



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI-4101-09-01/2012

P/12/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/158 – Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Jan Warszawski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 080482 z dnia 3 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach, al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce (dalej: ŚUW lub Urząd).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Bożentyna Pałka-Koruba, Wojewoda Świętokrzyski. (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- pisemne określenie i przypisanie komórkom organizacyjnym oraz pracownikom Urzędu zadań związanych z obsługą mandatów i tytułów wykonawczych;
- przeprowadzenie zadania audytowego dotyczącego egzekwowania należności z tytułu nałożonych grzywien w postępowaniu mandatowym oraz umarzania, odraczania lub rozkładania na raty spłaty należności z tytułu tych grzywien;
- zawarcie porozumienia pomiędzy Wojewodą Świętokrzyskim, a Świętokrzyskim Komendantem Policji w Kielcach w sprawie powierzenia zadań w zakresie ewidencjonowania przez jednostki Policji w systemie ewidencji komputerowej ŚUW, grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na opieszałym: zaewidencjonowaniu w księgach rachunkowych ŚUW 45.241 mandatów karnych na kwotę 6.879.975 zł (15% wszystkich ujętych w ewidencji), wystawieniu 61.079 tytułów wykonawczych na należności w wysokości 9.225.107,69 zł (29,5% wszystkich wystawionych tytułów wykonawczych) oraz przekazaniu do dwóch objętych badaniem urzędów skarbowych, 32.581 tytułów wykonawczych (93,9% wszystkich przekazanych tytułów do tych urzędów skarbowych). Stwierdzono również, iż w Urzędzie nie dokonywano na bieżąco urealniania stanu należności z tytułu mandatów karnych poprzez odpisywanie z ewidencji należności przedawnionych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podejmowanie i dokumentowanie czynności poprzedzających zastosowanie środków egzekucyjnych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2011 r. dochody z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych i kar administracyjnych w łącznej wysokości 22.677.187,72 zł były wyższe w porównaniu do dochodów wykonanych w 2010 r. o 3.484.190,70 zł (o 18,2%). Należności pozostałe do zapłaty wynoszące na koniec 2011 r. – 27.093.304,47 zł, były wyższe w porównaniu do stanu na koniec 2010 r. o 3.151.601,91 zł (o 13,2%), w tym zaległości były wyższe odpowiednio o 3.004.179,01 zł (o 12,6%).

W I półroczu 2012 r. zrealizowano dochody w kwocie 13.130.440,52 zł, wyższe w porównaniu do I półrocza 2011 r. o 1.738.806,41 zł (o 15,5%). Należności pozostałe do zapłaty na koniec I półrocza 2012 r. wynoszące 28.983.328,70 zł, były wyższe w porównaniu do stanu na koniec I półrocza 2011 r. o 5.919.482,51 zł (o 25,1%), w tym zaległości były wyższe o 5.918.952,50 zł. (dowód: akta kontroli str. 4, 10-21)

Badaniem z wykorzystaniem oprogramowania ACL objęto należności z tytułu mandatów karnych obsługiwanych² w 2011 r. i w I półroczu 2012 r.

Saldo zaległości z tytułu z grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych i kar administracyjnych wynosiło na koniec 2010 r. – 22.680.261,26 zł, w tym nie objęto tytułami wykonawczymi zaległości w kwocie 4.667.872 zł (20,6%). Zaległości te w całości zostały przypisane w 2010 r.

Na koniec 2011 r. z salda zaległości wynoszącego 27.883.529,40 zł, tytułami wykonawczymi nie objęto zaległości w kwocie 4.701.964 zł (16,9%), w tym 4.720 zł (0,1%) stanowiły zaległości przypisane w 2011 r.

Z salda zaległości na koniec I półrocza 2011 r. wynoszącego 25.406.886,38 zł, tytułami wykonawczymi nie objęto zaległości w kwocie 5.233.165 zł (20,6%), w tym 13.315 zł (0,25%) stanowiły zaległości przypisane w I półroczu 2011 r.

