

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W OPOLU

Nr ewid. 192/2012/ P12158/LOP
LOP- 4101- 02-00/2012

Informacja o wynikach kontroli windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych

Opole kwiecień 2013

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*

Dyrektor Delegatury:

Iwona Zyman

Akceptuję:

Wojciech Kutyla

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Jacek Jeziński

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli 30.04.2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 022-4445000

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Założenia kontroli.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli.....	5
2.1. Ocena kontrolowanej działalności.....	5
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	8
3. Informacje szczegółowe.....	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	11
3.2. Uwarunkowania ekonomiczne.....	11
3.3. Istotne ustalenia kontroli.....	12
3.3.1. Rozliczanie wystawionych mandatów oraz otrzymanych i wykorzystanych blozków mandatowych.....	12
3.3.2. Rozliczanie środków pieniężnych pobranych w gotówce.....	14
3.3.3. Organizacja procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych.....	15
3.3.4. Podejmowanie i dokumentowanie czynności poprzedzających zastosowanie środków egzekucyjnych.....	19
3.3.5. Podejmowanie czynności egzekucyjnych, ich dokumentowanie i skuteczność.....	26
3.3.6. Nadzór nad egzekucją administracyjną, w tym stosowane narzędzia zarządcze.....	35
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	38
4.1. Organizacja i metodyka kontroli.....	38
4.2. Przebieg kontroli.....	42
4.3. Finansowe rezultaty kontroli.....	43
5. Załączniki.....	43
5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek.....	43
5.2. Lista osób będących kierownikami jednostek kontrolowanych.....	45
5.3. Analiza stanu prawnego.....	47
5.4. Zestawienia dotyczące najważniejszych ustaleń kontroli w zakresie obejmowania tytułami wykonawczymi należności z tytułu mandatów karnych w urzędach wojewódzkich.....	53
5.5. Zestawienie najważniejszych ustaleń kontroli w zakresie wszczynania i podejmowania czynności egzekucyjnych w urzędach skarbowych.....	54
5.6. Notatka z panelu ekspertów.....	56
5.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	58

1. Założenia kontroli

Temat i numer kontroli

Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych (P/12/158)

Cele kontroli i jej zakres

Celem głównym kontroli była ocena działań podejmowanych w celu uzyskania należnych Skarbowi Państwa dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych.

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, 8 urzędach wojewódzkich, 8 komendach powiatowych Policji oraz 16 urzędach skarbowych (w tym po 8 urzędów tzw. małych i dużych²) w województwach: śląskim, opolskim, małopolskim, świętokrzyskim, mazowieckim, warmińsko-mazurskim, pomorskim, wielkopolskim.

Przedmiotem kontroli w **komendach powiatowych Policji** były rozliczenia dotyczące otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych mandatów karnych, środków pieniężnych z tytułu nałożonych mandatów gotówkowych, a także organizacja procesów w tym zakresie. W **urzędach wojewódzkich** kontrolą objęto organizację procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu mandatów i wybranych kar administracyjnych oraz podejmowanie i dokumentowanie czynności poprzedzających zastosowanie środków egzekucyjnych. W **urzędach skarbowych** skontrolowano prowadzenie czynności egzekucyjnych dotyczących należności z tytułu mandatów i kar administracyjnych oraz ich dokumentowanie i skuteczność, a także rozliczenia środków pieniężnych pobranych z ww. tytułów w gotówce przez poborców skarbowych oraz organizację procesów w tym zakresie. Nadzór nad egzekucją administracyjną oraz stosowane narzędzia zarządcze stanowiły przedmiot kontroli przeprowadzonej w **Ministerstwie Finansów**. Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK (legalności, gospodarności, celowości i rzetelności).

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. W uzasadnionych przypadkach dopuszczono dokonywanie ustaleń obejmujących również okresy wcześniejsze, o ile miały one bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

² Małe urzędy - zatrudnienie do 60 etatów, duże urzędy – powyżej 130 etatów w 2012 r. - wg załącznika nr 3 do *Zadań dla dyrektorów izb skarbowych i urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2012 r. oraz wytycznych do ich realizacji* opracowanych przez Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta przez NIK z własnej inicjatywy w ramach priorytetu *Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa*. Dotychczasowo, problematyka skuteczności działań organów państwowych mających na celu doprowadzenie do wykonania kar grzywny nałożonych w drodze mandatów karnych, jak również kar administracyjnych badana była w ograniczonym zakresie, w ramach corocznie prowadzonych kontroli wykonania budżetu państwa³. Stąd też istotnym było objęcie kontrolą całego obszaru, już od etapu nałożenia kary, aż do jej przymusowego wyegzekwowania, w przypadku braku dokonania przez ukaranego dobrowolnej wpłaty.

Kontrole budżetowe, w kolejnych latach, wykazywały wzrost zaległości z tytułu nałożonych kar pieniężnych, a w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewodów NIK wносиła, m.in. o bezzwłoczne przypisywanie należności z tytułu mandatów karnych bądź o kontynuowanie działań nadzorczych w celu zwiększenia skuteczności realizacji dochodów budżetowych z tego tytułu.

Argumentem przemawiającym za podjęciem kontroli było ryzyko opieszałości w podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu doprowadzenie do wykonania nałożonych kar, a w konsekwencji uzyskanie środków należnych Skarbowi Państwa lub nieuzasadnionego zaniechania działań, skutkującego w związku z upływem czasu, brakiem możliwości ich przymusowego dochodzenia. Uzasadnieniem dla podjęcia kontroli była ponadto konieczność wyjaśnienia przyczyn ograniczonej skuteczności działań podejmowanych przez te organy, obniżającej prewencyjny charakter nałożonych kar i utrwalającej społecznie naganne postawy, wynikające z poczucia bezkarności.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, działania podejmowane w latach 2011-2012 (I półrocze) przez objęte kontrolą podmioty, mające na celu uzyskanie przez Skarb Państwa należności z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych. Poziom realizacji przez komendy powiatowe Policji, urzędy wojewódzkie, jak i urzędy skarbowe przypisanych tym jednostkom zadań, umożliwił uzyskanie przez Skarb Państwa z tego tytułu dochodów stanowiących ok. 70% należności zaewidencjonowanych w kontrolowanym okresie.

Znacząca część zrealizowanych dochodów (ok. 47% należności z tego tytułu) pochodziła z wpłat osób ukaranych, które dokonywane były na rachunki bankowe wojewodów, a w nielicznych

³ NIK badała zagadnienia związane z prowadzeniem windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych i innych kar administracyjnych przez urzędy wojewódzkie.

⁴ W kontroli zastosowano trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo nieprawidłowości, negatywna.

przypadkach mandatów gotówkowych⁵, bezpośrednio funkcjonariuszom Policji. W takiej sytuacji, działania jednostek Policji i urzędów wojewódzkich sprowadzały się w znacznej mierze do prowadzenia ewidencji mandatów oraz dokonywania stosownych rozliczeń. Pozostała część zrealizowanych dochodów (ok. 23% ww. należności) została uzyskana w wyniku prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Oznacza to, że ok. 30% należności (co 3-4 nałożona kara) nie była wyegzekwowana i z dużym prawdopodobieństwem do jej skutecznej egzekucji nie dojdzie⁶, co nie wynika jednak z rażących nieprawidłowości w działalności objętych kontrolą jednostek. W ocenie NIK główną przyczyną takiego stanu był zarówno brak ujawnionych źródeł dochodów oraz majątku osób ukaranych, jak również brak wprowadzenia w obowiązujących przepisach mechanizmów ograniczających korzyści dla zobowiązanego z uchylania się od zapłaty kary.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. funkcjonariusze Policji skontrolowanych komend wystawili łącznie 131,5 tys. mandatów⁷ na kwotę 20 944,7 tys. zł. W analogicznym okresie, w objętych kontrolą urzędach wojewódzkich, zaewidencjonowano łącznie 4 205,8 tys. mandatów⁸ na kwotę 665 896,2 tys. zł, z których 1 957,6 tys. na kwotę 302 404,5 tys. zł zostało dobrowolnie zapłaconych, a pozostałe 2 248,2 tys. (53,5%) wymagało podjęcia dalszych czynności przez wojewodów i organy egzekucyjne. Wojewodowie sporządzali tytuły egzekucyjne, które następnie przekazywane były naczelnikom urzędów skarbowych, zgodnie z właściwością miejscową urzędu. Do skontrolowanych 16 urzędów skarbowych wpłynęło 188,8 tys. tytułów wykonawczych wystawionych przez wojewodów na łączną kwotę 30 025,4 tys. zł, z czego do 30 czerwca 2012 r. z ww. kwoty wyegzekwowano 13 384,7 tys. zł (44,6%). Kontrola ujawniła zarówno przypadki nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu wymaganych czynności, jak również bezzasadne odstępowanie od realizacji zadań nałożonych na skontrolowane podmioty. We wszystkich urzędach skarbowych, po upływie dopiero 60 dni od dnia wpływu tytułu wykonawczego wszczynane były postępowania egzekucyjne⁹ lub podejmowano pierwsze czynności egzekucyjne. Negatywne skutki takiej opieszałości miały

⁵ Nakładanych jedynie na osobę przebywającą czasowo na terytorium kraju, która nie posiada w Polsce stałego miejsca zamieszkania lub pobytu.

⁶ Wyniki kontroli wskazują, że po upływie dwóch lat od wystawiania tytułu wykonawczego skuteczność egzekucji kształtuje się na poziomie od 1,2% do 1,9% kwot objętych tytułami.

⁷ Od 13,46 tys. w KPP Szczytno do 22,45 tys. w KPP Jarocin.

⁸ Do poszczególnych wojewodów wpływają mandaty wystawione na blokach, które rozproszdził i rozliczył ten wojewoda.

⁹ Kontrolą objęto postępowania egzekucyjne prowadzone na podstawie tytułów wykonawczych wojewodów, które wpłynęły do urzędów skarbowych w latach 2011-2012 (I półrocze).

jednak ograniczony zakres, gdyż tylko w trzech jednostkach brak podjęcia działań egzekucyjnych, jak i poprzedzających egzekucję, z uwagi na przedawnienie, skutkowało bezpowrotnym utraceniem należnych z tego tytułu dochodów.

2. Pięć z ośmiu skontrolowanych jednostek Policji terminowo, tj. przed upływem 30 dni, informowało właściwych wojewodów o grzywnach nałożonych w drodze mandatu karnego oraz przekazywało odcinki mandatów, które w przypadku braku uiszczenia grzywny stanowiły podstawę do wystawienia tytułu wykonawczego. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w trzech skontrolowanych jednostkach, a ich skala w badanej próbie wyniosła od 15% do 65%. [str. 12-14]
3. Funkcjonariusze Policji rzetelnie, tj. bez zbędnej zwłoki wpłacali do kasy komendy gotówkę pobraną od ukaranych, która przekazywana była na bieżąco na rachunek wojewody. W 7 jednostkach wystąpiły nieprawidłowości, co w jednym przypadku, z uwagi na naruszenie wewnętrznych terminów dokonywania takich rozliczeń, skutkowało negatywną oceną legalności działania w tym obszarze. W 13 z 16 urzędach skarbowych prawidłowo rozliczane były środki pobrane od zobowiązanych w gotówce, a w pozostałych jednostkach stwierdzone nieprawidłowości miały jedynie formalny charakter i nie wpływały na rzetelność dokonywanych rozliczeń. [str. 14-14]
4. W znaczącej większości (w 21 z 24) skontrolowanych urzędów¹⁰, organizacja procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych, była prawidłowa. Umożliwiała ona podejmowanie nałożonych na wojewodów i organy egzekucyjne zadań mających na celu skuteczne dochodzenie objętych kontrolą należności budżetu państwa. W urzędach wojewódzkich stwierdzono wzrost liczby ewidencjonowanych mandatów i wystawianych tytułów wykonawczych, jak również znaczne rozbieżności pomiędzy obciążeniem pracowników poszczególnych urzędów. Wzrost liczby spraw do załatwienia, jak też ograniczenia kadrowe powodowały wydłużenie okresu pomiędzy wpływem mandatów, a wysłaniem tytułów wykonawczych obejmujących należności z tego tytułu. Obciążenie pracą w urzędach skarbowych w całym kontrolowanym okresie kształtowało się na porównywalnym poziomie. Występowały natomiast znaczące różnice w obciążeniu pracowników obsługą tytułów wykonawczych w poszczególnych urzędach (od 1,4 tys. do 3,5 tys. tytułów na 1 pracownika). W jednym przypadku (II Urząd Skarbowy w Kielcach) stwierdzono bezpośredni związek pomiędzy bardzo wysokim obciążeniem pracą, a liczbą stwierdzonych nieprawidłowości. [str. 15-19, 28]
5. We wszystkich objętych kontrolą urzędach wojewódzkich wystąpiły nieprawidłowości przy podejmowaniu i dokumentowaniu czynności poprzedzających zastosowanie środków egzekucyjnych, jednakże ich skala i charakter nie był jednolity. Dotyczyły one zarówno zwłoki

w sporządzaniu i przekazywaniu do organów egzekucyjnych tytułów wykonawczych, jak też niepodejmowania działań w celu dochodzenia należności budżetu państwa, skutkującego ich bezpowrotną utratą. [str. 19-26]

6. Nieprawidłowości stwierdzono także we wszystkich objętych kontrolą urzędach skarbowych. Jedynie w dwóch urzędach, skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości była nieznaczna, co umożliwiało sformułowanie ocen pozytywnych. Nieprawidłowości, których występowanie skutkowało sformułowaniem ocen pozytywnych mimo nieprawidłowości (12) i negatywnych (2) polegały głównie na wszczynaniu postępowań lub podejmowaniu czynności egzekucyjnych ze zwłoką, w stosunku do terminu zalecanego przez Ministerstwo Finansów (60 dni), nieuzasadnionym odstępowaniu od podjęcia działań egzekucyjnych lub podejmowaniu czynności egzekucyjnych, pomimo upływu okresu przedawnienia wykonania kary. [str. 26-35]
7. Minister Finansów rzetelnie, w ramach obowiązujących przepisów, realizował obowiązki polegające na kontroli wykonania przez naczelników urzędów skarbowych zadań dotyczących egzekucji administracyjnej oraz sprawowaniu zwierzchniego nadzoru nad legalnością podejmowanych przez nich działań. Ministerstwo Finansów dysponowało szerokim zakresem informacji odnoszących się do tego obszaru aktywności organów, które wykorzystywane były zarówno do sporządzenia analiz i ocen, jak też formułowania propozycji zmian obowiązujących przepisów [str. 35-38].

Nieprawidłowości, które wystąpiły w działalności jednostek Policji, urzędów wojewódzkich i urzędów skarbowych miały negatywny wpływ na skuteczność realizowanych zadań. W świetle ustaleń kontroli, wpływu tego nie można jednak uznać za decydujący o nieuzyskaniu w pełni należnych budżetowi państwa dochodów. Istotne bowiem ograniczenia były niezależne od kontrolowanych jednostek i wynikały zarówno z rosnącej liczby wpływających spraw, przy jednocześnie porównywalnym poziomie zatrudnienia, jak również z braku możliwości zaspokojenia wierzycieli z majątku ukaranych osób, pomimo podejmowania czynności egzekucyjnych.

Stwierdzone nieprawidłowości powodowały zagrożenie wystąpienia korupcjogennych mechanizmów konfliktu interesów i dowolności postępowania. Jak wynika z ustaleń dokonanych w Ministerstwie Finansów mechanizmy te ujawnione zostały w trakcie kontroli prowadzonych przez pracowników izb skarbowych w podległych urzędach skarbowych.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Ograniczone możliwości zatrudniania pracowników do obsługi mandatów i tytułów wykonawczych w jednostkach organizacyjnych Policji, urzędach wojewódzkich i urzędach skarbowych, a także błędy

¹⁰ Łącznie skontrolowane urzędy wojewódzkie i skarbowe.

w realizacji kontrolowanych zadań miały negatywny, lecz nie decydujący wpływ na niepełną skuteczność dochodzenia należności z tego tytułu. Kluczowe znaczenie w tej sprawie, w ocenie NIK, mają ograniczenia wynikające z braku wprowadzenia w obowiązujących przepisach mechanizmów motywujących osoby ukarane, do dokonywania bez zbędnej zwłoki i w sposób dobrowolny stosownych wpłat. Unikanie zapłaty grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego, nie wiąże się dla ukaranego z jakąkolwiek dotkliwą inną sankcją o charakterze finansowym¹¹ bądź niefinansowym¹², stanowiąc tym samym zachętę do odłożenia w czasie dokonania należnej płatności. Skutkuje to koniecznością dodatkowego zaangażowania zarówno pracowników urzędów wojewódzkich, jak i urzędów skarbowych, co ma istotne znaczenie w sytuacji, gdy ograniczony jest czas, w którym można przymusowo doprowadzić do wykonania kary. Jedynie ok. 47% ukaranych mandatami decyduje się na dobrowolną ich zapłatę¹³, a ok. 23% należności zostaje wyegzekwowane przez organy egzekucyjne¹⁴. Pozostałe należności (tj. ok. 1/3) są w wysokim stopniu zagrożone przedawnieniem wykonania kary¹⁵. Sytuacja ta dotyczyła w szczególności kar nałożonych na osoby wielokrotnie już ukarane mandatami, które nie ukończyły 35 roku życia (w tym będące na utrzymaniu rodziców), a także na osoby, które nie posiadały ustalonych źródeł dochodów, w stosunku do których podejmowane działania egzekucyjne miały ograniczoną skuteczność. Znacząca skala przypadków, w których pomimo zaangażowania organów państwa, nie doszło do wyegzekwowania nałożonych kar, utrwała w części społeczeństwa przekonanie o braku nieuchronności ich wykonania. Powyższy stan jest szczególnie niepokojący w obliczu planowanego zwiększenia wpływów do budżetu m.in. poprzez zwiększenie liczby wystawianych mandatów karnych¹⁶, a także rozważanej rozbudowy systemu nadzoru nad kontrolą prędkości pojazdów¹⁷. Zmiany takie wprawdzie skutkowałyby wzrostem dochodów Skarbu Państwa z tego tytułu, ale - przy jednoczesnym braku dokonania zmian o charakterze systemowym -

¹¹ M.in. możliwość naliczania odsetek karnych, konieczność poniesienia kosztów egzekucyjnych w wysokości odzwierciedlającej faktyczne koszty zaangażowania organów publicznych do przymusowego dochodzenia należności.

¹² M.in. zagrożenie utratą uprawnień do kierowania pojazdami w związku z np. kumulowaniem się punktów karnych w przypadku niezapłacenia grzywny. Wprowadzona w art. 25 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń* (Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.) możliwość zarządzenia przez sąd zastępczej kary aresztu, w przypadku bezskutecznej egzekucji grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego, jest wykorzystana w bardzo ograniczonym zakresie i tym samym nie może być uznana za wystarczającą motywację dla ukaranych do dokonywania dobrowolnych wpłat.

¹³ W badanych urzędach wojewódzkich 53,5% należności z tytułu mandatów karnych zaewidencjonowanych w okresie 2011-2012 (I półrocze) objęto tytułami wykonawczymi.

