
w Brzegu, w Chorzowie,
w Elblągu, w Koninie,
w Nysie, w Olsztynie
i w Sosnowcu.

Komendy powiatowe
Policji w Kluczborku
i w Szczytnie.

Komendy miejskie
Policji w Kaliszu,
w Katowicach i w Opolu.

Okres objęty kontrolą 2016–2018

Do 31 grudnia 2015 r. organami uprawnionymi do poboru należności z tytułu mandatów karnych byli wojewodowie, a wpływy z tego tytułu trafiały do Skarbu Państwa za pośrednictwem 16 urzędów wojewódzkich. Poprawę sytuacji w zakresie sprawności i skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych miały zapewnić zmiany organizacyjne w obszarze dochodzenia ww. należności, w szczególności polegające na wprowadzeniu do procesu poboru zadań o charakterze informacyjnym i dyscyplinującym (upomnienia) oraz ich automatyzacji, a także na przejęciu od wojewodów praw i obowiązków wierzyciela takich należności Skarbu Państwa przez wyznaczony do realizacji zadania poboru należności z tego tytułu organ podatkowy. Organem tym wyznaczony został przez Ministra Finansów Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Również wpłaty z tytułu mandatów nie trafiają już na konta poszczególnych urzędów wojewódzkich, lecz na rachunek bankowy wskazany przez ministra właściwego ds. finansów publicznych.

Uzasadnieniem dla podjęcia przez NIK tej kontroli było wprowadzenie ww. zmian organizacyjnych z dniem 1 stycznia 2016 r., jak też zakładane usprawnienie poboru należności, poprzez umożliwienie ukaranym (od stycznia 2018 r.) opłacenia mandatu kartą płatniczą za pośrednictwem terminalu płatniczego posiadanego przez funkcjonariusza Policji. Zasadnym było więc zweryfikowanie, czy wprowadzona centralizacja poboru należności z tytułu grzywien i powierzenie tego zadania organowi podatkowemu, jak również tzw. miękka egzekucja oraz nowe formy płatności przyczyniły się do poprawy sprawności i skuteczności dochodzenia kar nakładanych na sprawców wykroczeń, zmniejszyły skalę przedawnień, a tym samym zmniejszyły odsetek osób, które faktycznie uniknęły poniesienia kary. Do tej pory bowiem niezadawalająca skuteczność dochodzenia nałożonych kar grzywny była głównym czynnikiem obniżającym prewencyjny charakter kar i utrzymywała społecznie naganne postawy wynikające z poczucia bezkarności części zobowiązanych.

Analizując rozwiązania nowej organizacji systemu poboru należności z tytułu mandatów karnych Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała następujące ryzyka występujące w kontrolowanym obszarze, które w przypadku ich zmaterializowania się, mogą negatywnie wpływać na osiągnięte efekty końcowe: a/ nieterminowe i nierzetelne wprowadzanie przez jednostki Policji informacji o nałożonych grzywnach za pośrednictwem dedykowanego narzędzia informatycznego PUE Mandaty, b/ przewlekłość w podejmowaniu przez wierzyciela działań w ramach tzw. miękkiej egzekucji, c/ brak objęcia tytułami wykonawczymi należności tych ukaranych, w stosunku do których podejmowane działania przedegzekucyjne okazały się nieskuteczne oraz przewlekłość w wystawianiu tytułów egzekucyjnych, d/ opieszałość we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych i podejmowaniu czynności przez organy egzekucyjne, e/ niezapewnienie przez Ministra Finansów pełnej funkcjonalności narzędzi informatycznych służących do prowadzenia ewidencji grzywien i windykacji należności. W ramach kontroli uwzględniono też okoliczność, że nowe rozwiązania organizacyjne w tym obszarze zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2016 r., co mogło mieć wpływ na ograniczoną skuteczność działań windykacyjnych, w pierwszych latach ich funkcjonowania.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych w latach 2016–2018. Zmiana systemu poboru tych należności, polegająca na jego scentralizowaniu od 1 stycznia 2016 r., nie spowodowała dotychczas poprawy skuteczności windykacji oraz nie zapewniała rzetelności danych o stanie należności i zaległości z tego tytułu.

Minister Finansów nie zapewnił pełnej funkcjonalności systemu informatycznego wspierającego pobór takich należności, co uniemożliwiło organowi wyznaczonemu do ich poboru, sprawną i skuteczną realizację zadań.

Niedostosowanie Scentralizowanego Systemu Poboru do potrzeb jego użytkowników, jak też opóźnienie lub zaniechanie wdrożenia niektórych funkcjonalności niezbędnych do realizacji zadań wierzyciela, świadczy o braku rzetelności działań. W konsekwencji wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu windykacji, skutkujące narastaniem zaległości. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczą również przyjętej przez Ministra Finansów organizacji systemu rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej w zakresie należności i dochodów wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Nie sprzyjała ona zapewnieniu rzetelności danych o stanie należności/zaległości oraz wiarygodności sprawozdań budżetowych. System ten w ograniczonym zakresie pełnił więc funkcję informacyjną i kontrolną, nie zapewniając wierzycielowi wymaganego wsparcia w dochodzeniu takich należności.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w latach 2016–2018 Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu nierzetelnie realizował zadanie poboru należności z tytułu mandatów. Na powyższe wpływ miała m.in. ograniczona funkcjonalność systemu SSP, co utrudniało bieżącą realizację tego zadania.

Negatywnie oceniono również działania wszystkich skontrolowanych jednostek Policji w zakresie realizacji zadania obsługi mandatów karnych. W komendach Policji stwierdzono bowiem nieprzestrzeganie obowiązku terminowego rozliczania wystawionych mandatów i wprowadzania wymaganych informacji do systemu PUE Mandaty. Informacje te w przypadku od 61% do 90% mandatów wystawionych w badanym okresie przekazywano z opóźnieniem. W niektórych jednostkach były to opóźnienia wielomiesięczne, a nawet wieloletnie, co negatywnie wpływało na rzetelność danych o stanie należności.

Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych jedynie w połowie objętych kontrolą urzędów skarbowych sprzyjała skutecznemu dochodzeniu należności z tytułu grzywien. W urzędach tych nie mniej niż 79% postępowań egzekucyjnych wszczęto lub podjęto pierwsze czynności egzekucyjne w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu. W pozostałych jednostkach sprawność wszczynania takich postępowań była istotnie niższa, a w trzech z nich zaniechania w tym obszarze stanowiły podstawę sformułowania ocen negatywnych.

Wprowadzona od 2016 r. zmiana organizacji systemu dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych nie usprawniła dotychczas procesu obsługi mandatów i nie poprawiła skuteczności egzekwowania takich kar

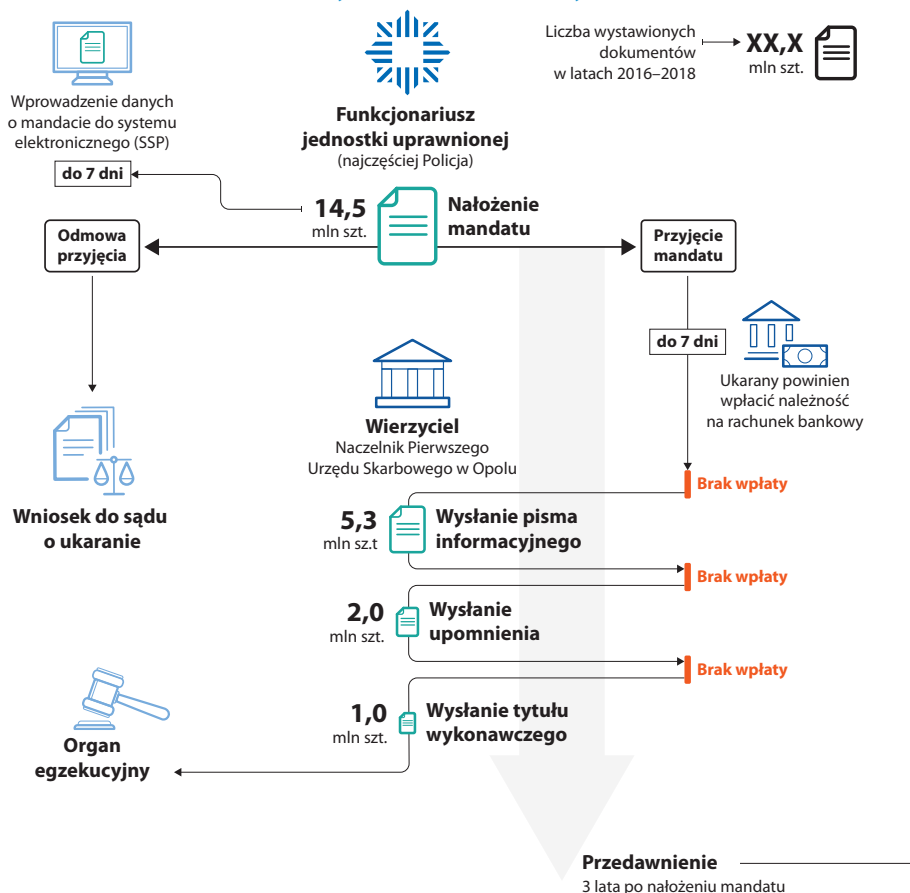
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Od 2016 r. do poboru należności z tytułu mandatów wyznaczony został jeden organ podatkowy

Od 1 stycznia 2016 r. kompetencje wojewodów związane z prowadzeniem windykacji należności z tytułu mandatów karnych przejął Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

Infografika nr 1

Proces dochodzenia należności z tytułu mandatów od 1 stycznia 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wprowadzone od 1 stycznia 2016 r. zmiany organizacyjne, polegające na centralizacji obsługi wierzyciela i powierzeniu windykacji Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu nie były rzetelnie przygotowane.

Centralizacja wierzyciela miała usprawnić pobór należności

Minister właściwy ds. finansów publicznych, na etapie planowania reorganizacji systemu dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych przyjął założenie, że usprawnienie ich poboru nastąpi poprzez centralizację funkcji wierzyciela, którym będzie wyznaczony organ podatkowy oraz wyposażenie tego organu w niezbędne kompetencje i narzędzia umożliwiające sprawne prowadzenie windykacji. Wprowadzenie tzw. miękkiej egzekucji miało spowodować istotny wzrost odsetka ukaranych, którzy dobrowolnie uregulują nałożoną karę grzywny i ograniczyć skalę spraw wymagających podjęcia działań egzekucyjnych. Automatyzacja procesu prowadzenia działań windykacyjnych miała natomiast spowodować, że zasoby kadrowe niezbędne do bieżącej realizacji zadania poboru takich należności, nie wzrosną w stosunku do dotychczasowego poziomu. Tym samym, pomimo wprowadzenia do systemu poboru nowych elemen-

tów (takich jak działania informujące ukaranych o niezapłaconej grzywnie oraz przesyłanie ukaranym upomnień), planowane koszty dochodzenia ww. należności miały być takie same, jak przy poprzedniej organizacji systemu, w której funkcję wierzyciela pełnili wojewodowie. [str. 19–22]

Dotychczas nie nastąpiło, planowane przez Ministra Finansów, usprawnienie dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych.

Z ustaleń poprzedniej kontroli NIK prowadzonej w tym obszarze⁴ wynikało, że w latach 2011–2012 (I półrocze) poziom realizacji tego zadania przez komendy Policji, urzędy wojewódzkie i urzędy skarbowe umożliwił uzyskanie przez Skarb Państwa dochodów z tytułu mandatów karnych stanowiących ok. 70% należności zaewidencjonowanych w kontrolowanym okresie. 47% stanowiły dochody pochodzące z dobrowolnych wpłat ukaranych, a kolejne 23% dochody uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Tymczasem **w 2016 r. skuteczność dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych wyniosła nie więcej niż 51%**⁵ i wynikała niemal wyłącznie z dobrowolnych wpłat ukaranych, dokonanych przy znikomej – w stosunku do skali zaległości – aktywności wierzyciela. **Skuteczność w całym objętym kontrolą okresie (latach 2016–2018) wyniosła natomiast ok. 63,7%**⁶. [str. 34, 42–43]

Wraz ze zmianami organizacyjnymi w zakresie poboru należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych, począwszy od 1 stycznia 2016 r. Minister Finansów nie zapewnił wprowadzenia niektórych planowanych funkcjonalności systemu informatycznego, które miały usprawnić realizację tego zadania. W szczególności zaniechano wdrożenia funkcjonalności umożliwiającej realizację w systemie SSP działań informacyjnych, w tym w formie sms, wiadomości e-mail, czy wiadomości głosowej oraz obsługi ulg w spłacie należności i ewidencjonowania ich skutków, jak również monitorowania terminowości odroczonej wpłat i umarzania należności.

Narzędzia informatyczne dedykowane obsłudze mandatów miały umożliwić automatyzację podejmowanych czynności windykacyjnych. Tymczasem **system SSP w tym zakresie nie umożliwiał i nadal nie umożliwia wierzycielowi automatyzacji podejmowanych czynności w ramach tzw. miękkiej egzekucji, a funkcjonalność w zakresie podejmowania działań dyscyplinujących (wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych) została uruchomiona z wielomiesięczną zwłoką.**

Tym samym zaplanowane przez Ministerstwo Finansów i przeznaczone w celu realizacji zadania poboru takich należności zasoby kadrowe, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie były wystarczające do bieżącej realizacji tego zadania. Powodowało to opóźnienia w podejmowaniu działań windykacyjnych, jak też w wystawianiu tytułów

Po reorganizacji skuteczność dochodzenia należności z tytułu mandatów była niższa niż dotychczas

SSP nie zapewnił automatyzacji czynności w zakresie miękkiej egzekucji

Nastąpił wzrost zaległości z tytułu mandatów

⁴ P/12/158/LOP Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych.

⁵ Z zaewidencjonowanych w 2016 r. mandatów na kwotę 771,6 mln zł do budżetu państwa wpłynęły dochody w kwocie 393,3 mln zł.

⁶ Z zaewidencjonowanych w latach 2016–2018 mandatów na kwotę 2086 mln zł do budżetu państwa wpłynęły dochody w kwocie 1329 mln zł.

wykonawczych, umożliwiających zastosowanie środków egzekucyjnych, przewidzianych przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W konsekwencji na koniec 2016 r. zaległości z tytułu ww. grzywien wynosiły 2,8 mln spraw (378,3 mln zł), a do końca 2018 r. w dalszym ciągu 252 mln zł należności wynikających z mandatów wystawionych w 2016 r. (1,9 mln spraw) nie było wyegzekwowanych i były one zagrożone przedawnieniem. **Zaległości z tytułu mandatów karnych na koniec 2018 r. wynosiły blisko 757 mln zł i były wyższe od objętego poprzednią kontrolą NIK roku 2011 (609,4 mln zł), pomimo niższej liczby zaewidencjonowanych mandatów w badanym okresie⁷.**

Na koniec 2018 r. nieopłaconych było 6,7 mln mandatów, w tym 1,9 mln mandatów wystawionych w 2016 r. i 2,7 mln mandatów wystawionych w 2017 r. [str. 22–24, 33, 36–37]

Nastąpił wzrost kosztów poboru

Rzeczywiste **koszty funkcjonowania systemu poboru należności, w ramach przyjętej od 2016 r. centralizacji tego poboru, przekroczyły założenia Ministerstwa Finansów.** Zakładano bowiem, że koszty te będą odpowiadały kosztom ponoszonym w latach poprzednich (wynoszącym ok. 18,8 mln zł rocznie). Tymczasem w 2018 r. tylko w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu koszty te wyniosły 24,7 mln zł⁸. Z uwagi bowiem na brak możliwości prowadzenia miękkiej egzekucji z wykorzystaniem środków masowej komunikacji elektronicznej (e-mail, sms), konieczne było prowadzenie standardowej korespondencji z ukaranymi, co powodowało znaczący wzrost pracochłonności takich czynności. W 2018 r. koszty wysyłki tej korespondencji wyniosły ponad 10,2 mln zł. [str. 21–22, 36]

Wierzyciel nierzetelnie realizował działania windykacyjne

Podjęte przez **Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu** działania windykacyjne (informacyjne i dyscyplinujące) nie były rzetelnie realizowane i nie przyniosły zamierzonych efektów. Jednocześnie przyjęte od 1 stycznia 2016 r. zmiany w organizacji obsługi mandatów karnych nie sprzyjały zapewnieniu rzetelności danych o stanie należności/zaległości z tytułu takich grzywien i tym samym wiarygodności sprawozdań budżetowych. Wprowadzone od 1 stycznia 2016 r. rozwiązania organizacyjne w zakresie obsługi mandatów nie ograniczyły liczby przypadków braku podejmowania działań windykacyjnych wobec ukaranych, którzy dobrowolnie nie uiszcili grzywiny. Skutkowało natomiast ograniczeniem lub zaniechaniem windykacji mandatów dotyczących grzywien o niższej wartości, tj. w kwocie nieprzekraczającej łącznie z kosztami upomnienia 116 zł⁹, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Oznaczało bowiem zaniechanie podejmowania działań zmierzających do objęcia należności wymagalnych upomnieniami i tytułami wykonawczymi w stosunku

Wierzyciel zaniechał podejmowania działań windykacyjnych w stosunku do należności poniżej 116 zł

⁷ W latach 2011–2012 liczba zaewidencjonowanych mandatów wynosiła ok. 5mln mandatów rocznie, natomiast w latach 2016–2018 średnia liczba zaewidencjonowanych mandatów wyniosła ok. 4,8 mln mandatów (odpowiednio 5,4 mln w 2016 r., 5,7 mln w 2017 r. i 3,3 mln w 2018 r.).

⁸ W 2018 r. koszty poboru należności z tytułu mandatów wystawionych przed 1 stycznia 2016 r. były ponoszone również w 16 urzędach wojewódzkich.

⁹ Kwota stanowiąca dziesięciokrotność kosztów upomnienia.

do ponad ¾ nieopłaconych mandatów¹⁰. W zaległościach na dzień 31 grudnia 2016 r. z tytułu 2,8 mln niezapłaconych mandatów 2,1 mln spraw (76%) na kwotę 162,8 mln zł dotyczyło zaległości poniżej 116 zł.
[str. 37]

Tytuły wykonawcze obejmujące ww. należności nie były przez wierzyciela na bieżąco sporządzane i przekazywane do organów egzekucyjnych. Stwierdzono bowiem, że ponad 99% tytułów wykonawczych wystawiano w okresie dłuższym niż 90 dni od daty ujęcia mandatu w prowadzonej ewidencji grzywien, a w blisko 68% przypadków tytuły wykonawcze zostały wystawione w okresie dłuższym niż dwa lata od ww. daty. Tymczasem z ustaleń poprzedniej kontroli NIK wynikało, że w latach 2011–2012 (I półrocze) odsetek spraw, w których wojewodowie obejmowali zaległości z tytułu mandatów tytułami wykonawczymi po okresie dłuższym niż 90 dni wyniósł zaledwie 4,4%.

Stwierdzono też zaniechanie objęcia tytułami wykonawczymi 45% niewyegzekwowanych zaległości z tytułu mandatów z 2016 r., które wg stanu na koniec 2018 r. wynosiły ponad 252 mln zł (1 883 tys. sztuk) i były zagrożone przedawnieniem. Grzywny z tytułu takich mandatów (746 tys. sztuk) w kwocie blisko 114 mln zł, pomimo że od dnia nałożenia kary upłynęły już co najmniej dwa lata, nie były dochodzone w drodze egzekucji i istnieje ryzyko, że ich część może ulec przedawnieniu. Tymczasem z ustaleń poprzedniej kontroli NIK wynikało, że w latach 2011–2012 (I półrocze) odsetek zaległości nie objętych przez wojewodów tytułami egzekucyjnymi wynosił 7,4%, a w przypadku zaległości starszych niż 18 miesięcy odsetek ten wynosił 0,04%. [str. 33–34, 40–42]

Spadek skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych potwierdzają również dane dotyczące liczby mandatów przedawnionych w styczniu i w lutym 2019 r. W okresie tym przedawniły się bowiem mandaty na kwotę nie niższą niż 28,6 mln zł, a liczba przedawnionych w tym okresie mandatów (nie mniej niż 206 tys. sztuk) była o ok. 1/3 wyższa od liczby mandatów przedawnionych w urzędach wojewódzkich¹¹ w analogicznym okresie 2018 r. W liczbie przedawnionych mandatów w styczniu i lutym 2019 r. 76% stanowiły mandaty do 116 zł¹².

Skala przedawnień w objętych poprzednią kontrolą NIK latach 2011–2012 była istotnie niższa. W tych latach przedawniało się we wszystkich urzędach wojewódzkich miesięcznie średnio ok. 70 tys. mandatów, a obecnie miesięcznie nie mniej niż 100 tys. mandatów. [str. 46–47]

Również tzw. miękka egzekucja, czyli działania informacyjne i dyscyplinujące w stosunku do ukaranych uchylających się od dokonania płatności, nie była prowadzona niezwłocznie. Stwierdzono bowiem opieszałość

W 68% spraw tytuły wykonawcze wystawiano w okresie dłuższym niż dwa lata od ujęcia mandatu w ewidencji grzywien

Pomimo upływu nie mniej niż dwóch lat nie objęto tytułami wykonawczymi 45% zaległości z 2016 r. w kwocie 114 mln zł

Zwiększyła się skala przedawnień należności z tytułu mandatów

Wierzyciel opieszale prowadził miękka egzekucję

¹⁰ W strukturze wszystkich mandatów zarejestrowanych w SSP w 2016 r. (5407 tys. szt.) mandatów do 116 zł było 3770 tys. szt. (tj. ok. 70%). Również w następnych latach w strukturze zaewidencjonowanych mandatów odpowiednio 70% (2017 r.) i 64% (2018 r.) stanowiły mandaty do 116 zł.

¹¹ Kwota przedawnionych grzywien wzrosła o ok. 1/5.

¹² Z 93 709 odpisanych z powodu przedawnienia mandatów w styczniu 2019 r. 71 722 sztuk to mandaty na kwotę do 116 zł. Z 112 041 odpisanych z powodu przedawnienia mandatów w lutym 2019 r. 85 788 sztuk to mandaty na kwotę do 116 zł.

i przewlekłość w podejmowaniu takich działań (zwłaszcza w 2016 r.), gdyż ok. 2/3 z ich nie było podejmowanych na bieżąco¹³, przy czym w przypadku 27% takich działań opieszałość oznaczała wielomiesięczny¹⁴, a nawet wieloletni okres beczynności¹⁵.

Ponadto, weryfikacja 85% upomnień¹⁶ wykazała, że w blisko 100% przypadków nie dochowano terminu wystawienia upomnienia nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne. Powyższe naruszało wymogi § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹⁷. Okres pomiędzy podjęciem po raz pierwszy działań informacyjnych, a wystawieniem upomnienia trwał więc zbyt długo, a **przewlekłość ta w przypadku 0,9 mln upomnień (45% wystawionych upomnień w latach 2016-2018) oznaczała podjęcie kolejnego działania wobec zobowiązanego po beczynności trwającej dłużej niż dwa lata.**

Wierzyciel
nie dysponował
narzędziami do oceny
skuteczności działań
informacyjnych
i dyscyplinujących

Z powodu braku stosownych narzędzi informatycznych, wierzyciel nie dokonywał też oceny skuteczności podejmowanych przez siebie działań informacyjnych i dyscyplinujących.

Należy podkreślić, że wynosząca w 2016 r. ok. 51% skuteczność dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów¹⁸, niemal w całości wynikała z dobrowolnych wpłat ukaranych. Skala podejmowanych działań informacyjnych w 2016 r. była bowiem niewielka, gdyż wystawiono ok. 420 tys. pism informacyjnych, pomimo że na koniec tego roku niezapłaconych było ok. 2,8 mln szt. mandatów. Powyższe oznacza, że działaniami informacyjnymi nie objęto w 2016 r. ok. 2,4 mln szt. zaległych mandatów (85%). Jednocześnie wierzyciel wystawił jedynie 114 tys. upomnień dotyczących ok. 5% zaległości wg stanu na koniec 2016 r.¹⁹, a objęte upomnieniami zaległości dotyczyły niemal wyłącznie mandatów ze stycznia 2016 r. Wpływ na ww. skuteczność wystawionych (głównie w IV kwartale 2016 r.) ok. 15 tys. tytułów wykonawczych był w tej sytuacji marginalny. Wprawdzie w II półroczu 2018 r. wierzyciel istotnie zwiększył swoją aktywność w zakresie obejmowania zaległości z tytułu mandatów tytułami wykonawczymi (wystawiono bowiem 623,7 tys. tytułów wykonawczych, tj. więcej niż w okresie poprzednich 30 miesięcy), jednakże do końca 2018 r. wystawiono jedynie

¹³ Wystawianie pism behawioralnych w II półroczu 2018 r. w okresie dwóch miesięcy od daty wprowadzenia informacji o wystawionej grzywnie do systemu SSP zdaniem wierzyciela świadczyło o bieżącym ich wystawianiu.

¹⁴ Tj. nie krótszy niż cztery miesiące.

¹⁵ W przypadku 16% pism zostały one wysłane zobowiązanym po upływie co najmniej roku od wprowadzenia do systemu SSP informacji o nałożonej grzywnie, a w przypadku 0,4% pism po upływie nie mniej niż dwóch lat.

¹⁶ Badania w zakresie obejmowania zaległości wynikających z nałożonych grzywien upomnieniami przeprowadzono na przekazanej przez IAS w Opolu bazie danych o mandatach, upomnieniach i tytułach wykonawczych, pobranych z systemu SSP wg stanu na 13 września 2018 r., w której ujęto 1,7 mln upomnień.

¹⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

¹⁸ Należności z tytułu mandatów zaewidencjonowanych w 2016 r. wynosiły 771,6 mln zł, a uzyskane w tym roku dochody wyniosły 393,3 mln zł.