Do końca I półrocza 2012 r. z salda zaległości wynoszącego – 29.457.688,40 zł, nie objęto tytułami wykonawczymi kwoty 2.437.407 zł (8,3%), w tym zaległości przypisanych w I półroczu 2012 r. – 3.450 zł (0,14%).

Według kategorii wystawców mandatu najwyższy udział posiadały zaległości z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych wystawionych przez jednostki Policji, których udział wynosił ponad 96%. (dowód: akta kontroli str. 85-86, 109 i 113)

W badanym okresie wpłynęło do ŚUW 667 wniosków w sprawie udzielenia ulg w spłacie należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych (w I półroczu 2011 r. – 207 wniosków, w II półroczu 2011 r. – 215 wniosków i w I półroczu 2012 r. – 245 wniosków).

Wojewoda Świętokrzyski udzielił 203 ulg w spłacie należności z tytułu mandatów w łącznej wysokości 98.751,83 zł, z tego:

- umorzył należności wynikające z trzech mandatów w wysokości 700 zł,
- rozłożył na raty należności objęte 198 mandatami w łącznej kwocie 97.651,83 zł,
- odroczył termin zapłaty należności z dwóch mandatów w kwocie 400 zł. (dowód: akta kontroli str. 100)

² Niezależnie od tego, czy mandaty stanowiące podstawę tych należności wystawione były w ww. okresie, czy też w okresie wcześniejszym, a nie zostały uregulowane lub odpisane do końca 2010 r.

Wojewoda Świętokrzyski w pięciu przypadkach pozytywnie rozpatrując wnioski dłużników rozłożył na raty spłatę kar administracyjnych. (dowód: akta kontroli str. 22-31 oraz 43 i 45)

Monitorowanie przez ŚUW biegu przedawnienia wykonania kar grzywnien nałożonych w drodze mandatów karnych realizowano m.in. poprzez analizę należności z tytułu mandatów pod kątem okresu ściągальności, sporządzanie raz w kwartale wydruków niezrealizowanych tytułów wykonawczych i przesyłanie ich do urzędów skarbowych, występowanie do urzędów skarbowych o zwrot tytułów wykonawczych w stosunku do których nie wyegzekwowano należności, a nałożona grzywna uległa przedawnieniu wraz z postanowieniami o umorzeniu postępowania egzekucyjnego. (dowód: akta kontroli str. 44-46 oraz 106)

W badanym okresie w ŚUW odpisano należności z 31.450 mandatów karnych w łącznej wysokości 4.233.836,80 zł w związku z przedawnieniem wykonania kar grzywnien nałożonych w drodze mandatów.

Przedawnione należności odpisywano z ewidencji Urzędu w 2011 r. czterokrotnie – w kwietniu, maju, wrześniu i grudniu, a w I półroczu 2012 r. dwukrotnie – w marcu i maju. (dowód: akta kontroli str. 101-102)

W okresie objętym kontrolą do ewidencji księgowej ŚUW wprowadzono łącznie 302.270 mandatów karnych na kwotę 46.694.826,50 zł oraz siedem kar administracyjnych na kwotę 350.000 zł. W terminie do 60 dni od daty wystawienia³, zaewidencjonowano 257.029 mandatów (85%). W celu realizacji tych należności wystawiono 206.908 tytułów wykonawczych. (dowód: akta kontroli str. 7, 109 i 117)

W czasie do 75 dni od daty ukarania⁴ wystawiono 145.829 tytułów wykonawczych (70,5%), obejmujących należności w wysokości 21.554.629,28 zł. (dowód: akta kontroli str. 109, 124-126)

Z danych uzyskanych od naczelników Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach i Urzędu Skarbowego w Pińczowie wynika, że w badanym okresie ŚUW przekazał do tych urzędów łącznie 34.694 tytuły wykonawcze na należności z mandatów karnych. W czasie do 21 dni od wystawienia⁵ przekazano 2.113 tytułów wykonawczych, tj. 6,1%.