¹⁴ Ustalono, że w ww. okresie wyegzekwowano przez urzędy skarbowe 42,1% należności objętych tytułami wykonawczymi, które wpłynęły do urzędów skarbowych w ww. okresie.

¹⁵ W okresie 2011-2012 (I półrocze) w skontrolowanych 8 urzędach wojewódzkich odpisano z powodu przedawnienia należności z tytułu 625,2 tys. mandatów w kwocie 96 029,8 tys. zł.

¹⁶ W projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. (druk nr 755) w załączniku nr 1 *dochody niepodatkowe z tyt. m.in. opłat i grzywien* przewidziano dochody w kwocie 20,2 mld (na poprzedni rok zaplanowano 16,2 mld, co oznacza wzrost o ok. 25%).

¹⁷ W rządowym projekcie programu pn. *Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020* (z dnia 4 stycznia 2013 r.), planuje się m.in. rozbudowę systemu automatycznego nadzoru nad kontrolą prędkości działającego pod nadzorem GITD oraz rozbudowę nadzoru kontroli prędkości przez Policję, a także modyfikację trybu karania naruszeń w ruchu drogowym związanych z nadmierną prędkością.

doprowadziłyby do zwiększenia odsetka mandatów niewyegzekwowanych przez organy administracji publicznej. Stwarza to zagrożenie niezyskania spodziewanej poprawy bezpieczeństwa na drogach, pomimo częstszego wymierzania kar za wykroczenia drogowe.

W świetle powyższego, poza koniecznością ciągłej optymalizacji działań podejmowanych przez urzędy wojewódzkie i skarbowe, zasadnym staje się wprowadzenie mechanizmów służących zarówno mobilizacji ukaranych grzywną nałożoną w drodze mandatu karnego do dobrowolnego dokonywania wpłat z tego tytułu, jak też ograniczeniu korzyści z uchylania się od wykonania tych kar. Powyższe miałyby istotny wpływ na zmniejszenie liczby przypadków wymagających angażowania urzędów skarbowych w sytuacji, gdy ukarany nie ma możliwości uniknięcia skutecznego ściągnięcia grzywny w drodze przymusu egzekucyjnego (dotyczy to np. osób posiadających ujawnione źródła dochodów lub wystarczające środki zgromadzone na rachunkach bankowych). Z uwagi na znaczne koszty funkcjonowania systemu egzekucji administracyjnej, zasadnym byłoby koncentrowanie się tych organów na dochodzeniu należności od osób, które świadomie unikają zapłaty ciężących na nich zobowiązań.

W ocenie NIK, jednym ze sposobów poprawy skuteczności wykonywania kar grzywny, w odniesieniu do mandatów nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego - byłoby uzależnienie możliwości usunięcia punktów karnych zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców (przed upływem trzyletniego terminu wykonania kary grzywny), od uprzedniego uiszczenia grzywny nałożonej za naruszenie, za które przyznane zostały te punkty¹⁸. Powyższa zamiana nie wiązałaby się z dodatkową dolegliwością finansową dla ukaranych osób, co miałyby miejsce w przypadku wdrożenia innych rozwiązań systemowych, polegających np. na urealnieniu wysokości kosztów egzekucyjnych¹⁹.

Ustalenia kontroli, zgodnie z którymi jedynie ok. 47% ukaranych mandatami dokonało dobrowolnie należnych z tego tytułu wpłat, jak również wyniki analiz przeprowadzonych w tym zakresie przez Ministerstwo Finansów wskazują, że obowiązujące rozwiązania pozwalające na automatyczne usuwanie punktów karnych po upływie roku, które nie jest uzależnione od wykonania kary grzywny, ograniczają dotkliwość nałożonej kary, przyczyniając się tym samym do zwiększenia liczby spraw wymagających zaangażowania organów państwowych.

¹⁸ Zgodnie z treścią art. 130 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (Dz. U. 2012 r., poz. 1137 ze zm.) punkty za naruszenie przepisów ruchu drogowego wpisane do ewidencji usuwa się po upływie 1 roku od dnia naruszenia chyba, że przed upływem tego okresu kierowca dopuścił się naruszeń, za które na podstawie prawomocnych rozstrzygnięć przypisana liczba punktów przekroczyłaby 24 punkty (...). Przepis ten będzie obowiązywał do 4 stycznia 2016 r., w którym to dniu wejdzie w życie art. 98 ust. 5 pkt. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *o kierujących pojazdami* (Dz. U. Nr 30, poz. 151 ze zm.) w myśl którego informacje o otrzymanej liczbie punktów zgromadzone w centralnej ewidencji kierowców usuwa się z upływem roku od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia.

¹⁹ Problem urealnienia wysokości kosztów egzekucyjnych (w tym opłat za dokonane czynności egzekucyjne) i sposobu ich naliczania (tj. uniezależnienie od wysokości dochodzonej kwoty) były podnoszone zarówno przez kierowników kontrolowanych jednostek, jak i przez ekspertów uczestniczących w panelu, który odbył się 12 marca 2013 r.

Należy mieć również na uwadze, że wprowadzenie postulowanych mechanizmów nie będzie skuteczne w stosunku do tych ukaranych, którzy popełniając inne wykroczenia pospolite, notorycznie lekceważą normy życia społecznego. Nakładanie na takie osoby mandatów (a więc jedynie kar o charakterze finansowym) nie zapewnia wychowawczego i zapobiegawczego oddziaływania takich kar.

Ustalenia przeprowadzonych kontroli i stwierdzone nieprawidłowości stanowiły podstawę do sformułowania szczegółowych wniosków, które zawarto w dalszej części informacji.

3. Informacje szczegółowe

3.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi tematykę objętą kontrolą są: ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. **Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia**²⁰, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. *w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściganych w postępowaniu mandatowym, oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania blozków mandatowych*²¹, a także ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. **o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**²².

Szczegółową charakterystykę stanu prawnego przedstawiono w załączniku 5.3. do Informacji.

3.2. Uwarunkowania ekonomiczne

Wpływy z mandatów nakładanych przez Policję stanowią dochody budżetu państwa - części 85/02-32 województwa²³. Do dochodów budżetu państwa zalicza się również kary administracyjne nakładane przez wojewodę, a także nakładane przez inne organy, ale do dochodzenia których uprawniony jest wojewoda. Za realizację dochodów i wydatków budżetu państwa, m.in. dochodów z tytułu niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym (w tym mandatów karnych i kar administracyjnych) odpowiada Minister Finansów.

Według analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2011 r. dochody w dziale 750 - Administracja publiczna zostały zrealizowane w kwocie 2 112,2 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 306,6 mln zł, tj. o 17,0%. W porównaniu z 2010 r. dochody te były wyższe o 44,9%, tj. o 654,1 mln zł. Najwyższe dochody w kwocie 761,8 mln zł wykonano w częściach budżetu państwa – województwa (85/02-32), w tym z tytułu grzywien, mandatów i kar pieniężnych od ludności – 612,4 mln zł. Zaległości na koniec 2011 r. w tym dziale wynosiły 1 100,7 mln zł, i w porównaniu

²⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

²¹ Dz. U. Nr 131, poz. 663 ze zm.

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

²³ Grzywna nałożona w drodze mandatu karnego stanowi dochód budżetu państwa, a jedynie gdy nałoży ją funkcjonariusz organu podległego władzom jednostki samorządu terytorialnego - dochód tej jednostki samorządu (art. 100 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia).

z 2010 r. wzrosły o 204,4 mln zł, tj. o 22,8%. Dominującą pozycję stanowiły zaległości z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od ludności w części 85/02-32 – województwa w kwocie 609,4 mln zł i w porównaniu z 2010 r. wzrosły o 35,5 mln zł, tj. o 6,2%. Z powodu przedawnienia należności z tytułu nałożonych mandatów karnych kredytowanych w 2010 r., najwyższe kwoty odpisano w ewidencji należności w województwie mazowieckim (24,9 mln zł), śląskim (11,9 mln zł), pomorskim (7,6 mln zł) oraz wielkopolskim (5,1 mln zł).

3.3. Istotne ustalenia kontroli

3.3.1. Rozliczanie wystawionych mandatów oraz otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych

Zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁴ pracownicy jednostek organizacyjnych Policji byli zobowiązani nie rzadziej niż raz w miesiącu do rozliczenia z wojewodą otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych i uiszczonych grzywien. Wszystkie objęte kontrolą jednostki przedstawiały wojewodom zbiorcze informacje w tym zakresie. Przepisy nie wskazywały natomiast terminów przekazywania odcinków D nałożonych mandatów, które stanowiły podstawę, w przypadku braku dokonania dobrowolnej wpłaty kary, do wystawienia przez wojewodów tytułów egzekucyjnych. Z uwagi na powyższe, w kontroli tej przyjęto, iż stanem pożądanym jest przekazywanie ww. dokumentów w terminie do 30 dni od dnia wystawienia mandatu.

Dobłą praktyką w tym zakresie było wprowadzenie przez niektórych Komendantów Wojewódzkich Policji wewnętrznych zasad określających terminy przekazywania do urzędu wojewódzkiego odcinków D mandatów, które jak wykazała kontrola były przestrzegane²⁵. I tak:

- decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w Olsztynie odcinki D mandatów należało przekazywać do Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego 1-2 razy tygodniowo,
- decyzją Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego Policji *w przypadku nałożenia dużej ilości mandatów karnych rozliczanie odcinków nałożonych mandatów karnych następować będzie sukcesywnie w systemie cotygodniowym*,
- Świętokrzyski Komendant Wojewódzki Policji polecił przekazywanie odcinków D mandatów Świętokrzyskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu do 10 dni od daty nałożenia grzywny,
- decyzją Komendanta Wojewódzkiego Policji w Katowicach przekazywanie odcinków D do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego miało następować w terminach do 10 dni roboczych od daty nałożenia grzywny, natomiast wykaz zbiorczy należało przekazywać pocztą elektroniczną (programu komputerowego *I-SEM*) do 5 dni roboczych od daty nałożenia grzywny,

²⁴ Analiza m.in. przepisów obowiązujących w tym zakresie została zamieszczona w załączniku 5.3. do Informacji

²⁵ KPP Szczytno, KPP Wyszaków, KPP Pszczyna, KPP Sandomierz w 100% badanych przypadków terminowo przekazywano odcinki mandatów, a KPP Jarocin sytuacja taka dotyczyła 99,7% przypadków.

-
- Pierwszy Zastępca Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu zalecił przekazywanie do Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego odcinków D mandatów nie później niż w ciągu 15 dni od daty ich nałożenia.

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. funkcjonariusze Policji w skontrolowanych komendach wystawili łącznie 131,55 tys. mandatów na kwotę 20 944,7 tys. zł. (w tym w I półroczu 2012 r. 47,67 tys. mandatów na kwotę 7 526,2 tys. zł, co stanowiło 113% mandatów wystawionych w analogicznym okresie roku poprzedniego). Ponad 97% nałożonych mandatów stanowiły mandaty kredytowane²⁶.

Spośród zbadanych 1,86 tys. mandatów (1,4% mandatów wystawionych) odcinki D 1,69 tys. mandatów (90,9%) zostały przekazane wojewodom w terminie do 30 dni od daty ich wystawienia, 0,14 tys. mandatów (7,5%) w terminie od 31 do 60 dni, a 0,03 tys. mandatów (1,6%) w terminie powyżej 60 dni od daty wystawienia. W kontekście trzyletniego okresu przedawnienia możliwości wykonania kary, stwierdzone nieprawidłowości w działalności Policji, nie miały istotnego wpływu na skrócenie okresu pozostałego do skutecznego dochodzenia należności z tytułu grzywien, zarówno przez wojewodów, jak i naczelników urzędów skarbowych.

Tylko w działalności 2²⁷ z 8 komend nie stwierdzono w tym zakresie nieprawidłowości. W pozostałych 6 nieprawidłowości występowały, w tym w 3²⁸ - dotyczyły one terminowości przekazywania mandatów oraz wykorzystanych blozków mandatowych²⁹. I tak, po upływie 30 dni od dnia nałożenia grzywny: w KPP Pruszcz Gdański przekazano 15% odcinków, w KPP Zakopane 33%, a w KPP Kluczbork aż 65%³⁰. Wprawdzie Opolski Komendant Wojewódzki Policji polecił ewidencjonowanie i przekazywanie do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego danych zawartych w formularzu D mandatu pocztą elektroniczną programu komputerowego *I-SEM*, nie rzadziej niż raz w tygodniu i przedkładanie odcinków D w wersji papierowej raz w miesiącu, w okresach nie dłuższych niż 30 dni pomiędzy kolejnymi rozliczeniami, jednakże rozwiązania te nie były w KPP Kluczbork przestrzegane, a w komendzie tej nie zapewniono skutecznych mechanizmów weryfikacji ich stosowania. Również w pozostałych dwóch jednostkach nieprawidłowości te wynikały z niewłaściwej organizacji pracy.

Poza nienależytą terminowością dokonywania ww. rozliczeń, kontrola wykazała, że formularze mandatów wypełniane były w sposób nie zapewniający czytelności zapisów (w KPP Kluczbork dotyczyło to 37 mandatów, a w KPP Szczytno 24 wystawionych mandatów³¹) i występowały błędy w ich

²⁶ Grzywnę w drodze mandatu innego niż kredytowany można nałożyć jedynie na osobę przebywającą czasowo na terenie kraju, która nie posiada w Polsce stałego miejsca zamieszkania lub pobytu (mandat gotówkowy) lub w przypadku, gdy sprawcy wykroczenia nie zastano na miejscu jego popełnienia (mandat zaoczny).

²⁷ KPP Wyszkiw i KPP Sandomierz.

²⁸ KPP Kluczbork, KPP Zakopane, KPP Pruszcz Gdański.

²⁹ Sposób doboru próby w badaniu wykorzystania blozków mandatowych oraz terminowości przekazywania odcinków D mandatów do urzędów wojewódzkich opisano w pkt. 4.1. Informacji.

³⁰ W komendzie tej 14% odcinków D przekazanych zostało dopiero po upływie 60 dni.

³¹ Na 100 kontrolowanych formularzy.

wypełnieniu (w KPP Jarocin dotyczyło to 28 mandatów)³². Powyższe skutkowało koniecznością podejmowania dodatkowych działań wyjaśniających, w tym z wykorzystaniem systemu PESEL, i tym samym angażowania ograniczonych zasobów kadrowych kontrolowanych jednostek.

Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości (np. nieterminowe przekazywanie do urzędów wojewódzkich zbiorczych informacji dotyczących liczby otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych, błędy w przekazywanych rozliczeniach) miały charakter formalny i nie ograniczały istotnie możliwości podejmowania przez wojewodów dalszych działań windykacyjnych.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie anulowania formularzy mandatów, a w konsekwencji występowania zjawisk budzących podejrzenie korupcji.

3.3.2. Rozliczanie środków pieniężnych pobranych w gotówce

Nieprawidłowości w zakresie rozliczania środków pieniężnych w gotówce stwierdzono w 7³³ z 8 skontrolowanych jednostkach Policji oraz w 3³⁴ z 16 skontrolowanych urzędach skarbowych.

W badanym okresie funkcjonariusze kontrolowanych komend powiatowych Policji wystawili 3,62 tys. mandatów gotówkowych na łączną kwotę 542,5 tys. zł. Obowiązujące w tych jednostkach zasady i terminy przekazywania środków pieniężnych z tytułu nałożonych mandatów gotówkowych ustalone były przez poszczególnych komendantów wojewódzkich lub powiatowych. I

Kontrola wykazała jednak, że zasady te nie zawsze były przestrzegane, co skutkowało **przekazywaniem środków do urzędu wojewódzkiego, nawet po upływie ponad 30 dni od dnia nałożenia mandatu gotówkowego**. I tak, po upływie 30 dni przekazano: w KPP Kluczbork 87% środków w zbadanej próbie 88 mandatów na kwotę 11 600 zł³⁵, w KPP Jarocin 36% środków w próbie obejmującej 77 mandatów na kwotę 11 860 zł, a w KPP Zakopane 16% środków w próbie 118 mandatów na kwotę 16 800 zł. W pozostałych jednostkach nieprawidłowości miały charakter jednostkowy³⁶.

Główną przyczyną powyższych nieprawidłowości była nieuzasadniona zwłoka w dokonywaniu przez funkcjonariuszy Policji wpłat pobranej przez nich gotówki lub niewłaściwa organizacja pracy (KKP Kluczbork, KPP Jarocin), pomimo że obowiązujące w kontrolowanych jednostkach rozwiązania organizacyjne wprowadzały mechanizmy umożliwiające prawidłową realizację zadań objętych kontrolą. Poborcy skarbowi zatrudnieni we wszystkich skontrolowanych urzędach skarbowych, bez zbędnej zwłoki dokonywali wymaganych rozliczeń i wpłat pobranych w drodze egzekucji środków pieniężnych, a stwierdzone w tym zakresie jednostkowe nieprawidłowości miały charakter formalny.

³² Dotyczące m.in. daty nałożenia mandatu, danych osobowych ukaranego, czy wysokości nałożonej kary.

³³ KPP Kluczbork, KPP Zakopane, KPP Szczytno, KPP Wyszów, KPP Jarocin, KPP Pszczyzna, KPP Sandomierz.

³⁴ II US w Kielcach, US Poznań Jeżyce, US w Olecku.

³⁵ W tym kwotę 4 850 zł po upływie ponad 50 dni.

³⁶ Np. w KPP Wyszów i KPP Sandomierz stwierdzono przypadki przekazania na rachunek urzędu wojewódzkiego środków po 56 i 35 dniach od daty nałożenia mandatu.

3.3.3. Organizacja procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych

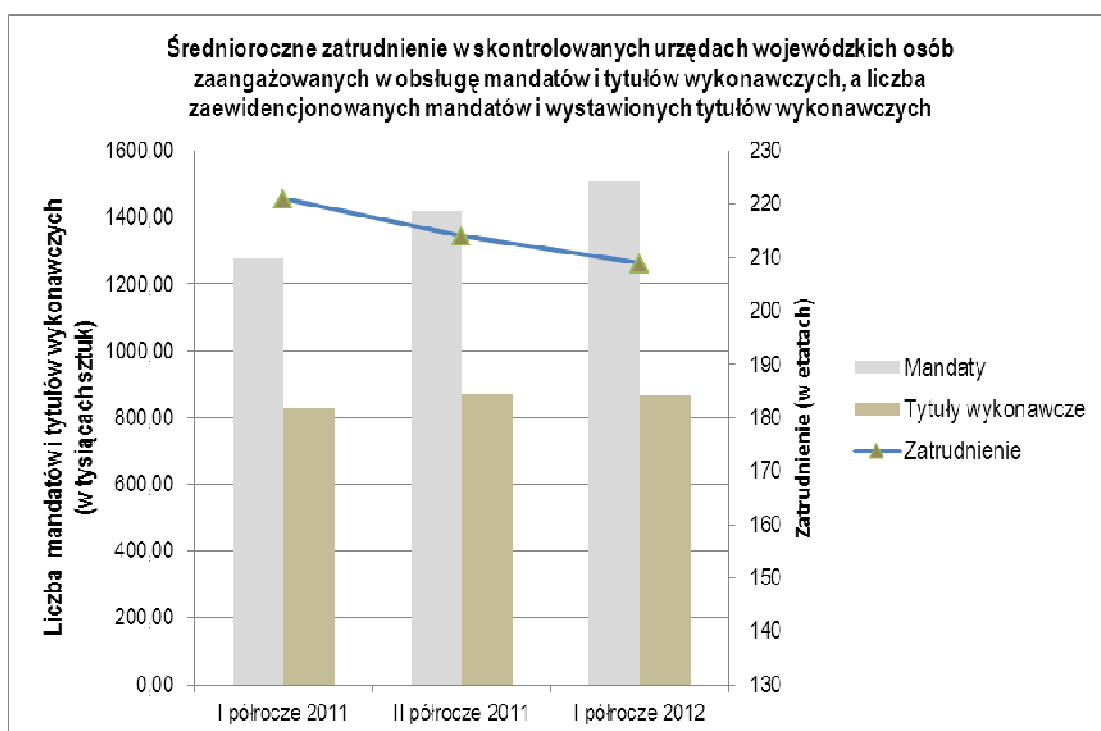
W 21 z 24 skontrolowanych urzędów wojewódzkich organizacja w zakresie obsługi mandatów i tytułów wykonawczych była prawidłowa, natomiast w 3 przypadkach (2 urzędy skarbowe³⁷ i Mazowiecki Urząd Wojewódzki) w obszarze tym wystąpiły nieprawidłowości.