¹⁹ W 2016 r. wystawiono 114,3 tys. upomnień na kwotę ok. 18,7 mln zł, a zaległości na koniec 2016 r. wyniosły natomiast 378,3 mln zł.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1,3 tys. tytułów obejmujących zaległości z mandatów zaewidencjonowanych w 2018 r. Oznacza to, że w całym okresie objętym kontrolą zaległości nie były przez wierzyciela na bieżąco obejmowane tytułami egzekucyjnymi. [str. 40–47]

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczą również przyjętej przez Ministerstwo Finansów organizacji systemu rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej w zakresie należności i dochodów wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieprawidłowym było w szczególności:

- dopuszczenie do przyjęcia takiej organizacji systemu rachunkowości, w której prowadzone w SSP księgi rachunkowe nie zostały przypisane do konkretnej jednostki organizacyjnej, a zdarzenia gospodarcze ujmowane w tych księgach dotyczyły różnych jednostek, co naruszało zasadę podmiotowości wynikającą z przepisów o rachunkowości,
- niezapewnienie sprawdzalności ksiąg rachunkowych, w których prowadzona była ewidencja ww. należności i dochodów, co naruszało wymagania wynikające z przepisów o rachunkowości,
- powierzenie Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy obowiązku wykazywania w sprawozdaniach budżetowych urzędu obsługującego ten organ należności, zaległości i dochodów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, pomimo braku podmiotowej właściwości w tym zakresie, przysługującej organowi uprawnionemu do poboru tych należności, tj. Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. [str. 29–32, 38–40]

Organizacja systemu rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej naruszała obowiązujące przepisy

Nie została również zapewniona rzetelność danych o stanie należności/zaległości z tytułu mandatów karnych. Na powyższe wpływ miała taka organizacja i przyjęte mechanizmy kontrolne, które nie zapewniały, aby będące podstawą sporządzania sprawozdań budżetowych księgi rachunkowe odzwierciedlały stan rzeczywisty. Pomimo bowiem posiadania przez wierzyciela danych o ujętych w ewidencji księgowej należnościach umorzonych²⁰ i dotyczących osób zmarłych, podejmowane działania zmierzające do aktualizacji w księgach rachunkowych stanu zaległości nie były skuteczne, m.in. z uwagi na niefunkcjonalność użytkowanego do ewidencji takich grzywien systemu informatycznego SSP. Wyżej wymienione należności umorzone i dotyczące osób zmarłych w badanym okresie wynosiły od 9,3 mln zł (wg stanu na 31 grudnia 2017 r.) do 19,5 mln zł (według stanu na 31 grudnia 2018 r.). [str. 33, 38–40]

Nie zapewniono rzetelności danych o stanie należności i zaległości z tytułu mandatów

Księgi rachunkowe, w których prowadzona była ewidencja grzywien, nie umożliwiały stwierdzenia poprawności dokonanych w nich zapisów i stanów sald, gdyż nie zapewniono dostępu do zbiorów danych w sposób pozwalający na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści

Księgi rachunkowe nie były sprawdzalne

²⁰ Przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu oraz w wyniku upadłości.

dokonywanych w nich zapisów. Tym samym, w świetle przepisów art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²¹ księgi rachunkowe nie były sprawdzalne.

Ponadto, pełnego dostępu do ksiąg rachunkowych prowadzonych w systemie SSP nie posiadał organ podatkowy uprawniony do poboru wyżej wymienione należności (Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu), który był zobowiązany – zgodnie z przepisami *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*²² – do prowadzenia ewidencji grzywien zgodnie z przepisami o rachunkowości.

Pełnego dostępu do tych ksiąg rachunkowych nie miał również Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy, pomimo że został zobowiązany do sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie należności i dochodów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów, których pobór należał do obowiązków Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. [str. 25–31, 39–40]

Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych uniemożliwił prawidłowe sporządzenie sprawozdań budżetowych

Prowadzona w SSP ewidencja grzywien z tytułu mandatów karnych nie umożliwiała również sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-27 w sposób przewidziany w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²³, gdyż funkcjonalność stosowanego oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości nie pozwalała na prawidłowe ustalenie stanu zaległości. Powodem tego był brak możliwości wskazania w systemie SSP nowych terminów płatności, w związku z odroczeniem tego terminu lub w związku z rozłożeniem płatności na raty. Dlatego też Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu ustalał kwoty należności niewymagalnych nie na podstawie ewidencji księgowej, lecz na podstawie ewidencji prowadzonej poza systemem SSP w arkuszu kalkulacyjnym i przysyłał te informacje w pismach kierowanych do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy. Kwoty należności niewymagalnych wynoszące odpowiednio: a/ 768 tys. zł według stanu na 31 grudnia 2017 r., b/ 816 tys. zł według stanu na 31 marca 2018 r., c/ 754 tys. zł według stanu na 30 czerwca 2018 r., d/ 614 tys. zł według stanu na 30 września 2018 r. i e/ 528 tys. zł wg stanu na 31 grudnia 2018 r. uwzględniane były w sprawozdaniu Rb-27 na podstawie danych wynikających z zestawień sporządzonych w arkuszu kalkulacyjnym, które nie stanowiły ewidencji księgowej. [str. 39–40]

Wystąpiły istotne opóźnienia we wprowadzaniu przez Policję do SSP informacji o nałożonych grzywnach

Oprócz ww. nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych w systemie SSP **na rzetelność tych ksiąg i wiarygodność sprawozdań budżetowych istotny wpływ miały również nieprawidłowości ujawnione w jednostkach Policji.** Terminowo wprowadzona informacja o wysokości nałożonej grzywny ma bowiem decydujące znaczenie dla rzetelnego ustalenia należności Skarbu Państwa z tego tytułu oraz bezzwłocznego podjęcia działań zmierzających do poboru wynikających z nałożonego mandatu należności. Tymczasem ujawnione w Policji nieprawidłowości

²¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm., dalej: uor.

²² Dz. U. z 2019 r. poz. 1120, ze zm.

²³ Dz. U. poz. 109, ze zm.

polegały na opóźnieniach we wprowadzaniu do systemu SSP informacji o nałożonych grzywnach. Z uwagi na skalę stwierdzonych opóźnień należy uznać, że ich wpływ na rzetelność danych o stanie należności i zaległości w poszczególnych okresach sprawozdawczych mógł być bardzo istotny. Jednakże z uwagi na brak kompleksowych danych w tym zakresie, pochodzących z wiarygodnych ewidencji, wpływu tego nie udało się jednoznacznie zwymiarować. Stwierdzone w pięciu skontrolowanych jednostkach opóźnienia wskazywały, że znacząca część informacji o nałożonych grzywnach (od 61% do 90%) została przekazana Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu z naruszeniem wynikającego z przepisów terminu siedmiu dni. Opóźnienia te wynikały m.in. z braku odpowiednich zasobów kadrowych i niezbędnego sprzętu komputerowego. W 2016 r. opóźnienia te były zjawiskiem powszechnym, a przypadki wprowadzenia mandatu w terminie (tj. do 7 dni od daty jego wystawienia) były odosobnione (dotyczyły 1% mandatów). Również w okresie do 30 dni od daty wystawienia mandatu informacja o nałożeniu grzywny była przekazana wierzycielowi jedynie w przypadku niewielkiego odsetka mandatów (10,3%). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również nierzetelnego wypełniania formularzy mandatów. [str. 48–50]

Zamierzenia związane z poprawą od 2018 r. sytuacji w zakresie poboru należności z tytułu mandatów poprzez transakcje bezgotówkowe przy pomocy terminali mobilnych nie zostały osiągnięte. Jedną z przyczyn takiego stanu było niepobieranie dostępnych w komendach terminali mobilnych przez funkcjonariuszy Policji pełniących służbę, w tym z uwagi na brak umiejętności ich obsługi. [str. 53]

Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowane czynności egzekucyjne nie zapewniły poprawy skuteczności dochodzenia należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu.

W latach 2016–2018 skuteczność egzekucji administracyjnej należności z tytułu mandatów we wszystkich urzędach skarbowych w Polsce wynosiła 35,5% i była niższa niż w badanych przez NIK latach 2011–2012 (I półrocze). Poprzednio wskaźnik skuteczności egzekucji w zakresie należności z tytułu mandatów wyniósł bowiem 42,1%.

W skontrolowanych w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej należności z tytułu mandatów karnych dziesięciu urzędach skarbowych wskaźnik skuteczności egzekucji wyniósł od 26,1% do 62% (w Urzędzie Skarbowym w Olsztynie). Stwierdzono jednak, że jedynie w pojedynczych ujawnionych przypadkach na nieskuteczność egzekucji wpływ miały okoliczności zależne od kontrolowanej jednostki (brak podjęcia czynności egzekucyjnych, niska częstotliwość podejmowania takich czynności, czy też nieadekwatność podejmowanych czynności). W wielu przypadkach brak skuteczności podejmowanych działań egzekucyjnych dotyczył tzw. wielokrotnie ukaranych, wobec których toczyły się bezskutecznie postępowania egzekucyjne prowadzone również na podstawie innych tytułów wykonawczych. [str. 53–55]

Nie osiągnięto zamierzeń związanych z poprawą poboru należności z mandatów poprzez transakcje przy użyciu terminali płatniczych

Skuteczność egzekucji administracyjnej należności z tytułu mandatów była niższa niż w latach 2011–2012

Zjawisko wielokrotnego karania mandatami tych samych osób miało wpływ na skuteczność egzekucji

Izba Administracji Skarbowej w Opolu podejmowała działania zmierzające do identyfikacji skali zjawiska i do zwrócenia uwagi komendantom Policji na konieczność eliminacji tzw. działań pozornych, polegających na karaniu grzywną za wykroczenie takich osób, które nie zapłacą nałożonej grzywny. Z przeprowadzonych w tym zakresie analiz wynikało bowiem, że w latach 2016–2018 (I półrocze) w 20 jednostkach Policji wystąpiły przypadki, że liczba nałożonych mandatów na tego samego ukaranego wynosiła więcej niż 330, a w czterech przypadkach więcej niż 500 mandatów. Łączne kwoty grzywien nałożonych na tych ukaranych wynosiły od blisko 40 tys. zł do ponad 133 tys. zł na jednego ukaranego. Występowały też przypadki takich ukaranych, na których funkcjonariusze różnych jednostek Policji nałożyli w latach 2016–2018 (I półrocze) kary grzywny w liczbie wynoszącej nawet 744 mandaty. W przypadku jednego ukaranego łączna (rekordowa w skali Polski) kwota nałożonych w tym okresie grzywien wyniosła ponad 147 tys. zł. O wynikach powyższej analizy został poinformowany Komendant Główny Policji.

Tylko w nielicznych kontrolowanych jednostkach Policji podejmowane były analizy zasadności wielokrotnego nakładania mandatów karnych na osoby, które dopuszczają się licznych wykroczeń, a w stosunku do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo nieskuteczności takich kar. Najczęstszą reakcją komendantów jednostek Policji na informację obrazującą skalę występowania takiego zjawiska, było formułowanie zaleceń o przeprowadzanie czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie i w ich efekcie kierowanie wniosków o ukaranie do sądu. Przykładem dobrej praktyki były działania podjęte przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Opolu, który po uzyskaniu informacji o wielokrotnie ukaranych nakazał przeprowadzić szczegółową analizę w tym zakresie w całym opolskim garnizonie Policji²⁴. [str. 52–53, 57]

W połowie skontrolowanych urzędów skarbowych stwierdzono sprawne wszczynanie postępowań egzekucyjnych

Badaniem w organach egzekucyjnych objęto również sprawność wszczynania postępowań egzekucyjnych i podejmowania pierwszych czynności egzekucyjnych w sprawach obejmujących należności z tytułu mandatów. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych dotyczących mandatów karnych w pięciu urzędach skarbowych²⁵ była sprawna i sprzyjała skutecznemu dochodzeniu należności z tytułu grzywien. W urzędach tych w nie mniej niż 79% spraw postępowania egzekucyjne wszczęto lub podjęto pierwsze czynności egzekucyjne w terminie do 60 dni od daty wpływu tytułu do urzędu. W przypadku czterech z wyżej wymienionych pięciu urzędów istniała wysoka korelacja pomiędzy sprawnością wszczynania postępowań a skutecznością egzekucji. Przykładowo w Urzędzie Skarbowym w Olsztynie i w Urzędzie Skarbowym w Elblągu odnotowano jednocześnie bardzo wysokie wskaźniki sprawności wszczynania postępowań (w urzędach tych odpowiednio w 90% i 98,5% spraw dotyczących mandatów podejmowano pierwsze czynności do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu) oraz wysokie wskaźniki skuteczności egzekucji takich należności (wynoszące odpowied-

²⁴ W czerwcu 2018 r.

²⁵ Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu oraz urzędy skarbowe w Chorzowie, Elblągu, Koninie i Olsztynie.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

nio 62% i 47,3%). Natomiast w pozostałych pięciu skontrolowanych urzędach skarbowych sprawność wszczynania takich postępowań egzekucyjnych była istotnie niższa, a w przypadku trzech z nich²⁶ stwierdzono wysoki odsetek spraw (od 55% do 79%), w których nie dochowano należytej staranności w działaniach, polegającej na wszczęciu postępowań egzekucyjnych i/lub podjęciu pierwszej czynności nie później niż do 60 dni od daty wpływu do urzędu tytułu wykonawczego, co oceniono negatywnie. [str. 55–57]

²⁶ Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy oraz urzędy skarbowe w Brzegu i w Sosnowcu.

4. WNIOSKI

- Minister Finansów** Do Ministra Finansów Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:
- 1) wprowadzenie rozwiązań w zakresie organizacji rachunkowości i sprawozdawczości obejmującej należności i dochody z tytułu mandatów, odpowiadających nadrzędnym zasadom rachunkowości i obowiązującemu łaadowi finansów publicznych;
 - 2) zapewnienie pełnej zakładanej funkcjonalności systemu informatycznego dedykowanego do obsługi mandatów.
- Komendant Główny Policji** Do Komendanta Głównego Policji Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:
- 1) wzmoczenie nadzoru nad terminowością i rzetelnością realizacji zadań polegających na wprowadzaniu do PUE Mandaty wymaganych informacji o nałożonych grzywnach w drodze mandatów karnych;
 - 2) inicjowanie działań zmierzających do ograniczenia skali zjawiska nakładania wielu kar finansowych na osoby, w stosunku do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo ich niewyegzekwowania, poprzez kierowanie w takich przypadkach stosownych wniosków o ukaranie.
- Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** Pomimo upływu sześciu lat, dotychczas nie został zrealizowany wniosek sformułowany w informacji o wynikach kontroli P/12/158 Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych, dotyczący wprowadzenia rozwiązań prawnych uzależniających usunięcie punktów karnych zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców od uprzedniego uiszczenia grzywny. Wniosek ten został uznany za zasady przez Ministra Finansów, jak też ujęto go w dezyderacie nr 45 Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z dnia 9 kwietnia 2015 r., postulującym jego wykorzystanie w pracach legislacyjnych Rady Ministrów. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wniosek ten nadal pozostaje aktualny, dlatego też zasadne jest podjęcie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skutecznych działań w celu jego realizacji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Działania Ministra Finansów podejmowane w celu zwiększenia skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych

Działania Ministerstwa Finansów podejmowane w związku ze zmianą organizacji poboru należności z tytułu mandatów karnych nie zwiększyły dotychczas skuteczności tego poboru. Ministerstwo Finansów nie zapewniło bowiem naczelnikowi urzędu skarbowego wyznaczonemu do poboru takich należności narzędzi informatycznych do sprawnego i skutecznego wykonywania przypisanych zadań. W szczególności nie zapewniło wdrożenia od 1 stycznia 2016 r. zakładanych funkcjonalności narzędzi informatycznych, co m.in. uniemożliwiało automatyzację podejmowanych czynności windykacyjnych. W tych okolicznościach zaplanowane, jak i przeznaczone do realizacji zadania poboru grzywien zasoby kadrowe, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie były wystarczające do bieżącej jego realizacji. Zakładano bowiem prowadzenie działań w zakresie tzw. miękkiej egzekucji z wykorzystaniem automatycznie realizowanej komunikacji elektronicznej. Brak udostępnienia narzędzi w tym zakresie spowodował konieczność prowadzenia tradycyjnej korespondencji z ukaranymi w formie papierowej, co wymagało z kolei większego zaangażowania osób do jej prowadzenia i wysyłki.

Ministerstwo Finansów nie zapewniło warunków do sprawnego i skutecznego poboru należności z tytułu mandatów karnych

Na etapie przygotowania zmiany organizacji poboru należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia założono, że zmiany te prowadzić będą do usprawnienia procesu poboru i egzekucji wyżej wymienionej należności. Miało to nastąpić w wyniku budowy profesjonalnego, zcentralizowanego aparatu fiskalnego w administracji rządowej nie tylko na etapie egzekucyjnym, ale również wierzycielskim, wyposażonego we wszystkie niezbędne narzędzia do prowadzenia poboru i egzekucji. W rezultacie zakładano zwiększenie skuteczności i efektywności tego procesu oraz podniesienie jakości jego realizacji, a także odciążenie administracji zajmującej się egzekucją – zmniejszenie liczby spraw w zakresie egzekucji i przekierowanie uwolnionego potencjału na inne wierzycielskie. Środkami realizacji tego celu miały być m.in. poprawa jakości przekazywanych danych, dostęp do danych dłużników, zwiększenie zakresu działań na poziomie wierzyciela. Zakładano rozwój czynności przedegzekucyjnych – wprowadzenie mechanizmów służących mobilizacji ukaranych do dobrowolnego dokonywania wpłat, stosowanie właściwych narzędzi poboru i możliwość prowadzenia analiz skuteczności wykorzystania narzędzi informatycznych, w tym automatyzację działań informacyjnych, procesu wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych oraz monitorowania wykonania obowiązku zapłaty. Spodziewano się również oszczędności finansowych, będących następstwem wyeliminowania czynności powielanych w ramach poszczególnych jednostek, a także korzyści z zarządzania procesem poboru grzywien na bardzo wczesnym etapie powstania zaległości z tego tytułu. W analizach uwzględniano m.in. takie wyliczenia, jak średni koszt jednej sprawy egzekucyjnej (około 50–70 zł) oraz skuteczność czynności przedegzekucyjnych (około 45% skuteczno-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

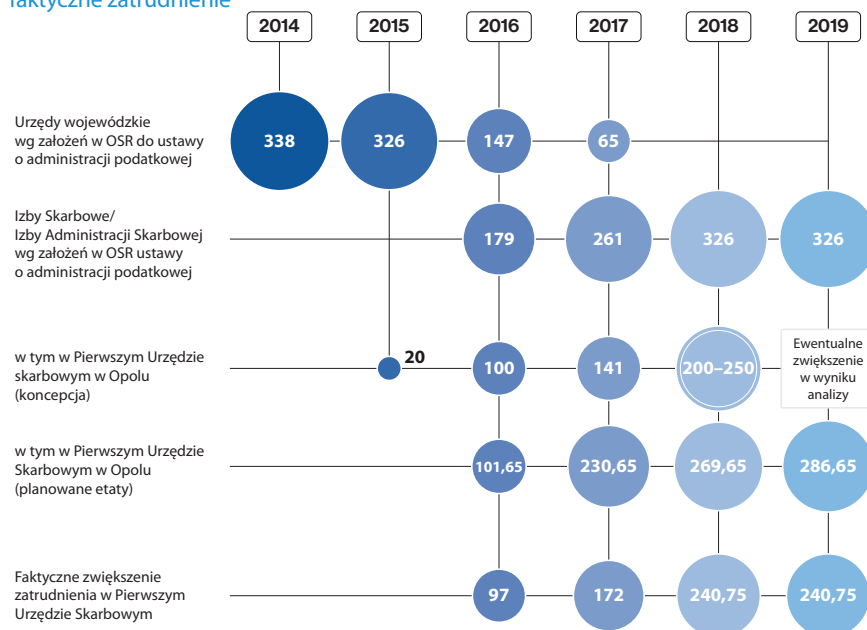
ści takich działań w urzędach skarbowych w przypadku deklaracji podatkowych).

Przed wyznaczeniem Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, jako właściwego w sprawach poboru należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, Ministerstwo Finansów oceniło, że Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu posiada odpowiednie zasoby lokalowe i kadrowe²⁷ do przejęcia zadania, a wykorzystanie siedziby tego urzędu nie będzie wiązało się z koniecznością poniesienia dodatkowych nakładów finansowych.

Na etapie przygotowania ww. zmiany Ministerstwo Finansów wskazywało, że na 31 grudnia 2013 r. liczba pracowników zajmujących się sprawami mandatowymi we wszystkich urzędach wojewódzkich wynosiła 344,25 (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). **Założono** jednocześnie, że: **a/ zatrudnienie na poziomie istniejącym w urzędach wojewódzkich nie będzie wymagane w następstwie automatyzacji procesu poboru;** **b/ poziom zatrudnienia w urzędzie skarbowym wyznaczonym do realizacji zadań w zakresie poboru należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, gwarantujący terminową realizację zadań wyniesie: 20 osób na koniec 2015 r., 100 osób na koniec 2016 r., 141 osób na koniec 2017 r., a docelowo planowane jest zatrudnienie na poziomie około 200–250 etatów, które powinno umożliwić prawidłowe, sprawne i terminowe wykonywanie zadań w zakresie obsługi tych należności;** **c/ pozyskanie kolejnych etatów od poszczególnych izb skarbowych w latach 2017–2018 uzależnione będzie od bieżącej analizy obciążenia pracą, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia sprawnej i terminowej realizacji zadań.**

Infografika nr 2

Oszacowane zatrudnienie w urzędach wojewódzkich i stopniowe przenoszenie etatów do administracji podatkowej, w tym do Pierwszego Urzędu Skarbowego Opolu, faktyczne zatrudnienie



²⁷ Za odpowiednie uznano merytoryczne przygotowanie kadry zarządzającej do realizacji zadania poboru należności z tytułu grzywien oraz funkcjonowanie w strukturach Izby Administracji Skarbowej w Opolu Centrum Kompetencyjnego Spraw Wierzycielskich.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na podstawie przepisów wprowadzających ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej²⁸ pracownicy komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich, właściwych do obsługi spraw związanych z należnościami wynikającymi z grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego, stali się pracownikami właściwych miejscowo izb skarbowych/izb administracji skarbowej z dniem 1 stycznia 2016 r. i odpowiednio z początkiem kolejnych lat 2017–2019. W latach 2016–2019, w wyniku podpisanych porozumień, w poszczególnych Izbach Skarbowych/Izbach Administracji Skarbowej podjęto pracę łącznie 265 osób. Spośród przejętych pracowników niewielka część została zaangażowana do obsługi mandatów lub do obsługi spraw wierzycielskich. Było to w poszczególnych latach okresu 2016–2019 (na 1 stycznia) odpowiednio 53,4%, 10%, 4,9% i 2,3% liczby osób przejętych z urzędów wojewódzkich.

Dla Izby Administracji Skarbowej w Opolu²⁹ na lata 2016–2018³⁰ na realizację zadań związanych z mandatami zaplanowano odpowiednio 101,65 etatu, 230,65 etatu i 269,65 etatu. Faktyczne zatrudnienie na koniec lat 2016–2018 wynosiło natomiast: 97, 172 i 240,75 osób w przeliczeniu na zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. Dyrektor IAS w Opolu zwracała się do Ministerstwa Finansów z wnioskami o zwiększenie liczby etatów. We wnioskach tych wskazywała m.in. na pracochłonność obsługi wierzycielskości mandatowych, znaczne obciążenie pracą, przeniesienie do kierowanej przez siebie jednostki jedynie części etatów (np. na 1 stycznia 2017 r. 162,18 etatów z 243,375 planowanych) przejmowanych z urzędów wojewódzkich, mimo znacznie zwiększonej ilości zadań w stosunku do realizowanych przez wojewodów (wysyłka do ukaranych pism behawioralnych i wystawianie upomnień). Informowała również, że stan zatrudnienia oraz niedoskonałości systemów wykorzystywanych do realizacji zadania są powodem rosnących zaległości.

Ministerstwo Finansów wskazywało z kolei na brak dysponowania wolnymi etatami, które mogłyby być przekazane do Centrum Mandatowego w Opolu. Podnosiło również kwestię wpływu, jaki na kształtowanie się zatrudnienia w Centrum Mandatowym mogłyby wywierać wewnętrzne decyzje (np. okresowe realizowanie zadania w oparciu o umowy zlecenia), które (w ramach posiadanego budżetu) miały być podejmowane przez Dyrektora IAS w Opolu.

Ministerstwo Finansów zakładało, że rzeczywiste koszty funkcjonowania systemu poboru należności będą odpowiadały kosztom ponoszonym w latach poprzednich (wynoszącym ok. **18,8 mln zł** rocznie).

W założeniu Ministerstwa Finansów koszty realizacji zadania poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w roku 2016, jak i w latach następnych miały nie przekroczyć (w części budżetu państwa 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Rzeczywiste koszty funkcjonowania systemu poboru należności przekroczyły założenia Ministerstwa Finansów

²⁸ Art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. poz. 1269, ze zm.) oraz art. 258 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. wprowadzającej ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).

²⁹ Dalej: IAS w Opolu.

³⁰ Według stanu na 31 grudnia [rok].

i 85 – Budżety wojewodów) wysokości wydatków na ten cel poniesionych w 2013 roku (18,8 mln zł³¹). Tymczasem w 2018 r. tylko w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu (część 19) wydatki poniesione w kwocie 24,7 mln zł istotnie przekroczyły zakładany poziom 18,8 mln zł, m.in. z powodu wzrostu kosztów usług pocztowych do kwoty 10,3 mln zł.