W badanym okresie ŚUW wycofał z egzekucji 11.423 tytuły wykonawcze dotyczące mandatów karnych na łączną kwotę 1.547.759,87 zł (w I półroczu 2011 r. – 3.349 tytuły wykonawcze na kwotę 476.645,43 zł, w II półroczu 2011 r. – 3.659 tytułów na kwotę 492.830,02 zł oraz w I półroczu 2012 r. – 4.415 tytułów na kwotę 578.284,42 zł). Wycofanie ww. tytułów wykonawczych spowodowane było wpłatą należności przez ukaranych, po skierowaniu do urzędu skarbowego tytułu wykonawczego. (dowód: akta kontroli str. 46)

Analiza losowo wybranych 20 wycofanych z egzekucji tytułów wykonawczych wykazała, że we wszystkich przypadkach dokonano wpłaty należności przez ukaranego. (dowód: akta kontroli str. 47-56)

³ Z uwagi, że dane w ewidencji ŚUW nie odzwierciedlały daty faktycznego wpływu do Urzędu odcinka D formularza mandatu, jako wyznacznik do badania terminowości przyjęto datę wystawienia mandatu, a jako próg wprowadzania do ewidencji mandatów – 60 dni od tej daty.

⁴ Z uwagi, że dane w ewidencji ŚUW nie odzwierciedlały daty faktycznego wpływu odcinka D formularza mandatu do Urzędu, jako wyznacznik do badania przyjęto, datę wystawienia mandatu, a jako próg do badania terminowości wystawiania tytułów wykonawczych – 75 dni od tej daty.

⁵ Wyznacznik liczbowy dotyczący terminowości przekazywania do urzędów skarbowych wystawionych przez urząd wojewódzki tytułów wykonawczych na należności z mandatów karnych został przyjęty przez NIK dla potrzeb tej kontroli.

W 2011 r. komendy Policji województwa świętokrzyskiego (powiatowe i miejska) uzyskały wpływy z tytułu z grzywien nałożonych w drodze mandatu gotówkowego w łącznej wysokości 264.947,58 zł. Na rachunek ŚUW przekazano 263.064,47 zł, a na prowizje (opłaty bankowe lub pocztowe) przeznaczono 1.882,83 zł. W I półroczu uzyskano wpływy z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu gotówkowego w wysokości 145.730 zł, z tego na rachunek ŚUW przekazano 144.040,20 zł, a na prowizje wydatkowano 844,90 zł. Spośród 15 komend Policji zapłaty prowizji bankowych z kwot uzyskanych z nałożonych mandatów karnych gotówkowych dokonało 11 powiatowych komend Policji.

W dniu 24 maja 2012 r. Jolanta Korban, główny księgowy budżetu Wojewody Świętokrzyskiego wystąpiła z zapytaniem do Ministerstwa Finansów w sprawie ponoszenia kosztów opłat bankowych lub pocztowych związanych z przekazywaniem na rachunek budżetu wojewody świętokrzyskiego kwot uzyskanych z nałożonych mandatów karnych gotówkowych.

W odpowiedzi z 14 czerwca 2012 r. Departament Finansowania Sfery Budżetowej Ministerstwa Finansów podał m.in., że: *Kwoty mandatów powinny być wpłacane na rachunek dochodów właściwego urzędu wojewódzkiego w pełnej wysokości. Brak bowiem podstawy prawnej do ich pomniejszania o opłaty bankowe lub pocztowe. Biorąc pod uwagę fakt, iż funkcjonariusz wymierzający i przyjmujący kwotę nałożonego mandatu karnego działa w imieniu Skarbu Państwa (jednostki w której służy, będącej państwową jednostką budżetową), a także uwzględniając, że państwowe jednostki budżetowe są finansowane z budżetu państwa, należy uznać, iż opłata bankowa lub pocztowa za przekazaną na rachunek bankowy właściwego urzędu wojewódzkiego kwotę mandatu stanowiącego dochód budżetu państwa będzie regulowana z tego budżetu.*

Stanowisko Departamentu Finansowania Sfery Budżetowej Ministerstwa Finansów zostało w dniu 5 lipca 2012 r. przekazane wszystkim jednostkom Policji województwa świętokrzyskiego. (dowód: akta kontroli str. 57-62)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Spośród ujętych w okresie objętym kontrolą w ewidencji księgowej 302.270 mandatów po upływie 60 dni od daty wystawienia zaewidencjonowano 45.241 mandatów (15%), obejmujących należności w łącznej wysokości 6.879.975 zł. (dowód: akta kontroli str. 109 i 118)

Obowiązek wprowadzenia do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie, wynika z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶.