W 8 urzędach wojewódzkich łączne średnioroczne zatrudnienie (w etatach) pracowników zaangażowanych w obsługę mandatów i tytułów wykonawczych wyniosło w I i II półroczu 2011 r. oraz I półroczu 2012 r. odpowiednio 221, 214 i 209 osób (przeciętnie od 8 osób w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim do 48 osób w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim).

W urzędach tych w ww. okresach odpowiednio: zaewidencjonowano 1.278,8, 1.419,6, 1.507,3 mandatów i wystawiono 827,3 tys., 872,9 tys., 865,4 tys. tytułów wykonawczych, co wymagało statystycznie zaangażowania odpowiednio 53, 51 i 50 pracowników. Przeciętne obciążenie ww. pracowników obsługą tytułów wykonawczych w poszczególnych okresach miało tendencję rosnącą i wyniosło od 15,5 tys. tytułów na jeden etat w I półroczu 2011 r. do 17,2 tys. tytułów na jeden etat w analogicznym okresie roku następnego.

Dane te przedstawiono na poniższym wykresie.

(wykres 1)



³⁷ II US w Gdańsku i US w Kościerzynie.

Kontrola wykazała, że **największe obciążenie pracą w zakresie obsługi tytułów wykonawczych** wystąpiło w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim (od 34,9 tys. do 43,9 tys. tytułów na jednego pracownika), gdzie wskutek zmniejszenia zatrudnienia osób zaangażowanych w obsługę tytułów (z 4 w I połowie 2011 r. do 3 w I połowie 2012 r.) obciążenie pracowników tego urzędu wzrosło w I półroczu 2012 r. o 25,8%, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Skutkowało to drastycznym zwiększeniem udziału liczby tytułów wystawionych w terminie powyżej 45 dni od daty wpływu mandatu (w I półroczu 2011 r. stwierdzono 11% takich przypadków, a w I półroczu 2012 r. 94%).

W całym objętym kontrolą okresie najmniejsze obciążenie pracą w zakresie obsługi tytułów wykonawczych wystąpiło w Świętokrzyskim i Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim. W pierwszym z tych urzędów obciążenie to wynosiło odpowiednio 6,2 tys., 8,1 tys. i 11,1 tys. tytułów na jednego pracownika, a w drugim 9,4 tys., 10 tys. i 8,5 tys. tytułów na jednego zatrudnionego.

Na poniższym wykresie przedstawiono obciążenie pracowników poszczególnych urzędów wojewódzkich obsługą tytułów wykonawczych w I półroczu 2012 r.

(wykres 2)



W badanym okresie w siedmiu skontrolowanych urzędach wojewódzkich³⁸ **narzędziem informatycznym** stosowanym do obsługi mandatów i tytułów wykonawczych był system **TBD Mandaty Karne**, w tym w trzech urzędach³⁹ informacje o nałożonych mandatach wprowadzane były przez

³⁸ Z wyjątkiem Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, gdzie stosowano system Rozliczanie mandatów autorstwa Biura Obsługi i Informatyki ww. urzędu.

³⁹ W dniu 26 czerwca 2012 r. porozumienie dotyczące stosowania internetowego systemu ewidencji mandatów I-SEM zostało zawarte także pomiędzy Wojewodą Świętokrzyskim, a Świętokrzyskim Wojewódzkim Komendantem Policji.

jednostki organizacyjne Policji, przy użyciu internetowego **systemu ewidencji mandatów I-SEM**⁴⁰, skąd następnie były importowane do ww. systemu *TBD Mandaty Karne*.

Dane wprowadzane do systemu *I-SEM* przez jednostki organizacyjne Policji były importowane do systemu *TBD Mandaty Karne* przez pracowników urzędów wojewódzkich po otrzymaniu odcinków D mandatów i zweryfikowaniu zgodności danych przesłanych w wersji elektronicznej z treścią tego odcinka.

Przyjęcie wyżej opisanych rozwiązań organizacyjnych wprawdzie wyeliminowało konieczność wprowadzania danych przez pracowników urzędów wojewódzkich, jednakże nie spowodowało skrócenia okresu pomiędzy dniem wystawienia mandatu, a dniem jego ujęcia w ewidencji systemu *TBD Mandaty Karne*, gdyż dane wprowadzone wcześniej przez Policję były importowane do ewidencji urzędów wojewódzkich w dalszym ciągu dopiero po wpływie odcinków D mandatów. Rozwiązanie to nie skutkowało również ogólną redukcją kosztów osobowych związanych z realizacją ww. zadań, a jedynie ich przesunięciem pomiędzy jednostkami (koszty ponoszone wcześniej przez urzędy wojewódzkie, obecnie obciążają jednostki organizacyjne Policji). Stwierdzono też, że część wykorzystywanych wersji systemu *TBD Mandaty Karne* nie umożliwiała rejestracji daty wpływu mandatów od zewnętrznych jednostek organizacyjnych⁴¹, a **żadna z użytkowanych wersji ww. systemu nie przewidywała rejestracji daty wysłania tytułu wykonawczego do organów egzekucyjnych.**

W skontrolowanych 16 urzędach skarbowych średnioroczne zatrudnienie osób (w etatach) zaangażowanych w obsługę tytułów wykonawczych i egzekucję należności⁴² wyniosło w I półroczu 2012 r. 275 osób i było wyższe o 4,6% od średniorocznego zatrudnienia w 2011 r. (263 osoby). W urzędach tych do załatwienia w 2011 r. pozostawało 957,7 tys. tytułów wykonawczych⁴³ (w tym 363,2 tys. tytułów W2⁴⁴), a w I półroczu 2012 r. 786,9 tys. tytułów (w tym 292,2 tys. tytułów W2). W stosunku do liczby tytułów do załatwienia w I półroczu 2011 r. nastąpił wzrost liczby takich tytułów o 4,8%, w tym tytułów W2 o 8%. W 2011 r. zrealizowano w ww. urzędach 401,8 tys. tytułów (w tym 156,5 tys. tytułów W2), a w I półroczu 2012 r. 186,1 tys. tytułów (w tym 84,7 tys. tytułów W2). W stosunku do liczby tytułów zrealizowanych w I półroczu 2011 r. nastąpił wzrost liczby tytułów zrealizowanych o 8,5%, w tym tytułów W2 o 12,4%.

Przeciętne obciążenie pracowników urzędów skarbowych obsługą tytułów wykonawczych i egzekucją należności wyniosło w I półroczu 2012 r. 2,9 tys. tytułów na jeden etat i kształtowało się na porównywalnym do I półrocza 2011 r. poziomie. Na jednego zatrudnionego przypadło w I półroczu

⁴⁰ Przykładowo: w 2008 r. Śląski Urząd Wojewódzki przekazał do użytkowania jednostkom Policji 63 zestawy komputerów oraz z oprogramowaniem system I-SEM.

⁴¹ M.in. wersje programu użytkowane w urzędach wojewódzkich: Opolskim, Śląskim, Pomorskim.

⁴² Oprócz zatrudnionych na etatach uwzględniono także osoby zatrudnione na umowach cywilnoprawnych oraz stażystów.

⁴³ Liczba tytułów niezalatwionych wg stanu na pierwszy dzień okresu i liczba tytułów, które wpłynęły w trakcie okresu.

⁴⁴ Tytuły wykonawcze niepodatkowe wierzycieli innych niż ZUS.

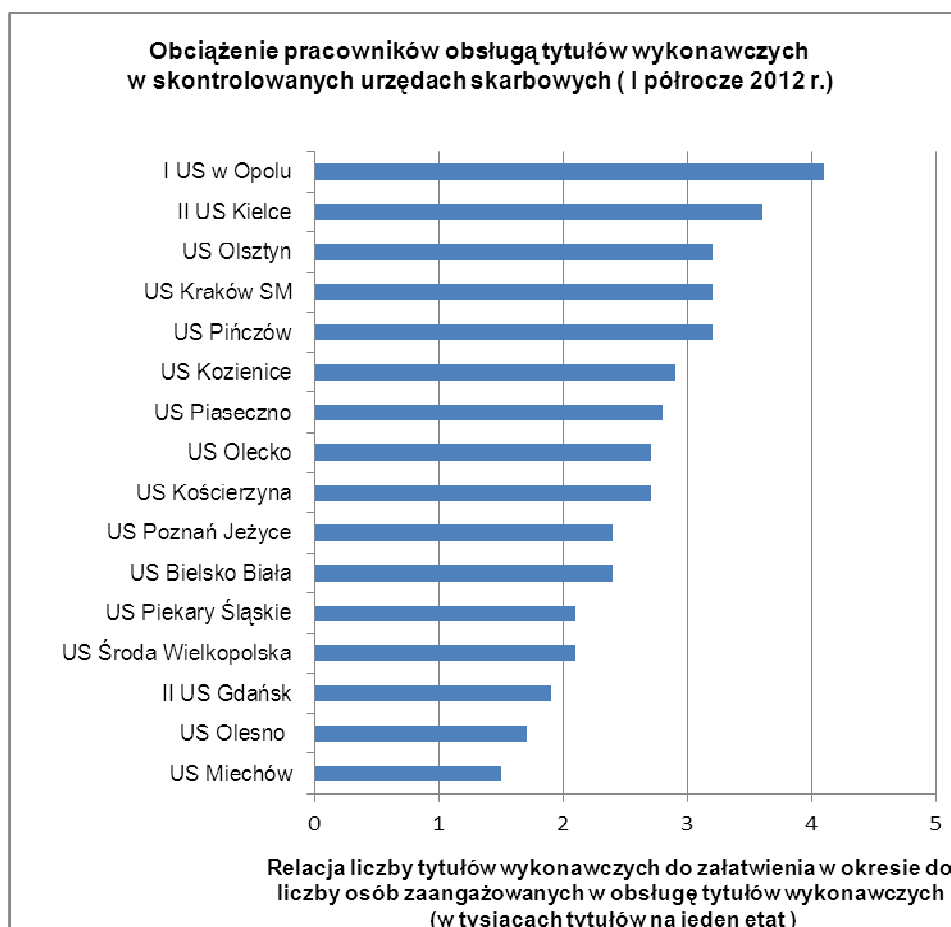
2012 r. przeciętnie 676 tytułów zrealizowanych, tj. o 1,7% więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

W skontrolowanych urzędach skarbowych wyegzekwowano w 2011 r. 210 575,7 tys. zł należności objętych tytułami wykonawczymi (w tym 20 866,3 tys. należności objętych tytułami W2), a w I półroczu 2012 r. 111 531,1 tys. zł (w tym 12 246,9 tys. zł należności objętych tytułami W2). W stosunku do I półrocza 2011 r., w I półroczu 2012 r. nastąpił wzrost wyegzekwowanych kwot w odpowiednio o 17,9% i 17,6%. Na jednego pracownika realizującego ww. zadania przypadła w I półroczu 2012 r. wyegzekwowana kwota 405,3 tys. zł (110% kwoty przypadającej na jednego zatrudnionego w analogicznym okresie roku poprzedniego).

Największe obciążenie pracą osób obsługujących tytuły wykonawcze wystąpiło w I Urzędzie Skarbowym w Opolu (od 3,5 tys. tytułów na jednego zatrudnionego w I półroczu 2011 r. do 4,1 tys. w I półroczu 2012 r.), a najmniejsze w Urzędzie Skarbowym w Miechowie (od 1,4 tys. do 1,6 tys. tytułów na jednego zatrudnionego w analogicznych okresach) i w Urzędzie Skarbowym w Oleśnie (odpowiednio od 1,6 tys. do 1,7 tys. tytułów na zatrudnionego).

Obciążenie pracowników obsługujących tytuły wykonawcze wszystkich skontrolowanych urzędów skarbowych przedstawiono na wykresie:

(wykres 3)



Wyniki kontroli **wsparcia informatycznego procesu obsługi tytułów wykonawczych** w urzędach skarbowych, wskazują m.in., że:

- przesyłanie tytułów wykonawczych przez urzędy wojewódzkie do urzędów skarbowych za pomocą platformy ePUAP spowodowało wprawdzie, że dane zamieszczone w tych dokumentach nie były wprowadzane ręcznie do podsystemu EGAPOLTAX⁴⁵ przez pracowników urzędów skarbowych, lecz – podobnie jak w przypadku ww. przekazywania przez jednostki Policji danych dotyczących mandatów – import danych odbywał się dopiero w momencie wpływu do urzędu tytułów w formie papierowej. Tym samym, **nie powodowało to skrócenia okresu pomiędzy datą wystawienia tytułu i jego przesłania w formie elektronicznej**, a datą jego ujęcia w ewidencji urzędu skarbowego, co jednak z uwagi na ustawowy obowiązek doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego, było działaniem uzasadnionym,
- podsystem EGAPOLTAX **nie umożliwiał automatycznej weryfikacji należności z tytułu mandatów karnych**, których z uwagi na upływ czasu nie można było dochodzić, co miało istotny wpływ na dalsze postępowanie organu egzekucyjnego. Brak możliwości tworzenia raportów z tego podsystemu uwzględniających daty nałożenia mandatów, utrudniał identyfikację należności przedawnionych i skutkowało koniecznością dokonania dodatkowych analiz danych zawartych w dokumentach sporządzonych w formie papierowej. Oprócz dodatkowego angażowania ograniczonych zasobów kadrowych w tym zakresie, powyższe istotnie zwiększało ryzyko nieuzasadnionego podejmowania czynności egzekucyjnych po upływie terminu przedawnienia. Przyczyny braku dokonywania modyfikacji tego podsystemu przedstawiono na str. 37 Informacji.

3.3.4. Podejmowanie i dokumentowanie czynności poprzedzających zastosowanie środków egzekucyjnych

We wszystkich objętych kontrolą urzędach wojewódzkich wystąpiły nieprawidłowości przy podejmowaniu i dokumentowaniu czynności poprzedzających zastosowanie środków egzekucyjnych, w stosunku do należności z tytułu mandatów i kar administracyjnych. Jedynie w dwóch przypadkach niewielka skala tych nieprawidłowości umożliwiła sformułowanie ocen pozytywnych. W jednym⁴⁶ znacząca skala nieprawidłowości dotyczących kar administracyjnych, skutkowałą negatywną oceną tego obszaru⁴⁷. W latach 2011-2012 (do 30 czerwca) w skontrolowanych urzędach wojewódzkich

⁴⁵ Podsystem POLTAXU (systemu ewidencjonowania i przetwarzania danych o podatnikach) służący do wspomagania informatycznego działań egzekucyjnych administracji skarbowej.

⁴⁶ Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

⁴⁷ Z 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich 2 urzędy zostały ocenione pozytywnie, 5 urzędów oceniono pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, a 1 urząd oceniono pozytywnie w zakresie windykacji

zaewidencjonowano 4 205,8 tys. mandatów⁴⁸, z tego odpowiednio 1 278,9 tys. i 1 419,6 tys. w I i II półroczu 2011 r. oraz 1 507,3 tys. w I półroczu 2012 r. (tj. o 17,9% więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego). W okresie tym wojewodowie wystawili 2 570,9 tys. tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu mandatów, w tym 2 248,2 tys. tytułów dotyczyło mandatów zaewidencjonowanych w latach 2011-2012 (do 30 czerwca)⁴⁹. Tytułami wykonawczymi objęto więc należności dotyczące 53,5%⁵⁰ mandatów zaewidencjonowanych w kontrolowanym okresie. Ponadto ww. okresie wymierzono 556 objętych badaniem kar administracyjnych i wystawiono 90 tytułów wykonawczych dotyczących takich kar, z których 48 dotyczyło kar nałożonych w kontrolowanym okresie⁵¹.

W latach 2011-2012 (do 30 czerwca) skontrolowane urzędy wojewódzkie uzyskały dochody zaewidencjonowane w § 057 (Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych) i § 058 (Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych) w kwocie 563 863,9 tys. zł, w tym 372 053,3 tys. zł w 2011 r. (100,4% dochodów uzyskanych w 2010 r.) i 191 810,6 tys. zł w I półroczu 2012 r. (104,7% dochodów uzyskanych w I półroczu 2011 r.). Na dzień 30 czerwca 2012 r. należności pozostałe do zapłaty wyniosły 393 898,7 tys. zł, w tym 387 117,9 tys. zł (98,3%) stanowiły zaległości netto⁵². W stosunku do stanu zaległości z tego tytułu na dzień 1 stycznia 2011 r. (372 674,1 tys. zł) nastąpił wzrost zaległości netto na 30 czerwca 2012 r. o 3,9%.

Na wysokość powyższych zaległości z tytułu mandatów i kar administracyjnych istotny wpływ miały **odpisy należności z powodu przedawnienia wykonania orzeczeń**, które w skontrolowanych urzędach wojewódzkich w badanym okresie wyniosły łącznie 96 029,8 tys. zł (625,2 tys. mandatów).

Kwota wystawionych⁵³, a niezapłaconych do 30 czerwca 2012 r. mandatów wyniosła 371 794,3 tys. zł, w tym kwota 335 297,5 tys. zł dotyczyła mandatów wystawionych przez jednostki organizacyjne Policji (90,2%). W kwocie 371 794,3 tys. zł należności wynoszące 141 850,7 tys. zł (38,2%) dotyczyły mandatów nałożonych przed 1 stycznia 2011 r., co przedstawiono na poniższym wykresie.

dochodów z tytułu mandatów, natomiast negatywnie w zakresie windykacji dochodów z tytułu kar administracyjnych.