Szczegółowe dane dotyczące poniesionych w latach 2015–2018 wydatków na przygotowanie i realizację przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu zadania związanego z poborem należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przedstawiały się następująco: a/ 2015 r. – 97 tys. zł (w tym 42 tys. zł wydatki majątkowe), b/ w 2016 r. – 4451 tys. zł (w tym 331 tys. zł wydatki majątkowe), c/ w 2017 r. – 13 325 tys. zł (w tym 1610 tys. zł wydatki majątkowe), d/ w 2018 r. – 24 708 tys. zł (w tym 1166 tys. zł wydatki majątkowe i 10 232 tys. zł wydatki na usługi pocztowe).

Przy planowaniu zmiany organizacji poboru należności z tytułu mandatów **wzrost kosztów usług pocztowych nie był przez Ministerstwo Finansów zakładany. Założeniem była bowiem wysoka skuteczność tzw. miękkiej egzekucji, realizowanej automatycznie w formie korespondencji elektronicznej.** Skuteczność ta miała z kolei zapewnić brak konieczności doręczania upomnień, które w poprzedniej organizacji procesu nie były przez wojewodów wystawiane.

Nie wprowadzono wszystkich zakładanych funkcjonalności systemu SSP

Wraz ze zmianami organizacyjnymi w zakresie poboru należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych, poczynawszy od 1 stycznia 2016 r., **nie wprowadzono części funkcjonalności systemu SSP umożliwiających Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu sprawny i skuteczny pobór wyżej wymienionych należności, w tym realizację zadań ich wierzyciela.** Zaniechanie wdrożenia funkcjonalności niezbędnych do windykacji, w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym i skutkowało opóźnieniami, które sukcesywnie narastały. Zakładana funkcjonalność narzędzia informatycznego dedykowanego obsłudze mandatów miała bowiem umożliwiać automatyzację podejmowanych czynności windykacyjnych. Tymczasem system informatyczny w tym zakresie nie umożliwiał i nie umożliwia wierzycielowi automatyzacji podejmowanych czynności dotyczących tzw. miękkiej egzekucji, a funkcjonalność umożliwiająca podejmowanie działań dyscyplinujących została uruchomiona z wielomiesięczną zwłoką. Dopiero w czerwcu 2016 r. możliwe było wystawianie upomnień, a w II połowie 2016 r. roku umożliwiono wystawianie tytułów wykonawczych w sposób elektroniczny. Funkcjonalności umożliwiającej automatyczne podejmowanie w SSP działań informacyjnych w formie pisemnej, dźwiękowej, poprzez krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail lub telefon dotychczas nie uruchomiono.

System teleinformatyczny wykorzystywany przy poborze należności z tytułu mandatów karnych funkcjonował w latach 2016–2018 jako jeden z produktów powstałych w wyniku realizacji projektu e-Podatki, realizo-

³¹ W tym 14,7 mln zł stanowiły wydatki osobowe.

wanego w ramach Programu e-Podatki³². Kontynuacją projektów realizowanych w ramach tego programu był następnie projekt pn. Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatników oraz wsparcia kontroli podatkowej. Zasadniczą formalną podstawą do podjęcia przez Głównego Wykonawcę³³ prac w zakresie obsługi poboru należności z tytułu mandatów karnych w systemie SSP były Wniosek o Zmianę w Kontrakcie na System e-Podatki³⁴ nr 10/2015 oraz aneks nr 4 z 30 września 2015 r. do umowy z 1 lutego 2013 r. na budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi³⁵. Objęcie poboru należności z tytułu mandatów karnych systemem SSP nastąpiło w ramach dotychczasowego wynagrodzenia przysługującego GW³⁶.

Niektóre z funkcjonalności narzędzi informatycznych, których wdrożenie przed 1 stycznia 2016 r. założono na etapie projektowania zmian w systemie informatycznym, zostały udostępnione użytkownikom z opóźnieniem w zakresie: a/ wprowadzania danych o mandatach, b/ weryfikacji danych z informacji z danymi Centralnego Rejestru Podatników Krajowej Ewidencji Podatników, c/ prowadzenia ewidencji należności, d/ łączenia wpłat z należnościami. Do dnia zakończenia kontroli nie wdrożono natomiast funkcjonalności w zakresie: a/ analizy wspierającej decyzję o podjęciu działań informacyjnych, b/ podejmowania działań informacyjnych w formie sms, wiadomości e-mail, wiadomości głosowej lub innej, c/ monitorowania terminowości odroczonej wpłaty, d/ umarzania należności w związku ze śmiercią ukaranego.

W ramach WoZ nr 1/2016, z terminem realizacji określonym na 15 kwietnia 2016 r. zaplanowano wprowadzenie (po określeniu szczegółowych wymagań) m.in. funkcjonalności dotyczących: a/ kontroli terminowości zapłaty należności, b/ podejmowania działań informacyjnych w formie pisma informacyjnego, c/ rejestrowania podejmowanych działań informacyjnych, d/ kontroli zapłaty należności po podjęciu działań informacyjnych, e/ wystawiania upomnień, f/ kontroli zapłaty należności po wystawieniu upomnienia, g/ wystawiania tytułów egzekucyjnych, h/ przekazywania tytułów egzekucyjnych drogą elektroniczną. Wyżej wymienione funkcjonalności zostały przez GW udostępnione w czerwcu 2016 r.

W ramach WoZ nr 6/2018 zaplanowano natomiast wprowadzenie funkcjonalności dotyczących: a/ udzielania na wnioski ukaranego ulg, umarzania i rozkładania należności na raty wraz z harmonogramem spłat, b/ odpisu należności z uwagi na jej przedawnienie. **Funkcjonalności te zostały udostępnione na przełomie stycznia i lutego 2019 r.**

³² Program e-Podatki obejmował projekty e-Deklaracje 2, e-Rejestracja oraz e-Podatki. W wyniku realizacji umowy z 1 lutego 2013 r. na budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu e-Podatki powstały m.in. SSP, SZD i Portal Usług Elektronicznych.

³³ Wykonawca systemu e-Podatki. Dalej: GW.

³⁴ Dalej: WoZ.

³⁵ Nr R/102/11/AP/B/371/A-1/66, dalej: *umowa na System e-Podatki*.

³⁶ Do *umowy na System e-Podatki* dodano produkt Mandaty, którego zakres realizacji zaplanowano w części w etapie „Pełne Wdrożenie Architektury Pośredniej TA3” (w kwocie 100 000 zł), a w części w ramach transzy T4 przyjętej do realizacji w etapie „Pełne Wdrożenie Architektury Pośredniej TA4” (w kwocie 900 000 zł).

Ministerstwo Finansów, od 1 stycznia 2016 r., udostępniło tylko te funkcjonalności, które były szczegółowo opisane i zlecone wykonawcy do dostarczenia. Dodatkowe funkcjonalności były zlecane już po odbiorze pierwotnej wersji oprogramowania, w ramach usługi rozwoju. Rozwój narzędzi mających na celu poprawienie skuteczności został zakłócony przez narastające problemy generalnego wykonawcy Systemu e-Podatki, którego komponentami są produkt Mandaty i SSP. Generalny Wykonawca nie był w stanie zrealizować wszystkich zamierzonych funkcjonalności planowanych do wdrożenia w ramach umowy, jak też miał problem z zapewnieniem właściwego poziomu usługi utrzymania w zakresie poprawnego działania elementów systemu, które zostały wytworzone. W sierpniu 2018 r. doszło do zmiany tej umowy.

Wprowadzenie m.in. możliwość obsługi przedawniania się należności z tytułu mandatów oraz analizy i kontroli działań w tym procesie (odpisywanie mandatów przedawnionych), nastąpiło dopiero na podstawie realizacji zadań objętych protokołem uzgodnień do wniosku o zmianę nr 18/2018, który zgłoszony został przez IAS w Opolu.

Minister Finansów dysponował danymi o skali realizacji zadań w zakresie poboru należności z tytułu mandatów, w tym o zaległościach w podejmowaniu czynności

Minister Finansów dysponował informacjami o należnościach, uzyskanych dochodach oraz o zaległościach w regulowaniu należności przez osoby ukarane. Posiadał też dane o skali zaległości w realizacji przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu zadań związanych z poborem należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. Informowany był też o przyczynach takiego stanu, w tym o problemach w funkcjonowaniu narzędzi informatycznych oraz o niewystarczających zasobach kadrowych niezbędnych do realizacji czynności, które zgodnie z przyjętymi założeniami powinny być wykonywane automatycznie. Informacje o występujących problemach uzyskiwane były też w wyniku przeprowadzonych kontroli w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu, jak i w IAS w Opolu. **Pozyskiwane w ramach sprawowanego nadzoru dane wykorzystywane były do podejmowania bieżących działań korygujących, jednakże ich skuteczność była ograniczona.**

Do Ministerstwa Finansów wpływały raporty z IAS w Opolu, w których znajdowały się informacje o problemach w realizacji tego zadania, w tym o opóźnieniach wynikających z braku niezbędnych funkcjonalności systemu teleinformatycznego. Również w następnych latach, zarówno Centrum Kompetencyjne Spraw Wierzycielskich w IAS w Opolu³⁷, jak i Centrum Mandatowe w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu, przekazywały okresowe sprawozdania z działalności. W sprawozdaniach Centrum Mandatowego wykazywano m.in. liczbę zaewidencjonowanych mandatów, poziom zaległości w regulowaniu należności z tytułu mandatów, a także liczbę czynności podejmowanych przez wierzyciela w celu dochodzenia takich należności. Na skalę podejmowanych przez wierzyciela czynności wpływ miała ograniczona funkcjonalność narzędzi informatycznych oraz ograniczenia kadrowe. W otrzymywanych przez Ministerstwo Finansów sprawozdaniach sporządzonych na koniec lat 2016–2018 wykazywano zaległości dotyczące mandatów wystawionych w 2016 r., które wynosiły odpowiednio 2,8 mln szt.

³⁷ Dalej: CKSW.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

(wg stanu na 31 grudnia 2016 r.), 2,3 mln szt. (wg stanu na 31 grudnia 2017 r.) i 1,9 mln szt. (według stanu na 31 grudnia 2018 r.). Zaległości te odpowiadały 50,2%, 41,7% i 33,7% liczby mandatów zaewidencjonowanym w 2016 r.³⁸

Według wyżej wymienionych sprawozdań spośród 5,7 mln mandatów nałożonych w 2017 r. na 31 grudnia tego roku 3,1 mln z nich (tj. 53,8%) było nieopłaconych, a 2,7 mln z nich (46,7%) nie opłacono również do końca 2018 r. Na koniec 2018 r. zaległości z tytułu mandatów z 2018 r. dotyczyły natomiast 2,1 mln (64,1%) spośród 3,3 mln mandatów nałożonych w tym roku.

Na koniec 2018 r. nie było więc opłaconych 6,7 mln mandatów, w tym 1,9 mln mandatów z 2016 r., 2,7 mln z 2017 r. i 2,1 mln z 2018 r.

Infografika nr 3

Zmiana organizacji poboru należności z tytułu mandatów

z odsetek spraw zakończonych w roku wystawienia mandatu

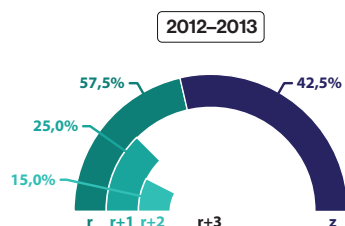
r odsetek spraw pozostających do załatwienia na koniec roku wystawienia mandatu

r+1 odsetek spraw pozostających do załatwienia na koniec roku następującego po roku wystawienia mandatu

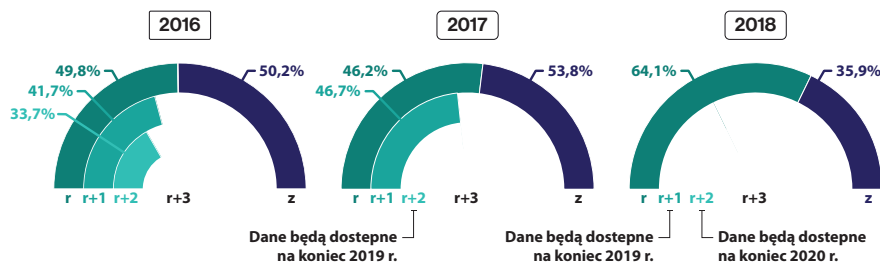
r+2 odsetek spraw pozostających do załatwienia na koniec roku kolejnego roku

r+3 na koniec trzeciego roku następującego po roku wystawienia mandatu należności przedawniają się. Np. należności za mandat wystawiony w 2012 r. przedawniły się 31.12.2015 r.

Wartości oszacowane przez Ministerstwo Finansów na podstawie danych z lat 2012–2013 na etapie OSR ustawy o administracji podatkowej



Faktyczne dane po zmianie organizacji poboru należności z tytułu mandatów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ministerstwo Finansów było informowane m.in. o kwotach wykonanych dochodów, liczbie wniosków o ulgi, a także liczbie wystawionych pism behawioralnych, upomnień i tytułów wykonawczych. Z posiadanych przez Ministerstwo Finansów danych wynikało, że w latach 2016–2018 wierzyciel wystawił 5,3 mln pism behawioralnych, 2,02 mln upomnień i 1,04 mln tytułów wykonawczych (w 2016 r. było to odpowiednio 0,42 mln pism

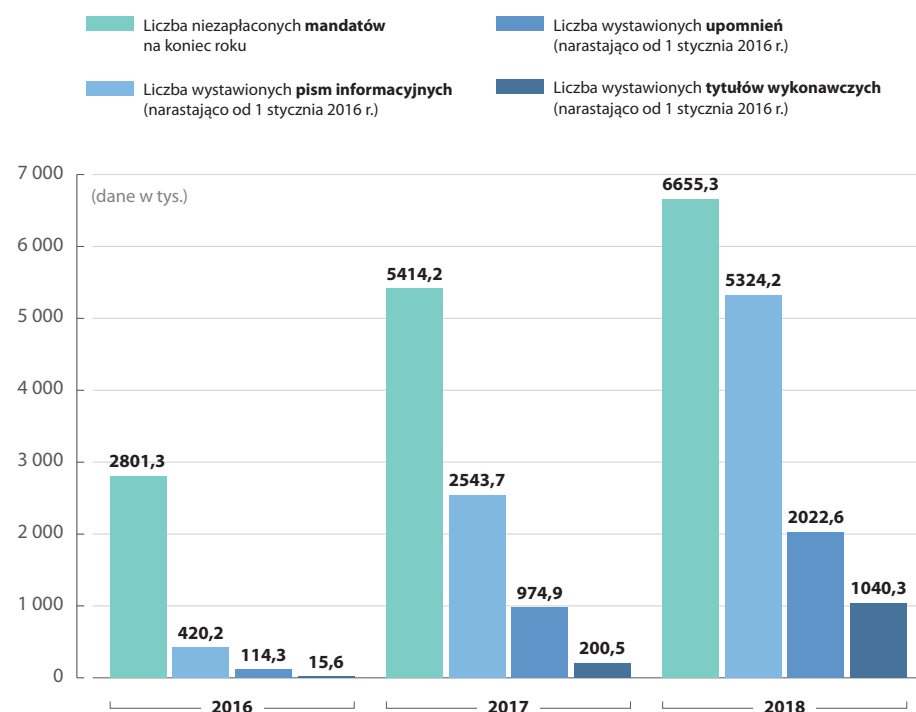
³⁸ Według Ministerstwa Finansów w 2016 r. zaewidencjonowanych zostało 5,6 mln sztuk mandatów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

behawioralnych, 0,11 mln upomnień i 0,02 mln tytułów wykonawczych, w 2017 r. – 2,42 mln, 0,86 mln i 0,18 mln, a w 2018 r. – 2,46 mln, 1,05 mln i 0,84 mln). Biorąc pod uwagę wykazywaną jednocześnie liczbę zaległych grzywien, na koniec poszczególnych lat okresu 2016–2018 nie zostało objętych działaniami informacyjnymi odpowiednio ok. 2,38 mln (85%) spraw, 2,57 mln (47%) spraw i 1,66 mln (25%) spraw. Upomnieniami w tych latach nie zostało objętych odpowiednio co najmniej 2,69 mln (96%) zaległości, 4,44 mln (82%) zaległości i 4,63 mln (70%) zaległości, a tytułami wykonawczymi – nie mniej niż 2,79 mln (99%), 5,21 mln (96%) i 5,61 mln (84%) zaległych grzywien.

Infografika nr 4

Liczba zaległości na koniec poszczególnych lat do liczby pism informacyjnych, upomnień i tytułów wykonawczych



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Minister Finansów nie wprowadził odrębnych mierników dotyczących sprawności i skuteczności działań w zakresie poboru grzywien

Minister Finansów nie wprowadził odrębnych mierników dotyczących sprawności i skuteczności działań Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu w zakresie realizacji zadań związanych z poborem niepodatkowych należności budżetowych z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych. W latach 2017–2018 w Departamencie Poboru Podatków³⁹ Ministerstwa Finansów nie dokonywano też analiz lub ocen realizacji tych zadań (poza oceną wykonania planu dochodów).

W planach działalności Ministra Finansów na lata 2016–2018 r. ustalono do realizacji cel pn. Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez organy podatkowe i celne, zaś miernikiem określającym stopień realizacji celu, był

³⁹ Dalej: DPP.

Wskaźnik realizacji wpływów (w %). Miernik wskazujący poziom realizacji tego celu, w zakresie należności niepodatkowych, uwzględniał jednakże tylko pobór cła. Dyrektor IAS w Opolu w Planach działalności Izby Administracji Skarbowej w Opolu na lata 2018–2019, w „Innych celach jednostki” przyjęła miernik dotyczący Centrum Mandatowego pn. „Kwota wpływów z mandatów powszechnych” w planowanej wysokości 401 948 tys. zł w 2018 r. i 410 000 tys. zł w 2019 r. Na poziomie centralnym pomiar realizacji zadań w zakresie poboru należności z tytułu mandatów karnych stanowiła kwota wpływów zaplanowana do osiągnięcia w danym roku.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ograniczenie monitorowania działań podejmowanych w ramach poboru należności z tytułu mandatów karnych, do kwoty pobranych z tego tytułu dochodów, nie umożliwiło oceny sprawności i skuteczności realizacji tego zadania.

Ministerstwo Finansów otrzymywało w latach 2016–2018 liczne informacje o występujących problemach oraz ograniczeniach funkcjonalności narzędzi informatycznych stosowanych przy realizacji zadania polegającego na poborze należności z tytułu mandatów karnych. Informacje te przekazywane były głównie przez CKSW oraz przez Centrum Mandatowe m.in. za pośrednictwem Help Desk. I tak przykładowo CKSW informowało DPP m.in. w kwietniu 2017 r., że z przyczyn niezależnych od stopnia zaangażowania pracowników w realizację procesu poboru, wystąpiły nieprawidłowości stojące na przeszkodzie sprawnemu i efektywnemu wykonywaniu zadań związanych z poborem należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Poinformowano też, że do 7 kwietnia 2017 r. liczba zaległości w wystawianiu upomnień wynosiła 3605,9 tys. szt., w tym liczba zaległości za 2016 r. wynosiła 2633,3 tys. szt., a za 2017 r. – 972,6 tys. szt.

Zgłaszane Ministerstwu Finansów przez wierzyciela braki funkcjonalności oraz nieprawidłowości i problemy związane z działaniem SSP oraz SZD dotyczyły m.in.: 1/ powolności działania SZD, 2/ generowania elektronicznych tytułów wykonawczych, 3/ problemów w obsłudze konta mandaty w SSP wynikających np. z braku automatyzacji tworzenia spraw w systemie SSP, 4/ niewystarczająco skutecznego wiązania mandatów z płatnościami, 5/ błędów jednostek nakładających grzywny przy przekazywaniu danych do SSP a także opóźnień w przekazywaniu informacji o nałożonych grzywnach, 6/ braku obsługi ulg w spłacie należności, 7/ braku funkcjonalności w zakresie dokonywania odpisów należności umorzonych oraz tych, które wygasły w związku ze śmiercią ukaranego, 8/ braku aktualnych danych adresowych ukaranych, 9/ braku wyznaczenia przez GW zespołu dedykowanego do prac w obszarze konta Mandaty, 10/ braku dostępności w SSP – począwszy od 6 września 2017 r. – aktualnego wzoru tytułu wykonawczego w związku z jego zmianą⁴⁰, co skutkowało zaprzestaniem wystawiania i migracji systemowej tytułów wykonawczych za pośrednictwem SSP do kwietnia 2018 r., 11/ braku raportów wspomagających proces windykacji należności, 12/ długotrwałego procedowania nie-

⁴⁰ Zmiana wzoru tytułu wykonawczego stosowanego w egzekucji administracyjnej nastąpiła na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 850).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zbędnych zmian w systemie, 13/ problemów z uzgadnianiem sprawozdań Rb-24 i Rb-27, 14/ braku kompletności danych umożliwiających sporządzenie sprawozdania Rb-27 w zakresie zaległości niewymagalnych.

Ministerstwo Finansów uzyskiwało informacje o niedostosowaniu funkcjonalności systemu SSP do potrzeb jego użytkowników również w wyniku przeprowadzonych kontroli w jednostkach administracji podatkowej, tj. w Izbie Skarbowej w Opolu, w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu oraz w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy.

W związku z informacjami o problemach i ograniczeniach funkcjonalności narzędzi informatycznych Ministerstwo Finansów podejmowało działania mające na celu ich wyjaśnienie z wykonawcą systemu, w wyniku czego m.in. poprawiono połączenia sieciowe oraz stabilność systemu SZD, wprowadzono ułatwienia w pracy użytkowników z tytułami wykonawczymi w formacie XML oraz pdf, prowadzono prace nad optymalizacją dostępnej infrastruktury sprzętowej, zdecydowano o wykorzystaniu do masowej wysyłki korespondencji w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu maszyny kopertująco-drukującej. W wyniku kolejnych WoZ wprowadzono lub poprawiano w latach 2016–2018 funkcjonalności umożliwiające m.in. generowanie upomnień i tytułów wykonawczych i odpisywanie przedawnień (wdrożono 31 grudnia 2018 r.).

Zlecono też zmiany związane z Mandatami⁴¹, dotyczące: a/ zmiany parsera⁴² płatności dla mandatów⁴³, b/upomnienia wielopozycyjnego dla mandatów⁴⁴, c/ automatycznego tworzenia spraw w Mandatach (2 etapy: zmiana obsługi adresów ukaranych i automatyzacja korespondencji)⁴⁵, d/ dodania transakcji finansowej „Umorzenie” w koncie Mandaty⁴⁶, e/ utworzenia niezbędnych raportów w Mandatach⁴⁷.

W związku z opóźnieniami we wprowadzaniu informacji do systemu PUE Mandaty przez jednostki nakładające grzywny, Ministerstwo Finansów wspierało działania prowadzone bezpośrednio przez Dyrektora IAS w Opolu. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów uczestniczyli w spotkaniu z przedstawicielami Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz Komendy Głównej Policji, na którym omówiono zasady i obszary współpracy IAS w Opolu z Komendą Główną Policji, a także zagadnienia dotyczące spadku skuteczności działania jednostek Policji w projekcie Terminale⁴⁸, nieterminowego przekazywania informacji o nałożonej grzywnie do Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, a także nakładania grzywien na osoby wielokrotnie ukarane.

⁴¹ Według stanu na 15 stycznia 2019 r.

⁴² Parser jest programem komputerowym, którego zadaniem jest powiązanie danych pochodzących z różnych źródeł, w wyniku analizy danych wejściowych zgodnie z ustaloną strukturą.

⁴³ WoZ 34/17.

⁴⁴ WoZ 58/17.

⁴⁵ WoZ 01/18.

⁴⁶ WoZ 06/18.

⁴⁷ WoZ 19/18.

⁴⁸ Projekt TERMINALE uruchomiony został pilotażowo 4 stycznia 2018 r. w Komendzie Miejskiej Policji w Opolu. W jego ramach przydzielono jednostkom Policji 2000 terminali płatniczych.