W sprawie przyczyn ewidencjonowania mandatów karnych w czasie dłuższym niż 60 dni od ich wystawienia dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW, Katarzyna Świercz podała m.in.: *Bezpośredni wpływ na termin rejestracji mandatów karnych w ewidencji komputerowej mają przede wszystkim terminy rozliczenia mandatów karnych przez jednostki uprawnione do nakładania grzywien w drodze mandatów karnych oraz zaplecze osobowe Oddziału ds. Mandatowych. Obowiązujące akty prawne nie regulują terminu zdawania nałożonych mandatów karnych przez jednostki. Wobec czego mandaty karne rozliczane są przez jednostki bardzo różnicowanie od 2 tygodni od daty nałożenia grzywny do 60 dni od daty nałożenia grzywny. Prowadzone są na bieżąco analizy zdawanych odcinków mandatów karnych mające na celu wyeliminowanie opóźnień w ich rozliczaniu. W związku z powtarzającymi się przypadkami nieterminowego rozliczania mandatów karnych*

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

pismem znak FN.VI.3150.225.2012 w dniu 25 maja 2012 r. Wydział Finansów i Budżetu zwrócił się do 10 jednostek Policji o terminowe rozliczanie mandatów karnych poprosił również o czytelne i dokładne wypełnianie blankietów mandatów. W dniu 26 czerwca 2012 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Wojewodą Świętokrzyskim, a Świętokrzyskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Kielcach dotyczące ewidencjonowania grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych przez jednostki Policji w systemie komputerowym i rozliczanie ich oprócz wersji papierowej również drogą elektroniczną. System ten przyczyni się w dużej mierze do terminowego rejestrowania mandatów karnych w ewidencji księgowej. (dowód: akta kontroli str. 140-143)

2. Spośród 206.908 wszystkich wystawionych w badanym okresie tytułów wykonawczych na należności z mandatów karnych w wysokości 30.779.736,97 zł, w czasie dłuższym niż 75 dni od daty ukarania, wystawiono 61.079 tytułów wykonawczych na kwotę 9.225.107,69 zł.

W I półroczu 2011 r. wystawiono 55.102 tytułów wykonawczych, z tego terminie dłuższym niż 75 dni od daty ukarania mandatem – 29.450 tytułów (53,4%). W II półroczu 2011 r. wystawiono 65.093 tytułów wykonawczych, z tego w terminie dłuższym niż 75 dni od daty ukarania mandatem – 20.266 (31,1%). W I półroczu 2012 r. wystawiono 86.713 tytułów wykonawczych, z tego w terminie dłuższym niż 75 dni od daty ukarania mandatem – 11.363 tj. 13,1%. (dowód: akta kontroli str. 109, 124-126)

Analiza losowo wybranych 30 mandatów karnych wykazała, że były one wprowadzane do ewidencji mandatów ŚUW od 12 do 631 dni od daty ich wystawienia. Tytuły wykonawcze na należności z tych mandatów wystawiono po upływie od 76 do 643 dni od daty nałożenia mandatu. (dowód: akta kontroli str. 88 i 128)