⁴⁸ Od 218,2 tys. mandatów w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim do 980,2 tys. w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

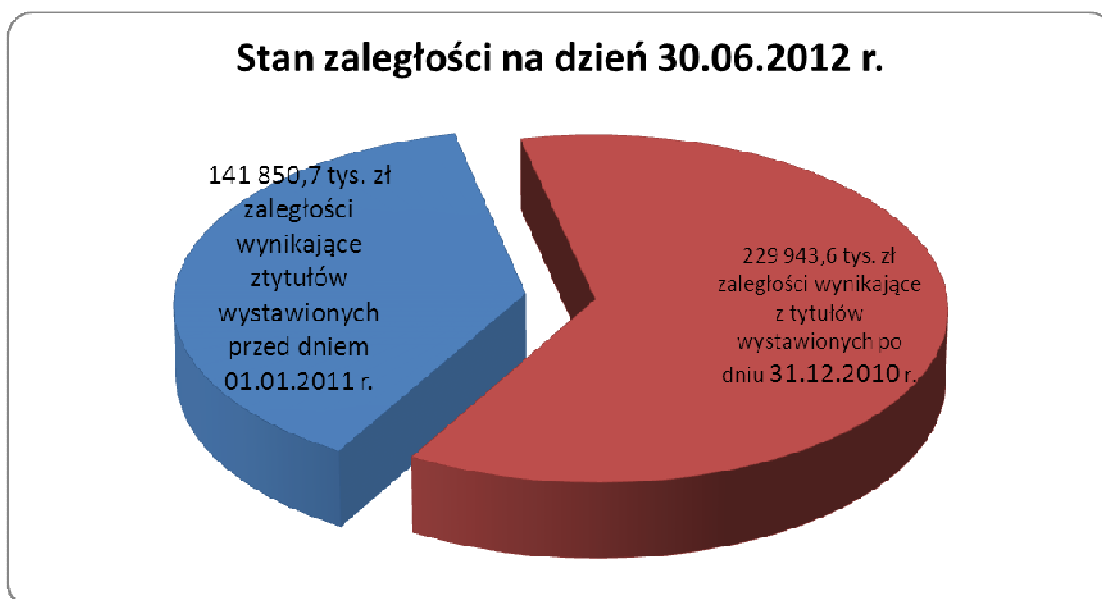
⁴⁹ Od 109,8 tys. tytułów w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim do 622 tys. w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

⁵⁰ Wskaźnik ten wyniósł od 41,5% w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim do 63,5 % w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

⁵¹ Tytułami wykonawczymi objęto więc 8,6% kar nałożonych w badanym okresie.

⁵² Należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być objęte egzekucją.

⁵³ Mandaty wystawione przez 24 kategorie wystawców, m.in. jednostki organizacyjne Policji i Państwowej Straży Pożarnej, inspekcję sanitarną, weterynaryjną, pracy i transportu drogowego, inspektoraty nadzoru budowlanego i Służbę Ochrony Kolei (w tym ok. 90% mandatów wystawili funkcjonariusze Policji)



W skontrolowanych urzędach wojewódzkich, tytułami wykonawczymi objęto 92,6% ww. należności na 30 czerwca 2012 r., w tym 99,96% należności z tytułu mandatów nałożonych przed 1 stycznia 2011 r. Do 30 czerwca 2012 r. nie objęto tytułami wykonawczymi należności w kwocie 51,8 tys. zł wynikających z mandatów nałożonych przed 1 stycznia 2011 r., z czego 38 tys. zł stanowiły należności, których wierzycielem był Wojewoda Pomorski, a przyczyną takiego stanu był brak możliwości ustalenia adresu osób ukaranych, które wymeldowały się z poprzedniego miejsca pobytu.

Zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli w zakresie terminowości wystawiania tytułów wykonawczych stanem pożądanym, stanowiących przejaw rzetelnego działania urzędu, było podjęcie ww. działań do 75 dni od daty wystawienia mandatu. Jedynie w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie istniała możliwość jednoznacznego wskazania dnia wpływu mandatu do urzędu w całym badanym okresie - 45 dni od dnia takiego wpływu. Ponadto za stan prawidłowy uznano wysyłanie tytułów egzekucyjnych do 15 dni od daty ich wystawienia.

Przypadki zwłoki w podejmowaniu ww. działań wystąpiły we wszystkich skontrolowanych jednostkach, a wskaźnik spraw w poszczególnych urzędach, gdzie stwierdzono zwłokę w wystawianiu tytułów wyniósł od 0,15% - 0,16% w Śląskim i Opolskim Urzędzie Wojewódzkim do 29,5% i 33,7% odpowiednio w Świętokrzyskim i Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim⁵⁴. Na podstawie danych zbiorczych obejmujących osiem skontrolowanych urzędów wojewódzkich stwierdzono, że skala ww. opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych wyniosła 12% badanych spraw. Należy jednak zaznaczyć, że w 7,6% przypadków badanych spraw tytuły wystawiono przed upływem następných 15 dni. Oznacza to,

⁵⁴ Szczegółowe zestawienie wyników kontroli w tym zakresie przedstawiono w załączniku nr 5.4.1

że w 95,6% przypadków tytuły wykonawcze wystawiane były przed upływem 90 dni od dnia nałożenia mandatu⁵⁵.

Charakterystyczne przykłady w tym zakresie, obrazują następujące opisy **stanów nieprawidłowych**⁵⁶:

Wielkopolski Urząd Wojewódzki: w badanym okresie należności z tytułu 141,3 tys. mandatów (33,7%) na kwotę 19 795,7 tys. zł objęto tytułami wykonawczymi po upływie 45 dni od daty wpływu mandatu do Urzędu.

Świętokrzyski Urząd Wojewódzki: spośród 206,9 tys. wystawionych w badanym okresie tytułów wykonawczych na należności z tytułu mandatów karnych w kwocie 30 779,7 tys. zł, w czasie dłuższym niż 75 dni od daty ukarania⁵⁷ wystawiono 61,1 tys. (29,5%) tytułów wykonawczych na kwotę 9 225,1 tys. zł. (...) Analiza losowo wybranych 30 mandatów karnych wykazała, że tytuły wykonawcze na należności z tych mandatów wystawiono po upływie od 76 do 643 dni od daty nałożenia mandatu (...). Jako przyczynę wystawiania tytułów wykonawczych w czasie dłuższym niż 75 dni od daty ukarania Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Urzędu wskazała niski stan zatrudnienia oraz długie terminy zwrotu odcinka mandatu karnego przez jednostki nakładające kary.

Znaczna rozbieżność w skali występujących nieprawidłowości w skontrolowanych urzędach wojewódzkich (od 0,16% do 33,71%) wskazuje, że przyczyna opisanych powyżej stanów nie leży wyłącznie w nadmiernym obciążeniu pracą, gdyż jak wynika z ustaleń kontroli, w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie odnotowano najmniejsze obciążenie pracą w zakresie obsługi tytułów wykonawczych⁵⁸ wysoki był odsetek przypadków (29,5%) stwierdzenia zwłoki w wystawianiu tytułów.

W 7 z 8 skontrolowanych urzędów wojewódzkich⁵⁹ stwierdzono również przypadki wysyłania tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych dopiero po upływie ponad 15 dni, od dnia wystawienia tytułu⁶⁰. W 16 skontrolowanych urzędach skarbowych ustalono, że odsetek tytułów wykonawczych, dla których wierzycielem byli wojewodowie, a które wpłynęły do tych urzędów po upływie 21 dni od daty ich wystawienia, wyniósł przeciętnie 48,2%, a w poszczególnych badanych urzędach od 5,2%⁶¹ do 87,5% - 88,3%⁶².

Przyczyną tego stanu, w ocenie NIK, była nierzetelność działania urzędów przejawiająca się w niskiej częstotliwości wysyłania tytułów wykonawczych do organów egzekucyjnych, wynikająca z przyjętej

⁵⁵ Szczegółowe zestawienie wyników kontroli w tym zakresie przedstawiono w załączniku nr 5.4.2

⁵⁶ Sposób doboru próby w badaniu terminowości wystawiania tytułów wykonawczych opisano w pkt. 4.1. Informacji.

⁵⁷ W przypadku, gdy w ewidencji urzędu wojewódzkiego nie odnotowywano daty wpływu mandatu jako wyznacznik przyjęto datę wystawienia mandatu, a jako próg - 75 dni od tej daty.

⁵⁸ W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim obciążenie to wynosiło od 6,2 do 11,1 tys. tytułów na pracownika, podczas gdy w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzki od 34,9 do 43,9 tys. tytułów na pracownika.

⁵⁹ Za wyjątkiem Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego.

⁶⁰ Sposób doboru próby w badaniu terminowości przekazywania tytułów do organów egzekucyjnych opisano w pkt. 4.1. Informacji.

⁶¹ US w Środzie Wlkp.

⁶² II US w Kielcach i US w Pińczowie.

i stosowanej od lat organizacji pracy⁶³. Jedynie w trzech urzędach wojewódzkich⁶⁴ wprowadzono wewnętrzne **zasady częstszego niż raz w miesiącu wystawiania i wysyłania tytułów wykonawczych**. Zdaniem NIK wystawianie i wysyłanie tytułów egzekucyjnych jedynie raz w miesiącu powoduje, że znaczna ich część jest przekazywana do urzędów skarbowych dopiero po upływie ponad 15 dni od daty ich wystawienia, co skraca czas pozostały do podjęcia przez organ egzekucyjny skutecznej egzekucji.

Na dzień 30 czerwca 2012 r. należności z tytułu kar administracyjnych objętych kontrolą⁶⁵ wyniosły 9 557,3 tys. zł, w tym kwota 7 555,4 tys. zł (79,1%) dotyczyła kar nałożonych przez organy nadzoru budowlanego. W kwocie 9 557,3 tys. zł należności wynoszące 6 705 tys. zł (70,2%) dotyczyły kar nałożonych przed 1 stycznia 2011 r. Tytułami wykonawczymi objęto 31,6% należności z tego tytułu na dzień 30 czerwca 2012 r., w tym 38,9% należności z kar nałożonych przed 1 stycznia 2011 r. Do 30 czerwca 2012 r. nie objęto tytułami wykonawczymi należności w kwocie 4 097,3 tys. zł wynikających z kar administracyjnych nałożonych przed 1 stycznia 2011 r., w tym m.in. 313,4 tys. zł takich należności odnotowano w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim, 511,8 tys. zł w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim i 3 062,1 tys. zł w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim. Przyczyną takiego stanu, w dwóch pierwszych urzędach, były m.in. toczące się postępowania wyjaśniające i sądowe w odniesieniu do postanowień stanowiących podstawę wystawienia tytułów.

Charakterystyczne przykłady **braku podejmowania działań lub zwłoki w podejmowaniu działań poprzedzających egzekucję kar administracyjnych** stwierdzone w trakcie kontroli próby obejmującej w każdym urzędzie do 45 tytułów⁶⁶, obrazują następujące opisy stanów nieprawidłowych:

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim dopuszczono do przedawnienia dwóch kar administracyjnych na łączną kwotę 150 tys. zł nałożonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie (75 tys. zł⁶⁷) oraz w Żyrardowie (75 tys. zł)⁶⁸ za nielegalne użytkowanie samowolnie wybudowanych stacji tankowania gazem. (...) Mazowiecki Urząd Wojewódzki nie podjął działań windykacyjnych zmierzających do wyegzekwowania ww. należności. W odniesieniu do kary nałożonej przez ww. inspektorat w Ciechanowie Urząd wezwał ukaranych do zapłaty należności w dniu 12 stycznia 2012 r. Zobowiązani wnieśli o umorzenie postępowania z powodu przedawnienia, a Urząd

⁶³ Stosowane od lat w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim rozwiązania organizacyjne dotyczące realizacji zadań z zakresu postępowania mandatowego, jak wskazał Wojewoda Opolski gwarantowały, w jego ocenie właściwe i terminowe wykonywanie zadań, pomimo tego, że np. do Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, aż 72,3% tytułów wystawionych przez wojewodę wpłynęło do urzędu po upływie 21 dni od dnia ich wystawienia.

⁶⁴ Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Małopolski Urząd Wojewódzki oraz Mazowiecki Urząd Wojewódzki.

⁶⁵ Kary administracyjne, które nakłada wojewoda lub do których dochodzenia jest on uprawniony opisane w załączniku nr 5.3 do Informacji.

⁶⁶ W przypadku gdy liczba tytułów wykonawczych obejmujących należności z tytułu kar administracyjnych przekraczała 15 w każdym z objętych kontrolą półroczu, badaniem objęto do 15 pierwszych tytułów wystawionych w tych półroczach.

⁶⁷ Postanowienie z 15 grudnia 2005 r.

⁶⁸ Postanowienie z 17 czerwca z 2005 r.

dokonał odpisu tej należności 8 marca 2012 r. Natomiast należność z tytułu kary nałożonej przez ww. inspektorat w Żyrardowie nie została w ogóle przypisana w ewidencji księgowej budżetu Wojewody.

(...) Dopuszczono także do przedawnienia z dniem 1 stycznia 2012 r. należności w kwocie 10 tys. zł z tytułu kary nałożonej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Radomiu postanowieniem z 4 sierpnia 2006 r. (...) Urząd, poza wystosowaniem do ukaranego w grudniu 2009 r. wezwania do zapłaty nie podjął innych czynności windykacyjnych w tej sprawie. Główny Księgowy Budżetu Wojewody wyjaśnił przyczynę powyższego brakami kadrowymi.

Szczegółowe badanie 10 zaległości z tytułu kar administracyjnych nałożonych przed 1 stycznia 2011 r. na kwotę 324 tys. zł, na które do 30 czerwca 2012 r. nie wystawiono tytułów wykonawczych wykazało, że w okresie objętym kontrolą Urząd nie podjął żadnych czynności windykacyjnych wobec tych zaległości. (...). Nie wystawiono tytułów wykonawczych na zaległości w kwocie 1 369,3 tys. zł w związku z 83 karami administracyjnymi nałożonymi w latach 2011-2012 (do 30 czerwca). Szczegółowe badanie terminowości wystawiania tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu dziewięciu kar administracyjnych w kwocie 131 tys. zł, które wpłynęły do Urzędu w okresie objętym kontrolą wykazało, że tytuły te wystawiano w okresie od 169 do 446 dni od daty upływu terminu płatności. Przyczyną powyższego, jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Finansów Urzędu były braki kadrowe.

Śląski Urząd Wojewódzki: spośród 10 tytułów wykonawczych objętych badaniem, dotyczących zaległości z tytułu kar administracyjnych, siedem sporządzono po upływie od 35 do 84 dni od daty doręczenia upomnienia ukaranemu oraz po upływie od 104 do 156 dni od terminu płatności kary⁶⁹.

Wielkopolski Urząd Wojewódzki: nie dochodzących należności z tytułu odsetek za zwłokę w łącznej wysokości 53,9 tys. zł od nieterminowych wpłat kar administracyjnych nałożonych na podstawie 30 decyzji Wojewody Wielkopolskiego na przewoźników lotniczych za przewiezienie drogą powietrzną do granicy RP cudzoziemca nieposiadającego wymaganej wizy, ani innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium RP.(...). Spośród 13 tytułów dotyczących zaległości wynikających z kar administracyjnych, stwierdzono, że w jednym przypadku zaległą karę na kwotę 10 tys. zł objęto tytułem wykonawczym po 756 dniach od upływu terminu płatności wynikającego z treści decyzji (...). Należy jednak wskazać, że należność wynikająca z ww. kary organ egzekucyjny wyegzekwował i przekazał do Urzędu w dniu 15 lipca 2012 r. Ponadto Urząd podjął działania w celu wyegzekwowania należnej kary w kwocie 6 tys. zł z opóźnieniem sięgającym 670 dni od daty zakończenia postępowania odwoławczego. Po skierowaniu do zobowiązanego upomnienia z 18 października 2011 r. i następnie rozłożenia zaległej należności na raty została ona uregulowana w całości.

⁶⁹ W urzędzie tym obowiązywały zasady wewnętrzne, zgodnie z którymi, w sytuacji gdy zobowiązany pomimo upomnienia, nie uiszczył należności, pracownik w terminie od 60 do 100 dni od dnia otrzymania przez zobowiązanego upomnienia, wystawia tytuł wykonawczy.

Pomorski Urząd Wojewódzki: tytuł wykonawczy na kwotę 5 tys. zł wystawiono po 1174 dniach od daty upływu terminu płatności określonego w postanowieniu Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 28 listopada 2007 r. (...). Powyższe wynikało z omyłki pracownika.

Nieuzasadnione zaniechanie działań mających na celu doprowadzenie do wyegzekwowania wykonania nałożonych kar administracyjnych, jak też opieszałość w ich dokonywaniu powoduje zagrożenie występowania korupcyjnego mechanizmu dowolności postępowania.

Na podstawie danych zawartych w ewidencji mandatów stwierdzono, iż w ok. 35 % przypadków, odpisanie należności wynikających z tych mandatów następowało przed upływem 30 dni od dnia przedawnienia wykonania kary. Badania szczegółowe tego obszaru wskazują, że w sześciu urzędach wojewódzkich⁷⁰ wystąpiła **zwłoka w dokonywaniu w księgach rachunkowych zapisów urealnających kwoty istniejących zaległości z tytułu mandatów i kar administracyjnych**⁷¹. I tak, przykładowo:

Świętokrzyski Urząd Wojewódzki: 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.

Opolski Urząd Wojewódzki: w ewidencji księgowej na dzień 30 czerwca 2012 r. ujęto należności z tytułu kary administracyjnej w wysokości 75 tys. zł, która uległa przedawnieniu w dniu 8 maja 2012 r. i w związku z tym winna zostać odpisana z ww. ewidencji.

Śląski Urząd Wojewódzki: zbadano próbę 20 zaległości odpisanych z ewidencji księgowej z grudnia 2012 r. i czerwca 2013 r. stwierdzając w 7 przypadkach odpisanie należności ze zwłoką (5 przypadków w miesiącu następnym, 1 przypadku po 3 miesiącach, a w ostatnim po 6 miesiącach).

Powyższe nieprawidłowości stanowią naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷² i skutkują wykazywaniem w ewidencji księgowej, a w konsekwencji również w sprawozdaniach budżetowych (Rb-27), nierzetelnych (nieodzwierciedlających stanu rzeczywistego) danych o stanie należności, w tym zaległości budżetowych. Wprawdzie w większości urzędów wojewódzkich regularnie dokonywano urealniania treści ksiąg rachunkowych w tym zakresie, jednakże nie oznaczało to, że dokonywano odpisu kwot przedawnionych w tych okresach sprawozdawczych, w których zdarzenia te wystąpiły. Jako przyczynę takiego stanu wskazywano m.in. oczekiwanie na zwrot z urzędu skarbowego tytułu wykonawczego, po

⁷⁰ Ustalenia takie wystąpiły w urzędach wojewódzkich: Śląskim, Świętokrzyskim, Warmińsko-Mazurskim, Opolskim, Małopolskim i Mazowieckim.

⁷¹ Sposób doboru próby w badaniu terminowości odpisywania z ewidencji księgowej zaległości z tytułu mandatów opisano w pkt. 4.1. Informacji.

⁷² Dz. U. z 2013 r., poz. 330.

umorzeniu postępowania egzekucyjnego, co jednak zdaniem NIK, nie może stanowić okoliczności uzasadniającej brak bieżącego urealniania kwot zaległości w księgach rachunkowych urzędów.