W celu konkretyzacji sposobu realizacji zadań dotyczących w szczególności działań informacyjnych wobec zobowiązanych zmierzających do dobrowolnego wykonania przez nich obowiązków wynikających z nałożonych w drodze mandatów grzywnien, Dyrektor DPP poleciła dyrektorom izb administracji skarbowej wykorzystanie przez organy Krajowej Administracji Skarbowej w trakcie wykonywania obowiązków wierzyciela, pisma – informacji „o przeoczeniu z elementami ostrzeżenia”. Polecenie to było jednak warunkowane brakiem skuteczności innych wykorzystywanych technik działań informacyjnych.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczą przyjętej przez Ministerstwo Finansów organizacji systemu rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej w zakresie należności i dochodów wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy dopuszczenia do przyjęcia takiej organizacji systemu rachunkowości, w której **prowadzone w SSP księgi rachunkowe nie są przypisane do konkretnej jednostki organizacyjnej, a zdarzenia gospodarcze ujmowane w tych księgach dotyczą różnych jednostek, co narusza zasadę podmiotowości wynikającą z przepisów o rachunkowości**. Księgi rachunkowe nie były bowiem prowadzone dla konkretnej jednostki organizacyjnej i nie były oznaczone nazwą jednostki (pełną lub skróconą), której dotyczą, jak również nie były oznaczone nazwą rodzaju księgi rachunkowej. W konsekwencji obowiązków prowadzenia rachunkowości w zakresie ewidencji grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych nie powierzono Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, ale również nie powierzono ich innej wyznaczonej osobie. Tym samym również żadnej osobie nie przypisano odpowiedzialności za księgi rachunkowe, do których dostęp miało wiele jednostek. Tymczasem, zgodnie z wynikającą z art. 13 ust. 4 pkt 1 uor zasadą podmiotowości, księgi rachunkowe, z uwzględnieniem techniki ich prowadzenia, powinny być trwale oznaczone nazwą (pełną lub skróconą) jednostki, której dotyczą i nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej. **Nie jest zatem dopuszczalne przyjęcie takiej organizacji systemu rachunkowości, w której księgi rachunkowe nie są przypisane do konkretnej jednostki, a zdarzenia gospodarcze ujmowane w tych księgach dotyczą różnych jednostek organizacyjnych.**

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy niezapewnienia sprawdzalności ksiąg rachunkowych, w których prowadzona była ewidencja ww. należności i dochodów, co narusza wymagania wynikające z art. 24 ust. 4 uor. W trakcie kontroli NIK możliwość wydruku zapisu z SSP ograniczona była wyłącznie do poziomu konta ukaranego, co oznaczało, że nie był możliwy wydruk zapisu z księgi pomocniczej, z księgi głównej, jak również z dziennika. Tym samym, brak było możliwości wydruku treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych lub dostępu do zbiorów danych pozwalającego, bez względu na stosowaną technikę, na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

Przyjęta organizacja systemu rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej nie odpowiada obowiązującym przepisom

Dostępu do ksiąg rachunkowych prowadzonych w SSP nie posiadał organ podatkowy uprawniony do poboru ww. należności (Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu), jak również organ wskazany przez Ministra Finansów do sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie należności i dochodów z tytułu mandatów. Tymczasem, w świetle przepisów art. 24 ust. 4 uor księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności zapewniony jest dostęp do zbiorów danych pozwalający, bez względu na stosowaną technikę, na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych. Obowiązek zapewnienia możliwości wydruku treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych i zawartości zbiorów pomocniczych w postaci czytelnej dla użytkownika wynikał również z treści § 6 pkt 5 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określenia są uprawnione organy podatkowe⁴⁹.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy również powierzenia Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy obowiązków wykazywania w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27 urzędu obsługującego ten organ, należności, zaległości i dochodów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, pomimo braku podmiotowej właściwości w tym zakresie. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli właściwym w tym zakresie jest organ uprawniony do poboru tych należności, tj. Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

Na etapie przygotowania zmian organizacyjnych, we wrześniu 2015 r. została opracowana m.in. koncepcja powołania⁵⁰ i funkcjonowania⁵¹ znajdującego się w strukturze Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy Centrum Kompetencyjnego Rozliczeń. W dokumencie tym zaplanowano powierzenie tej jednostce zadań związanych z: 1/ obsługą wspólnego rachunku bankowego, 2/ nadzorowaniem zapisów dokonywanych w Księdze Głównej, 3/ sporządzaniem sprawozdań, 4/ dystrybucją dochodów do budżetu państwa i budżetów gmin, 5/ obsługą konta wpływów do wyjaśnienia. W wyniku zaakceptowania

⁴⁹ Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów poz. 272, ze zm. Wcześniej obowiązywało w tym zakresie zarządzenie nr 90 Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określenia są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. Min. Finansów poz. 94, ze zm.).

⁵⁰ Centrum Kompetencyjne Rozliczeń Koncepcja powołania – część ogólna.

⁵¹ Centrum Kompetencyjne Rozliczeń Koncepcja powołania i zasady funkcjonowania – część szczegółowa.

wyżej wymienionych koncepcji, Minister Finansów powierzył Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy obowiązki w zakresie sporządzania sprawozdania Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych, obejmującego dochody i należności z ww. tytułu w części 77, dział 756, rozdział 75619, § 057, pomimo że prowadzenie ewidencji grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych stanowiło zadanie Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Organ ten w latach 2016–2018 – pomimo braku podmiotowej właściwości w tym zakresie – sporządzał i przekazywał do Izby Skarbowej/Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy jednostkowe sprawozdania Rb-27, wykazując w nich należności i zaległości oraz dochody z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, które pobierane były przez Urząd obsługujący Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Działanie to naruszało przepisy zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa⁵², w § 1 ust. 2 którego wskazano, że ustanawia się naczelników urzędów skarbowych dysponentami środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie dochodów części 77, pobieranych przez Urząd obsługujący organ podatkowy.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli **posiadanie przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy upoważnienia do dysponowania środkami pieniężnymi - zgromadzonymi na rachunkach bankowych, wskazanych do obsługi przy użyciu tych rachunków niepodatkowych należności budżetowych z ww. tytułu – nie było tożsame z pobieraniem przez urząd obsługujący ten organ podatkowy należności w tym zakresie.** Organem uprawnionym do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego był bowiem Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, który był jednocześnie dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie tych dochodów i należności. **Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy w latach 2016–2018, nie był więc dysponentem środków budżetu państwa w zakresie ww. dochodów i należności, jak również nie był organem podatkowym uprawnionym do poboru tych należności.**

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono też dopuszczenie do użytkowania oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości, którego funkcjonalność nie pozwalała w latach 2016–2018 na prawidłowe ustalenie stanu zaległości z tytułu ww. grzywien.

Funkcjonalność SSP, jako oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości, **nie pozwalała bowiem w latach 2016–2018 na prawidłowe ustalenie stanu zaległości z powodu braku możliwości zaznaczenia w systemie SSP nowych terminów płatności należności w związku z odroczeniem tego terminu lub w związku z rozłożeniem płatności na raty.**

⁵² Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów poz. 25, ze zm.

Ponadto funkcjonalność SSP jako oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości **nie pozwalała w latach 2016–2018 na prawidłowe ustalenie stanu zaległości również z powodu braku możliwości ujęcia w księgach rachunkowych takich zdarzeń jak dokonanie odpisów należności umorzonych lub należności, które wygasły z powodu śmierci ukaranych.**

Tymczasem w świetle przepisów art. 24 w związku z art. 4 ust. 2 uor prowadzenie ksiąg rachunkowych (w tym przy użyciu komputera) winno zapewnić ujęcie w ewidencji księgowej wszystkich zdarzeń, które wystąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

Skutkiem powyższej nieprawidłowości było to, że **prowadzone w SSP księgi rachunkowe w zakresie należności pozostałych do zapłaty i zaległości z tytułu mandatów nie odzwierciedlały stanu faktycznego, co w sposób bezpośredni rzutowało na wiarygodność sprawozdań budżetowych.**

Działania w zakresie nadzoru nad egzekucją administracyjną

Ministerstwo Finansów nadzorowało prawidłowość wykonywania zadań dotyczących egzekucji administracyjnej należności, w tym niepodatkowych należności budżetowych z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Przygotowywane były też projekty zmian legislacyjnych, których celem było usprawnienie działań wierzyciela i organu egzekucyjnego w zakresie wszczęcia i prowadzenia egzekucji administracyjnej należności pieniężnych, w tym m.in. a/ projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnych w administracji oraz niektórych innych ustaw (UB14) wprowadzający reformę systemu kosztów egzekucyjnych oraz b/ projekt ustawy o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnych w administracji oraz niektórych innych ustaw (UD326) mający na celu uproszenie i usprawnienie postępowania egzekucyjnego.

W związku z wnioskiem NIK, sformułowanym w opublikowanej w czerwcu 2013 r. *Informacji o wynikach kontroli windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych*, w Ministerstwie podejmowano działania zmierzające do zmiany art. 130 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵³, co skutkowałoby uzależnieniem usunięcia punktów przypisanych kierowcy za naruszenie przepisów ruchu drogowego od zapłaty grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego⁵⁴. Prace te wykazywane były jako możliwe do realizacji po pełnym wdrożeniu aplikacji CEPIK2.0 w 2019 r.

5.2. Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów przez uprawniony do poboru grzywien organ podatkowy

Nie zapewniono rzetelności danych o zaległościach z tytułu mandatów i nie usprawniono procesu ich dochodzenia

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przyjęte od 1 stycznia 2016 r. zmiany w organizacji obsługi mandatów karnych z uwagi na brak zapewnienia rzetelności danych o stanie należności/zaległości z tytułu takich grzywien, brak usprawnienia procesu ich dochodzenia i mniejszą skuteczność podejmowanych w tym zakresie działań.

⁵³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

⁵⁴ Zagadnienie ujęte w dezyderacie nr 45 Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

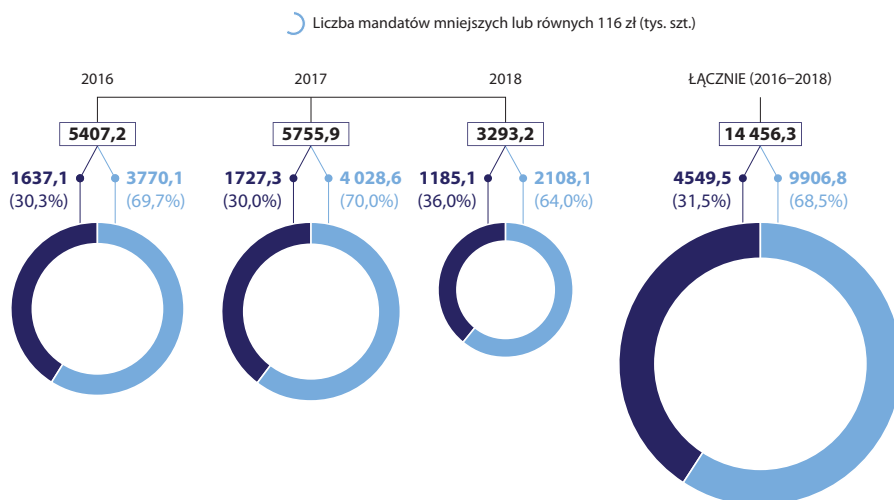
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Celem nakładania grzywien jest ich prewencyjne oddziaływanie. Dlatego istotnym jest, aby dochodzić każdej nałożonej kary grzywny, bez względu na jej wymiar finansowy. Tymczasem w objętych kontrolą latach 2016–2018 systemowo zaniechano obejmowania upomnieniami i tytułami wykonawczymi zaległości w kwocie poniżej 116 zł, a rozwiązania mające na celu przeciwdziałanie przypadkom braku podejmowania działań windykacyjnych i braku monitorowania biegu przedawnienia należności były nieskuteczne.

W latach 2016–2018, w prowadzonej przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu ewidencji grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych zaewidencjonowano odpowiednio ok. 5,4 mln mandatów w 2016 r., 5,8 mln mandatów w 2017 r. i 3,3 mln mandatów w 2018 r. Dominującą grupą mandatów były mandaty do kwoty 116 zł, których było odpowiednio 3,8 mln (70%), 4 mln (69%) i 2,1 mln (64%).

Infografika nr 5

Struktura mandatów wg wysokości

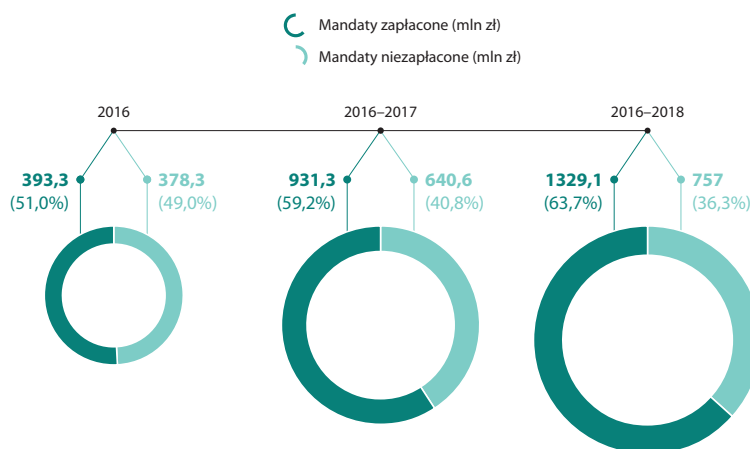


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 2016 r. z należności z tytułu mandatów w kwocie 771,6 mln zł wyegzekwowano 393,3 mln zł (51%). W następnych latach należności z tytułu mandatów wyniosły odpowiednio 800,4 mln zł i 514,1 mln zł, z których wyegzekwowano odpowiednio 538 mln zł (67%) i 397,8 mln zł (77%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6
Płatności z tytułu mandatów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Skuteczność dochodzenia należności z tytułu mandatów w latach 2016–2018 wyniosła 63,7%

W latach 2016–2018 z należności z tytułu mandatów w łącznej kwocie 2 086,1 mln wyegzekwowano więc 1 329,1 mln (63,7%), a **według stanu na koniec 2018 r.** niewyegzekwowane zaległości z tytułu **6,7 mln niezapłaconych** grzywien wynosiły **757 mln zł**. W kwocie tej 252 mln zł stanowiły zaległości z tytułu 1,9 mln mandatów wystawionych w 2016 r., 295 mln zł z tytułu 2,7 mln mandatów wystawionych w 2017 r., a pozostała kwota stanowiła zaległości z tytułu 2,1 mln mandatów z 2018 r.

Przygotowując się do realizacji zadań w zakresie obsługi mandatów i poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu wprowadzono stosowne zmiany w regulaminie organizacyjnym tego urzędu, a kluczowe zadania w zakresie obsługi mandatów oraz bezpośredni nadzór nad ich realizacją powierzono pracownikom w pisemnych zakresach obowiązków. Przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewniały czytelny podział zadań oraz pozwalały na wskazanie osób odpowiedzialnych za ich realizację.

W 2016 r. realizacja zadania poboru należności z tytułu mandatów karnych prowadzona była w siedzibie urzędu w Opolu. W 2017 r. w strukturach urzędu utworzono jednostkę organizacyjną pn. Centrum Mandatowe, którego siedziba mieściła się w Nysie. Stopniowo większość zadań dotyczących realizacji zadania obsługi mandatów i prowadzenia działań windykacyjnych przenoszona była do Nysy i tam też realizowali to zadanie w większości nowozatrudnieni pracownicy⁵⁵.

W latach 2016–2018 dla realizacji zadań Centrum Mandatowego przekazanych zostało z urzędów wojewódzkich do IAS w Opolu 269,7 etatów, w tym: a/ 101,7 etatów w 2016 r., b/ 69 etatów w 2017 r. i c/ 99 etatów w 2018 r. Jednakże liczba osób, które wcześniej realizowały obowiązki w zakresie obsługi mandatów i tytułów wykonawczych w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim, a zostały zatrudnione w Pierwszym Urzędzie

⁵⁵ W 2017 r. w siedzibie Urzędu w Opolu zatrudnionych było 70 osób, a w siedzibie Centrum Mandatowego w Nysie 81 osób, natomiast w 2018 r. było to odpowiednio 43 i 165 osób. Według stanu na 1 stycznia 2019 r. z zatrudnionych 241 osób 220 wykonywało zadania w Centrum Mandatowym w Nysie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Skarbowym w Opolu była znikoma. Na 1 stycznia 2016 r. były to bowiem trzy osoby, a na koniec 2018 r. organ upoważniony do poboru należności z tytułu mandatów zatrudniał tylko jedną osobę, która realizowała zadania w tym zakresie przed 2016 r.

Zdaniem NIK, w ten sposób zgromadzony w latach poprzednich **potencjał wiedzy i doświadczenia osób, które realizowały zadanie poboru należności Skarbu Państwa z tego tytułu przed 2016 r. został utracony.**

Średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę mandatów wyniosło – w przeliczeniu na pełnozatrudnionych – 69 osób w 2016 r. i wzrosło do 151 osób w 2017 r. oraz do 208 osób w 2018 r.

Stan zatrudnienia w latach 2016–2018 ww. osób zaangażowanych w Urzędzie w obsługę mandatów, na ostatni dzień roku wynosił odpowiednio: 97, 170 i 241 osób.

W obsługę upomnień i wystawianie tytułów wykonawczych zaangażowanych było odpowiednio: 15 osób w 2016 r., 50 osób w 2017 r. i 85 osób w 2018 r. Relacja liczby wystawionych upomnień do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła: a/ 7,6 tys. w 2016 r., b/ 17,2 tys. w 2017 r., c/ 12,3 tys. w 2018 r. Relacja liczby wystawionych tytułów wykonawczych do liczby osób zaangażowanych w ich obsługę wyniosła natomiast: a/ 1 tys. w 2016 r., b/ 3,7 tys. w 2017 r., c/ 9,8 tys. w 2018 r.

W objętych poprzednią kontrolą NIK latach 2011–2012 (I półrocze) przeciętne obciążenie pracowników obsługą tytułów wykonawczych wynosiło **od 15 tys. do 17 tys. wystawionych dokumentów** (tytułów wykonawczych) na jednego zatrudnionego w wymiarze pełnego etatu. Powyższe oznacza, że jedynie w 2016 r. obciążenie pracą w zakresie wystawiania upomnień i tytułów było niższe niż w urzędach wojewódzkich, co wynikało jednak z uruchomienia niezbędnych w tym zakresie funkcjonalności systemu SSP dopiero w II półroczu 2016 r. W latach 2017–2018 obciążenie to było istotnie wyższe, gdyż wynosiło łącznie odpowiednio **20,9 tys. i 22,1 tys. sztuk wystawionych dokumentów** na jednego zatrudnionego. W związku z tym, że osoby te zajmowały się również prowadzeniem działań informacyjnych, które polegały na kierowaniu do ukaranych korespondencji (tzw. pism behawioralnych), **zdaniem NIK, przy braku automatyzacji takich działań, liczba zatrudnionych do obsługi mandatów nie zapewniała bieżącej realizacji zadań.**

W latach 2015–2018 **wydatki na przygotowanie i realizację przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu zadania związanego z poborem należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego** wyniosły w poszczególnych latach odpowiednio: a/ w 2015 r. – 0,1 mln zł, b/ w 2016 r. – 4,5 mln zł, c/ w 2017 r. – 13,3 mln zł, d/ w 2018 r. – 24,7 mln zł.

Dominującą pozycję w grupie wydatków bieżących stanowiły wydatki osobowe na wynagrodzenia wraz z pochodnymi⁵⁶, które wyniosły w poszczególnych latach odpowiednio: a/ 0,05 mln zł w 2015 r. b/ 3,3 mln zł w 2016 r., c/ 7,2 mln zł w 2017 r., d/ 11,8 mln zł w 2018 r.

Potencjał wiedzy i doświadczenia zawodowego urzędników, którzy realizowali to zadanie w urzędach wojewódzkich został utracony w wyniku reorganizacji systemu

Przy braku automatyzacji niektórych czynności zasoby kadrowe wierzyciela były niewystarczające

Nastąpił wzrost kosztów usług pocztowych w związku z masową korespondencją z ukaranymi

⁵⁶ Wydatki w §§ 401–418.

Istotną pozycją w wydatkach bieżących były wydatki na usługi pocztowe, które wyniosły: a/ 0,3 mln zł w 2016 r., b/ 2,7 mln zł w 2017 r. i c/ 10,2 mln zł w 2018 r. **Blisko czterokrotny wzrost kosztów usług pocztowych w 2018 r.** (w stosunku do roku poprzedniego) **był pochodną liczby zrealizowanych przesyłek i wzrostu cen usług pocztowych.**

Konieczność masowej korespondencji z ukaranymi miała wpływ również na poniesione wydatki na zakup urządzeń do takiej korespondencji. Istotną część wydatków majątkowych dotyczyła bowiem zakupu urządzeń do masowej korespondencji (1,7 mln zł), wysokowydajnych urządzeń drukujących (0,4 mln zł) oraz samochodu transportowego dla Centrum Mandatowego do przewozu korespondencji (0,2 mln zł). Również większość wydatków remontowych dotyczących zlokalizowanej w Nysie siedziby Centrum Mandatowego (0,4 mln zł) miała związek z dostosowaniem tego obiektu (w tym pomieszczeń piwnicy) do potrzeb pracy urządzeń drukująco-kopertujących. Narzędziem informatycznym stosowanym do obsługi mandatów, upomnień i tytułów wykonawczych był system SSP, w którym prowadzone były również księgi rachunkowe, w tym ewidencja szczegółowa grzywien na indywidualnych kontach ukaranych.

Wierzycielowi nie udostępniono pełnej funkcjonalności systemu SSP, a kluczowe funkcjonalności zostały udostępnione z opóźnieniem

Niektóre funkcjonalności tego systemu, których wdrożenie przed 1 stycznia 2016 r. założono na etapie projektowania zmian organizacji poboru należności z tytułu mandatów, zostały udostępnione wierzycielowi tych należności z opóźnieniem (np. funkcjonalność w zakresie wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych) lub też dotychczas ich nie wdrożono (np. podejmowanie działań informacyjnych w formie sms, wiadomości e-mail czy głosowej i udzielanie ulg w spłacie należności).

Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu identyfikował braki pełnej funkcjonalności SSP w kluczowych dla realizacji powierzonego mu zadania i regularnie informował przełożonych o potrzebie ich wyeliminowania.

Istotnym problemem w realizacji ww. zadań były również nieprawidłowości w działaniu systemu SZD, w tym w szczególności jego powolność, powodująca brak możliwości zapewnienia terminowej obsługi kancelaryjnej i bieżącej obsługi poczty wychodzącej.

W całym okresie objętym kontrolą ewidencja wniosków oraz udzielonych ulg w spłacie należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych⁵⁷ prowadzona była, w związku z brakiem funkcjonalności SSP, poza systemem SSP (w arkuszach Excel).

W latach 2016–2018 do Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu wpłynęło łącznie 29,8 tys. wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu nałożonych mandatów, w tym: a/ 9,2 tys. wniosków dotyczyło umorzenia grzywny, b/ 19,9 tys. wniosków dotyczyło rozłożenia płatności na raty, c/ 0,7 tys. wniosków dotyczyło odroczenia terminu płatności. Wierzyciel pozytywnie rozpatrzył: a/ 74 wnioski o umorzenie należności

⁵⁷ Właściwy organ zobowiązania z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu może umarzać z urzędu w całości lub na wniosek zobowiązanego umarzać w części, odraczać terminy spłaty lub rozkładać na raty.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na łączną kwotę 33,9 tys. zł, b/ 6,4 tys. wniosków w sprawie rozłożenia płatności na raty (32,3% złożonych wniosków), c/ 80 wniosków w sprawie odroczenia terminu płatności (10,7% złożonych wniosków).

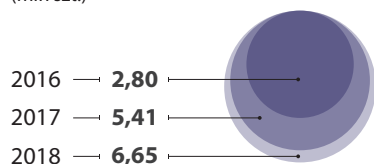
Wprowadzone od 1 stycznia 2016 r. w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu rozwiązania organizacyjne w zakresie obsługi mandatów nie zapewniały ograniczenia przypadków braku podejmowania działań windykacyjnych wobec ukaranych, którzy dobrowolnie nie uiszcili grzywny. Ponadto, w związku z narastającymi zaległościami w podejmowaniu działań windykacyjnych, ograniczono lub zaniechano podejmowania takich działań w stosunku do należności poniżej 116 zł, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Przyjęte rozwiązania powodowały bowiem zaniechanie podejmowania działań zmierzających do objęcia należności wymagalnych upomnieniami i tytułami wykonawczymi w stosunku do ponad $\frac{3}{4}$ nieopłaconych mandatów. W efekcie, na 31 grudnia 2016 r. zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego były konsekwencją nieuregulowania grzywien wynikających z ponad 2,8 mln mandatów, w tym 2,14 mln spraw (76%) na kwotę 162,8 mln zł dotyczyło zaległości poniżej 116 zł. W roku następnym z zaległości wynikających z 5,4 mln mandatów, 80% stanowiły grzywny na kwoty poniżej 116 zł.

Zaniechano działań windykacyjnych w stosunku do mandatów poniżej 116 zł

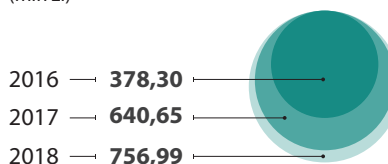
Infografika nr 7

Niezapłacone mandaty i zaległości z tego tytułu

Liczba **niezapłaconych grzywien** narastająco, na koniec roku (mln szt.)



Kwota **zaległości** narastająco, na koniec roku (mln zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Przyczyną powyższego stanu był brak zapewnienia wierzycielowi niezbędnych środków do realizacji zadania poboru należności z tytułu wyżej wymienionych grzywien. Zarówno bowiem brak pełnej funkcjonalności posiadanego oprogramowania, dedykowanego do obsługi tego zadania, jak również posiadane zasoby kadrowe i wyposażenie wierzyciela w niezbędne urządzenia drukujące i kopertujące (niewystarczające w latach 2016–2017), nie sprzyjały usprawnieniu procesu dochodzenia takich należności, a w konsekwencji terminowej realizacji zadań.

Skutkiem ww. nieprawidłowości, w tym w funkcjonowaniu SZD i SSP, było podjęcie przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu decyzji o obejmowaniu przez wierzyciela działaniami przedegzekucyjnymi zaległości powyżej 116 zł, o czym informował on w raportach przekazywanych przełożonym. Powyższe rozwiązanie, w ocenie wierzyciela miało umożliwić objęcie czynnościami przedegzekucyjnymi zaległości z 2016 r. w kwocie powyżej 116 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rozwiązania organizacyjne nie zapewniały rzetelności danych o stanie należności i zaległości

Obowiązujące od 2016 r. zmiany w organizacji obsługi mandatów nie sprzyjały zapewnieniu rzetelności danych o stanie należności i zaległości z tytułu nałożonych grzywien, a tym samym wiarygodności sprawozdań budżetowych. Stwierdzono bowiem, że wbrew postanowieniom wynikającym z przepisu art. 100 § 8 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia ewidencja grzywien z tytułu mandatów karnych nie była prowadzona zgodnie z przepisami o rachunkowości, gdyż:

a/ w świetle przepisów art. 24 w związku z art. 4 ust. 2 uor prowadzenie ksiąg rachunkowych (w tym przy użyciu komputera) winno zapewnić ujęcie w ewidencji księgowej wszystkich zdarzeń, które wystąpiły w danym okresie sprawozdawczym.