Jako przyczyny wystawienia tytułów wykonawczych na należności z mandatów, w czasie dłuższym niż 75 dni od daty ukarania, dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW Katarzyna Świercz wskazała, w złożonym wyjaśnieniu, niski stan zatrudnienia Oddziału ds. Mandatowych oraz długie terminy zwrotu odcinka mandatu karnego przez jednostki nakładające kary. Wyjaśniła również, że w celu poprawy egzekucji Wydział Finansów i Budżetu corocznie zwraca się do urzędów skarbowych z zapytaniem jakie czynności zostały podjęte przez poborców skarbowych, aby zostały wyegzekwowane należności budżetowe. Pisma takie kierowane były do wszystkich urzędów skarbowych w Polsce. Ponadto Wydział Finansów i Budżetu na bieżąco informuje urzędy skarbowe o mandatach, wobec których kończy się okres ściągальności. W związku z tym na bieżąco przeprowadzane są analizy należności pod kątem okresu ściągальności, a następnie wysyłane są pisma do urzędów skarbowych w celu windykacji mandatów. Raz w roku kierowane są pisma do urzędów skarbowych z poza województwa świętokrzyskiego z uwagi na fakt, że wysyłana jest tam stosunkowo niewielka ilość tytułów wykonawczych. Natomiast do urzędów skarbowych województwa świętokrzyskiego pisma takie kierowane są częściej. (dowód: akta kontroli str. 140-144)

3. Do dwóch objętych kontrolą urzędów skarbowych przekazano 32.581 tytułów wykonawczych na należności z mandatów w czasie dłuższym niż 21 dni od ich wystawienia przez ŚUW (93,9% wszystkich przekazanych tytułów do tych urzędów skarbowych).

Do Drugiego Urzędu Skarbowego w Kielcach przekazano 27.882 tytuły wykonawcze, z tego 26.415 tytułów (94,7%), po upływie ponad 21 dni od ich wystawienia. Natomiast do Urzędu Skarbowego w Pińczowie przekazano

6.812 tytułów wykonawczych, z tego 6.166 tytułów (90,5%), po upływie ponad 21 od ich wystawienia.

Analiza 17 wybranych losowo tytułów wykonawczych, przekazanych do ww. dwóch urzędów skarbowych po upływie 21 dni od ich wystawienia (dziewięć do II Urzędu Skarbowego w Kielcach oraz osiem do Urzędu Skarbowego w Pińczowie), wykazała:

- pomiędzy datą wystawienia dziewięciu tytułów wykonawczych, a datą ich wpływu do II Urzędu Skarbowego w Kielcach upłynęło od 58 do 111 dni;
- pomiędzy datą wystawienia siedmiu tytułów wykonawczych a datą ich wpływu do Urzędu Skarbowego w Pińczowie upłynęło od 39 do 127 dni. (dowód: akta kontroli str. 89-92, 91 i 95)

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie przyczyn przesyłania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych w czasie dłuższym niż 21 dni od ich wystawienia, Katarzyna Świercz, dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW podała:

Egzekucja administracyjna nie jest prowadzona indywidualnie do jednego mandatu karnego lecz na podstawie rejestrów mandatów karnych. Rejestry sporządzane są dwa lub trzy razy w miesiącu. Każdy z rejestrów zawiera około 6000 sztuk tytułów wykonawczych. Tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych po wydrukowaniu należy opieczetować podzielić na urzędy skarbowe i dołączyć mandaty karne. Przygotowanie do wysłania jednego rejestru zawierającego średnio 6000 sztuk zajmuje trzy tygodnie przy odpowiedniej ilości osób przygotowujących je do wysłania. Do wykonania wszystkich koniecznych czynności przy rejestrze zawierającym 6000 sztuk tytułów należy postawić 48000 sztuk pieczętek, przygotować i dopiąć do tytułów 6000 mandatów karnych, podzielić na urzędy skarbowe oraz zakopertować do około 300 urzędów skarbowych. Czynności te wymagają zatrudnienia co najmniej 5 osób tylko do przygotowywania tytułów niezmiennie w okresie całego roku. Każde zmniejszenie zatrudnienia powoduje, że tytuły wykonawcze wysyłane są do urzędów skarbowych po upływie 21 dni. (dowód: akta kontroli str. 140-144)

4. W ŚUW nie dokonywano na bieżąco urealniania stanu należności z tytułu mandatów karnych poprzez systematyczne odpisywanie z ewidencji grzywien nałożonych w drodze mandatów, w sytuacji upływu okresu przedawnienia wykonania kary.