W **Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim** stwierdzono ponadto nieprawidłowości polegające *na zaniżeniu w księgach rachunkowych i sprawozdaniu Rb-27 za czerwiec 2011 r. stanu należności pozostałych do zapłaty, w tym stanu zaległości (24 359,8 tys. zł) o kwotę 5 587,2 tys. zł.* Przyczyną powyższego było zaewidencjonowanie w systemie finansowo-księgowym mandatów z czerwca 2011 r. pod datą 1 lipca 2011 r.

W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim ustalono także liczne przypadki występowania **nadpłat z tytułu mandatów karnych, w stosunku do których nie podejmowano żadnych działań zmierzających do obowiązkowego⁷³ zwrotu nienależnie pobranych dochodów** z tego tytułu (w objętej badaniem losowo wybranej próbie ustalono 51 takich przypadków na kwotę 44,2 tys. zł). Główną przyczyną powyższego było dokonanie wpłaty nałożonej kary przez zobowiązanego bezpośrednio na rachunek Wojewody Wielkopolskiego i jednoczesne wyegzekwowanie należności przez organ egzekucyjny. Stwierdzono także przypadki poniesienia niegospodarnego wydatku (0,7 tys. zł), gdzie skutek zaniechania przez pracownika tego urzędu wojewódzkiego zawiadomienia organu egzekucyjnego o wygaśnięciu należności objętej tytułem w związku z jej wcześniejszą zapłatą (kara administracyjna), pokryto koszty zbędnej w tej sytuacji opłaty egzekucyjnej. Jako przyczynę powyższych nieprawidłowości wskazywano ograniczoną ilość osób przydzielonych do księgowania i rozliczania wpłat oraz brak możliwości usprawnienia działań związanych ze zwrotami nadpłat. Udokumentowany przypadek nadpłaty wystąpił również w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim, gdzie do zakończenia kontroli, pomimo upływu ponad 400 dni od dnia otrzymania środków, z uwagi na obciążanie bieżącymi obowiązkami, nie podjęto działań zmierzających do wyjaśnienia przyczyn tej nadpłaty. Z uwagi na ryzyko błędnego przypisywania w urzędach wpłat do konkretnych mandatów i kar, zdaniem NIK, aby zapewnić rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, niezbędne jest wyjaśnienie na bieżąco przyczyn występujących rozbieżności.

3.3.5. Podejmowanie czynności egzekucyjnych, ich dokumentowanie i skuteczność

We wszystkich objętych kontrolą urzędach skarbowych ujawnione zostały nieprawidłowości dotyczące wszczynania i prowadzenia postępowań egzekucyjnych. W dwóch⁷⁴, skala stwierdzonych nieprawidłowości skutkowałą sformułowaniem ocen negatywnych tego obszaru działalności urzędów, a pozostałe zostały ocenione pozytywnie (dwa urzędy⁷⁵) lub pozytywnie mimo nieprawidłowości (12 urzędów).

⁷³ Obowiązek zwrotu nienależnie pobranych dochodów wynika z treści §14 ust. 1 pkt 2 i § 18 ust.2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616).

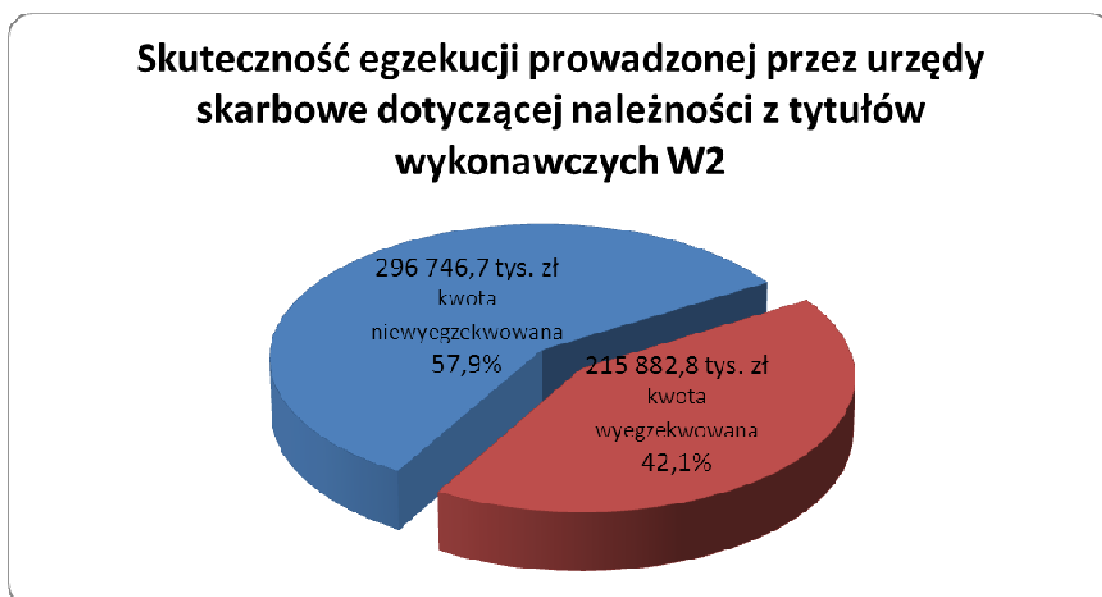
⁷⁴ Urząd Skarbowy Piaseczno, II Urząd Skarbowy w Kielcach.

⁷⁵ Urząd Skarbowy w Miechowie, Urząd Skarbowy w Olsztynie.

Zgodnie z przyjętymi założeniami kontroli, w zakresie terminowości wszczynania postępowań lub podejmowania pierwszych czynności egzekucyjnych stanem pożądanym, stanowiących przejaw rzetelnego działania urzędu, było podjęcie ww. działań do 60 dni od dnia wpływu tytułu egzekucyjnego do urzędu. W pozostałym zakresie podstawą oceny była legalność i rzetelność działań podejmowanych w ramach egzekucji administracyjnej przez kontrolowane jednostki.

Zgodnie z ustaleniami kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów w latach 2011-2012 (do 30 czerwca) do wszystkich 376 urzędów skarbowych w Polsce⁷⁶ wpłynęło 3 085,3 tys. tytułów wykonawczych W2 wystawionych przez wojewodów na łączną kwotę należności 512 629,5 tys. zł., z tego w poszczególnych półroczach badanego okresu odpowiednio 1 024,2 tys., 1 104,3 tys. i 956,8 tys., na kwoty 168 811,4 tys. zł, 187 794,2 tys. zł i 156 023,9 tys. zł. Do 30 czerwca 2012 r. z ww. kwoty łącznej organy egzekucyjne wyegzekwowały 215 882,8 tys. zł (42,1%).

(wykres 5)



W ww. okresie do skontrolowanych 16 urzędów skarbowych wpłynęło 188,8 tys. tytułów wykonawczych W2 wystawionych przez wojewodów⁷⁷ (6,1% wszystkich ww. tytułów, które wpłynęły do urzędów skarbowych w badanym okresie) na łączną kwotę 30 025,4 tys. zł, z tego w I półroczu 2011 r. i 2012 r. po 59,8 tys. i 69,2 tys. w II półroczu 2011 r. Do 30 czerwca 2012 r. z ww. kwoty wyegzekwowano 13 384,7 tys. zł (44,6%). W objętych kontrolą tzw. małych urzędach skarbowych wskaźnik kwot wyegzekwowanych do kwot objętych tytułami W2 wystawionymi przez wojewodów wyniósł 52,5%⁷⁸,

⁷⁶ W tym 97 dużych, 159 średnich i 120 małych US.

⁷⁷ Od 2,6 tys. tytułów w Urzędzie Skarbowym w Miechowie do odpowiednio 31,3 tys. i 31,8 tys. tytułów w II Urzędzie Skarbowym w Kielcach i Urzędzie Skarbowym w Olsztynie.

⁷⁸ Najwyższy 70,4% w Urzędzie Skarbowym w Środzie Wlkp., najniższy 38,5% w Urzędzie Skarbowym w Olecku

a w tzw. dużych urzędach skarbowych 42,1%⁷⁹. Uwzględniając natomiast dane obejmujące wszystkie urzędy skarbowe w Polsce (zgrupowane w hurtowni danych WHTAX) skuteczność w tym zakresie w 120 małych urzędach wyniosła 49,3%, a w 97 dużych 41,3%.

Kontrola wykazała, że w przypadku 68,4 tys. tytułów z ww. 188,8 tys. (36,2%) przed upływem 60 dni nie były wszczynane postępowania i/lub nie podejmowano czynności egzekucyjnych. Z tego w przypadku 14,5 tys. tytułów (21,2%), w ogóle nie wszczęto postępowań egzekucyjnych, jak i nie odnotowano podejmowania jakichkolwiek czynności egzekucyjnych w tych sprawach⁸⁰.

W ww. grupie 68,4 tys. tytułów wykonawczych, aż 26,4 tys. (38,6%) tytułów odnotowano w II Urzędzie Skarbowym w Kielcach⁸¹. W poszczególnych skontrolowanych urzędach skarbowych wskaźnik badanych spraw, gdzie stwierdzono zwłokę we wszczęciu postępowania i/lub podjęciu czynności egzekucyjnych wyniósł od 0,1%-0,3% w urzędach skarbowych w Kościerzynie, Środzie Wlkp. I Miechowie (tzw. małe urzędy skarbowe) do 84,3% w II Urzędzie Skarbowym w Kielcach (tzw. duży urząd skarbowy)⁸². Z dużych urzędów skarbowych najniższy ww. wskaźnik spraw, gdzie stwierdzono zwłokę w podejmowaniu działań przez urząd odnotowano w I Urzędzie Skarbowym w Opolu (11,5%), pomimo tego, że w urzędzie tym odnotowano jednocześnie największe obciążenie pracą w zakresie obsługi tytułów wykonawczych (od 3,5 tys. tytułów w I półroczu 2011 r. do 4,1 tys. tytułów w I półroczu 2012 r. na jednego zatrudnionego do obsługi tytułów wykonawczych). Świadczy to, według NIK, o możliwości wprowadzenia takiej organizacji pracy, która umożliwi niedopuszczanie do powstawania zaległości w realizowaniu zadań, pomimo ponadprzeciętnego obciążenia pracą.

W swoich wyjaśnieniach, komornicy skarbowi powszechnie wskazywali, jako przyczynę podejmowania czynności egzekucyjnych i/lub wszczynania postępowań ze zwłoką, **zbyt dużą liczbę spraw przypadających na jednego pracownika**, co było zbieżne z wyjaśnieniami naczelników urzędów skarbowych, którzy zwracali uwagę na niewystarczającą obsadę etatową, w tym na stanowiskach egzekucyjnych, jak również na konieczność załatwiania spraw z uwzględnieniem ich hierarchii i wagi wynikającej z rodzaju zaległości i kwoty objętej tytułem wykonawczym.

Najlepsze wyniki w zakresie bezzwłocznego wszczynania i/lub podejmowania czynności egzekucyjnych odnotowano w małych urzędach skarbowych⁸³, w których obciążenie pracą w zakresie obsługi tytułów wykonawczych kształtowało się poniżej średniej występującej we wszystkich skontrolowanych urzędach (2,9 tys. tytułów).

Charakterystyczne przykłady zwłoki we wszczynaniu postępowań i podejmowaniu czynności egzekucyjnych obrazują następujące opisy stanów nieprawidłowych:

⁷⁹ Najwyższy 52,6% w II Urzędzie Skarbowym w Gdańsku, najniższy 28,7% w Urzędzie Skarbowym w Piasecznie

⁸⁰ Sposób doboru próby do badania terminowości wszczęcia postępowania egzekucyjnego/podejmowania czynności egzekucyjnych oraz rzetelności podejmowanych czynności zarówno w stosunku do tytułów, które wpłynęły do urzędów w okresie objętym kontrolą, jak i przed 1 stycznia 2011 r. opisano w pkt. 4.1. Informacji.

⁸¹ Tytuły te stanowiły 84,3% tytułów, które wpłynęły do urzędu w okresie 1 stycznia 2010-30 czerwiec 2012 r.

⁸² Szczegółowe zestawienie wyników kontroli w tym zakresie przedstawiono w załączniku nr 5.5.

⁸³ Urzędy skarbowe w Środzie Wlkp., Miechowie i Kościerzynie.

Urząd Skarbowy Poznań-Jeżyce: z grupy 10 tytułów, na podstawie których nie wszczęto egzekucji, dwa zostały wycofane przez wierzyciela, a w pozostałych ośmiu tytułów wykonawczych, w sześciu przypadkach podejmowane były czynności⁸⁴, co jednak nie skutkowało wszczęciem postępowań, a w pozostałych dwóch organ egzekucyjny nie podjął żadnych czynności (pomimo upływu odpowiednio 323 i 67 dni.)

II Urząd Skarbowy w Kielcach: badanie 35 losowo wybranych tytułów wykonawczych W2 (...) wykazało, że w trzech przypadkach postępowania wszczęto po upływie 242, 256 i 518 dni od wpływu tytułu do urzędu(...), nie zostały wszczęte postępowania wobec zaległości objętych czterema tytułami, przy czym w trzech przypadkach pierwsze czynności w celu wszczęcia egzekucji podjęto po upływie od 179 do 355 dni, a w jednym przypadku nie podjęto żadnych czynności, pomimo iż od dnia wpływu tytułu upłynęło 253 dni.

II Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej: w 10 tytułach wykonawczych objętych badaniem szczegółowym (...) w przypadku tytułu otrzymanego 19 stycznia 2011 r. do 31 sierpnia 2012 r. nie wszczęto postępowania, a pierwszą czynność (skierowanie do służby poborcy) podjęto po upływie ponad 8 miesięcy, w przypadku następnego tytułu egzekucyjnego postępowanie wszczęto w trakcie kontroli NIK, tj. po upływie 586 dni od wpływu tytułu do urzędu, a pierwszą czynność wykonano po upływie 117 dni (...).

Opieszale działania organu egzekucyjnego w zakresie wszczynania i/lub podejmowania czynności egzekucyjnych istotnie **zwiększają ryzyko niewyegzekwowania należności z tytułu grzywien nałożonych mandatami przed upływem trzyletniego okresu przedawnienia**. W skontrolowanych 16 urzędach skarbowych do 30 czerwca 2012 r. nie wszczęto postępowań egzekucyjnych w stosunku do należności na kwotę 3 086 tys. zł objętych 18,5 tys. tytułów wykonawczych W2, gdzie wierzycielem byli wojewodowie, wystawionych przed 1 stycznia 2011 r. Ponadto nie wszystkie należności objęte tytułami wystawionymi przed 1 stycznia 2011 r. zostały wyegzekwowane, pomimo wszczęcia postępowań egzekucyjnych. W skontrolowanych urzędach, na dzień 30 czerwca 2012 r. nie zrealizowano łącznie 32,8 tys. takich tytułów, na kwotę 5 618,1 tys. zł.

W łącznej liczbie 51,3 tys. tytułów wystawionych przed 1 stycznia 2011 r., 5,3 tys. (10,3%) stanowiły tytuły na kwotę 816,6 tys. zł, gdzie od daty ich wystawienia upłynęło ponad trzy lata, a pomimo tego tytuły te nadal ujęte były w podsystemie EGAPOLTAX jako czynne⁸⁵ (z tego 3,9 tys. tytułów dotyczyło II Urzędu Skarbowego w Kielcach). Powyższe świadczy o nierzetelnym wykonywaniu obowiązków w tym zakresie przez pracowników urzędów skarbowych.

Jak wskazano w pkt. 4.3.3. Informacji, podsystem **EGAPOLTAX nie umożliwił automatycznej weryfikacji należności z tytułu mandatów karnych, których z uwagi na upływ czasu nie można**

⁸⁴ W przypadku trzech tytułów jedyną czynnością egzekucyjną jaką przeprowadzono było sprawdzenie informacji o zobowiązaniach w systemie POLTAX, pomimo że od dnia ich wpływu do urzędu upłynęło odpowiednio 508, 466 i 274 dni.

⁸⁵ Obejmujące należności podlegające egzekucji.

było dochodzić. W konsekwencji wymuszało to konieczność przeglądania dokumentacji papierowej, co dodatkowo angażowało ograniczone zasoby kadrowe, a zaniechania w tym zakresie skutkowały podejmowaniem przez organy egzekucyjne czynności egzekucyjnych, pomimo upływu okresu przedawnienia. Nieprawidłowości te wystąpiły w 11 z 16 skontrolowanych urzędów skarbowych⁸⁶ (69%).

Poniżej przedstawiono opisy charakterystycznych stanów nieprawidłowych:

I Urząd Skarbowy w Opolu: w 12 przypadkach na 35 badanych (34,3%) tytuły przydzielano poborcom skarbowym oraz podejmowano czynności egzekucyjne wobec dłużników, w stosunku do których możliwość dochodzenia zobowiązań uległa przedawnieniu, w tym w dwóch przypadkach tytuły te były przydzielane do służby trzykrotnie i dwukrotnie po upływie okresu przedawnienia.

Urząd Skarbowy Poznań-Jeżyce: o braku monitorowania okresu przedawnienia świadczą postępowania egzekucyjne prowadzonego na podstawie tytułów wykonawczych, w przypadku których dokonywano czynności egzekucyjnych jeszcze przez okres odpowiednio 368 i 117 dni pomimo przedawnienia się mandatów. W jednym przypadku od dnia przedawnienia należności (...) dokonano czterech wizyt poborcy u zobowiązanego, w drugim przypadku od dnia przedawnienia należności (...) dokonano pięciu czynności egzekucyjnych (dwóch wizyt poborcy, dwóch ogłoszeń o licytacji i jednej sprzedaży na licytacji).

Urząd Skarbowy w Kościerzynie: w siedmiu postępowaniach podejmowano czynności egzekucyjne wobec dłużników, których zobowiązania uległy przedawnieniu, w tym w jednej sprawie podjęto nawet cztery czynności, a w trzech po dwie (czynności te podejmowano po upływie od 4 do 578 dni po dacie przedawnienia).

Również ustalenia kontroli w innych jednostkach (Urząd Skarbowy w Pińczowie, II Urząd Skarbowy w Gdańsku, II Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej) wskazywały na utrudnienia w pracy komórek egzekucyjnych spowodowane ograniczeniami systemu informatycznego, który uniemożliwiał automatyczne monitorowanie zbliżającego się terminu przedawnienia.

Powyzsze skutkowało również brakiem dokonywania na bieżąco umorzeń postępowań egzekucyjnych, pomimo wystąpienia przesłanek, o których mowa w art. 59 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, o czym świadczy wskazana powyżej liczba 5,3 tys. tytułów uznanych jako czynne, pomimo że obejmowały należności, których nie można było już skutecznie dochodzić.

W latach 2011-2012 (do 30 czerwca) w skontrolowanych urzędach skarbowych na podstawie ww. przepisu⁸⁷ umorzonych zostało 21,6 tys. postępowań egzekucyjnych dotyczących należności Skarbu

⁸⁶ US Pińczów, II US w Bielsku-Białej, US w Piekarach Śl., US w Kościerzynie, II US w Gdańsku, US Poznań-Jeżyce, US w Kozienicach, US w Środzie Wlkp., US w Piasecznie, II US w Kielcach.

⁸⁷ Postępowanie egzekucyjne umarza się, jeżeli obowiązek nie jest wymagalny, został umorzony lub wygasł z innego powodu albo obowiązek nie istniał.