Tymczasem w prowadzonej w systemie SSP ewidencji księgowej nie dokonywano odpisów należności umorzonych przez wierzyciela oraz umorzonych w wyniku upadłości, jak również odpisów należności w związku ze zgonem zobowiązanego. Według wyliczeń wierzyciela należności umorzone⁵⁸ i dotyczące osób zmarłych, które wbrew treści ww. przepisów ujęte były w księgach rachunkowych jako należności pozostałe do zapłaty, wynosiły odpowiednio: a/ na 31 grudnia 2017 r. – 9,3 mln zł, b/ na 31 grudnia 2018 r. – 19,5 mln zł.

Zaniechanie to wynikało z braku możliwości odpisania w systemie SSP należności umorzonych i spowodowało, że księgi rachunkowe nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego, co w sposób bezpośredni rzutowało na wiarygodność sprawozdań budżetowych.

Rozwiązania organizacyjne nie zapewniały sprawdzalności ksiąg rachunkowych i możliwości wydruku dokonanych w księgach rachunkowych zapisów

c/ w świetle przepisów art. 24 ust. 4 uor księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności zapewniony jest dostęp do zbiorów danych pozwalający, bez względu na stosowaną technikę, na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

Tymczasem wierzyciel nie miał dostępu do ksiąg rachunkowych (dziennika, księgi głównej i ksiąg pomocniczych), jak również nie miał możliwości uzyskania za pomocą posiadanego oprogramowania czytelnych informacji z ww. ksiąg w dowolnym zakresie i w każdym czasie. Wierzyciel posiadał bowiem dostęp jedynie do kont szczegółowych ukaranych.

Ponadto wbrew treści § 6 pkt 5 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych niepodatkowych

⁵⁸ Przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu oraz w wyniku upadłości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określenia są uprawnione organy podatkowe nie została również zapewniona możliwość wydruku treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych i zawartości zbiorów pomocniczych w postaci czytelnej dla użytkownika.

Stwierdzono ponadto, że prowadzona w systemie SSP ewidencja grzywien z tytułu mandatów karnych nie umożliwiała sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-27 w sposób przewidziany przepisami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Stosownie bowiem do treści § 6 ust. 1 wyżej wymienionego rozporządzenia, sprawozdania jednostkowe winny być sporządzane przez naczelników urzędów skarbowych na podstawie ewidencji księgowej, a zgodnie z § 9 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia, kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Tymczasem funkcjonalność stosowanego przez jednostkę oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości nie pozwalała na prawidłowe ustalenie stanu zaległości z powodu braku możliwości zaznaczenia w systemie SSP nowych terminów płatności należności w związku z odroczeniem tego terminu lub w związku z rozłożeniem płatności na raty. Dlatego też Naczelnik ustalała kwoty należności niewymagalnych na podstawie danych nie wynikających z ewidencji księgowej, które następnie uwzględniano w wykazywanym w sprawozdaniu Rb-27 o stanie zaległości (począwszy od stanu zaległości na 31 grudnia 2017 r.). Kwoty te wynosiły odpowiednio: a/0,8 mln zł wg stanu na 31 grudnia 2017 r., b/ 0,5 mln zł wg stanu na 31 grudnia 2018 r.

Nieprawidłowość ta wynikała z braku funkcjonalności systemu SSP, o której wierzyciel informował przełożonych i wskazywał na wpływ tej niefunkcjonalności na rzetelność sprawozdań budżetowych.

Należy przy tym zauważyć, że Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, będący organem podatkowym uprawnionym do poboru tych należności i jednocześnie dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie dochodów i należności z tytułu mandatów, nie wykazywał ich w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych urzędu obsługującego organ podatkowy. W przyjętych bowiem przez Ministerstwo Finansów rozwiązaniach organizacyjnych obowiązki w zakresie sprawozdawczości budżetowej powierzono Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy (pomimo że nie posiadał on dostępu do ksiąg rachunkowych⁵⁹), co w ocenie Najwyższej Izby Kontroli naruszało obowiązujące przepisy.

Ewidencja grzywien z tytułu mandatów karnych nie umożliwiała sporządzenia sprawozdań budżetowych Rb-27 w sposób przewidziany przepisami

W jednostkowych sprawozdaniach budżetowych Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu nie wykazywano należności/zaległości i dochodów z tytułu mandatów karnych

⁵⁹ W trakcie trwania czynności kontrolnych w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy Naczelnik tego urzędu nie miał możliwości zweryfikowania obrotów i sald kont ewidencji księgowej w odniesieniu do należności z tytułu grzywien z danymi wykazywanymi w tym zakresie w sprawozdaniu budżetowym. System SSP nie umożliwiał bowiem zaprezentowania raportu o nazwie *Zestawienie obrotów i sald KG* z uwzględnieniem podziałek klasyfikacji budżetowej.

Działania w zakresie
miękkiej egzekucji
nie były rzetelnie
prowadzone
i nie przyniosły
zamierzonych efektów

5.3. Podejmowanie przez wierzyciela działań windykacyjnych

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia opieszałość i przewlekłość w podejmowaniu przez wierzyciela działań informacyjnych i dyscyplinujących.

Podejmowanie przez wierzyciela jakichkolwiek działań windykacyjnych w okresie do 90 dni od daty ujęcia informacji o nałożonej grzywnie w systemie SSP dotyczyło mniej niż 1/3 liczby nieopłaconych grzywien. W 2/3 przypadków działania informacyjne podjęto dopiero po upływie 60 dni od zaewidencjonowania mandatu (w tym w 16,4% przypadków po upływie roku), przy czym wynosząca od kilku do kilkunastu miesięcy zwłoka w podejmowaniu działań informacyjnych wystąpiła w szczególności w odniesieniu do grzywien wystawionych w 2016 r.

Negatywnie oceniono również przewlekłość w podejmowaniu przez wierzyciela działań dyscyplinujących, gdyż w blisko 100% badanej populacji upomnień⁶⁰ nie dochowano terminu ich wystawienia nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, pomimo że taki obowiązek wynikał z obowiązujących w tym zakresie przepisów. W przypadku nie mniej niż 960 tys. upomnień (47% wszystkich wystawionych upomnień w latach 2016–2018) przewlekłość w podejmowaniu działań dyscyplinujących oznaczała co najmniej dwuletnią przerwę w podejmowaniu działań wobec zobowiązanego, który nie opłacił grzywny pomimo otrzymania pisma przypominającego o obowiązku zapłaty.

Ponad 99% tytułów wykonawczych, dokumentów niezbędnych do podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, zostało wystawionych przez wierzyciela w okresie dłuższym niż 90 dni od daty ujęcia mandatu w prowadzonej ewidencji grzywien, a blisko 68% takich tytułów wystawiono po upływie nie mniej niż dwóch lat od ww. daty

⁶⁰ 99,6% z 1,7 mln sztuk zbadanych upomnień.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 8

Tytuły wykonawcze (dane w tys. szt.)



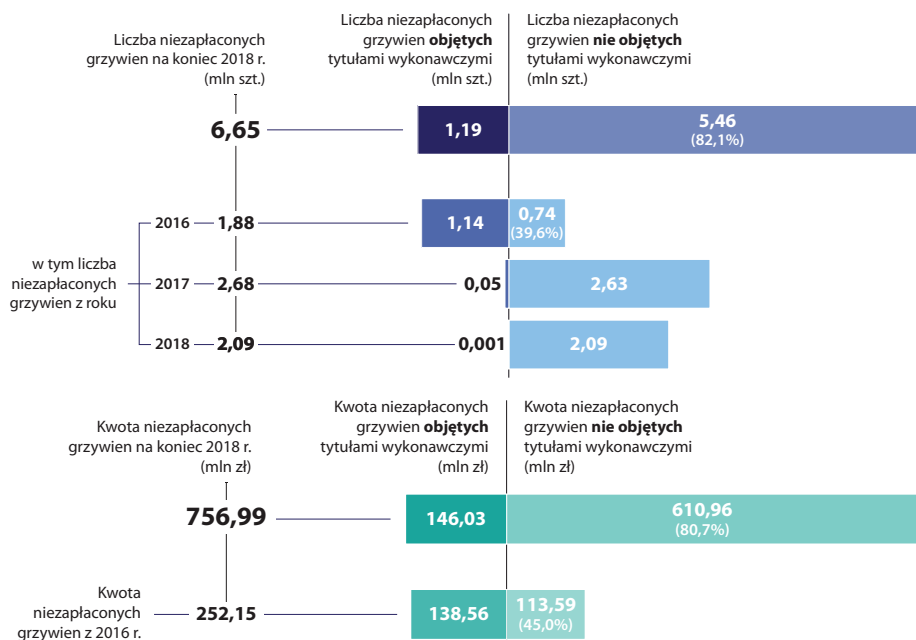
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

Do końca 2018 r. tytułami wykonawczymi nie objęto zaległości w kwocie wynoszącej blisko 114 mln zł (45% zaległości z 2016 r. według stanu na koniec 2018 r.⁶¹), pomimo że od dnia nałożenia kary grzywny upłynęły już co najmniej dwa lata i są one zagrożone przedawnieniem.

Do końca 2018 r. nie objęto tytułami wykonawczymi grzywien nałożonych w 2016 r. w kwocie 114 mln zł

Infografika nr 9

Dochodzenie należności przez wierzyciela



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli

⁶¹ Na koniec 2018 r. zaległości z mandatów ujętych w ewidencji grzywien w 2016 r. wynosiły 252 mln zł.

Działania windykacyjne podejmowane przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu nie były rzetelnie realizowane, a funkcjonująca od 1 stycznia 2016 r. organizacja obsługi mandatów karnych nie zapewniła ograniczenia przypadków, w których wobec ukaranych zalegających z opłaceniem grzywny, nie były podejmowane działania windykacyjne.

Wobec ukaranych, którzy nie uregulowali grzywny w wynikającym z przepisów terminie 7 dni i uchylali się od dokonania płatności, ww. organ miał podejmować działania informacyjne i dyscyplinujące, w tym polegające na objęciu takich zaległości upomnieniami. W przypadku dalszego uchylania się zobowiązanego od obowiązku zapłaty wierzyciel miał natomiast obowiązek podjąć czynności zmierzające do zastosowania środka egzekucyjnego i objąć zaległości z tytułu takich grzywien tytułami wykonawczymi. Egzekucję zaległości – tak jak przed 1 stycznia 2016 r. – prowadziły właściwe miejscowo dla miejsca zamieszkania ukaranego organy egzekucyjne.

Inicjatorem ww. zmian organizacyjnych był minister właściwy ds. finansów publicznych, a przyjętym założeniem dla celowości ww. reorganizacji było w szczególności uzyskanie poprawy skuteczności dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych i zwiększenie wpływów do budżetu poprzez m.in. przyspieszenie kontaktu z ukaranymi i zmotywowanie takich ukaranych do dobrowolnych wpłat, bez angażowania w dochodzenie należności organów egzekucyjnych.

Zamierzeń tych nie osiągnięto. Z ustaleń poprzedniej kontroli NIK dotyczącej dochodzenia należności z tytułu mandatów⁶² wynikało bowiem, że w latach 2011–2012 (I półrocze) poziom realizacji tego zadania przez komendy Policji, urzędy wojewódzkie i urzędy skarbowe umożliwił uzyskanie przez Skarb Państwa dochodów z tytułu mandatów karnych stanowiących ok. **70%** należności zaewidencjonowanych w kontrolowanym okresie. Przy czym 47% stanowiły dochody zrealizowane w wyniku dobrowolnych wpłat ukaranych, a kolejne 23% dochody uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Nie osiągnięto zamierzonej poprawy skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów

W 2016 r. skuteczność dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych wyniosła nie więcej niż **51%** i wynikała niemal wyłącznie z dobrowolnych wpłat ukaranych, dokonanych przy znikomej – w stosunku do skali zaległości – aktywności wierzyciela. Natomiast skuteczność w całym objętym kontrolą okresie (**w latach 2016–2018**) wyniosła **ok. 63%** i została zaniżona, co najmniej o kwoty, które mogłyby być uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych, gdyby wierzyciel podjął działania zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel w przypadku mandatów w kwocie do 116 zł działań takich jednak niemal całkowicie zaniechał.

Przyczyną spadku skuteczności dochodzenia ww. należności był brak podejmowania przez wierzyciela działań windykacyjnych lub podejmowanie ich w sposób opieszawy. Wierzyciel do 20 czerwca 2016 r. nie podjął bowiem żadnych działań w stosunku do ukaranych, którzy nie opłacili mandatów w wynikającym z przepisów terminie i uchylali się od dokonania

⁶² P/12/158/LOP Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

płatności, a w drugim półroczu 2016 r. podejmowane przez wierzyciela działania, polegające głównie na wysyłaniu ukaranym pism informujących o niezapłaconej grzywnie, były nieadekwatne do skali zaległości. W pierwszym roku przeprowadzonej reorganizacji wierzyciel nie podjął działań informacyjnych wobec 2,4 mln niezapłaconych mandatów (85%), nie wystawił upomnień dla 2,7 mln niezapłaconych mandatów (96%) i nie wystawił tytułów wykonawczych dla blisko 2,8 mln niezapłaconych mandatów (ponad 99%).

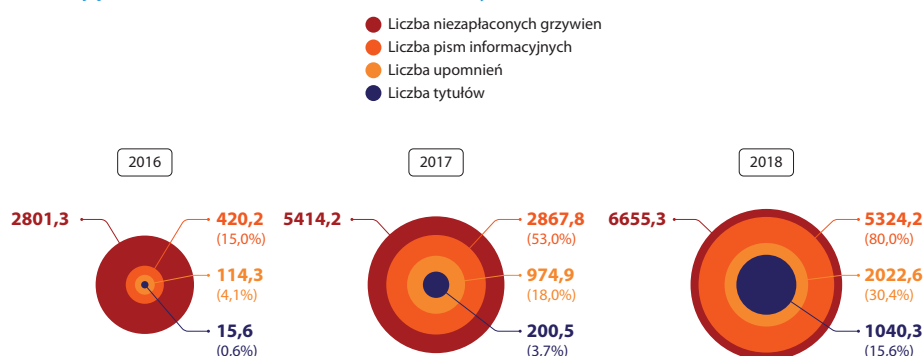
Według raportów z działalności Centrum Mandatowego, w latach 2016–2018 wystawiono łącznie 5,3 mln pism behawioralnych, w tym: a/ 0,4 mln pism w 2016 r., b/ 2,4 mln pism w 2017 r. (w tym 2,1 mln pism dotyczących mandatów wystawionych w 2017 r.), c/ 2,5 mln pism w 2018 r.

Liczba wystawionych upomnień była następująca: a/ 0,1 mln w 2016 r., b/ 0,9 mln w 2017 r., c/ 1 mln w 2018 r.

Łączna liczba wystawionych tytułów wyniosła 1040,3 tys. sztuk, a w poszczególnych latach odpowiednio: a/ 15,6 tys. w 2016 r., b/ 184,9 tys. w 2017 r., c/ 839,8 tys. w 2018 r. (w tym 623,7 tys. w II półroczu 2018 r.).

Infografika nr 10

Niezapłacone grzywny a działania wierzyciela
(narastające od 2016 r., dane na koniec roku, w tys. szt.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wierzyciel wobec ukaranych, którzy uchylali się od obowiązku zapłaty grzywny nie podejmował działań informacyjnych niezwłocznie. Jak ustalono, działania takie podejmowane były od 60 do 365 dni od daty wystawienia mandatu w przypadku 2501 tys. pism (49,4%), a powyżej roku – w przypadku 831 tys. pism (16,4%). Oznaczało to, że ok. 2/3 działań informacyjnych nie było podejmowanych na bieżąco⁶³, przy czym w przypadku 27% takich działań opieszałość oznaczała wielomiesięczny⁶⁴, a nawet wieloletni okres bezczynności⁶⁵.

Brak niezwłocznego podejmowania działań informacyjnych

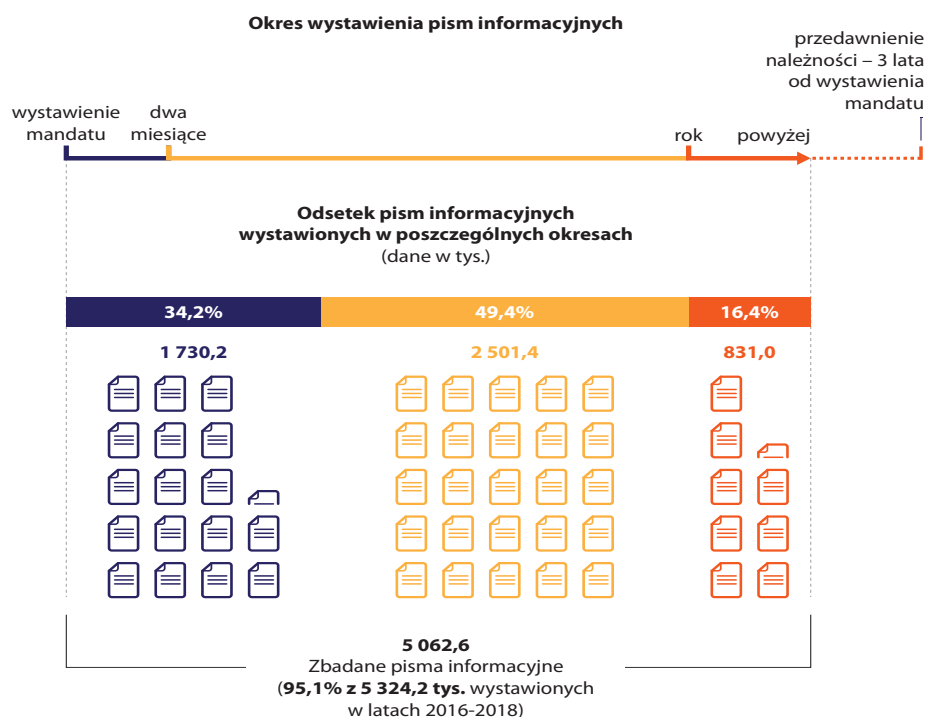
⁶³ Wystawianie pism behawioralnych w II półroczu 2018 r. w okresie dwóch miesięcy od daty wprowadzenia informacji o wystawionej grzywnie do systemu SSP zdaniem wierzyciela świadczyło o bieżącym ich wystawianiu.

⁶⁴ Tj. nie krótszy niż cztery miesiące.

⁶⁵ W przypadku 16% pism zostały one wysłane zobowiązanym po upływie co najmniej roku od wprowadzenia do systemu SSP informacji o nałożonej grzywnie, a w przypadku 0,4% pism po upływie nie mniej niż dwóch lat.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11
Pisma informacyjne [dane w tys. szt.]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Również w przypadku wystawiania upomnień, obowiązki w tym zakresie były podejmowane opieszale. W 2016 r. wierzyciel objął bowiem upomnieniami jedynie 114 tys. spraw (w tym 10 w I półroczu 2016 r.) na kwotę stanowiącą ok. 5% zaległości wg stanu na koniec 2016 r.⁶⁶, a objęte upomnieniami zaległości dotyczyły niemal wyłącznie mandatów ze stycznia 2016 r.

Opieszale wystawianie upomnień

Wierzyciel nie zapewnił też terminowego przesyłania upomnień, pomimo że stosownie do postanowień § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli, powinien był on przesłać zobowiązanemu upomnienie nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne.

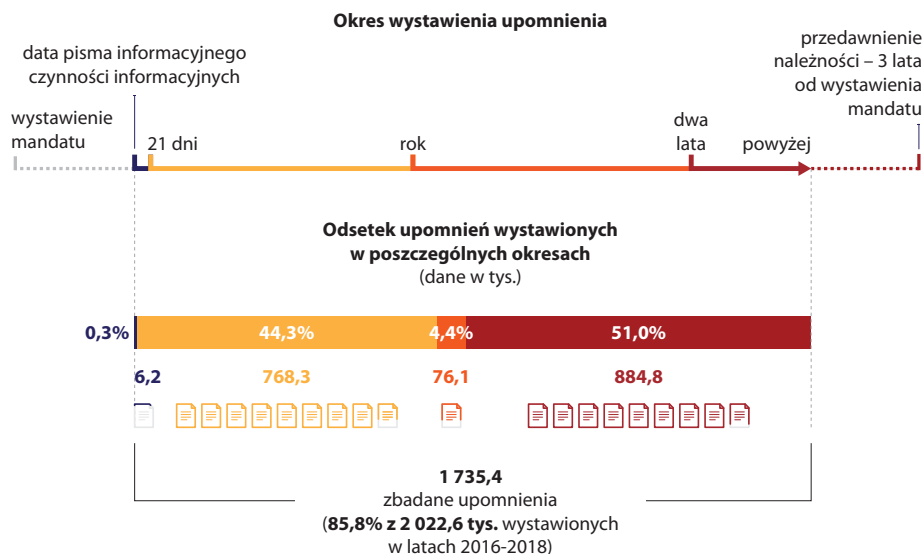
Tymczasem 99,6% upomnień (1,7 mln) zaewidencjonowanych w przekazanej bazie danych wg stanu na 13 września 2018 r., sporządzanych było po upływie ww. 21 dni, a w przypadku 51% upomnień (0,9 mln przypadków) po upływie powyżej 730 dni od daty podjęcia działań informacyjnych. Skala opóźnień w niezwłocznym podejmowaniu działań informacyjnych oraz wystawianiu upomnień po upływie 21 dni od podjęcia czynności informacyjnych w ocenie NIK stanowiła wyraz nierzetelnego wykonywania zadań przez wierzyciela.

⁶⁶ W 2016 r. wystawiono 114,3 tys. upomnień na kwotę ok. 18,7 mln zł, a zaległości na koniec 2016 r. wyniosły natomiast 378,3 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 12

Upomnienia (dane w tys. szt.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Liczba wystawionych w 2016 r. tytułów wykonawczych (15,6 tys.) była marginalna w stosunku do liczby niezapłaconych mandatów (2,8 mln). Skala powstałych w 2016 r. zaległości w bieżącej realizacji zadania windykacji ww. należności skutkowało zaniechaniem podejmowania takich działań w stosunku do należności poniżej 116 zł i w konsekwencji brakiem objęcia upomnieniami i tytułami wykonawczymi ponad 3/4 wszystkich nieopłaconych mandatów. Niezapłacone grzywny w kwocie 113,6 mln zł, wynikające z mandatów wystawionych w 2016 r. (nie mniej niż 746 tys. szt. mandatów z 2016 r.) do 31 grudnia 2018 r. nie zostały objęte przez wierzyciela tytułami egzekucyjnymi, pomimo upływu co najmniej 760 dni od daty ukarania.

Tym samym w stosunku do ww. zaległości w kwocie 113,6 mln zł wbrew obowiązkom wynikającym z przepisów wierzyciel nie podjął czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

Wynikające z ww. grzywien należności w części się przedawniły lub przedawnieniem takim są bezpośrednio zagrożone.

Skala zaniechań w obejmowaniu tytułami wykonawczymi zaległości starszych niż 24 miesiące jest w ocenie NIK wyrazem nierzetelnego wykonywania zadań przez wierzyciela. Tytułami wykonawczymi nie objęto bowiem 45% z 252,1 mln zł zaległości z tytułu niezapłaconych do końca 2018 r. ok. 747 tys. grzywien nałożonych w 2016 r. w drodze mandatów karnych. Tymczasem z ustaleń poprzedniej kontroli NIK wynikało, że w latach 2011–2012 (I półrocze) odsetek zaległości nie objętych przez wojewodów tytułami egzekucyjnymi wynosił 7,4%, a w przypadku zaległości starszych niż 18 miesięcy odsetek ten wynosił 0,04%.

Tytuły wykonawcze były wystawiane opieszale lub zaniechano ich wystawiania

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Również, pomimo upływu co najmniej 365 dni od daty zaewidencjonowania mandatu, nie mniej niż 2,6 mln szt. zapłaconych mandatów z 2017 r. (98%)⁶⁷ nie zostało do 31 grudnia 2018 r. objętych tytułami wykonawczymi. Mandaty te stanowiły 45,6% wszystkich mandatów zaewidencjonowanych w 2017 r.⁶⁸ Na koniec 2018 r. zaległości z 2017 r. wynosiły bowiem 296,6 mln zł i obejmowały blisko 2,7 mln szt. mandatów.

Skala opóźnień w niezwłocznym wystawianiu tytułów wykonawczych dla zaległości starszych niż 12 miesięcy jest w ocenie NIK wyrazem nierzetelnego wykonywania zadań przez wierzyciela.

Na koniec objętego badaniem okresu (lata 2016–2018) nieopłaconych było 6,6 mln mandatów, z tego 5,5 mln (82%) na kwotę 611 mln zł (80,7% stanu zaległości na koniec 2018 r.) nie było objętych tytułami wykonawczymi. Opóźnienia w wystawianiu tytułów wykonawczych potwierdzały badania tytułów zaewidencjonowanych w przekazanej wg stanu na 13 września 2018 r. bazie danych z systemu SSP. Stwierdzono, że w 67,8% przypadkach tytuły wykonawcze zostały wystawione w okresie dłuższym niż 731 dni od daty ujęcia mandatu w systemie SSP, a w 99,4% przypadkach⁶⁹ – w okresie dłuższym niż 90 dni od tej daty.

Tymczasem z ustaleń poprzedniej kontroli NIK wynikało, że w latach 2011–2012 (I półrocze) odsetek spraw, w których wojewodowie obejmowali zaległości z tytułu mandatów tytułami wykonawczymi po okresie dłuższym niż 90 dni wyniósł zaledwie 4,4%.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że również w 2018 r. występowało zjawisko wielomiesięcznych opóźnień w bieżącym wystawianiu tytułów wykonawczych. Liczba wystawionych tytułów wykonawczych obejmujących mandaty z I półrocza 2018 r. wyniosła 1,1 tys. szt., co oznacza że pomimo upływu co najmniej sześciu miesięcy tytułami objęto znikomy ułamek zaległości z mandatów zaewidencjonowanych w tym okresie. Stan zaległości na 30 czerwca 2018 r. z tytułu mandatów z I półrocza 2018 r. wyniósł bowiem 172,9 mln zł.