W badanym okresie w ŚUW odpisano, w związku z przedawnieniem wykonania kar, należności z 31.450 mandatów w łącznej wysokości 4.233.836,80 zł [w I półroczu 2011 r. na podstawie dwóch poleceń księgowania (z kwietnia i maja) – należności z 8.246 mandatów w kwocie 1.033.573,93 zł, w II półroczu 2011 r., na podstawie dwóch poleceń księgowania (z września i grudnia) – należności z 12.516 mandatów w kwocie 1.680.195,74 zł oraz w I półroczu 2012 r na podstawie dwóch poleceń księgowania (z marca i maja) – należności z 10.688 mandatów w kwocie 1.520.067,13 zł]. (dowód: akta kontroli str. 101-102)

Nie dokonywano odpisania należności przed upływem terminu ich przedawnienia. (dowód: akta kontroli str. 109 i 114-116)

Badanie losowo wybranych 20 należności z tytułu mandatów, które zostały odpisane z ewidencji księgowej w związku z przedawnieniem wykonania kar grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych (dziesięć należności odpisanych w maju 2011 r., obejmujących 4.770 mandatów na kwotę 618.324,13 zł oraz dziesięć odpisanych w maju 2012 r., obejmujących 7.058 mandatów na kwotę 1.013.832,21 zł), wykazało, że odpisania należności w maju 2011 r. dokonano średnio od 18 do 3.037 dni (jeden przypadek mandat z 2003 r.) po terminie upływu przedawnienia wykonania kar grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych

Natomiast odpisania przedawnionych należności w maju 2012 r. dokonano średnio po upływie od 31 do 619 dni od daty przedawnienia wykonania kar grzywnien nałożonych w drodze mandatów karnych. (dowód: akta kontroli str.103-107 i 128-136)

Obowiązek bieżącego wprowadzania zapisów w ewidencji księgowej wynika z art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie przyczyn niewprowadzania na bieżąco do ewidencji księgowej ŚUW odpisów przedawnionych należności z tytułu mandatów Katarzyna Świercz, dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW podała: *Tytuły wykonawcze odpisywane są na podstawie zwracanych przez urzędy skarbowe tytułów wykonawczych wraz z umorzeniem postępowania egzekucyjnego lub na podstawie postanowienia urzędu skarbowego o umorzeniu egzekucji. Odpis tytułu wykonawczego polega na naniesieniu w systemie komputerowym osobno każdego tytułu wykonawczego i ręcznie zarejestrowanie odpisu. Celem bieżącego dokonywania odpisu przedawnionych należności Wydział Finansów i Budżetu przeprowadza analizy należności pod kątem okresu ściągальności, a następnie wysyła pisma do urzędów skarbowych, dotyczące informacji o przedawnionych należnościach. Raz w roku kierowane są pisma do urzędów skarbowych poza Województwem Świętokrzyskim z uwagi na fakt, że wysyłana jest tam stosunkowo niewielka ilość tytułów wykonawczych. Natomiast do urzędów skarbowych Województwa Świętokrzyskiego pisma takie kierowane są raz na kwartał. Oprócz pism, o których mowa wyżej sporządzane są również szczegółowe wydruki wysyłanych i niezrealizowanych tytułów wykonawczych. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki nie posiada żadnych innych możliwości prawnych w stosunku do organów egzekucyjnych, do których kierował tytuły wykonawcze. Fakt zwrotu tytułu wykonawczego z urzędu skarbowego w dniu jego przekazania pocztą nie jest rejestrowany w systemie komputerowym. Odpisy dokonywane są na bieżąco, każdorazowo przed sporządzeniem sprawozdania o zaległościach. Na termin zwrotu przedawnionych tytułów lub postanowień Wydział Finansów i Budżetu nie ma wpływu. Pomimo pism wysyłanych do urzędów skarbowych zdarzają się przypadki tytułów wykonawczych zwracanych po znacznym terminie przedawnienia, co zostało wykazane podczas kontroli. Ponadto należy dodać, iż jednym z powodów nie odpisywania przedawnionych należności z systemu bez zwrotu tytułu wykonawczego jest fakt, że przed końcem okresu przedawnienia urząd skarbowy może dokonać egzekucji administracyjnej. Wyegzekwowana należność może zatem zostać przekazana na rachunek dochodów budżetowych w terminie późniejszym, co spowoduje konieczność dokonania korekty w sprawozdaniu. Nadmienić należy również, że do wszystkich urzędów skarbowych kierowane są tytuły wykonawcze nie tylko jeden raz. Zwrócone przez urzędy skarbowe tytuły wykonawcze, w stosunku do których nie wyegzekwowano zaległości, a termin przedawnienia jeszcze nie upłynął są ponownie kierowane do właściwych urzędów skarbowych, celem ich wyegzekwowania. Mając na uwadze zaistniałą sytuację należy nadmienić, iż w przypadku dokonywania odpisów tytułów wykonawczych każdorazowo oczekuje się ich zwrotu przez urzędy skarbowe, natomiast możliwość wpływu na termin ich zwrotu do Urzędu jest ograniczona. Jednocześnie należy dodać, że w dniu 30 września 2012 r. czyli na zakończenie III kwartału zostały odpisane wszystkie zwrócone przez urzędy skarbowe przedawnione tytuły wykonawcze w ilości 10.102 sztuki. (dowód: akta kontroli str. 139-143)*