Państwa na kwotę 4 249 tys. zł, z tego 6,4 tys. postępowań (29,6%) na kwotę 928 tys. zł umorzono z powodu przedawnienia⁸⁸.

Charakterystyczne przykłady opieszłości w tym zakresie obrazują następujące opisy stanów nieprawidłowych:

Urząd Skarbowy w Kościerzynie: w wyniku badania 20 postępowań umorzonych stwierdzono, że umarzenie i zamykanie 18 postępowań dotyczących należności przedawnionych następowało po upływie od 73 do 1087 dni od daty przedawnienia należności.

II Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej: w 12 przypadkach wystąpiły znaczne opóźnienia (ponad 100 dniowe od daty przedawnienia) w wydawaniu postanowień o umorzeniu dochodzenia roszczeń lub w zwrocie tytułów wykonawczych po przedawnieniach (w sytuacji, gdy nie wszczęto postępowania), tj. wynoszące od 132 do 467 dni.

Urząd Skarbowy w Oleśnie: w badanej próbie 20 tytułów umorzonych w jednym przypadku stwierdzono, że postanowienie o umorzeniu postępowania zostało wydane dopiero po upływie 3 lat i 3 miesięcy od daty uzyskania potwierdzenia zapłaty od wierzyciela (...); pomimo przyjętej w Urzędzie zasady monitorowania przedawnień w okresach kwartalnych w jednym przypadku umorzono postępowanie dopiero po 182 dniach po upływie okresu, w którym orzeczona kara mogła podlegać wykonaniu.

Urząd Skarbowy Kraków-Stare Miasto: w 9 badanych sprawach postępowania egzekucyjne nie zostały do 30 czerwca 2012 r. umorzone (tytuły były ujęte w EGAPOLTAX jako czynne), mimo że należności z tytułu mandatów uległy przedawnieniu pomiędzy 1 maja 2011 r. i 14 kwietnia 2012 r.

Urząd Skarbowy w Pińczowie: umorzono postępowanie w sprawie tytułu wykonawczego (...) dopiero po upływie 2 136 dni od jego wystawienia oraz 1 095 dni od przedawnienia należności.

W 10 skontrolowanych urzędach skarbowych w wyniku kontroli 332 postępowań stwierdzono 57 przypadków (17,2%), gdzie **postępowania były prowadzone nierzetelnie**, tj. występowały nieuzasadnione zaniechania w podejmowaniu czynności egzekucyjnych, czynności podejmowane były z niską częstotliwością lub działania były nieadekwatne do sytuacji i nie zapewniały skutecznej egzekucji. I tak:

Urząd Skarbowy w Olecku: Naczelnik Urzędu jako organ egzekucyjny (...) mając od dnia 18 kwietnia 2012 r. w dyspozycji środki finansowe z tytułu nadpłaty z podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 r. nie przekazał ich niezwłocznie do wierzyciela (Wojewody Podlaskiego) doprowadzając do wygaśnięcia tytułu egzekucyjnego (na kwotę 350 zł) i w rezultacie niezaspokojenia wierzyciela, postępowanie to umorzono (...).

Urząd Skarbowy Kraków-Stare Miasto: stwierdzono nieuzasadnione przerwy (13 i 21 miesięcy) między czynnościami egzekucyjnymi w dwóch postępowaniach egzekucyjnych. (...) W obydwu

⁸⁸ Sposób doboru próby do badania zasadności i terminowości umarzenia postępowań egzekucyjnych opisano w pkt. 4.1. Informacji.

sprawach intensywniejsze działania egzekucyjne podjęto w sierpniu 2012 r., tj. w trakcie kontroli NIK, w pierwszej sprawie skierowano zawiadomienie o zajęciu rachunku bankowego, o którym Urząd miał informację od co najmniej 17 miesięcy, a w drugiej sprawie (...) skierowano zawiadomienie o zajęciu wierzytelności do ZUS.

Urząd Skarbowy w Piekarach Śląskich: w wyniku analizy 15 tytułów stwierdzono, że we wszystkich postępowaniach wystąpiły okresy beczynności organu trwające więcej niż 6 miesięcy, w tym w 11 przypadkach przerwy w skierowaniu tytułów do poborców przekroczyły 10 miesięcy (...).

Urząd Skarbowy w Pińczowie: analiza 20 losowo wybranych przypadków umorzenia postępowań egzekucyjnych, w tym 15 z powodu przedawnienia wykonania kary wykazała, że w stosunku do pięciu tytułów w okresie sześciu miesięcy przed datą przedawnienia nie były podejmowane czynności egzekucyjne.

II Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej: w 11 przypadkach przydzielano do służby tytuły wykonawcze, pomimo przedawnienia roszczeń nimi objętych (...), w czterech przypadkach nie podejmowano czynności egzekucyjnych, w tym nie kierowano do służby ww. tytułów wykonawczych, pomimo iż zbliżał się termin przedawnienia, a od ostatniego skierowania do służby minęło od 6 do 21 miesięcy.

Urząd Skarbowy w Kościerzynie: w wyniku badania 20 postępowań umorzonych stwierdzono, że w 12 postępowaniach zaniechano dalszego podejmowania czynności egzekucyjnych (od daty dokonania ostatniej czynności do daty przedawnienia upłynęło od 181 do 881 dni);

Urząd Skarbowy Poznań-Jeżyce: w badaniu ośmiu spośród 19 umorzonych postępowań stwierdzono, że Urząd nie podjął żadnych czynności w ciągu od 192 do 1 031 dni przed dniem upływu terminu umożliwiającego dochodzenie należności.

Urząd Skarbowy w Środzie Wilkp.: w jednej ze spraw umorzonej z powodu przedawnienia (...) pierwsza czynność została wykonana dopiero po ponad 9 miesiącach od dnia doręczenia odpisu tytułu wykonawczego zobowiązanemu (...).

Urząd Skarbowy w Piasecznie: w 4 sprawach na kwotę 1 050 zł nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych i należności przedawniły się.

Nieuzasadnione zaniechanie w podejmowaniu czynności egzekucyjnych, jak również opieszałość w realizacji obowiązków w tym zakresie powoduje zagrożenie występowania korupcyjnego mechanizmu dowolności postępowania.

W co drugim kontrolowanym urzędzie⁸⁹ stwierdzono również nieprawidłowości w rejestrowaniu danych w podsystemie EGAPOLTAX. Charakter tych nieprawidłowości był niejednorodny, a ich skala zróżnicowana. I tak przykładowo:

⁸⁹ US w Środzie Wilkp., US w Piasecznie, US w Koźmierzynie, US Kraków-Stare Miasto, US Poznań-Jeżyce, II US w Gdańsku, II US w Bielsku-Białej, US w Oleśnie.

II Urząd Skarbowy w Gdańsku: w 65 przypadkach (spośród 70) odnotowana data wpływu tytułu do Urzędu była niezgodna z dokumentami źródłowymi, tj. była późniejsza od jednego do 39 dni; w sześciu przypadkach (...), data wszczęcia postępowania egzekucyjnego była niezgodna z dokumentami źródłowymi, tj. była późniejsza od dwóch do 78 dni, natomiast w 10 przypadkach niezgodnie z datami wpisanymi na tytułach wykonawczych odnotowano datę czynności egzekucyjnej.

Urząd Skarbowy w Piasecznie: badanie przeprowadzone na losowej próbie 73 tytułów wykonawczych wykazały, że w 34 (46,6%) przypadkach data faktycznego wpływu tytułów do Urzędu różniła się od daty wprowadzonej do systemu informatycznego. Jako datę wpływu wpisywano datę jego wprowadzenia do EGAPOLTAX, w tym w czterech przypadkach tytuły zostały wprowadzone do systemu 78 dni od daty wpływu, w 13 przypadkach w okresie od 30 do 45 dni, a w 17 przypadkach w okresie od 2 do 29 dni. W związku z powyższym, w ocenie NIK, dane dotyczące daty wpływu w całej populacji tytułów wykonawczych W2, w których wierzycielami są wojewodowie, a które wpłynęły do Urzędu w latach 2011-2012 (I półrocze), nie mogą być przyjmowane jako wiarygodne.

Urząd Skarbowy w Koźienicach: w EGAPOLTAX błędnie wykazano kwotę wynikającą z 2 930 tytułów wykonawczych, które wpłynęły do Urzędu w II półroczu 2011 r. Kwota wykazana w ewidencji wynosiła 5 544,9 tys. zł, a faktycznie ww. tytuły opiewały na kwotę 483 tys. zł. Różnica stanowiła kwotę 5 061,9 tys. zł i wynikała z błędnego wprowadzenia do ewidencji mandatu na kwotę 100 zł wystawionego 5.06.2011 r. (zamiast 100 zł wprowadzono w rubryce kwota 5 062 011 zł, tj. datę nałożenia mandatu).

Pomimo występowania opisanych powyżej nieprawidłowości, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, **skuteczność egzekucji należności objętych tytułami wykonawczymi wystawionymi przez wojewodów była zadowalająca**, o czym świadczą wyniki analizy skuteczności egzekucji należności objętymi ww. tytułami, które wpłynęły do urzędów w badanym okresie. I tak, skuteczność egzekucji⁹⁰ wyniosła: dla tytułów które wpłynęły w I półroczu 2011 – 52,2%, w II półroczu – 43,8%, a w I półroczu 2012 – 29,2%.

Z uwagi na przyjęte założenia, zgodnie z którymi upływ do 60 dni przed wszczęciem postępowania i/lub podjęciem czynności egzekucyjnych nie stanowi nieprawidłowości, w analizie tej należało pominąć dane odnoszące się do tytułów, które wpłynęły do urzędów w I połowie 2012 r. W konsekwencji skuteczność egzekucji tytułów z 2011 r. do dnia 30 czerwca 2012 r. wyniosła 47,8%.

Rozbieżności pomiędzy obciążeniem pracą w zakresie obsługi tytułów wykonawczych w poszczególnych badanych urzędach wskazują, że istnieją możliwości dokonania zmian organizacyjnych, które pozytywnie wpływałyby na rzetelność i terminowość podejmowanych działań. Ograniczone są natomiast możliwości poprawy skuteczności egzekucji. Jak wynika z ustaleń tej kontroli, na powyższe, w sposób zasadniczy wpływa fakt, że **nieskuteczna egzekucja dotyczy grupy ukaranych, którzy nie wykazują dochodów, bądź też uzyskują dochody ze źródeł**

⁹⁰ Rozumiana jako stosunek kwot zaległości objętych tytułami, które wpłynęły do urzędu w danym okresie, do kwot objętych tymi tytułami, które zostały wyegzekwowane do 30 czerwca 2012 r.

nieujawnionych, a także nie posiadają majątku, z którego można byłoby zaspokoić wierzycieli.

Dotyczy to w szczególności osób bezrobotnych, pracujących za granicą, czy też młodzieży będącej na utrzymaniu rodziców. Ograniczeniem skutecznej egzekucji ww. należności są też zobowiązania podatkowe ciążyące na osobach ukaranych, co powoduje, że wyegzekwowane od tych osób środki, przeznaczone są przez organ egzekucyjny na zaspokojenie innych zaległości (w szczególności podatkowych).

Naczelnicy urzędów skarbowych, jak również komornicy skarbowi, po powyższych okolicznościach wskazywali też na dodatkowe przyczyny ograniczonej egzekucji takich należności, w tym: *na częstą migrację ludności połączoną z niewypełnieniem obowiązku poinformowania organu podatkowego i egzekucyjnego o zmianie adresu zamieszkania, brak negatywnych konsekwencji zalegania z zapłatą mandatu (niskie koszty egzekucyjne, brak odsetek od nieterminowych wpłat, brak wpisu zobowiązanego do rejestru dłużników), brak możliwości przerwania biegu przedawnienia (wiele osób nie płaci zobowiązań, licząc na to, że kara nie będzie podlegała wykonaniu, z uwagi na upływ czasu), wysoką kwotę środków zgromadzonych na rachunkach bankowych wyłączoną spod egzekucji administracyjnej (zgodnie z zapisem art. 54 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe⁹¹ środki pieniężne na rachunkach bankowych są wolne od zajęcia do wysokości trzykrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłaszanego przez Prezesa GUS).*

Sformułowana powyżej zadowalająca ocena skuteczności egzekucji ww. należności odnosi się jedynie do działań podejmowanych w stosunku do tytułów bieżących (tj. tych, które wpłynęły do urzędów w badanym okresie). Ustalenia kontroli wskazują, że na skuteczność egzekucji istotny wpływ miało podejmowanie działań przez uprawnione organy bez zbędnej zwłoki. Świadczy o tym zarówno znacząca liczba tytułów, które wpłynęły do skontrolowanych urzędów przed 1 stycznia 2011 r., a które do dnia 30 czerwca 2012 r. nie zostały załatwione (tytułów tych było łącznie 51,3 tys., a w badanym okresie wpłynęło 188,8 tys. tytułów), jak i analiza danych dotyczących skuteczności egzekucji obejmujących należności objęte tytułami zarówno wystawionymi w badanym okresie, jak i tytułami z lat poprzednich. Wskaźnik skuteczności egzekucji tytułów W2⁹² w badanym okresie w 8 skontrolowanych dużych urzędach skarbowych kształtował się na poziomie 18,8%, a w 8 małych urzędach – 26,1%, i nawet uwzględniając to, że tytuły W2 oprócz tytułów wystawionych przez wojewodów obejmują wystawione przez inne organy w związku z niezapłaconymi należnościami alimentacyjnymi, jest on znacząco niższy od wskaźnika odnoszącego się do obszaru objętego tą kontrolą.

Niezależnie od sformułowanej w niniejszej informacji oceny działalności organów egzekucyjnych, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na liczną grupę ukaranych osób, które w rzeczywistości nie ponoszą skutków swoich zachowań stanowiących podstawę nałożenia kar, o czym świadczy odsetek

⁹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1376 ze zm.

⁹² Wyliczony jako relacja kwoty wyegzekwowanych należności do wszystkich należności objętych tytułami W2 do załatwienia, bez względu na termin wpływu tytułu do urzędu.

spraw, w których nie wyegzekwowano należności. Stan ten należy uznać za społecznie niepożądany, a więc wymagający zmiany.

3.3.6. Nadzór nad egzekucją administracyjną, w tym stosowane narzędzia zarządcze

Zadania z zakresu nadzoru nad egzekucją administracyjną, w imieniu Ministra Finansów wykonywane były przez Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów. Nadzór ten sprawowany był rzetelnie i obejmował kontrolę wykonywania przez naczelników urzędów skarbowych zadań dotyczących egzekucji administracyjnej (prowadzoną przez pracowników ministerstwa, a także izb skarbowych) oraz zwierzchni nadzór nad przestrzeganiem przepisów obowiązujących w tym zakresie.

W ramach realizowania obowiązku sprawowania kontroli prawidłowości wykonywania zadań przez naczelników urzędów skarbowych, pracownicy Departamentu Administracji Podatkowej oraz pracownicy izb skarbowych, w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., przeprowadzili w urzędach skarbowych 344 kontrole dotyczące egzekucji administracyjnej, w tym w dwóch przypadkach kontrolę prawidłowości postępowania egzekucyjnego prowadzonego na podstawie tytułów wykonawczych W2 dotyczących mandatów karnych⁹³. W toku ww. kontroli ustalono m.in., że *w stosunku do znacznej liczby skontrolowanych tytułów wykonawczych wystawionych na mandaty karne (...) stwierdzono bezskuteczność postępowań egzekucyjnych z powodu braku majątku zobowiązanych lub przebywania poza miejscem zamieszkania, umarzano postępowania egzekucyjne po jednorazowym przydziale tytułów do służby bez podjęcia próby ustalenia wiarygodności i praw majątkowych i zalecono m.in.: dokonywać umorzenia postępowania egzekucyjnego jedynie w sytuacjach stwierdzenia całkowitego braku majątku, nie dopuszczać do sytuacji niepodjęcia żadnych czynności egzekucyjnych w sprawach dotyczących mandatów, wszczynać postępowania bez zbędnej zwłoki.*

Ponadto 3 izby skarbowe⁹⁴ przeprowadziły kontrole doraźne z zakresu realizacji tytułów wykonawczych, którymi objęto należności z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego na pracowników ww. izb i podległych urzędów skarbowych. Kontrole te wykazały m.in. przewlekłe prowadzenie postępowań, zaniechanie stosowania środków egzekucyjnych prowadzących do wykonania obowiązku (np. poprzez zajęcie rachunku bankowego), niesprawdzenie w dostępnych systemach informacji o majątku zobowiązanych, przydzielanie do służby poborcy skarbowemu tytułu wystawionego na tego poborcę. Kontrola Izby Skarbowej w Gdańsku ujawniła ponadto *świadome i celowe doprowadzenie do przedawnienia egzekwowanych należności. W wyniku tych ustaleń zalecono prowadzenie postępowania bez zbędnej zwłoki z zastosowaniem środków, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, wyłączenie z postępowania pracowników, których postępowanie dotyczy, wszczynanie postępowań wyjaśniających w przypadku ujawnienia niedopełnienia obowiązków przez*

⁹³ Kontrola przeprowadzona przez Izbę Skarbową we Wrocławiu i Izbę Skarbową w Olsztynie.

⁹⁴ Izby skarbowe w: Kielcach, Szczecinie, Gdańsku.

pracownika. Świadczy to, że w ramach kontroli prawidłowości wykonywania zadań przez urzędy skarbowe, weryfikowana była też możliwość występowania mechanizmów korupcyjnych lub zjawisk budzących podejrzenie korupcji.

W ramach sprawowania nadzoru nad egzekucją administracyjną Departament Administracji Podatkowej opracowywał i przekazywał do stosowania dyrektorom izb skarbowych i naczelnikom urzędów skarbowych zadania, których realizacja miała na celu m.in. poprawę i zwiększenie skuteczności egzekucji należności pieniężnych⁹⁵. Załącznikami do ww. zadań były *Podstawowe mierniki oceny wykonania zadań (...)*, które przewidywały dokonywanie kwartalnych ocen również w obszarze egzekucji administracyjnej. Przyjęte w tym zakresie mierniki były wyliczane w oparciu o dane zawarte w rejestrach informatycznych urzędów skarbowych, a także udostępniane w formie raportów w hurtowni danych WHTAX. Dane te stanowiły także podstawę do sporządzenia w kontrolowanym okresie przez ww. departament *Oceny działalności organów egzekucyjnych (naczelników urzędów skarbowych)* za rok 2010 i 2011.