Liczba wystawianych tytułów wykonawczych wzrosła dopiero w II półroczu 2018 r., kiedy to wystawiono 623,7 tys. tytułów wykonawczych (tj. więcej niż w okresie poprzednich 30 miesięcy). Jednakże do końca 2018 r. wystawiono jedynie 1,3 tys. tytułów obejmujących zaległości z mandatów zaewidencjonowanych w 2018 r. (tj. 0,06% z 2,1 mln sztuk zapłaconych mandatów z 2018 r.). Oznacza to, że na bieżąco nie były obejmowane tytułami wykonawczymi również mandaty wystawione w 2018 r.

Spadek skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych potwierdzają również dane dotyczące liczby mandatów przedawnionych w styczniu i w lutym 2019 r. W okresie tym **przedawniły się** bowiem **mandaty na kwotę nie niższą niż 28,6 mln zł, a liczba przedawnionych**

Wyższa niż w latach poprzednich skala przedawnień należności

⁶⁷ Do 31 grudnia 2018 r. nie uiszczono grzywien z tytułu 2 679 302 mandatów na kwotę 296,6 mln zł. Tytułami wykonawczymi objęto natomiast 53 534 mandaty z ww. 2 679 302 mandatów (2%).

⁶⁸ Liczba mandatów z 2017 r. to 5 755 895 szt.

⁶⁹ Z 553,8 tys. tytułów zaewidencjonowanych w SSP do 13 września 2018 r., 550,7 tys. wystawiono w okresie powyżej 90 dni od daty zaewidencjonowania mandatu, w tym 375,2 tys. zaewidencjonowano po upływie dwóch lat od tej daty.

w tym okresie mandatów (ok. 206 tys. sztuk) była o ok. 1/3 wyższa od liczby mandatów przedawnionych w urzędach wojewódzkich w analogicznym okresie 2018 r.⁷⁰

Skala przedawnień w skontrolowanych przez NIK latach 2011–2012 (I półrocze) była niższa. W ośmiu skontrolowanych urzędach wojewódzkich przedawniło się w czasie 18 miesięcy 625,2 tys. mandatów. Oznacza to, że średnio w tych latach przedawniło się we wszystkich urzędach wojewódzkich miesięcznie ok. 70 tys. mandatów, a obecnie nie mniej niż 100 tys. mandatów.

5.4. Przygotowanie i realizacja zadań w zakresie obsługi mandatów przez jednostki Policji

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia przygotowanie i realizację zadań w zakresie obsługi mandatów przez kontrolowane jednostki Policji. W wyniku opóźnionej aktualizacji regulacji wewnętrznych, dużego obciążenia pracowników, a także braku lub nieskutecznego nadzoru zobowiązani pracownicy z opóźnieniem wprowadzali dane objęte formularzami mandatów karnych. Miało to wpływ na rzetelność danych prezentowanych w sprawozdaniach budżetowych w zakresie należności i zaległości.

Jednostki nakładające grzywny zostały zobowiązane do sporządzania informacji dotyczącej danych objętych formularzem mandatu karnego oraz uiszczonych i nieuiszczonych grzywien i przekazywania jej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego PUE Mandaty nie później niż w terminie 7 dni. W SSP zaewidencjonowano 14,5 mln mandatów karnych wystawionych w latach 2016–2018 na kwotę 2087,6 mln zł, w tym 13,9 mln mandatów (95,9%) na kwotę 1950,3 mln zł (93,4%) nałożonych przez funkcjonariuszy Policji⁷¹.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. funkcjonariusze ze skontrolowanych pięciu komend Policji wystawili łącznie 410,6 tys. mandatów⁷² na kwotę 53 275 tys. zł, co stanowiło 3,1%⁷³ mandatów zaewidencjonowanych w SSP w tym okresie. W poszczególnych półroczach zaewidencjonowano odpowiednio: a/ 86,6 tys. grzywien na kwotę 11 705,4 tys. zł, b/ 81 tys. grzywien na kwotę 10 883,1 tys. zł, c/ 87,9 tys. grzywien na kwotę 11 028,6 tys. zł, d/ 80,2 tys. grzywien na kwotę 10 099,9 tys. zł, e/ 74,9 tys. grzywien na kwotę 9557 tys. zł.

W objętych kontrolą komendantach informacje o wystawianych tytułach były wprowadzane do PUE Mandaty, w następujących okresach:

Jednostki Policji z opóźnieniem przekazywały informacje dotyczące danych objętych formularzem mandatu

⁷⁰ Kwota przedawnionych grzywien wzrosła o ok. 1/5.

⁷¹ Pozostałymi wystawcami mandatów byli funkcjonariusze i/lub pracownicy m.in. Służby Ochrony Kolei, Państwowej Straży Pożarnej, straży leśnej, Państwowej Inspekcji Pracy.

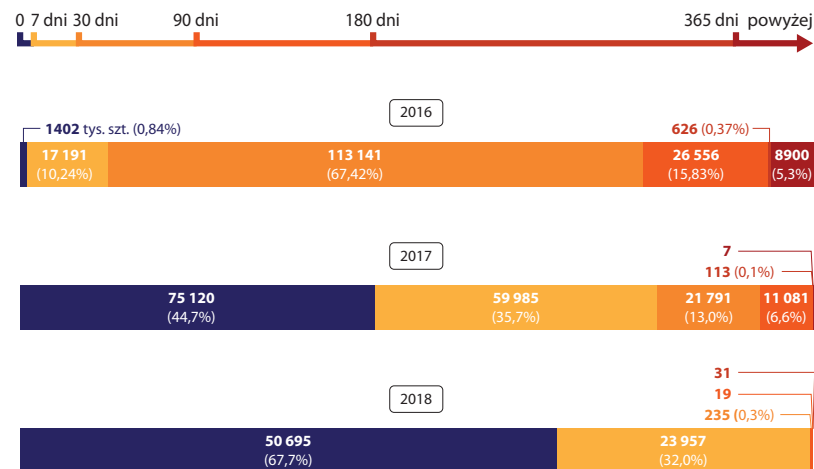
⁷² Od 26,8 tys. w KPP w Szczytnie i 29,1 tys. w KPP w Kluczborku do 186,1 tys. w KMP w Katowicach.

⁷³ W SSP zaewidencjonowano 13 245,6 tys. mandatów w kwocie 1 815,6 mln zł nałożonych przez funkcjonariuszy Policji w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 13

Terminowość wprowadzania mandatów (jednostki kontrolowane)

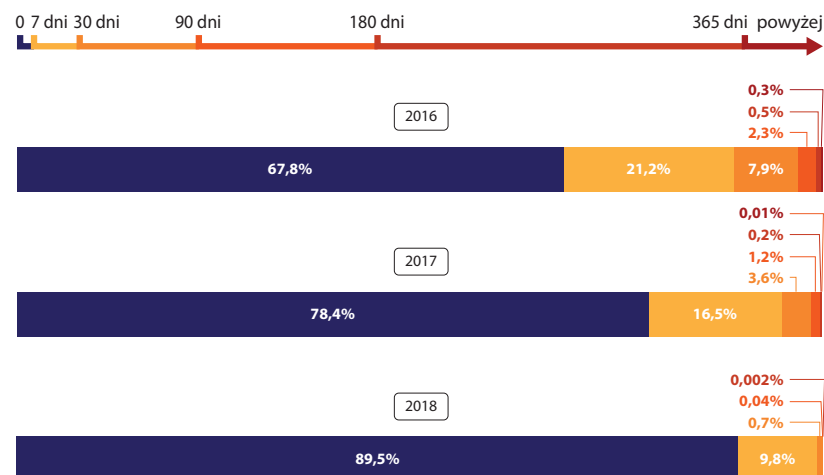


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W kontekście trzyletniego okresu przedawnienia należności z tytułu nałożonego mandatu, ww. stwierdzone nieprawidłowości w działalności Policji miały istotny wpływ na skrócenie okresu pozostałego do skutecznego dochodzenia należności z tytułu grzywien przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Brak terminowości wprowadzania danych o nałożonych mandatach powodował też, że stan należności i zaległości wykazywany w sprawozdaniach Rb-27 za lata 2016–2018 w dziale 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem, rozdział 75619 Wpływy z różnych rozliczeń, § 057 Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych, odbiegał od stanu faktycznego.

Infografika nr 14

Terminowość wprowadzania mandatów (cały kraj)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli - danych prezentowanych we wrześniu 2018 r. przez IAS w Opolu na spotkaniu z przedstawicielami Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz Komendy Głównej Policji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jako przyczyny opóźnień we wprowadzaniu danych do PUE Mandaty wskazywano m.in. nierealizowanie obowiązków wynikających z decyzji w sprawie gospodarki mandatowej, wykonywanie na co dzień szeregu innych czynności, stan zatrudnienia, w tym problemy w przypadku absencji, niepełną poprawność i czytelność przedłożonych blankietów, problemy w działaniu systemu, wzrost liczby wystawionych mandatów, źle przygotowaną, a następnie wprowadzoną od 1 stycznia 2016 r. reformę w gospodarce mandatowej, a także trudny, mało przyjazny i absorbujący dużo więcej czasu oraz mało nowoczesny i niezbyt przydatny instytutacji Policji od strony technicznej system informatyczny.

Zobowiązani funkcjonariusze przekazywali wypełnione formularze mandatów osobom wprowadzającym dane do PUE Mandaty przeciętnie po 2,7 dniach od ich nałożenia. W trakcie badania stwierdzono w 6%⁷⁴ badanej próby przypadki przekazania formularzy mandatów od 8 do 39 dni od ich nałożenia, co uniemożliwiało dochowanie terminu ustalonego w § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania w zakresie formularzy.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami⁷⁵ jednostki organizacyjne Policji były zobowiązane do przekazywania właściwemu dyrektorowi izby administracji skarbowej⁷⁶, za pośrednictwem systemu PUE Mandaty, wszystkich informacji o wykorzystaniu boczka w terminach wynikających z § 8 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania z formularzami mandatów⁷⁷, tj. po wykorzystaniu ostatniego formularza w boczku, nie rzadziej niż raz w miesiącu. Zostały też zobowiązane do jednoczesnego z przekazywaniem informacji o wykorzystaniu boczka, przesyłania podlegających rozliczeniu odcinków formularzy, ujętych w bloczek, lub odcinków formularzy wygenerowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego (§ 9 wyżej wymienionego rozporządzenia). Z uwagi na brak wskazania w obowiązujących przepisach jednoznacznego terminu, uznano w niniejszej kontroli, że stanem pożądanym było przesłanie odcinków formularzy (boczków – tzw. grzbietów) w tym samym miesiącu, w którym przekazano informacje o wykorzystaniu boczka.

W badanej próbie boczków mandatowych (75 szt.) stwierdzono, że jedynie w przypadku 21 szt. dochowano ww. terminu przekazywania informacji o wykorzystaniu boczka. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w czterech badanych jednostkach⁷⁸. Jedynie w KMP w Opolu wszystkie boczki z próby (15 szt.) zostały przekazane w terminie.

Jako przyczyny braku terminowości przekazywania informacji o wykorzystanych formularzach za pośrednictwem PUE Mandaty wskazywano konieczność skompletowania prawidłowych odcinków do zdania do izb

Jednostki Policji z opóźnieniem przekazywały informacje o wykorzystaniu boczka

⁷⁴ Opóźnienie stwierdzono w przypadku 79 z badanych 1396 mandatów.

⁷⁵ Analiza m.in. przepisów obowiązujących w tym zakresie została zamieszczona w załączniku 6.2. do Informacji.

⁷⁶ Art. 100 § 10 ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.

⁷⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 960, ze zm.

⁷⁸ Komendy miejskie Policji w Kaliszu w Katowicach oraz komendy powiatowe Policji w Kluczborku i w Szczytnie.

skarbowych/IAS, dużą pracochłonność przygotowania bloczków mandatów do wysyłki, a także zaniechanie wprowadzania danych o pojedynczych mandatach, co uniemożliwiało rozliczenie bloczka.

Nieprawidłowości w zakresie terminowości sporządzania i przekazywania danych objętych formularzami mandatów karnych, a także przekazywania informacji o wykorzystanych bloczkach i przesyłania bloczków stwierdzone w objętych kontrolą komendach Policji świadczą, że w tych podmiotach nie zapewniono warunków organizacyjnych wystarczających do terminowej realizacji zadań, a sprawowany w tym zakresie nadzór był nieskuteczny.

W pięciu komendach Policji łączne średnioroczne zatrudnienie (w etatach) pracowników zaangażowanych w obsługę gospodarkę mandatową wyniosło w latach 2016–2017 oraz I półroczu 2018 r. odpowiednio 10, 11 i 11 osób (przeciętnie od 1 osoby w KPP w Szczytnie do 3 osób w KMP w Kaliszu i KMP w Katowicach). Na jednego pracownika przypadało od 505 do 936 mandatów miesięcznie. W trakcie kontroli ustalono, że wprowadzenie danych z jednego mandatu zajmowało około jednej minuty, a w przypadku trudności z odczytaniem lub błędów w danych około pięć do siedmiu minut. Przeciętnie wprowadzenie danych o jednym mandacie w badanej próbie zajmowało około trzech minut.

Pracownicy zaangażowani w gospodarkę mandatową zajmowali się również m.in. przyjmowaniem od funkcjonariuszy wpłat za mandaty karne⁷⁹; dokonywaniem wpłat z otrzymanych mandatów, sporządzaniem miesięcznych rozliczeń z przyjętych i wpłaconych należności finansowych za mandaty, sporządzaniem sprawozdań, wprowadzaniem danych dotyczących postępowań w sprawach o wykroczenia, prowadzeniem rejestru postępowań w sprawach o wykroczenia (e-RSOW), powierzaniem mienia funkcjonariuszom i pracownikom, a także prowadzeniem magazynu uzbrojenia lub ewidencji druków ścisłego zarachowania.

Negatywny wpływ na terminowość wprowadzania danych z mandatów i rozliczanie bloczków mandatowych miało przydzielenie tego zadania (wraz ze stosownymi uprawnieniami) wyłącznie jednej osobie. W takiej sytuacji następowały przypadki zaniechania wprowadzania danych w czasie nieobecności takich osób.

Ponad 62% badanej próby mandatów nie zawierało niektórych wymaganych danych

Nie wszystkie formularze mandatów wypełniane były kompletnie⁸⁰ i w sposób zapewniający czytelności zapisów, co dotyczyło 62,5%⁸¹ próby mandatów dobranych do szczegółowego badania. Naruszone zostały w ten sposób przepisy rozporządzenia w sprawie nakładania grzywien oraz regulacje wewnętrzne obowiązujące w poszczególnych komendach, w tym na podstawie decyzji komendantów wojewódzkich. Braki te utrudniały

⁷⁹ Grzywna w postaci mandatu karnego gotówkowego może zostać nałożona jedynie wobec osoby czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (obcokrajowca) lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu. Należność uiszcza się na miejscu kontroli w walucie polskiej bezpośrednio funkcjonariuszowi, który ją nałożył. Z chwilą zapłaty mandat staje się prawomocny.

⁸⁰ Dotyczyło to m.in. braku wymaganych wzorem formularza danych adresowych i braku zaznaczenia rodzaju mandatu.

⁸¹ Od 49,3% w KPP w Szczytnie do 83,3% w KMP w Kaliszu.

też przekazywanie danych w systemie PUE Mandaty oraz skutkowało zaangażowaniem ograniczonych zasobów kadrowych poprzez konieczność podejmowania dodatkowych działań, w tym z wykorzystaniem odrębnych baz danych (np. danych bazy PESEL). Kolejnymi ograniczeniami w terminowym przekazywaniu danych były utrudnienia we wprowadzaniu obcojęzycznych nazwisk i nazw w adresach – brak niektórych liter na klawiaturach i brak funkcji „wstaw symbol”, a także szerszy zakres informacji o ukaranym wymagany przez PUE Mandaty niż zawarty w formularzu mandatu.

Nieprawidłowości w przekazywaniu informacji o wykorzystaniu bloczka oraz przesyłaniu podlegających rozliczeniu odcinków formularzy, choć miały charakter formalny i co do zasady nie ograniczałyby możliwości podejmowania czynności windykacyjnych, to jednak negatywnie wpływały na możliwość weryfikacji kompletności przekazywanych danych o nałożonych grzywnach. W rezultacie opóźniona była reakcja CKSW/IAS w Opolu, które mogło interweniować⁸² tylko w związku z wpłatami należności z mandatów i jednoczesnym braku ujęcia informacji o nałożeniu grzywny w PUE Mandaty. W dalszej konsekwencji powyższy stan opóźnił podjęcie czynności windykacyjnych. Działania podejmowane po uzyskaniu informacji o niewprowadzonych mandatach nie we wszystkich przypadkach okazały się skuteczne. I tak np. w KPP w Kluczborku zwiększono liczbę osób uprawnionych do wprowadzania danych oraz wprowadzono wewnętrzne sprawozdania. Stworzony mechanizm nadzoru okazał się jednak niewystarczający z uwagi na nierzetelne sporządzanie sprawozdań i brak pełnej ich weryfikacji przez zobowiązanych pracowników komendy. Analizy w zakresie zasadności wielokrotnego nakładania mandatów na osoby dopuszczające się licznych wykroczeń prowadzone były tylko w niektórych jednostkach Policji. Czynności takie były wynikiem inicjatywy własnej (w 2017 r. w KPP w Kluczborku), polecenia komendy wojewódzkiej (w 2016 r. w KMP w Kaliszu, w 2018 r. w KPP w Kluczborku) lub w związku z informacjami otrzymywanymi z Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (w 2018 r. KMP w Katowicach i KMP w Kaliszu.). Prowadzono je m.in. w formie czynności wyjaśniających, w tym w zakresie zgodności z dyrektywami zawartymi w Zarządzeniu nr 323 KGP z dnia 26 marca 2008 r. w sprawie metodyki wykonywanymi przez Policję czynności administracyjno-porządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców⁸³. Ustalono m.in., że niektórzy funkcjonariusze, w krótkim odstępie czasu, wielokrotnie nakładali mandaty karne na te same osoby, co pozostawało w sprzeczności z dyrektywami zawartymi w ww. Zarządzeniu. W związku z faktem, że decyzje dotyczące stosowania kar i środków oddziaływania wychowawczego, w zależności od rodzaju zdarzenia, jego ciężaru gatunkowego, sytuacji socjalnej sprawcy podejmują indywidualnie funkcjonariusze rozstrzygający poszczególne sytuacje w miejscach zdarzeń lub policjanci prowadzący czynności wyja-

W części komend prowadzone były analizy w zakresie zasadności wielokrotnego nakładania mandatów

⁸² IAS w Opolu informowało jednostki nakładające grzywny w kwietniu 2017 r. o wpłatach dokonywanych przez ukaranych mandatami karnymi, których nie można było przypisać do mandatów wprowadzonych do systemu PUE Mandaty.

⁸³ Dz. Urz. KGP z 2008 r. Nr 9, poz. 48.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

śniające w sprawach o wykroczenia, niektórzy komendanci zwracali uwagę podwładnym na bezzasadność wielokrotnego karania mandatami osób popełniających te same wykroczenia, które nie są w stanie uregulować powstałej w ich wyniku należności. W takiej sytuacji zalecano przeprowadzanie czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie i kierowanie wniosków o ukaranie do sądu. W trakcie kontroli NIK zwracano uwagę na brak informacji w policyjnym systemie informatycznym o zakresie i ilości nałożonych na daną osobę mandatów, jak również o niewywiązywaniu się jej z obowiązku zapłaty grzywny.

Wystąpiły przypadki nierzetelnego nadzoru nad czynnościami policjantów

W KMP w Katowicach, w związku z pismem Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu otrzymanym w maju 2018 r., prowadzono analizę dokumentacji służbowej dotyczącej mandatów nałożonych na osoby popełniające liczne wykroczenia. Analiza ta obejmowała jedynie mandaty nałożone na 10 osób wymienionych w ww. piśmie, pomimo że w czerwcu 2018 r. otrzymano wykaz 79 osób zamieszkałych w Katowicach, z których pierwsze 15 pozycji zajmowały osoby, na które nałożono od 111 do 521 mandatów. Pomimo upływu ponad sześciu miesięcy analiza nie została ukończona do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w styczniu 2019 r.

Objęcie analizą niewielkiej liczby przypadków wskazuje na nierzetelną realizację przez Komendanta KMP w Katowicach nadzoru nad wykonywaniem przez policjantów czynności w sprawach o wykroczenia, polegającego m.in. na czuwaniu nad zasadnością, prawidłowością i celowością stosowania wobec sprawców wykroczeń środków oddziaływania wychowawczego, tj. obowiązku wynikającego z § 104 zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie metodyki wykonywania przez policję czynności administracyjnoporządkowych w zakresie wykrywania wykroczeń oraz ścigania ich sprawców.

Istotnym ograniczeniem skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych było wielokrotne nakładanie takich kar na te same osoby

Z przeprowadzonych przez IAS w Opolu analiz wynika, że w latach 2016–2018 (I półrocze) w 240 jednostkach Policji wystąpiły przypadki osób wielokrotnie ukaranych mandatami karnymi, które nie uregulowały co najmniej 50 grzywien. Najwyższą liczbę takich osób stwierdzono w Wydziale Prewencji KMP w Szczecinie (178 osób), KMP w Kielcach (142 osób) i KMP w Katowicach (95 osób). Najwyższą liczbę mandatów na tego samego ukaranego nałożono w KMP w Katowicach (612 mandatów w kwocie 59 tys. zł) i w Wydziale Prewencji KMP w Szczecinie (609 mandatów w kwocie 56 tys. zł i 530 mandatów w kwocie 43 tys. zł). Powyżej 330 mandatów nałożono na 20 osób⁸⁴, w tym w czterech przypadkach było to więcej niż 500 mandatów. Najwyższe łącznie kwoty należności osób wielokrotnie ukaranych wynikały z mandatów nałożonych przez KMP w Gdyni (426 mandatów w kwocie 133 tys. zł), KPP w Wodzisławiu Śląskim (365 mandatów w kwocie 75 tys. zł) i KPP w Łławie (168 mandatów w kwocie 65 tys. zł). Łączne kwoty grzywien nałożonych na 20⁸⁵ ukaranych o najwyższych należnościach wynosiły od blisko 40 tys. zł do 133 tys. zł. Występowały też przypadki ukaranych, na których funkcjonariusze

⁸⁴ W tym na siedem osób mandaty nałożone zostały przez Wydział Prewencji KMP w Szczecinie i dwie w KMP w Kielcach.

⁸⁵ W tym na pięć osób mandaty nałożone zostały przez Wydział Prewencji KMP w Szczecinie, trzy osoby w KPP w Wodzisławiu Śląskim i na dwie przez KMP w Katowicach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

różnych jednostek Policji nałożyli w okresie ww. 30 miesięcy nawet 744 mandatów (w kwocie 72 tys. zł), a także w kwocie ponad 147 tys. zł (481 mandatów). O wynikach powyższej analizy został poinformowany Komendant Główny Policji.

Na podstawie danych otrzymanych z IAS w Opolu ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 12 września 2018 r. mandatami ukaranych zostało co najmniej 6,8 mln osób, z których 6050⁸⁶ otrzymywało mandaty częściej niż średnio raz w miesiącu, 1655⁸⁷ częściej niż średnio dwa razy w miesiącu, a 696⁸⁸ osób ukarano ponad 100 mandatami, tj. częściej niż trzy razy w miesiącu. Ukaranych, na których nałożono mandaty w wysokości przekraczającej przeciętnie miesięcznie 500 zł było 622, a przekraczającej 1000 zł – 93.

W styczniu 2018 r. rozpoczęto w Policji użytkowanie 19 mobilnych terminali płatniczych w KMP w Opolu i KPP w Kluczborku, a w lutym 2018 r. użytkowanie takich terminali (38) rozpoczęto również w pozostałych kontrolowanych jednostkach. Komendy Policji użytkowały w I półroczu 2018 r. 57 terminali płatniczych obsługujących płatności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. Łącznie przy użyciu ww. terminali płatniczych uregulowane zostały grzywiny wynikające z 1325 mandatów karnych (co stanowiło 1,8% wystawionych w tym okresie mandatów). Kwota grzywien uregulowanych w ten sposób wyniosła łącznie 145,2 tys. zł (1,5% należności). W poszczególnych miesiącach liczba i kwota transakcji dokonywanych przy pomocy terminali przedstawiały się następująco: a/w styczniu – 94 transakcje na kwotę 9,4 tys. zł, b/w lutym – 380 transakcji na kwotę 39,9 tys. zł, c/ w marcu – 258 transakcji na kwotę 30,5 tys. zł, d/ w kwietniu – 223 transakcje na kwotę 24,5 tys. zł, e/ w maju – 198 transakcji na kwotę 20,8 tys. zł, f/ w czerwcu – 172 transakcje na kwotę 18,9 tys. zł. Przeciętna miesięczna liczba transakcji w przeliczeniu na jeden użytkowany terminal w całym wskazanym okresie wyniosła od 2,75 (w KMP w Katowicach) do 16 (w KPP w Kluczborku).

Wykorzystanie terminali płatniczych było nieznaczne

5.5. Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowanie czynności egzekucyjnych przez organy egzekucyjne

We wszystkich skontrolowanych organach egzekucyjnych stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wszczynania postępowań egzekucyjnych i podejmowania pierwszych czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodzonych należności z tytułu mandatów karnych. Jednakże tylko w trzech urzędach skarbowych⁸⁹ (z dziesięciu skontrolowanych) skala stwierdzonych nieprawidłowości była istotna i mogła negatywnie wpływać na realizację zadań poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych. W urzędach

W 30% skontrolowanych organów egzekucyjnych organizacja obsługi tytułów wykonawczych nie sprzyjała sprawności i skuteczności dochodzenia zaległości z tytułu mandatów

⁸⁶ Osoby te otrzymały łącznie 386 tys. mandatów w kwocie 51,8 mln zł.