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK zwłoka w wystawianiu przez ŚUW tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu mandatów oraz w ich przekazywaniu do urzędów skarbowych, powoduje skrócenie okresu na podjęcie działań w celu wyegzekwowania należności, a w konsekwencji zwiększa ryzyko przedawnienia należności.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

2. Organizacja procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu mandatów i kar administracyjnych

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z obsługą mandatów i tytułów wykonawczych zostały pisemnie określone i przypisane Oddziałowi ds. Mandatowych w Wydziale Finansów i Budżetu ŚUW. (dowód: akta kontroli str. 97-98)

Do zadań Oddziału ds. Mandatowych należy m.in. rozliczanie wpłaconych mandatów, wystawianie tytułów wykonawczych w stosunku do dłużników i kierowanie ich do właściwych urzędów skarbowych, rejestrowanie wpłat dokonywanych przez urzędy skarbowe, comiesięczne uzgadnianie salda analitycznego z kontem syntetycznym, występowanie do urzędów skarbowych o przedłożenie informacji w sprawie przyczyn opóźnienia egzekucji należności, przygotowanie projektów decyzji w sprawie ulg w spłacie należności z tytułu mandatów karnych, odpisywanie przedawnionych należności z tytułu grzywien nałożonych w postępowaniu mandatowym. Przyjęte w ŚUW rozwiązania organizacyjne zapewniały czytelny podział zadań pomiędzy komórkami Wydziału Finansów i Budżetu ŚUW oraz poszczególnymi pracownikami Oddziału ds. Mandatowych. (dowód: akta kontroli str. 65-84 oraz 97-99)

Badanie obciążenia pracą w Oddziale ds. Mandatowych wykazało, że w I półroczu 2011 r., na jeden etat do obsługi mandatów karnych przypadało 6.268 tytułów wykonawczych, w II półroczu 2011 r. – 8.138 tytułów wykonawczych, a I półroczu 2012 r. – 11.103 tytuły wykonawcze. (dowód: akta kontroli str. 9)

Zespół Audytu Wewnętrznego ŚUW przeprowadził w IV kwartale 2011 r. zadanie audytowe pn. *Prowadzenie windykacji należności*. Badaniem objęto okres od 1 stycznia do 30 września 2011 r. Zakres ww. zadania audytowego obejmował egzekwowanie należności z tytułu nałożonych grzywien w postępowaniu mandatowym oraz umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty spłaty należności Skarbu Państwa, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa.