Jednym z ww. mierników był wskaźnik EG. SWE⁹⁶, gdzie dla oceny sprawności wszczynania egzekucji tytułu wykonawczego zalecono termin 60 dni od daty jego wpływu do urzędu skarbowego. Pomimo tego, że terminowość podejmowania powyższych działań stanowiła element oceny urzędów, kontrola NIK stwierdziła liczne przypadki wszczynania postępowań po upływie zalecanego terminu (str. 28 Informacji). W jednym przypadku, jako przyczynę takiego stanu komornik skarbowy⁹⁷ wskazał zalecenia pokontrolne sformułowane przez Izbę Skarbową w Opolu, aby doręczać odpisy tytułów wykonawczych tylko zobowiązanemu przy pierwszej czynności egzekucyjnej dokonywanej przez poborcę skarbowego z udziałem zobowiązanego, pomimo tego, że istniała możliwość doręczenia tytułu egzekucyjnego w sposób przewidziany w art. 44 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁹⁸. Powyższe stanowisko Izby Skarbowej nie wynikało z zaleceń wydanych przez Ministerstwo Finansów. W Ministerstwie tym opracowuje się natomiast jednolity zbiór *zasad dotyczących procesów poboru i egzekucji*.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że narzędzia informatyczne stosowane do monitorowania przebiegu egzekucji administracyjnej, a w szczególności podsystem EGAPOLTAX, pomimo opisanych powyżej nieprawidłowości dotyczących rzetelnego wprowadzania wymaganych danych⁹⁹, umożliwiały ocenę skuteczności i efektywności podejmowanych działań egzekucyjnych.

⁹⁵ Dokumenty pn.: *Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2011 r. oraz wytyczne do ich realizacji, Zadania dla dyrektorów izb skarbowych i naczelników urzędów skarbowych w zakresie realizacji polityki finansowej państwa w 2012 r. oraz wytyczne do ich realizacji.*

⁹⁶ Wskaźnik sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem czynnych.

⁹⁷ Ustalenie np. w US w Oleśnie

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

⁹⁹ Nieprawidłowości te wystąpiły w połowie skontrolowanych urzędach skarbowych, jednakże skala ich występowania, nie daje podstaw do kwestionowania prawidłowości analiz i ocen, dokonywanych przez Ministerstwo Finansów na podstawie zagregowanych danych.

Stwierdzono jednak, że pomimo zalecanego naczelnikom urzędów skarbowych¹⁰⁰ analizowania tytułów wykonawczych obejmujących zaległości z lat ubiegłych w celu niedopuszczenia do ich przedawnienia, podsystem EGAPOLTAX nie przewidywał wprowadzenia daty nałożenia kary¹⁰¹, co ograniczało funkcjonalność tego narzędzia do przeciwdziałania powstawania zaległości zagrożonych przedawnieniem. Powyższe zagraża w szczególności brakiem intensyfikacji podejmowanych przed upływem okresu przedawnienia czynności egzekucyjnych, umarzaniem postępowań ze zbędną zwłoką w stosunku do terminu, w którym orzeczona kara nie podlegała już wykonaniu, lub podejmowaniem zbędnych czynności egzekucyjnych. Skutkuje więc angażowaniem ograniczonych zasobów ludzkich i finansowych, które mogłyby być wykorzystane efektywnie w innych postępowaniach.

Przyczyną takiego stanu jest brak przeprowadzenia analiz i ocen przydatności narzędzi informatycznych w zakresie egzekucji administracyjnej, których dokonanie – zdaniem Z-cy Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów - *w świetle realizacji programu e-Podatki*¹⁰² *mijałoby się z celem i powodowało nieefektywne wydatkowanie środków publicznych.*

W dniu 1 lutego 2013 r., tj. po zakończeniu kontroli, została zawarta umowa na *Budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu e-Podatki wraz z usługami dodatkowymi.* Umowa ta będzie realizowana w latach 2013- 2021¹⁰³.

Ministerstwo Finansów w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą, przy okazji opiniowania aktów prawnych postulowało zmiany przepisów polegające na wprowadzeniu rozwiązań systemowych uzależniających usunięcie z centralnej ewidencji kierowców punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego od uregulowania należności pieniężnej dotyczącej wykroczenia oraz w 2012 r. zmiany przepisów polegające na zmianie niekorzystnego dla wierzycieli publicznoprawnych zbiegu egzekucji administracyjnej z sądową.

Problem z dochodzeniem należności z tytułu mandatów karnych w drodze egzekucji sądowej został zgłoszony w piśmie Wojewody Opolskiego do Ministra Finansów z dnia 11 marca 2011 r., w którym wskazano sytuację, w której komornicy sądowi po przejęciu całej egzekucji żądali od wierzyciela publicznoprawnego zaliczek na poczet wydatków prowadzonego postępowania egzekucyjnego, niejednokrotnie przewyższających wysokość egzekwowanego mandatu. Skutkiem działań podjętych przez Ministerstwo Finansów z dniem 3 maja 2012 r. weszła w życie zmiana art. 773 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego*¹⁰⁴, dotycząca prowadzenia łącznej egzekucji jedynie z rzeczy lub prawa majątkowego, w stosunku do których nastąpił zbieg egzekucji

¹⁰⁰Ocena działalności organów egzekucyjnych (naczelników urzędów skarbowych) za rok 2011 str. 58/59.

¹⁰¹Tablice EGA-SPRAW dla tytułów wykonawczych nie przewidują pola dla wpisania daty orzeczenia stanowiącego podstawę prawną dochodzenia należności, w tym przypadku daty wystawienia mandatu.

¹⁰² W Opisie przedmiotu zamówienia na budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu- e-Podatki (...) wskazano, że jeden z planowanych podsystemów ma m.in. realizować większość funkcji związanych z egzekucją administracyjną.

¹⁰³ http://www.mf.gov.pl/en/ministerstwo-finansow/wiadomosci/komunikaty/-/asset_publisher/2UWl/content/id/2621607;jsessionid=33B35E988416F7D7CC6C4529EB7C7846

¹⁰⁴ Dz. U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 ze zm.

administracyjnej i sądowej (czynności w zakresie egzekucji z rzeczy lub praw majątkowych nieobjętych zbiegiem, dokonywane są odrębnie, w ramach prowadzonych równolegle postępowań egzekucyjnych).

Postulowane natomiast zmiany przepisów w zakresie **usunięcia punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego**, dopiero po dokonaniu zapłaty mandatu, nie zostały wprowadzone pomimo wskazania przez Ministerstwo Finansów następujących korzyści, które mogłyby przynieść takie zmiany:

1/ dobrowolne regulowanie należności pieniężnych z tytułu grzywien z uwagi na zagrożenie kumulowania się punktów karnych, a co się z tym wiąże większe zagrożenie utraty uprawnienia do kierowania pojazdami, 2/ regulowanie należności pieniężnych z tytułu grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego przez osoby, co do których egzekucja jest nieskuteczna, z uwagi na brak majątku u takich zobowiązanych, np. osoby na utrzymaniu rodziców oraz niewykazujące dochodów (...), a także osoby wyjeżdżające do pracy poza granice kraju – koszty nieskutecznej egzekucji w tym przypadku ponoszą wszyscy podatnicy, 3/ odciążenie w ww. sprawach organów administracji publicznej – wierzycieli i organów egzekucyjnych – co nie pozostanie bez wpływu na zmniejszenie wydatków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 4/ zwiększenie autorytetu organów administracji publicznej i funkcja wychowawcza w zakresie kształtowania właściwych postaw podmiotów zobowiązanych do wykonania obowiązków. Zdaniem Ministerstwa Finansów, dla obsługi ww. rozwiązania nie jest konieczne tworzenie nowego systemu informatycznego, a jedynie rozbudowa bądź dostosowanie istniejącego systemu ewidencjonującego punkty karne.

W kontekście ustaleń niniejszej kontroli, której wyniki wskazują, że ponad 30% należności z tytułu mandatów karnych nie zostaje wyegzekwowane od zobowiązanych, pomimo zaangażowania organów państwowych, wniosek o uzależnienie usunięcia z centralnej ewidencji kierowców punktów za naruszenie przepisów ruchu drogowego, m.in. od uregulowania należności pieniężnej z tytułu nałożonej grzywny, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, jest uzasadniony. Powyższe wymaga jednak stworzenia sprawnego systemu przepływu informacji pomiędzy urzędami, na rachunek których wpłacane są grzywny, a administratorem centralnej ewidencji kierowców.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Organizacja i metodyka kontroli

Kontrolę zaplanowano i przeprowadzono w 33 jednostkach, jako kontrolę zgodności. Czynności kontrolne wykonywano w Ministerstwie Finansów, 8 urzędach wojewódzkich (usytuowane na terenie województw objętych właściwością miejscową delegatur NIK: w Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Olsztynie, Opolu, Poznaniu i Warszawie.), 8 komendach powiatowych Policji, 16 urzędach skarbowych.

Przy wyborze jednostek kierowano się, w przypadku jednostek Policji (podmiotu, którego udział w łącznej liczbie mandatów nałożonych w okresie poprzedzającym i objętym kontrolą był największy¹⁰⁵) liczbą mieszkańców danego powiatu (ok. 25 tys. osób), przebiegiem dróg krajowych i liczbą mandatów wystawionych w 2010 r., natomiast w przypadku urzędów skarbowych - ich wielkością. Ministerstwo Finansów poddane było kontroli, z uwagi na sprawowany przez Ministra Finansów nadzór nad egzekucją administracyjną.

Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska stanowią załączniki nr 5.1. i 5.2. do Informacji.

W kontroli wykorzystano narzędzie informatyczne w postaci oprogramowania ACL, które umożliwiło dokonanie analiz obejmujących dane zawarte m.in. w systemie TBD-Mandaty oraz podsystemie EGAPOLTAX. Pozwoliło to na uzyskanie obiektywnych informacji o kształtowaniu się zdarzeń mających istotne znaczenie dla dokonania ocen kontrolowanych obszarów. W związku z tym, oceny te mogły być formułowane w odniesieniu do występowania ww. zdarzeń w całych badanych populacjach (mandatów i tytułów wykonawczych). Oprogramowanie ACL wykorzystano także przy dokonywaniu doboru prób dokumentacji, których szczegółowa analiza stanowiła podstawę do ustalenia przyczyn stwierdzonych stanów nieprawidłowych, ich skutków, a także osób odpowiedzialnych.

W poniższym zestawieniu przedstawiono sposób doboru prób objętych szczegółowym badaniem:

Jednostka	Obszar objęty kontroli	Sposób doboru próby	Liczność
Komenda powiatowa Policji	Wykorzystanie bloczków mandatowych	Dobór losowy z grupy bloczków przygotowanych do rozliczenia z urzędem wojewódzkim.	5 bloczków (100 mandatów)
	Terminowość przekazywania odcinków D mandatów	Dobór losowy z grup objętych ostatnim rozliczeniem mandatów dokonany w czerwcu 2011 r., grudniu 2011 r. i czerwcu 2012 r.	3 x 5 mandatów (150 mandatów)
Urząd wojewódzki	Rzetelność ewidencjonowania daty wpływu odcinka D mandatu do urzędu	Dobór dowolny – po 5 odcinków, które ujęto w ewidencji 2011 r. i 2012 r.	10 odcinków
	Terminowość odpisywania z ewidencji księgowej zaległości z tytułu mandatów	Dobór dowolny – po 10 odpisów dokonanych w styczniu 2011 r. i styczniu 2012 r.	20 zaległości
	Terminowość wprowadzania mandatów do ewidencji	Dobór losowy z wykorzystaniem ACL z grupy mandatów, które nie zostały zaewidencjonowane przed upływem 60 dni od dnia nałożenia mandatu	20 mandatów
	Terminowość wystawiania tytułów wykonawczych	Dobór losowy z wykorzystaniem ACL:	do 40 tytułów

¹⁰⁵ Ok. 90%

		- 10 przypadków gdzie nie wystawiono tytułu pomimo upływu 75 dni od dnia nałożenia mandatu ¹⁰⁶ - 5 przypadków, w których tytuły wystawiono w terminie 75-90, 91-120, 121-180, 181-365 i powyżej 355 dni od dnia nałożenia mandatu ¹⁰⁷	
		Dobór celowy – po 15 pierwszych tytułów dotyczących należności z tytułu kar administracyjnych wystawionych w każdym półroczu objętym kontrolą	do 45 kar administracyjnych)
	Terminowość przekazywania tytułów do organów egzekucyjnych	Dobór losowy z wykorzystaniem ACL z grupy tytułów, które wypłynęły do urzędu skarbowego po upływie 21 dni od daty wystawienia tytułu	do 10 tytułów
	Przyczyny wycofywania przez wojewodę tytułów wykonawczych	Dobór celowy – po 10 pierwszych tytułów wycofanych w 2011 r. i 2012 r.	20 wycofanych tytułów
Urząd skarbowy	Terminowość wszczęcia postępowania egzekucyjnego oraz rzetelność podejmowanych czynności (tytuły wykonawcze, które wpłynęły do urzędu po 1 stycznia 2011 r.)	Dobór losowy z wykorzystaniem ACL: - 10 z grupy tytułów, w której pomimo upływu 60 dni od dnia wpływu do urzędu nie wszczęto postępowania, - po 5 przypadków, w których postępowania wszczęto w terminie 61-90, 91-120, 121-180, 181-365, 366-910 i ponad 910 dni od dnia wpływu tytułu do urzędu	do 40
	Terminowość wszczęcia postępowania egzekucyjnego oraz rzetelność podejmowanych czynności (tytuły wykonawcze, które wpłynęły do urzędu przed 1 stycznia 2011 r.)	Dobór losowy z wykorzystaniem ACL: 5 z grupy tytułów, w której do 30 czerwca 2012 r. nie wszczęto postępowania, 10 z grupy tytułów, które wystawione zostały ponad 3 lata do dnia 30 czerwca 2012 r. i wykazywane były w ewidencji EGAPOLTAX jako tytuły czynne.	Do 15 tytułów
	Zasadność i terminowość umarzania postępowań egzekucyjnych	Dobór losowy z wykorzystaniem ACL: 20 z grupy postępowań	Do 20 tytułów

¹⁰⁶ W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim – 45 dni od dnia wpływu mandatu do urzędu

¹⁰⁷ W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim – przedziały te wynosiły 45-60, 61-90, 91-120, 121-180, 181-365 i powyżej 355 dni od dnia wpływu mandatu do urzędu.

		umorzonych, w tym 15 z powodu przedawnienia.	
--	--	--	--

Z uwagi na ograniczony czas, w którym organy państwowe mogą przymusowo dochodzić należności z tytułu nałożonych kar, istotnym jest, aby podejmowały one bez zbędnej zwłoki czynności umożliwiające wszczęcie postępowania i podjęcie czynności egzekucyjnych (tj. przed upływem terminu przedawnienia karalności). Terminowość podejmowanych przez kontrolowane jednostki działań, z uwagi na brak obowiązujących w tym zakresie przepisów, oceniana była z uwzględnieniem kryterium rzetelności. Jedynie w przypadku wszczynania postępowań egzekucyjnych terminowość ta mogła być odniesiona do zaleceń Ministra Finansów¹⁰⁸, zgodnie z którymi, wszczęcie egzekucji powinno nastąpić przed upływem 60 dni, od dnia wpływu tytułu do organu egzekucyjnego. Termin ten, wykorzystano do dokonywania ocen w ramach tej kontroli. W pozostałych przypadkach również istniała konieczność ujednolicenia dokonywanych ocen terminowości podejmowanych działań. Dlatego też, w kontroli przyjęto następujące zasady definiowania stanów nieprawidłowych uznawanych za nieprawidłowość o zasadniczym znaczeniu:

Typ jednostki	Nieprawidłowość o zasadniczym znaczeniu
komendy powiatowe Policji	<ul style="list-style-type: none"> - przekazywanie do urzędów wojewódzkich odcinków D formularza mandatów w terminie ponad 30 dni od dnia wystawienia mandatu, - rozliczanie z urzędem wojewódzkim środków pieniężnych z tytułu mandatów gotówkowych po upływie ponad 30 dni od daty nałożenia mandatu;
urzędy wojewódzkie	<ul style="list-style-type: none"> - wystawianie tytułów wykonawczych po upływie ponad 45 dni od wpływu mandatu do urzędu/niewystawienie tytułów wykonawczych, pomimo upływu tego terminu/wystawienie tytułów wykonawczych po upływie ponad 75 dni od daty wystawienia mandatu, - wysyłanie tytułów egzekucyjnych po upływie ponad 15 dni od daty wystawienia tytułu;
urzędy skarbowe	<ul style="list-style-type: none"> - wszczynanie postępowań egzekucyjnych po upływie ponad 60 dni od daty wpływu tytułu wykonawczego do urzędu, a w przypadku braku wszczęcia postępowań, podjęcie pierwszej czynności egzekucyjnej. <p>Ponadto za nieprawidłowości o zasadniczym znaczeniu uznano:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nieuzasadnione zaniechanie podejmowania działań zmierzających do przeciwdziałania powstawaniu zaległości zagrożonych przedawnieniem, - brak podejmowania czynności egzekucyjnych lub ich niska częstotliwość skutkująca niewyegzekwowaniem należności objętych tytułami W2.

¹⁰⁸ Do oceny sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych Minister Finansów zalecił termin 60 dni, co znalazło wyraz w konstrukcji wskaźnika EG.SWE - braku sprawności wszczynania egzekucji tytułów wykonawczych ogółem (czynnych).

4.2. Przebieg kontroli

Każda z ośmiu delegatur NIK biorących udział w kontroli przeprowadziła ją w jednostce organizacyjnej Policji, urzędzie wojewódzkim oraz w 2 urzędach skarbowych, ponadto Delegatura w Opolu przeprowadziła kontrolę w Ministerstwie Finansów. Czynności kontrolne rozpoczęły się 3 lipca 2012 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane 6 listopada 2012 r.

W wystąpieniach pokontrolnych przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek zawarto łącznie 74 wnioski pokontrolne, które dotyczyły w szczególności:

- podjęcia działań w celu zapewnienia dokonywania w jednostkach Policji rozliczeń pobranych i wykorzystanych blozków mandatowych, odcinków D formularzy mandatów oraz środków pieniężnych z tytułu nałożonych mandatów gotówkowych bez zbędnej zwłoki,
- wprowadzenia w jednostkach Policji mechanizmów monitorujących realizację zadań w zakresie gospodarki mandatowej,
- wyeliminowania w urzędach wojewódzkich opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu mandatów i kar administracyjnych,
- wyegzekwowania odsetek z tytułu nieterminowych wpłat uiszczonych kar administracyjnych,
- przekazywania bez zbędnej zwłoki do urzędów skarbowych wystawionych przez urzędy wojewódzkie tytułów egzekucyjnych,
- bieżącego urealniania stanu należności z tytułu mandatów i kar administracyjnych poprzez systematyczne odpisywanie z ewidencji kwot przedawnionych,
- wszczynania w urzędach skarbowych postępowań egzekucyjnych oraz podejmowania pierwszych czynności egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki,
- wyeliminowania przypadków nieuzasadnionych przerw w podejmowaniu czynności egzekucyjnych,
- wyeliminowania przypadków podejmowania czynności egzekucyjnych i przydzielania do służby poborcom skarbowym spraw dłużników, których zobowiązania uległy przedawnieniu lub wygasły,
- zapewnienia zgodności danych wprowadzanych do podsystemu EGAPOLTAX z dokumentacją źródłową i stanem faktycznym oraz zamykania w ww. podsystemie spraw przedawnionych bez zbędnej zwłoki.

Do dnia sporządzenia niniejszej informacji 71 wniosków (96%) zostało przyjętych do realizacji lub już zrealizowano.