⁸⁷ Osoby te otrzymały łącznie 188 tys. mandatów w kwocie 23,8 mln zł.

⁸⁸ Osoby te otrzymały łącznie 111 tys. mandatów w kwocie 13,3 mln zł.

⁸⁹ Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy, Urząd Skarbowy w Sosnowcu i Urząd Skarbowy w Brzegu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dach tych stwierdzono bowiem zorganizowanie procesu obsługi tytułów wykonawczych, obejmujących należności z tytułu mandatów, w sposób nie zapewniający sprawnego wszczynania i podejmowania czynności egzekucyjnych. Odsetek spraw, w których działania takie podejmowano w sposób opieszwały był bowiem znaczący i wynosił od 54,9% do 78,5% takich spraw. Stan ten zwiększał ryzyko negatywnego wpływu takich działań na skuteczność dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych.

Skuteczność egzekucji
należności z tytułu
mandatów w latach
2016–2018 wyniosła
35,5%

Zgodnie z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, w latach 2016–2018 do urzędów skarbowych w Polsce wpłynęło łącznie 1486,2 tys. tytułów wykonawczych, obejmujących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, których wierzycielami byli wojewodowie (530,4 tys. tytułów⁹⁰) lub Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu (955,7 tys. tytułów⁹¹). Łączna kwota należności objętych ww. tytułami wyniosła 219 088,9 tys. zł⁹², z tego 76 975,5 tys. zł⁹³ stanowiły należności wojewodów, a 142 113,4 tys. zł⁹⁴ należności Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu. Do 31 grudnia 2018 r., z ww. łącznej kwoty wyegzekwowano 77 697,1 tys. zł⁹⁵ (35,5%), z tego 38 401,5 tys. zł⁹⁶ (49,9%) na podstawie tytułów wystawionych przez wojewodów, a 39 295,5 tys. zł⁹⁷ (27,7%) na podstawie tytułów wystawionych przez Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

⁹⁰ 369 261 w I półroczu 2016 r.; 127 333 w II półroczu 2016 r.; 19 102 w I półroczu 2017 r.; 9721 w II półroczu 2017 r.; 3968 w I półroczu 2018 r. oraz 1045 w II półroczu 2018 r.

⁹¹ 10 360 w II półroczu 2016 r. (w I półroczu nie wystawiono żadnego tytułu wykonawczego); 85 407 w I półroczu 2017 r.; 87 496 w II półroczu 2017 r.; 194 515 w I półroczu 2018 r. oraz 577 971 w II półroczu 2018 r.

⁹² 54 423 tys. zł w I półroczu 2016 r.; 20 424,4 tys. zł w II półroczu 2016 r.; 16 374,3 tys. zł w I półroczu 2017 r.; 21 293 tys. zł w II półroczu 2017 r.; 31 442,7 tys. zł w I półroczu 2018 r. oraz 75 131,5 tys. zł w II półroczu 2018 r.

⁹³ 54 423 tys. zł w I półroczu 2016 r.; 17 227,9 tys. zł w II półroczu 2016 r.; 2988,9 tys. zł w I półroczu 2017 r.; 1510,6 tys. zł w II półroczu 2017 r.; 641,9 tys. zł w I półroczu 2018 r. oraz 183 tys. zł w II półroczu 2018 r.

⁹⁴ 3196,4 tys. zł w II półroczu 2016 r. (w I półroczu 2016 r. nie objęto tytułami żadnych należności); 13 385,4 tys. zł w I półroczu 2017 r. 19 782,5 tys. zł w II półroczu 2017 r.; 30 800,7 tys. zł w I półroczu 2018 r. oraz 74 948,4 tys. zł w II półroczu 2018 r.

⁹⁵ 28 802,2 tys. zł w I półroczu 2016 r.; 9769,3 tys. zł w II półroczu 2016 r.; 7707,7 tys. zł w I półroczu 2017 r.; 9017,5 tys. zł w II półroczu 2017 r.; 10 429,6 tys. zł w I półroczu 2018 r. oraz 11 970,8 tys. zł w II półroczu 2018 r.

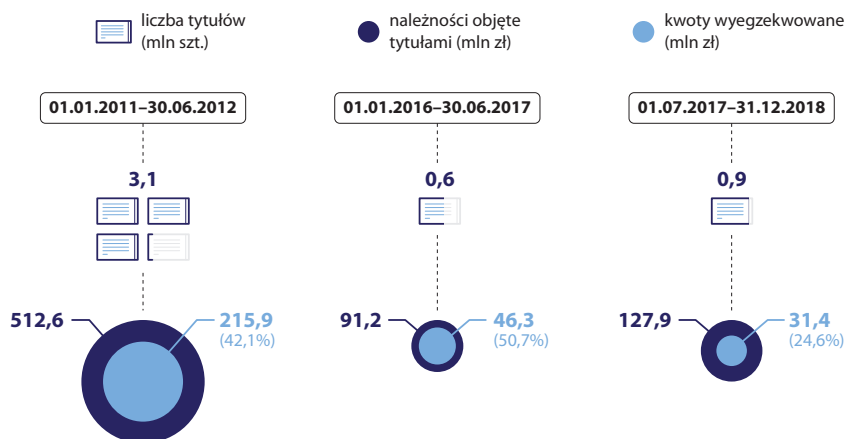
⁹⁶ 28 802,2 tys. zł w I półroczu 2016 r.; 8 269,7 tys. zł w II półroczu 2016 r.; 826,5 tys. zł w I półroczu 2017 r.; 372,4 tys. zł w II półroczu 2017 r.; 112,4 tys. zł w I półroczu 2018 r. oraz 18,3 tys. zł w II półroczu 2018 r.

⁹⁷ 1499,7 tys. zł w II półroczu 2016 r. (w I półroczu nie wyegzekwowano żadnych zaległości); 6881,2 tys. zł w I półroczu 2017 r.; 8645,1 tys. zł w II półroczu 2017 r.; 10 317,1 tys. zł w I półroczu 2018 r. oraz 11 952,4 tys. zł w II półroczu 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 15

Skuteczność egzekucji należności z tytułu mandatów



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Do skontrolowanych dziesięciu organów egzekucyjnych, w latach 2016–2018 (I półrocze) wpłynęło łącznie 55,7 tys. tytułów wykonawczych na kwotę 8,4 mln zł. Z kwoty tej do 30 czerwca 2018 r. wyegzekwowano 3,4 mln zł (**40%**).

Zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli, w zakresie terminowości wszczynania postępowań stanem pożądanym, stanowiącym przejaw rzetelnego działania urzędu, było podjęcie ww. działań do 60 dni od dnia wpływu tytułu egzekucyjnego do urzędu. Kontrola wykazała, że w przypadku 18,5 tys. tytułów (tj. **33%** z wyżej wymienionych 55,7 tys. wszystkich objętych badaniem tytułów) przed upływem 60 dni nie były wszczynane postępowania i/lub nie podejmowano czynności egzekucyjnych. Z tego w przypadku 1 tys. tytułów (1,8%), postępowań takich nie wszczęto (a czynności nie odnotowano) również po upływie ww. 60 dni, co oznacza bezczynność organów egzekucyjnych w stosunku do ww. 1 tys. spraw. W poszczególnych skontrolowanych urzędach skarbowych wskaźnik badanych spraw, gdzie stwierdzono zwłokę we wszczęciu postępowania i/lub podjęciu czynności egzekucyjnych wyniósł od 1,5% i 4,4% w urzędach skarbowych w Elblągu i w Koninie do 78,5% w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy.

W swoich wyjaśnieniach naczelnicy i kierownicy działów egzekucji administracyjnej wskazywali, jako przyczynę podejmowania czynności egzekucyjnych i/lub wszczynania postępowań ze zwłoką, zbyt dużą liczbę spraw przypadających na jednego pracownika, a także na konieczność załatwiania spraw z uwzględnieniem ich hierarchii i wagi wynikającej z rodzaju i kwoty zaległości objętej tytułem wykonawczym.

We wszystkich skontrolowanych organach podatkowych w 2018 r. nastąpił spadek obciążenia pracą osób obsługujących tytuły wykonawcze w stosunku do takiego obciążenia w analogicznym okresie 2016 r. Przeciętne obciążenie pracowników obsługą tytułów wykonawczych wynosiło bowiem od 3,3 tys. tytułów (w I półroczu 2016 r.) do 2,4 tys. tytułów na jednego zatrudnionego (w pełnym wymiarze etatu) w analogicznym okresie 2018 r. Największe obciążenie pracą osób obsługujących tytuły wykonawcze

Skuteczność egzekucji należności z tytułu mandatów w skontrolowanych 10 urzędach skarbowych wyniosła 40%

Brak niezwłocznego wszczynania postępowań egzekucyjnych dotyczących należności z tytułu mandatów stwierdzono w 33% zbadanych postępowań

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wystąpiło w Drugim Urzędzie Skarbowym w Opolu (4,3 tys. tytułów na zatrudnionego w I półroczu 2016 r.), a najmniejsze w Urzędzie Skarbowym w Elblągu (1,5 tys. tytułów na zatrudnionego w I półroczu 2018 r.).

Przeciętne obciążenie pracą w komórkach egzekucji administracyjnej nie uległo zmianie w stosunku do 2012 r.

Obciążenie pracowników organów egzekucyjnych nie uległo więc zmianie w stosunku do skontrolowanego przez NIK w poprzedniej kontroli 2012 r. W I półroczu 2012 r. obciążenie to wynosiło bowiem od 4,1 tys. tytułów na jednego zatrudnionego w dużym urzędzie skarbowym⁹⁸ do 1,6 tys. tytułów w małym urzędzie skarbowym⁹⁹.

Najlepsze wyniki w zakresie bezzwłocznego wszczynania i/lub podejmowania czynności egzekucyjnych odnotowano w urzędach, w których obciążenie pracą w zakresie obsługi tytułów wykonawczych kształtowało się na poziomie niższym od przeciętnego w badanym okresie (tj. na poziomie 1,5 do 2,1 tys. tytułów w I półroczu 2018 r.). Jednakże wyjątkiem był tutaj przypadek Pierwszego Urzędu Skarbowego w Poznaniu, w którym przy wyższym od przeciętnego obciążeniu pracą (wynoszącym od 4 tys. w I półroczu 2016 r. do 2,3 tys. w I półroczu 2018 r.) sprawnie wszczynano postępowania egzekucyjne (w 79,2% objętych kontrolą postępowań), a skuteczność egzekucji należności z tytułu mandatów karnych również była ponadprzeciętna i wyniosła 50,4% w latach 2016–2018.

Stwierdzono przypadki nierzetelnie prowadzonych postępowań

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku opieszałego działania organu egzekucyjnego w zakresie wszczynania postępowań i podejmowania czynności egzekucyjnych istnieje ryzyko niewyegzekwowania należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami przed upływem trzyletniego okresu przedawnienia. Takie ryzyko zwiększa się dodatkowo w sytuacji, gdy wpływ tytułu wykonawczego do organu egzekucyjnego nastąpił z istotną zwłoką w stosunku do daty nałożenia grzywny. A takie przypadki miały miejsce w objętych kontrolą latach 2016–2018. Dlatego też rzetelne wykonywanie obowiązków, przejawiające się sprawnym wszczynaniem postępowań obejmujących należności z tytułu mandatów karnych był podstawą do formułowania ocen skontrolowanych urzędów skarbowych w zakresie egzekucji administracyjnej.

W skontrolowanych urzędach do 30 czerwca 2018 r. nie wszczęto postępowań egzekucyjnych w stosunku do należności na kwotę 346,7 tys. zł objętych 2,4 tys. wystawionych przez wojewodów przed 1 stycznia 2016 r. tytułów wykonawczych. W skontrolowanych urzędach na dzień 30 czerwca 2018 r. nie zrealizowano łącznie 22,8 tys. takich tytułów, na kwotę 3327,2 tys. zł. Nieprawidłowości polegające na nieuzasadnionym braku wszczęcia postępowań egzekucyjnych zagrożonych przedawnieniem należności z tytułu mandatów stwierdzono m.in. w Urzędzie Skarbowym w Olsztynie (43 przypadki).

W ośmiu skontrolowanych urzędach skarbowych stwierdzono przypadki nierzetelnie prowadzonych postępowań egzekucyjnych lub inne nieprawidłowości, które polegały w szczególności na:

⁹⁸ Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu.

⁹⁹ Urząd Skarbowy w Miechowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- braku zajęcia wynagrodzenia za pracę lub zajęcia rachunku bankowego, pomimo uzyskania informacji o aktualnym pracodawcy i posiadaniu rachunku bankowego zobowiązanego, a także zajęcie takiego wynagrodzenia za pracę ze zwłoką wynoszącą ponad 400 dni od dnia uzyskania ww. informacji (Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, Urząd Skarbowy w Chorzowie);
- nieuzasadnionej zwłoce w podejmowaniu kolejnych czynności w toku postępowania egzekucyjnego (Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, Urząd Skarbowy w Koninie);
- niskiej częstotliwości podejmowania czynności egzekucyjnych i zaniechaniu ich podejmowania w okresie bezpośrednio poprzedzającym przedawnienie się wykonania kary grzywny (Drugi Urząd Skarbowy w Opolu);
- nierzetelnym rejestrowaniu w systemie EGAPOLTAX czynności dokonywanych w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi (Urząd Skarbowy w Brzegu, Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, Urząd Skarbowy w Koninie);
- prowadzeniu czynności egzekucyjnych wobec dłużnika pomimo tego, że wierzytelność objęta tytułem wykonawczym uległa przedawnieniu (Urząd Skarbowy w Olsztynie, Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu, Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy, Drugi Urząd Skarbowy w Opolu, Urząd Skarbowy w Elblągu).

Skala wyżej wymienionych nieprawidłowości nie była jednakże istotna, a w zdecydowanej większości zbadanych spraw przypadki nieskutecznej egzekucji nie wynikały z braku, niskiej częstotliwości lub nienależytej adekwatności podejmowanych przez organ egzekucyjny czynności. Dotyczyły one bowiem najczęściej tzw. wielokrotnie ukaranych, wobec których bezskutecznie toczyły się postępowania egzekucyjne prowadzone również na podstawie innych tytułów wykonawczych.

W skontrolowanych urzędach skarbowych stwierdzono, że istotnym ograniczeniem możliwości poprawy skuteczności egzekucji jest właśnie ta grupa ukaranych. Nieskuteczna egzekucja dotyczy bowiem najczęściej ukaranych, którzy nie wykazują dochodów, bądź też uzyskują dochody ze źródeł nieujawnionych, a także nie posiadają majątku, z którego można byłoby zaspokoić wierzycieli. Prowadzenie postępowań egzekucyjnych w stosunku do takich osób nie umożliwia uzyskania w trakcie postępowania kwot przewyższających koszty egzekucyjne. Część z tych osób, zdając sobie sprawę z wpływu ich sytuacji życiowej na nieskuteczność podejmowanych wobec nich czynności egzekucyjnych, lekceważy normy prawne i normy życia społecznego i popełnia wielokrotnie wykroczenia, polegające np. na spożywaniu alkoholu w miejscu publicznym, zakłócaniu ciszy i porządku oraz kradzieży, licząc na pełną bezkarność ww. czynów.

Kary finansowe nakładane na ukaranych popełniających liczne wykroczenia pospolite nie są bowiem skuteczne, gdyż nie zapewniają wychowawczego i zapobiegawczego oddziaływania takich kar. Na konieczność wprowadzenia mechanizmów umożliwiających nakładanie na takie osoby kar innych niż finansowe Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę w poprzedniej informacji o wynikach kontroli windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych (z 2013 r.).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie czy funkcjonujący od 1 stycznia 2016 r. system dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych usprawnił proces obsługi mandatów i poprawił skuteczność egzekwowania takich kar.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: <ol style="list-style-type: none">1. Czy zmiana organizacji obsługi mandatów karnych zapewniła rzetelność danych o stanie należności/zaległości z tytułu takich grzywien oraz przyczyniła się do usprawnienia procesu ich dochodzenia?2. Czy tzw. miękka egzekucja, czyli działania informacyjne i dyscyplinujące, poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego, były rzetelnie realizowane i przyniosły zamierzone efekty?3. Czy organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych oraz podejmowane czynności egzekucyjne zapewniały skuteczne dochodzenie należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu na osoby fizyczne?4. Czy działania Ministra Finansów podejmowane w celu zwiększenia skuteczności dochodzenia należności z tytułu mandatów karnych przyniosły oczekiwane efekty?
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/18/090 objęto 14 jednostek, w tym Ministerstwo Finansów oraz cztery komendy Policji i dziewięć urzędów skarbowych. <p>W niniejszej informacji wykorzystano także wyniki kontroli rozpoznawczej R/18/004 przeprowadzonej w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Bydgoszczy, Drugim Urzędzie Skarbowym w Opolu i Komendzie Powiatowej Policji w Kluczborku.</p>
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono we wszystkich skontrolowanych jednostkach na podstawie art. 2 ust 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	2016–2018. Czynności kontrolne w ramach kontroli P/18/090 przeprowadzono w okresie od 28 września 2018 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne (do Ministra Finansów) podpisano 11 kwietnia 2019 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji od jednostek niekontrolowanych: Izby Administracji Skarbowej w Opolu oraz 16 urzędów wojewódzkich.
Pozostałe informacje	Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne zawierające oceny badanej działalności. W wystąpieniach po kontroli P/18/090 i R/18/004 sformułowano łącznie 38 wniosków pokontrolnych, z czego 21 zrealizowano, sześć wniosków pozostaje w trakcie realizacji, a 11 wniosków dotychczas nie zostało zrealizowanych. <p>Wnioski do Ministra Finansów dotyczyły:</p> <ul style="list-style-type: none">– kontynuowania działań zmierzających do zapewnienia organowi podatkowemu wyznaczonemu do poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów w pełni funkcjonalnego narzędzia informatycznego umożliwiającego bieżące wykonywanie tych zadań;

ZAŁĄCZNIKI

- podjęcia działań zmierzających do zapewnienia zgodności przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji rachunkowości oraz stosowanych w tym obszarze narzędzi informatycznych z obowiązującymi przepisami o rachunkowości;
- podjęcia działań zmierzających do zapewnienia zgodności przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji sprawozdawczości budżetowej do obowiązujących w tym zakresie przepisów.

Wnioski do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu dotyczyły:

- podjęcia działań zmierzających do sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie należności, dla których właściwym do ich poboru jest Urząd obsługujący Naczelnika;
- wprowadzenia mechanizmów kontrolnych w celu zapewnienia zgodności ze stanem faktycznym danych odnośnie stanu należności i zaległości z tytułu mandatów ujętych w ewidencji księgowej;
- podjęcia działań mających na celu zapewnienie bieżącego obejmowania zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych opomnieniami i tytułami wykonawczymi.

Wnioski do Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy dotyczyły:

- podjęcia działań zmierzających do sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie należności, dla których właściwym do ich poboru jest Urząd obsługujący Naczelnika;
- podjęcia działań mających na celu zapewnienie sprawnego wszczęcia postępowań egzekucyjnych i podejmowania czynności egzekucyjnych w odniesieniu do tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych;
- wyeliminowania przypadków nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych i zaniechań podejmowania czynności bezpośrednio przed przedawnieniem się wykonania kary grzywny;
- wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapobiegających przypadkom podejmowania czynności egzekucyjnych po upływie terminu przedawnienia należności.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w wystąpieniach do pozostałych naczelników urzędów skarbowych Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o:

- podjęcie działań mających na celu zapewnienie sprawnego wszczęcia postępowań egzekucyjnych i podejmowania czynności egzekucyjnych w odniesieniu do tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych;
- rzetelne rejestrowanie w podsystemie EGAPOLTAX wszystkich podejmowanych czynności dokonywanych w związku z prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi;
- wyeliminowanie przypadków nieuzasadnionych zaniechań w podejmowaniu czynności bezpośrednio przed przedawnieniem się wykonania kary grzywny oraz umarzanie postępowań przed ustawowym okresem przedawnienia;

ZAŁĄCZNIKI

- zwiększenie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami egzekucyjnymi, w szczególności w zakresie zasadności i poprawności stosowanych środków egzekucyjnych;
- wprowadzenie mechanizmów kontrolnych zapobiegających przypadkom podejmowania czynności egzekucyjnych po upływie terminu przedawnienia należności i zaniechanie prowadzenia egzekucji w przypadku wierzytelności przedawnionych;

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości w wystąpieniach do komendantów jednostek Policji Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o:

- terminowe wprowadzania informacji o nałożonych mandatach do systemu PUE Mandaty;
- podjęcie działań w celu skutecznego nadzoru nad kompletnością i poprawnością wystawianych przez funkcjonariuszy mandatów karnych;
- podjęcie działań w zakresie weryfikacji rzetelności sporządzanych sprawozdań i zestawień;
- terminowe przekazywanie dyrektorowi właściwej izby administracji skarbowej informacji w zakresie otrzymanych i wykorzystanych formularzy mandatów karnych oraz terminowe przekazywanie odcinków formularzy podlegających rozliczeniu;
- zapewnienie w systemach komputerowych rzetelnych danych odnośnie liczby nałożonych mandatów.

Z otrzymanych odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynikało, że kierownicy kontrolowanych jednostek podjęli stosowne działania dla realizacji wniosków:

Minister Finansów poinformował o kontynuacji działań zmierzających do zwiększenia skali i sprawności automatyzacji procesów windykacyjnych. Zadeklarował też prowadzenie działań w celu zapewnienia zgodności przyjętych rozwiązań w zakresie sprawozdawczości budżetowej do obowiązujących przepisów. Jednym z rozważanych rozwiązań jest wygaszenie systemu SSP i zapewnienie obsługi mandatów przez system POLTAXPLUS.

Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu poinformował m.in. o skierowaniu wniosków do Dyrektora IAS w Opolu dotyczących wsparcia w zakresie poprawy sytuacji kadrowej oraz funkcjonalności systemów informatycznych, jak też o planowanych zmianach organizacyjnych w urzędzie.

Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy wskazał m.in., że wystąpił do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy celem wskazania jednostki właściwej do realizacji zadania w zakresie sporządzania sprawozdań dotyczących dochodów gromadzonych na wspólnym rachunku bankowym, a także poinformował, iż wprowadzono zmiany w wewnętrznych procedurach celem poprawy efektywności egzekucji tytułów obejmujących grzywny nałożone w drodze mandatu karnego

poprzez wyeliminowanie nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych, jak również w celu zapobieżenia przypadkom podejmowania czynności po upływie terminu przedawnienia.

Naczelnicy pozostałych urzędów skarbowych poinformowali m.in. o: objęciu monitoringiem i nadzorem realizacji zalecenia wszczynania postępowań egzekucyjnych i podejmowania czynności egzekucyjnych w terminie nie przekraczającym 60 dni od wpływu tytułu egzekucyjnego obejmującego należności z tytułu mandatów, wprowadzeniu dodatkowej procedury w zakresie monitorowania czynności egzekucyjnych, które powinny być podjęte nie rzadziej niż raz na 180 dni i w okresie dwóch miesięcy przed upływem terminu przedawnienia oraz wprowadzeniu procedury w zakresie sietworzenia w oparciu o dane EGAPOLTAX informacji objętych monitorowaniem w zakresie przedawnienia.

Komendanci jednostek Policji poinformowali m.in. o wdrożeniu instrukcji w sprawie zasad prowadzenia gospodarki mandatowej oraz wydaniu decyzji w sprawie wyznaczenia osób odpowiedzialnych za prowadzenie gospodarki mandatowej.

Do czterech wystąpień pokontrolnych kierownicy jednostek kontrolowanych złożyli łącznie 21 zastrzeżeń¹⁰⁰:

- Minister Finansów – dwa zastrzeżenia Kolegium NIK oddaliło, a dwa pozostawiono bez rozpoznania w związku z ich cofnięciem przez Podsekretarza Stanu (podczas posiedzenia Kolegium NIK);
- Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu – osiem zastrzeżeń Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił, a trzy uwzględnił w części;
- Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy – jedno zastrzeżenie Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej oddalił, a trzy zastrzeżenia uwzględnił w części;
- Naczelnik Urzędu Skarbowego w Brzegu – dwa zastrzeżenia Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej uwzględnił w części.

¹⁰⁰ Zastrzeżenia wniesiono do trzech wystąpień w ramach kontroli P/18/090 i do jednego wystąpienia w ramach kontroli R/18/004.