W obszarach tych Zespół Audytu Wewnętrznego ŚUW sformułował cztery zalecenia:

- podejmować działania zmierzające do poprawy egzekucji należności z tytułu mandatów karnych m.in. poprzez skrócenie czasu od wystawienia mandatu karnego do dokonania przypisu należności oraz czasu do wystawienia tytułu wykonawczego;
- doprowadzić do zgodności wydanych upoważnień dla pracowników Oddziału ds. Mandatowych z regulaminem wewnętrznym Wydziału Finansów i Budżetu, zakresami czynności pracowników oraz zaktualizować wydane upoważnienia;
- przestrzegać zasad wynikających z *Polityki bezpieczeństwa dla przetwarzania w ŚUW zbiorów danych osobowych*;
- rozważyć umożliwienie pracownikom Oddziału ds. Mandatowych bezpośredniego dostępu do bazy PESEL.

W lipcu 2012 r. Zespół Audytu Wewnętrznego ŚUW przeprowadził, w ramach monitorowania wdrożenia zaleceń ww. zadania audytowego, czynności sprawdzające, które wykazały, że wszystkie cztery ww. zalecenia zostały wdrożone, (dowód: akta kontroli str. 32-38)

W dniu 26 czerwca 2012 r. zawarte zostało pomiędzy Wojewodą Świętokrzyskim, a Świętokrzyskim Komendantem Policji w Kielcach *Porozumienie w sprawie powierzenia zadań w zakresie ewidencjonowania grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez jednostki Policji w internetowym systemie ewidencji mandatów (I-SEM) ŚUW (Porozumienie)*. Zgodnie z ww. *Porozumieniem* Policja przyjęła do realizacji zadanie polegające na wprowadzaniu danych dotyczących postępowania mandatowego do prowadzonej przez ŚUW ewidencji grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego przez jednostki Policji. Urząd zobowiązał się do przekazania sprzętu komputerowego wraz z oprogramowaniem oraz do ponoszenia kosztów obsługi technicznej systemu komputerowego i oprogramowania. *Porozumienie* zawarte zostało na czas nieokreślony. (dowód: akta kontroli str. 39-40)

W okresie poprzedzającym zawarcie *Porozumienia*, w związku z przypadkami nieterminowego rozliczenia mandatów karnych, Wydział Finansów i Budżetu ŚUW zwrócił się 25 maja 2012 r. do dziesięciu komend Policji o terminowe rozliczanie mandatów karnych oraz czytelne i dokładne wypełnianie bloczków mandatów karnych. (dowód: akta kontroli str. 41-42)

W dniu 22 czerwca 2011 r. Wydział Finansów i Budżetu ŚUW zwrócił się pisemnie do wszystkich urzędów skarbowych w województwie świętokrzyskim o zwrot tytułów wykonawczych wraz z umorzeniem postępowania egzekucyjnego, w stosunku do których nie wyegzekwowano należności, a nałożona grzywna na dzień 30 czerwca 2011 r. uległa przedawnieniu. Jednocześnie wnoszono o przekazanie informacji jakie czynności zostały podjęte w sprawie przesłanych w okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. tytułów wykonawczych wystawionych na grzywny nałożone w drodze mandatów karnych kredytowanych, które do tego dnia nie zostały wyegzekwowane.

W przesłanym piśmie nie powoływano się na uprawnienia wojewody do uzyskiwania w organie egzekucyjnym informacji o sposobie załatwienia tytułu egzekucyjnego wynikającego z § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷. (dowód: akta kontroli str. 43)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o:

1. Bezzwłoczne przypisywanie w księgach rachunkowych należności z tytułów mandatów karnych oraz wystawianie bez zbędnej zwłoki tytułów wykonawczych na należności z tego tytułu.
2. Przekazywanie bez zbędnej zwłoki tytułów wykonawczych na należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego do poszczególnych urzędów skarbowych.

⁷ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

3. Bieżące urealnianie stanu należności z tytułu mandatów karnych poprzez systematyczne odpisywanie z ewidencji grzywien nałożonych w drodze mandatu, w przypadkach gdy od daty ich nałożenia upłynęło ponad trzy lata.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler
Jan Warszawski główny specjalista kp.

Dyrektor
Tadeusz Poddębniak

.....
Podpis

.....
Podpis