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
Kontrola koordynowana P/18/090			
1.	Delegatura NIK w Opolu	Ministerstwo Finansów	Teresa Czerwińska
2.		Komenda Miejska Policji w Opolu	Rafał Drozdowski
3.		Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu	Bożena Reclik
4.		Urząd Skarbowy w Brzegu	Małgorzata Gwiazda-Olszewska
5.		Urząd Skarbowy w Nysie	Robert Wojewódka
6.	Delegatura NIK w Katowicach	Komenda Miejska Policji w Katowicach	Paweł Barski
7.		Urząd Skarbowy w Chorzowie	Renata Miękina-Mika
8.		Urząd Skarbowy w Sosnowcu	Józefa Domaracka
9.	Delegatura NIK w Poznaniu	Komenda Miejska Policji w Kaliszu	Dariusz Bieniek
10.		Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu	Marcin Czaiński
11.		Urząd Skarbowy w Koninie	Violetta Olas
12.	Delegatura NIK w Olsztynie	Komenda Powiatowa Policji w Szczytnie	Tomasz Bzymek
13.		Urząd Skarbowy w Olsztynie	Katarzyna Szelomow
14.		Urząd Skarbowy w Elblągu	Maciej Maciejewski
Kontrola rozpoznawcza R/18/004			
15.	Delegatura NIK w Opolu	Komenda Powiatowa Policji w Kluczborku	Paweł Kolczyk
16.		Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy	Wojciech Purczyński
17.		Drugi Urząd Skarbowy w Opolu	Beata Wilczyńska

6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej jednostki*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	W formie opisowej	<p>1. Poprzedzenie planowanej reorganizacji systemu poboru należności z tytułu mandatów przeprowadzeniem analiz.</p> <p>2. Przyjęcie założeń centralizacji i automatyzacji procesu windykacji należności poprzez planowane funkcjonalności dedykowanego do realizacji tego zadania narzędzia informatycznego.</p>	<p>1. Brak wyposażenia organu podatkowego wyznaczonego do poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych w narzędzie informatyczne umożliwiające bieżące wykonywanie zadań wierzyciela.</p> <p>2. Dopuszczenie do przyjęcia takiej organizacji systemu rachunkowości, w której prowadzone w SSP księgi rachunkowe nie zostały przypisane do konkretnej jednostki organizacyjnej, a zdarzenia gospodarcze ujmowane w tych księgach dotyczą różnych jednostek, co naruszało zasadę podmiotowości wynikającą z przepisów o rachunkowości.</p> <p>3. Brak zapewnienia sprawdzalności ksiąg rachunkowych, w których prowadzona była ewidencja ww. należności i dochodów.</p> <p>4. Powierzenie Naczelnikowi Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy obowiązków wykazywania w sprawozdaniu budżetowym urzędu obsługującego ten organ należności, zaległości i dochodów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, pomimo braku podmiotowej właściwości w tym zakresie.</p> <p>5. Dopuszczenie do użytkowania oprogramowania służącego do utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości, którego funkcjonalność nie pozwalała w latach 2016-2018 na prawidłowe ustalenie stanu zaległości z tytułu ww. grzywien.</p>
2.	Komenda Miejska Policji w Opolu	Negatywna		W 61,4% przypadków przekazywano informację o nałożonej grzywnie z naruszeniem wymaganego przepisami terminu 7 dni.
3.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu	Negatywna	<p>1. Czytelny podział zadań i obowiązków.</p> <p>2. Zgłaszanie nieprawidłowości w funkcjonalności systemów informatycznych.</p> <p>3. Zgłaszanie przełożonym propozycji działań korygujących w celu zmniejszenia skali opóźnień w realizacji zadania.</p>	<p>W szczególności:</p> <p>1. Zaniechanie podejmowania działań windykacyjnych w stosunku do mandatów poniżej 116 zł.</p> <p>2. Zwłoka w podejmowaniu działań informacyjnych i dyscyplinujących.</p> <p>3. Obejmowanie tytułami wykonawczymi zaległości po upływie nie mniej niż dwóch lat od nałożenia grzywny (68% badanych spraw).</p>
4.	Urząd Skarbowy w Brzegu	W formie opisowej		W przypadku 67,5% objętych badaniem tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach polegającej na wszczęciu postępowań i/lub podjęciu pierwszych czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej jednostki*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Urząd Skarbowy w Nysie	W formie opisowej	W przypadku 61,8% objętych badaniem tytułów wykonawczych wszczynano postępowania i/lub podejmowano pierwsze czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.	W przypadku 38,2% objętych badaniem tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach, polegającej na wszczęciu postępowań i/lub podjęciu pierwszych czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.
6.	Komenda Miejska Policji w Katowicach	Negatywna		W 68,1% przypadków przekazywano informację o nałożonej grzywnie z naruszeniem wymaganego przepisami terminu 7 dni.
7.	Urząd Skarbowy w Chorzowie	W formie opisowej	Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych W przypadku 87% objętych badaniem tytułów wykonawczych wszczynano postępowania i/lub podejmowano pierwsze czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.	
8	Urząd Skarbowy w Sosnowcu	W formie opisowej	Organizacja procesu obsługi tytułów wykonawczych.	W przypadku 54,9% objętych badaniem tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach polegającej na wszczęciu postępowań i/lub podjęciu pierwszych czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.
9.	Komenda Miejska Policji w Kaliszu	Negatywna		W 99,6% przypadków w I półroczu 2016 r. przekazywano informację o nałożonej grzywnie z naruszeniem wymaganego przepisami terminu 7 dni (a w II półroczu 2016 r. w 99,2% przypadków, w 2017 r. odpowiednio 99,9% i 23,9%, a w I półroczu 2018 r. 11,5%).
10.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu	W formie opisowej	W przypadku 79,2% objętych badaniem tytułów wykonawczych wszczynano postępowania i/lub podejmowano pierwsze czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.	W przypadku 18,9% objętych badaniem tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach polegającej na wszczęciu postępowań i/lub podjęciu pierwszych czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.
11.	Urząd Skarbowy w Koninie	W formie opisowej	W przypadku 94,8% objętych badaniem tytułów wykonawczych wszczynano postępowania i/lub podejmowano pierwsze czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.	W przypadku 4,4% objętych badaniem tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach polegającej na wszczęciu postępowań i/lub podjęciu pierwszych czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej jednostki*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
12.	Komenda Powiatowa Policji w Szczytnie	Negatywna		W 90% przypadków przekazywano informację o nałożonej grzywnie z naruszeniem wymaganego przepisami terminu 7 dni.
13.	Urząd Skarbowy w Olsztynie	W formie opisowej	W przypadku 90% objętych badaniem tytułów wykonawczych wszczynano postępowania i/lub podejmowano pierwsze czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.	Nie wszczęto 43 postępowań egzekucyjnych zagrożonych przedawnieniem. Podejmowano czynności egzekucyjne z nieodpowiednią częstotliwością (26,7% zbadanych postępowań).
14.	Urząd Skarbowy w Elblągu	W formie opisowej	W przypadku 98,5% objętych badaniem tytułów wykonawczych wszczynano postępowania i/lub podejmowano pierwsze czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.	W przypadku 1,3% objętych badaniem tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach, polegającej na wszczęciu postępowań i/lub podjęciu pierwszych czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.
15.	Komenda Powiatowa Policji w Kluczborku	Negatywna		W 84,2% przypadków przekazywano informację o nałożonej grzywnie z naruszeniem wymaganego przepisami terminu 7 dni. Przekazywanie informacji o rozliczeniu bloczka mandatów z przekroczeniem terminu określonego w przepisach. Wypełnianie mandatów niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymogami.
16.	Pierwszy Urząd Skarbowy w Bydgoszczy	Negatywna		W przypadku 78,5% objętych badaniem tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach, polegającej na wszczęciu postępowań i/lub podjęciu pierwszych czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu. Podejmowanie czynności egzekucyjnych z niską częstotliwością oraz zaniechanie podejmowania takich czynności w okresie poprzedzającym przedawnienie się wykonania kary grzywny. W sprawozdaniu budżetowym Rb-27 Naczelnik wykazywał kwoty zaległości z tytułu mandatów, które nie były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. W sprawozdaniu budżetowym Rb-27 Naczelnik wykazywał dochody i należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych, dla których dysponentem środków budżetu państwa trzeciego stopnia w tym zakresie i jednocześnie organem podatkowym uprawnionym do ich poboru był Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej jednostki*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
17.	Drugi Urząd Skarbowy w Opolu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	W przypadku 73,7% objętych badaniem tytułów wykonawczych wszczynano postępowania i/lub podejmowano pierwsze czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.	W przypadku 26,3% objętych badaniem tytułów wykonawczych nie dochowano należytej staranności w działaniach, polegającej na wszczęciu postępowań i/lub podjęciu pierwszych czynności nie później niż do 60 dni od wpływu tytułu do urzędu.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Grzywny stanowią dochód budżetu państwa, chyba że nałoży ją funkcjonariusz organu podległego władzom jednostki samorządu terytorialnego (np. funkcjonariusz straży gminnej/miejskiej)¹⁰¹. Organem uprawnionym do poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, stanowiących dochód budżetu państwa, jest – co do zasady – właściwy naczelnik urzędu skarbowego (zgodnie z art. 100 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia), przy czym w przypadku grzywien nałożonych w postępowaniu mandatowym przez organy Inspekcji Transportu Drogowego organem właściwym do poboru wynikających z nich należności jest Główny Inspektor Transportu Drogowego (zgodnie z art. 100 § 2 ww. Kodeksu).

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego¹⁰², właściwy w tych sprawach jest Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu.

Organem uprawnionym do zaopatrywania w formularze mandatu karnego oraz przydziału serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego jest – zgodnie z art. 100 § 4 pkt 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia – minister właściwy do spraw finansów publicznych, który do wykonywania tego zadania wyznaczył Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu¹⁰³. Natomiast organami uprawnionymi do dystrybucji i rozliczania formularzy mandatu karnego, przydziału i rozliczania serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego są – zgodnie z art. 100 § 4 pkt 2 ww. Kodeksu – odpowiednio: a/ właściwy miejscowo dyrektor izby administracji skarbowej, b/ Główny Inspektor Transportu Drogowego – dla organów Inspekcji Transportu Drogowego.

Sposób zaopatrywania, dystrybucji i rozliczania formularzy mandatu karnego oraz przydziału i rozliczania serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, a także tryb i szczegółowy zakres współpracy, o której mowa w art. 100 § 9 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (tj. współpracy organów uprawnionych do nakładania grzywien z organami uprawnionymi do dystrybucji oraz rozliczania formularzy mandatu karnego, przydziału i rozliczania serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego oraz z organem uprawnionym do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze

Organy uprawnione do poboru grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego stanowiących dochód budżetu państwa

Inne organy uprawnione do realizacji zadań związanych z nakładaniem grzywien w drodze mandatów karnych

¹⁰¹ W takim przypadku grzywna jest dochodem tej jednostki samorządu terytorialnego (zgodnie z art. 100 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia).

¹⁰² Dz. U. poz. 1977.

¹⁰³ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej właściwego do zaopatrywania w formularze mandatu karnego oraz przydziału serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego (Dz. Urz. Min. Finansów, poz. 14).

mandatu karnego) w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań tych organów oraz tryb i terminy przekazywania informacji (wraz ze szczegółowym ich zakresem), o których mowa w art. 100 § 10-11 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (tj. informacji: a/ dotyczącej liczby otrzymanych i wykorzystanych formularzy mandatu karnego oraz liczby przydzielonych i wykorzystanych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, przekazywanej przez organ uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁰⁴ właściwemu miejscowo dyrektorowi izby administracji skarbowej; b/ informacji dotyczącej danych objętych formularzem mandatu karnego oraz uiszczonych i nieuiszczonych grzywien, przekazywanej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego przez organ uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁰⁵ organowi uprawnionemu do poboru tych należności) zostały określone w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego¹⁰⁶.

Zgodnie z § 3 ww. rozporządzenia, informację dotyczącą przewidywanej do wykorzystania we wskazanym okresie liczby formularzy lub liczby mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego organ dystrybuujący i rozliczający przekazuje w terminie nie krótszym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Opolu. Organ uprawniony do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, stosownie do postanowień § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego, na wniosek: a/ dyrektora izby administracji skarbowej udziela informacji dotyczących numerów i serii wykorzystanych formularzy, sposobu ich wykorzystania, przyczyny ich zniszczenia bądź utraty oraz dotyczących wykorzystanych serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego albo przekazuje dokumenty niezbędne do weryfikacji informacji, o której mowa w art. 100 § 10 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia; b/ organu uprawnionego do poboru należności udziela informacji dotyczących wysokości grzywiny, danych ukaranego, podpisu ukaranego na formularzu oraz podpisu funkcjonariusza (pracownika) organu uprawnionego albo przekazuje odcinek formularza oraz odcinek formularza mandatu karnego wygenerowanego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, przeznaczony dla organu, którego funkcjonariusz nałożył mandat, lub inne dokumenty niezbędne do wykonywania zadań przez organ uprawniony do poboru, przy

¹⁰⁴ Z wyłączeniem organów Inspekcji Transportu Drogowego.

¹⁰⁵ Z wyłączeniem organów Inspekcji Transportu Drogowego.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 960, ze zm.

czym następować to powinno w terminie określonym we wniosku, nie dłuższym niż 30 dni od jego otrzymania. Natomiast informację, o której mowa w art. 100 § 11 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia przekazuje się, stosownie do postanowień § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia, nie później niż w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się mandatu (a w przypadku mandatu karnego zaocznego – nie później niż w terminie 7 dni od dnia jego wystawienia).

Organy uprawnione do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego są obowiązane, na podstawie art. 100 § 8 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, do prowadzenia ich ewidencji (zgodnie z przepisami o rachunkowości).

Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰⁷ jednostki sektora finansów publicznych, w tym urzędy skarbowe¹⁰⁸, prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰⁹, z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych.

Rachunkowość jest systemem ciągłego w czasie obserwowania, mierzenia, rejestrowania i prezentowania operacji gospodarczych wyrażonych w mierniku pieniężnym, mających miejsce w określonej jednostce. Ma ona za zadanie zapewnić rzetelne (tj. zgodne z rzeczywistością) odzwierciedlenie sytuacji majątkowej i finansowej (w tym wyniku finansowego) jednostki obowiązanej do prowadzenia ksiąg rachunkowych, a celem rachunkowości jest dostarczenie odbiorcom zewnętrznym i wewnętrznym informacji finansowych umożliwiających podejmowanie racjonalnych decyzji.

Z przepisów ustawy o rachunkowości można wyinterpretować następujące ogólne zasady:

- zasadę kontynuacji działalności (art. 5 ust. 2);
- zasadę ciągłości (art. 5 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2);
- zasadę ostrożnej wyceny (art. 7 ust. 1 i ust. 2);
- zasadę wyższości treści nad formą (art. 4 ust. 2);
- zasadę istotności (art. 4 ust. 4 oraz art. 8 ust. 1);
- zasadę periodyzacji (art. 18 ust. 1);
- zasadę współmierności (art. 6 ust. 2).

Przestrzeganie wymienionych zasad pozwala realizować główną zasadę rachunkowości, tj. zasadę prawdziwego i wiernego obrazu (wynikającą z art. 4 ust. 1 ww. ustawy), zobowiązującą jednostki do stosowania przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz rzetelnego (zgodnego ze stanem rzeczywistym) i jasnego (na zasadach określonych w przepisach prawa) przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego.

Ewidencja grzywien

Rachunkowość organów uprawnionych do poboru należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego

¹⁰⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

¹⁰⁸ O których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.).

¹⁰⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

Zasady rachunkowości dla organów podatkowych podległych Ministrowi Finansów w zakresie poboru i rozliczania niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe zostały określone w: a/ zarządzeniu nr 90 Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe¹¹⁰; b/ zarządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe¹¹¹. Zgodnie z przepisami § 5 ust. 1 obu wyżej wymienionych zarządzeń, księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald które tworzą: a/ dziennik, b/ księgę główną stanowiącą ewidencję syntetyczną, c/ księgi pomocnicze stanowiące ewidencję analityczną i szczegółową, d/ zestawienia (obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald ksiąg pomocniczych). W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2017 r. zapisów w księgach rachunkowych należało dokonywać – zgodnie z § 5 ust. 2 zarządzenia z 2015 r. – według zasad określonych w ustawie o rachunkowości z uwzględnieniem przepisów tego zarządzenia, a począwszy od 1 stycznia 2018 r. – według zasad określonych w zarządzeniu z 2017 r., stosując odpowiednio przepisy ustawy o rachunkowości (zgodnie z § 5 ust. 2 tego zarządzenia).

Sprawozdawczość budżetowa

Zasady sporządzania sprawozdań budżetowych zostały określone w przepisach: a/ rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹²; b/ rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹¹³. Naczelnicy urzędów skarbowych jako organy podatkowe są zobowiązani do sporządzania m.in. sprawozdań Rb-24 o stanie środków na rachunkach bankowych urzędów skarbowych (zgodnie z § 4 pkt 1 lit. j rozporządzenia z 2014 r. oraz § 4 pkt 1 lit. i rozporządzenia z 2018 r.). Zgodnie z zasadami określonymi w § 6 ust. 1 pkt 1 oraz w § 9 ust. 2 obu wyżej wymienionych rozporządzeń, sprawozdania jednostkowe sporządzane są na podstawie ewidencji księgowej. Ponadto do obowiązków naczelników urzędów skarbowych należy – zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzeń – sporządzanie sprawozdań w sposób rzetelny oraz prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

¹¹⁰ Dz. Urz. Min. Finansów, poz. 94, ze zm.

¹¹¹ Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów, poz. 272, ze zm.

¹¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.

¹¹³ Dz. U. poz. 109, ze zm.

Naczelnicy urzędów skarbowych są, zgodnie z § 3 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹⁴, dysponentami środków budżetu państwa trzeciego stopnia w zakresie dochodów części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* pobieranych przez urząd obsługujący organ podatkowy. Uszczegółowieniem tej regulacji nastąpiło w przepisach § 1 ust. 2 pkt 2 zarządzenia nr 78 Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa¹¹⁵ oraz § 1 ust. 2 pkt 2 zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 lutego 2017 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

Należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia (a także w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe) są, zgodnie z art. 60 pkt 6a ustawy o finansach publicznych, niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym. Organem pierwszej instancji właściwym do wydawania decyzji w odniesieniu do tych należności jest – stosownie do regulacji wynikającej z przepisu art. 61 ust. 1 pkt 3 wyżej wymienionej ustawy – naczelnik urzędu skarbowego, do którego zadań należy pobór tych należności. Natomiast organem odwoławczym jest, zgodnie z art. 61 ust. 3 pkt 3a ustawy o finansach publicznych, dyrektor izby administracji skarbowej.

Należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego właściwy organ, zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, może: a/ z urzędu umarzać w całości – w przypadku, gdy zachodzi jedna z okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ww. ustawy (tj. gdy osoba fizyczna zmarła lub też zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne); b/ na wniosek zobowiązanego umarzać w całości (w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym) lub umarzać w części, odraczać terminy spłaty całości lub części należności lub rozkładać na raty płatność całości lub części należności (w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, a w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego).

Zgodnie z przepisami § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹¹⁶ państwowej jednostki budżetowej realizujące dochody budżetowe są obowiązane w szczególności do: a/ prowadzenia ewidencji dochodów

Dysponenci III stopnia

Umarzanie, rozkładanie na raty oraz odraczanie terminu płatności niepodatkowych należności budżetowych

Dochodzenie należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego

¹¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2225.

¹¹⁵ Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów z 2016 r. poz. 7.

¹¹⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1542, ze zm.

budżetowych według części, działów i rozdziałów określających rodzaj działalności oraz według paragrafów klasyfikacji¹¹⁷; b/ terminowego wysyłania do zobowiązanych upomnień oraz podejmowania w stosunku do nich czynności zmierzających do wykonania zobowiązania w drodze egzekucji. Ponadto kierownicy państwowych jednostek budżetowych będący organami podatkowymi – stosownie do regulacji wynikającej z § 14 ust. 2 wyżej wymienionego rozporządzenia – ustalają i pobierają dochody z tytułu podatków, opłat oraz innych niepodatkowych należności budżetowych, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Sposób postępowania wierzycieli w przypadku uchylania się zobowiązanych od wykonania ciążących na nich obowiązków oraz prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie zostały określone w przepisach ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹⁸ oraz – w szczególności – rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹¹⁹. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 1a ww. ustawy, egzekucji administracyjnej podlegają m.in. niepodatkowe należności budżetowe, do których stosuje się przepisy ustawy o finansach publicznych a uprawnionym – na podstawie art. 5 § 1 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków, o których mowa w art. 2 (w odniesieniu do grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, stanowiących dochód budżetu państwa¹²⁰) jest właściwym naczelnik urzędu skarbowego. Wierzyciel powinien, zgodnie z art. 6 § 1 ww. ustawy, podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku, przy czym przed podjęciem tych czynności możliwe jest – stosownie do regulacji wynikającej z art. 6 § 1b wyżej wymienionej ustawy – podjęcie działań informacyjnych zmierzających do dobrowolnego wykonania obowiązku.

Działania informacyjne mogą być podejmowane – zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych – jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Działania takie podejmowane mogą być przed wysłaniem upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Działania informacyjnych nie stosuje się – zgodnie z § 4 ust. 1b lit. a wyżej wymienionego rozporządzenia – jeżeli okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Obowiązkiem wierzyciela, wynikającym z § 7 rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych jest przesłanie zobowiązanemu

¹¹⁷ O której mowa w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

¹¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.

¹¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1483.

¹²⁰ Z wyłączeniem grzywien nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego.

upomnienia niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne lub z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany. Natomiast w przypadku podjęcia działań informacyjnych upomnienie powinno być przesłane nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto takie działania (o ile wynika z nich, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany).

W przypadku, gdy zobowiązany do uiszczenia grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego nie wykona dobrowolnie ciążącego na nim obowiązku, można wszcząć egzekucję – następuje to (zgodnie z art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego.

Stosownie do postanowień wynikających z art. 11 ust. 3 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, zadania o których mowa w art. 28 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 tej ustawy (zgodnie z którymi do zadań naczelnika urzędu skarbowego należy: a/ ustalanie, określanie, pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów; b/ pobór należności celnych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów) w zakresie poboru podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych mogą być wykonywane przy użyciu wspólnego rachunku bankowego, w odniesieniu do określonego rodzaju należności. Na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 11 ust. 8 wyżej wymienionej ustawy, wydane zostało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie wyznaczenia naczelnika urzędu skarbowego do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na wspólnym rachunku bankowym oraz określenia rodzaju należności pieniężnych obsługiwanych przy użyciu tego rachunku¹²¹. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, Naczelnik Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy wyznaczony został do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na wspólnym rachunku bankowym prowadzonym dla obsługi wszystkich naczelników urzędów skarbowych, a przy użyciu wspólnego rachunku bankowego obsługiwane są należności z tytułu m.in. grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego na podstawie przepisów ustawy Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, których pobór należy do właściwości naczelnika urzędu skarbowego.

Przed wejściem w życie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej analogiczna regulacja wynikała z przepisów art. 14 ust. 7 i ust. 8 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej¹²² oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie wyznaczenia naczelnika urzędu skarbowego do dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na wspólnym rachunku bankowym oraz określenia rodzaju należności pieniężnych obsługiwanych przy użyciu tego rachunku¹²³.

Wspólny
rachunek bankowy

¹²¹ Dz. U. poz. 302.

¹²² Dz. U. poz. 1269, ze zm.

¹²³ Dz. U. poz. 2019.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1120, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
3. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.).
5. Ustawa z 10 lipca 2015 r. *o administracji podatkowej* (Dz. U. poz. 1269, ze zm.) – uchylona z dniem 1 marca 2017 r.
6. Ustawa z dnia 21 czerwca 1996 r. *o urzędach i izbach skarbowych* (Dz. U. z 2015 r. poz. 578, ze zm.) – uchylona z dniem 1 marca 2017 r.
7. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. *o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 768, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz. U. poz. 1948, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 945).
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. *w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483).
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2016 r. *w sprawie postępowania w zakresie formularzy mandatu karnego, mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego, grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego oraz podmiotów nabywających odpłatnie formularze mandatu karnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 960, ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2015 r. *w sprawie właściwości miejscowej naczelnika urzędu skarbowego uprawnionego do poboru należności wynikających z grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego* (Dz. U. poz. 1977).
14. Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. *w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej* (Dz. U. poz. 393).
15. Zarządzenie Nr 13 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 lutego 2017 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów* (M. P. poz. 213, ze zm.) – uchylone z dniem 29 maja 2019 r. Obecnie obowiązuje Zarządzenie Nr 51 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 maja 2019 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów* (M. P. poz. 425).

ZAŁĄCZNIKI

16. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 grudnia 2016 r. w sprawie organizacji urzędów skarbowych i izb administracji skarbowej oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów z 2017 r. poz. 11).
17. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie organizacji jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej oraz nadania im statutów (Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów poz. 41, ze zm.). – uchylone z dniem 1 stycznia 2019 r.
18. Zarządzenie nr 90 Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru I rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. Min. Finansów, poz. 94, ze zm.) – uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.
19. Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, w zakresie poboru i rozliczenia podatków, opłat, wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także innych niepodatkowych należności budżetowych, do których poboru, ustalania lub określania są uprawnione organy podatkowe (Dz. Urz. Min. Rozwoju i Finansów, poz. 272, ze zm.)
20. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej właściwego do zaopatrywania w formularze mandatu karnego oraz przydziału serii i numerów mandatów karnych generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego (Dz. Urz. Min. Finansów, poz. 14).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
9. Komendant Główny Policji
10. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
11. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
12. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
13. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
14. Biuro Analiz Sejmowych
15. Biblioteka Sejmowa
16. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
17. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

DPP3.0811.42.2019

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2019 r.

Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa

Szanowno Pani Prezes

W związku z pismem z dnia 29 lipca 2019 r. nr LOP.430.001.2019, przy którym Najwyższa Izba Kontroli przesłała Informację o wynikach kontroli nt. „Dochodzenie należności Skarbu Państwa z tytułu mandatów karnych” uprzejmie informuję, iż nie wnoszę stanowiska na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489) do niniejszej Informacji.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z wnioskami zawartymi w części 4 ww. Informacji o wynikach kontroli (Wnioski do Ministra Finansów, str. 16) prowadzone będą działania zmierzające do zapewnienia zgodności przyjętych rozwiązań w zakresie organizacji rachunkowości i sprawozdawczości obejmującej należności i dochody z tytułu mandatów z obowiązującymi przepisami o rachunkowości oraz realizowane będą prace w ramach systemu e-Podatki, mające na celu stopniowe zmiany aktualnej funkcjonalności, a także wdrażanie nowych rozwiązań zwiększających skuteczność egzekucji mandatów.

Z opowaznieniem
Ministrowi Finansów

Tomasz Słoboszowski
Podsekretarz Stanu
Zastępca Szefa
Krajowej Administracji Skarbowej
Tomasz Słoboszowski