Kierownicy 3 jednostek kontrolowanych¹⁰⁹ zgłosili zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. W jednym przypadku Komisja Rozstrzygająca uwzględniła w całości zgłoszone zastrzeżenia¹¹⁰,

¹⁰⁹ Komendant Powiatowy Policji w Kluczborku, Wojewoda Śląski, Naczelnik Urzędu Skarbowego Poznań-Jeżyce

w drugim przypadku oddaliła zastrzeżenia w całości¹¹¹, a w trzecim - uwzględniła w części jedno z zastrzeżeń¹¹². W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych.

Do dnia sporządzenia niniejszej kontroli zostały skierowane dwa zawiadomienia o ujawnieniu faktów wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, polegających na:

- niedochodzeniu należności z tytułu trzech kar administracyjnych na łączną kwotę **160 tys. zł** (str. 23 Informacji),

- niedochodzeniu należności w łącznej kwocie **53,9 tys. zł** z tytułu odsetek od nieterminowych wpłat kar administracyjnych (str. 24 Informacji).

4.3. Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku kontroli ujawniono finansowe skutki nieprawidłowości łącznie na kwotę **266,2 tys. zł**, z tego:

- **161,4 tys. zł** - stanowiły kwoty uszczuplenia aktywów odpowiadające niepobrany należnościom i wielkościami bezpowrotnie utraconych dochodów budżetu państwa w wyniku postępowania kontrolowanych jednostek uznanego za nierzetelne - w wyniku zaniechania podjęcia jakichkolwiek działań windykacyjnych dopuszczono do przedawnienia się należności z tytułu mandatów i kar administracyjnych (str. 23, 31, 32 Informacji),
- **59,9 tys. zł** - stanowiły wyegzekwowane, w wyniku realizacji wniosku pokontrolnego, odsetki z tytułu nieterminowych wpłat kar administracyjnych, nałożonych przez Wojewodę Wielkopolskiego na przewoźników lotniczych i uiszczonych w latach 2011 – 2012. (str. 24 Informacji),
- **44,2 tys. zł** - stanowiły kwoty nienależnie pobrane lub pobrane w kwocie wyższej niż wynika z prawidłowego wyliczenia (str. 26 Informacji),
- **0,7 tys. zł** - stanowiły kwoty wydatkowane niecelowo z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami (str. 26 Informacji).

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek

Delegatura	Jednostka	Ocena
Gdańsk	Komenda Powiatowa Policji w Pruszczu	Pozytywna mimo stwierdzonych

¹¹⁰ Zmieniono ocenę w Komendzie Powiatowej Policji w Kluczborku z negatywnej na pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

¹¹¹ US Poznań-Jeżyce.

¹¹² W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim uwzględniono w części zastrzeżenie dotyczące opisu jednej z nieprawidłowości dotyczącej kar administracyjnych, lecz zmiana ta nie przełożyła się na zmianę ocen cząstkowej i ogólnej.

	Gdańskim	nieprawidłowości
	Pomorski Urząd Wojewódzki	Pozytywna
	Drugi Urząd Skarbowy w Gdańsku	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Urząd Skarbowy w Kościerzynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Katowice	Komenda Powiatowa Policji w Pszczynie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Śląski Urząd Wojewódzki	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Drugi Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Urząd Skarbowy w Piekarach Śląskich	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Kielce	Komenda Powiatowa Policji w Sandomierzu	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Urząd Skarbowy w Pińczowie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Kraków	Komenda Powiatowa Policji w Zakopanem	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Małopolski Urząd Wojewódzki	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Urząd Skarbowy Kraków-Stare Miasto	Pozytywna
	Urząd Skarbowy w Miechowie	Pozytywna
Olsztyn	Komenda Powiatowa Policji w Szczytnie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Pozytywna
	Urząd Skarbowy w Olsztynie	Pozytywna
	Urząd Skarbowy w Olecku	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Opole	Komenda Powiatowa Policji w Kluczborku	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Opolski Urząd Wojewódzki	Pozytywna
	Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu	Pozytywna
	Urząd Skarbowy w Oleśnie	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Ministerstwo Finansów	Pozytywna
Poznań	Komenda Powiatowa Policji w Jarocinie	Pozytywna mimo stwierdzonych

		nieprawidłowości
	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Urząd Skarbowy Poznań-Jeżyce	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
	Urząd Skarbowy w Środzie Wielkopolskiej	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Warszawa	Komenda Powiatowa Policji w Wyszakowie	Pozytywna
	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Pozytywna - mandaty Negatywna - kary administracyjne
	Urząd Skarbowy w Piasecznie	Negatywna
	Urząd Skarbowy w Kozienicach	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

5.2. Lista osób będących kierownikami jednostek kontrolowanych

Jednostka	Kierownik
Komenda Powiatowa Policji w Pruszczu Gdańskim	Radosław Pietrzak
Pomorski Urząd Wojewódzki	Ryszard Stachurski
Drugi Urząd Skarbowy w Gdańsku	Marcin Matyjasik
Urząd Skarbowy w Kościerzynie	Leszek Synak
Komenda Powiatowa Policji w Pszczynie	Dariusz Polis
Śląski Urząd Wojewódzki	Zygmunt Łukaszczyk
Drugi Urząd Skarbowy w Bielsku-Białej	Janusz Dębowski
Urząd Skarbowy w Piekarach Śląskich	Marek Michałowski
Komenda Powiatowa Policji w Sandomierzu	Zbigniew Kotarski
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Bożentyna Pałka-Koruba
Drugi Urząd Skarbowy w Kielcach	Jolanta Piwowarczyk-Cedro
Urząd Skarbowy w Pińczowie	Maria Zyguła-Koziara
Komenda Powiatowa Policji w Zakopanem	Józef Łukasik
Małopolski Urząd Wojewódzki	Jerzy Miller
Urząd Skarbowy Kraków-Stare Miasto	Aneta Czerwińska
Urząd Skarbowy w Miechowie	Mariola Farmas
Komenda Powiatowa Policji w Szczytnie	Robert Kwiatkowski
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Marian Podziewski
Urząd Skarbowy w Olsztynie	Elżbieta Fąk
Urząd Skarbowy w Olecku	Janusz Żukowski
Komenda Powiatowa Policji w Kluczborku	Wojciech Augustynek

Opolski Urząd Wojewódzki	Ryszard Wilczyński
Pierwszy Urząd Skarbowy w Opolu	Halina Hoszowska
Urząd Skarbowy w Oleśnie	Krzysztof Krasoń
Ministerstwo Finansów	Jan Vincent-Rostowski
Komenda Powiatowa Policji w Jarocinie	Krzysztof Rzepczyk
Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Piotr Florek
Urząd Skarbowy Poznań-Jeżyce	Małgorzata Talkowska
Urząd Skarbowy w Środzie Wielkopolskiej	Joanna Nowicka
Komenda Powiatowa Policji w Wyszowie	Adam Krzemiński
Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Jacek Kozłowski
Urząd Skarbowy w Piasecznie	Radosław Pers
Urząd Skarbowy w Kozienicach	Roman Frąckiewicz

5.3. Analiza stanu prawnego

Postępowanie mandatowe

Mandat karny, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*¹¹³ jest szczególną formą rozstrzygnięcia odpowiedzialności za popełnienie czynu zabronionego. Wprowadzenie tego rodzaju rozstrzygnięcia wynika z potrzeby zapewnienia szybkiej reakcji na najbardziej pospolite i najczęściej popełniane wykroczenia. Jego istotą jest fakultatywność, przejawiająca się prawem odmowy przyjęcia mandatu, a wówczas sprawa zostaje rozpoznana na zasadach ogólnych. Jeżeli jednak sprawca mandat przyjmie (mandat kredytowany) lub grzywnę zapłaci (mandat zaoczny i gotówkowy) postępowanie w tej sprawie kończy się.

W myśl art. 95 § 1 ww. ustawy **postępowanie mandatowe** prowadzi Policja i inspektor pracy (§ 3), a także inne organy, gdy przepis szczególny tak stanowi. Przepisami takimi są rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wydane na podstawie art. 95 § 5¹¹⁴ lub ustawy szczególne¹¹⁵.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*, w postępowaniu mandatowym funkcjonariusz uprawniony do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego może ją nałożyć jedynie, gdy:

- 1) schwytano sprawcę wykroczenia na gorącym uczynku lub bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia,
- 2) stwierdzi popełnienie wykroczenia naocznie pod nieobecność sprawcy, a nie zachodzi wątpliwość, co do sprawcy czynu,
- 3) stwierdzi popełnienie wykroczenia za pomocą przyrządu kontrolno-pomiarowego lub urządzenia rejestrującego, a sprawca nie został schwytany na gorącym uczynku lub bezpośrednio potem, i nie zachodzi wątpliwość, co do sprawcy czynu
- w tym także, w razie potrzeby, po przeprowadzeniu w niezbędnym zakresie czynności wyjaśniających, podjętych niezwłocznie po ujawnieniu wykroczenia.

Przepis art. 98 § 1 ww. ustawy przewiduje możliwość nakładania grzywien w drodze mandatu karnego gotówkowego, kredytowanego i zaocznego.

Grzywnę w drodze **mandatu gotówkowego** można nałożyć jedynie na osobę przebywającą czasowo na terytorium kraju, która nie posiada w Polsce stałego miejsca zamieszkania lub pobytu. Mandat taki staje się prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi (art. 98 § 2).

Najczęściej wydawane są natomiast **mandaty kredytowane**. Mandat taki powinien zawierać pouczenie o obowiązku uiszczenia grzywny w terminie 7 dni od dnia jego przyjęcia oraz o skutkach nieuiszczenia grzywny, tj. o wszczęciu egzekucji w trybie przepisów postępowania egzekucyjnego w administracji. Mandat staje się prawomocny w momencie pokwitowania odbioru przez ukaranego (art. 98 § 3).

Trzecią kategorią mandatów, są **mandaty zaoczne**, które mogą zostać nałożone, gdy sprawcy wykroczenia nie zastano na miejscu jego popełnienia, ale nie ma wątpliwości, kim jest osoba, która się go dopuściła (art. 98 § 4). Mandat zaoczny staje się prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny we wskazanym miejscu i terminie (art. 98 § 5).

Zgodnie z art. 45 § 3 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. *Kodeks wykroczeń*¹¹⁶ orzeczona kara lub środek karny (w tym kara grzywny nałożona w drodze mandatu) **nie podlega wykonaniu, jeżeli od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia upłynęły trzy lata** (art. 45 § 3).

¹¹³ Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

¹¹⁴ Np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2011 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ruchu Drogowego oraz pracownikom Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 135, poz. 790 ze zm.), rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 174, poz. 1423).

¹¹⁵ Np. ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 ze zm.).

¹¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 46, poz. 275 ze zm.

Rozliczanie bloczków mandatowych

Zasady wydawania i rozliczania **bloczków mandatowych** określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściganych w postępowaniu mandatowym, oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania bloczków mandatowych¹¹⁷. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia organem właściwym w sprawach rozprawiania i rozliczania bloczków mandatowych, przydziału i rozliczania serii oraz numerów mandatów generowanych przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego jest właściwy terytorialnie wojewoda. Bloczki mandatowe wydawane są na podstawie zapotrzebowania złożonego w dwóch egzemplarzach przez organ upoważniony. Jeden egzemplarz zapotrzebowania pozostawia się w urzędzie wojewódzkim jako dowód rozchodu bloczków mandatowych, a drugi otrzymuje organ upoważniony jako dowód przychodu bloczków (§ 2 ust 2-4). Wpływy i należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego ewidencjonują - zgodnie z przepisami o zasadach prowadzenia rachunkowości - urzędy wojewódzkie i urzędy gmin¹¹⁸ oraz Główny Inspektorat Transportu Drogowego w zakresie grzywien nakładanych przez własnych pracowników (§ 3). Organ upoważniony nie rzadziej niż raz w miesiącu sporządza w trzech egzemplarzach **zbiorczą informację** dotyczącą liczby otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych i uiszczonych grzywien i przedstawia ją wraz z grzbietami wykorzystanych bloczków właściwemu terytorialnie wojewodzie w celu dokonania rozliczenia. Po dokonaniu rozliczenia i potwierdzenia zgodności przedstawionej informacji pierwszy egzemplarz informacji pozostawia się w urzędzie wojewódzkim, drugi egzemplarz przekazuje się organowi, który złożył informację, trzeci egzemplarz przekazuje się urzędowi, o których mowa w § 3. Rozliczenia z funkcjonariuszami nakładającymi grzywny w drodze mandatu karnego z wykorzystanych bloczków mandatowych i dokonanych wpłat przeprowadza organ upoważniony (§ 5).

Wzór formularza mandatu karnego i sposób nakładania grzywien w drodze mandatu karnego określony został w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 22 lutego 2002 r. w sprawie nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹¹⁹. Zgodnie z tym rozporządzeniem formularz, przy wykorzystaniu którego nakłada się grzywnę w drodze mandatu karnego, składa się z 5 odcinków: "A", "B", "C", "D" i "E", oznaczonych serią i numerem, ułożonych w książkę, umieszczoną w zespolonym pakiecie, w postaci bloczka, z zachowaniem ciągłości numeracji. Jak wynika z §4 tego rozporządzenia funkcjonariusz, nakładając na sprawcę wykroczenia mandat karny kredytowany, po oddzieleniu części A i B od części C-E:

- 1) na odcinku "A" formularza wpisuje wysokość nałożonej grzywny,
- 2) na odcinku "C" formularza:
 - a) wpisuje wysokość nałożonej grzywny,
 - b) oznacza rodzaj mandatu oraz wypełnia rubryki dotyczące ukaranego zgodnie z opisem; w razie niemożności stwierdzenia numeru PESEL wpisuje się datę urodzenia ukaranego,
 - c) wpisuje rodzaj i charakter wykroczenia oraz kwalifikację prawną,
 - d) w przypadku naruszenia przepisów o ruchu drogowym, wpisuje liczbę punktów przewidzianych za to naruszenie na podstawie odrębnych przepisów,
 - e) wpisuje swój numer służbowy, datę nałożenia mandatu oraz składa swój podpis.

Sprawca wykroczenia potwierdza przyjęcie mandatu karnego kredytowanego, składając czytelny podpis na odcinku "C" formularza, a następnie otrzymuje odcinki "A", "B" i "C" formularza.

Kary administracyjne

Obowiązujące przepisy przewidują również wiele kar administracyjnych stanowiących sankcję o charakterze pieniężnym (lub innym), stosowaną przez organ administracji publicznej w przypadku naruszenia prawa. I tak kary administracyjne (pieniężne), które nakłada wojewoda, lub do których dochodzenia jest on uprawniony, objęte niniejszą kontrolą, przewidują ustawy:

¹¹⁷ Dz. U. Nr 131, poz. 663 ze zm.

¹¹⁸ Dotyczy grzywien stanowiących dochód jednostki samorządu, tj. takich, które nałoży funkcjonariusz organu podległego władzom jednostki samorządu terytorialnego.

¹¹⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 201 ze zm.

- z dnia 12 marca 2004 r. **o pomocy społecznej**¹²⁰ (art. 130 i 131) - kara za: a/ prowadzenie placówki zapewniającej całodobową opiekę nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi lub w podeszłym wieku bez zezwolenia wojewody, b/ brak realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych przez wojewodę do ww. kontrolowanych placówek,
- z dnia 13 czerwca 2003 r. **o cudzoziemcach**¹²¹ (art. 138 i 139 ust. 3) - kara nałożona przez wojewodę na wniosek komendanta placówki Straży Granicznej na przewoźnika, który przywiózł do granicy cudzoziemca nieposiadającego ważnego dokumentu podróży uprawniającego do przekroczenia granicy, wymaganej wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego do wjazdu i pobytu na terytorium RP, zezwolenia na wjazd do innego państwa lub zezwolenia na pobyt w innym państwie, jeżeli zezwolenia takie są wymagane,
- z dnia 20 kwietnia 2004 r. **o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**¹²² (art. 115) - kara za: a/ brak realizacji zaleceń pokontrolnych wojewody w zakresie rynku pracy, a dotyczących zadań w tym zakresie wykonywanych przez marszałka województwa lub starostę, wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy oraz inne podmioty, b/ nie stosowanie do standardów usług rynku pracy,
- z dnia 15 kwietnia 2011 r. **o działalności leczniczej**¹²³ (art. 35) - kara nakładana na kierownika podmiotu leczniczego wykonującego działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne bez zachowania trybu określonego w art. 34 ww. ustawy,
- z dnia 7 lipca 1994 r. **Prawo budowlane**¹²⁴ (art. 57 ust. 7 i art. 59f i 59g) - kary za: a/ nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego (przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem art. 54 i 55 ww. ustawy), b/ nieprawidłowości stwierdzone w trakcie obowiązkowej kontroli budowy w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 ww. ustawy, przeprowadzonej w celu stwierdzenia prowadzenia budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę.

Ww. kary nakładane są w formie decyzji administracyjnej, za wyjątkiem określonych w przepisach *Prawa budowlanego* nakładanej w drodze postanowienia.

Egzekucja kar

Egzekucja ww. kar pieniężnych, jak również odsetek za zwłokę następuje w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. **o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**¹²⁵, która określa m.in. sposób postępowania wierzycieli w przypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, wyszczególnionych w art. 2 tej ustawy oraz prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia wykonania ww. obowiązków.

Na podstawie art. 6 § 1 tej ustawy, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć **czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych**. Tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu takich czynności określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹²⁶. Zgodnie z § 3 tego rozporządzenia, jeżeli wartość należności nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisów prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. W przypadku niektórych należności, w tym m.in. określonych w orzeczeniu lub z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez uprzedniego doręczenia upomnienia (§ 13 rozporządzenia). Wierzyciel¹²⁷ jest zobowiązany do

¹²⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.

¹²¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.

¹²² Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

¹²³ Dz. U. Nr 112, poz. 654 ze zm.

¹²⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

¹²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

¹²⁶ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

¹²⁷ Który nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym.

niezwłocznego skierowania tytułu wykonawczego do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego, a także przekazania organowi egzekucyjnemu posiadane informacje o majątku i źródłach dochodu zobowiązanego (§ 6 ust. 1 i 7 rozporządzenia).

W administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym jego **podmiotami** są:

- **wierzyciel** - w przypadku należności przypadających budżetowi państwa (np. z tytułu nałożonych przez Policję mandatów karnych) będzie to wojewoda (art. 5 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹²⁸);
- **organ egzekucyjny** - art. 1a pkt 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji,
- **zobowiązany** - art. 1a pkt 20 ww. ustawy.

Zasady prowadzenia egzekucji zostały określone w dziale I rozdział III ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Na podstawie art. 26 tej ustawy organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego. **Wszczęcie egzekucji administracyjnej** następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego lub doręczenia dłużnikowi zajętej wierzytelności zawiadomienia o zajęciu wierzytelności lub innego prawa majątkowego, jeżeli to doręczenie nastąpiło przed doręzeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego (art. 26 § 5).

Organ egzekucyjny zobowiązany jest do stosowania takich środków egzekucyjnych przewidzianych w ww. ustawie, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a w przypadku możliwości zastosowania kilku takich środków, organ egzekucyjny zobowiązany jest do stosowania środków najmniej uciążliwych dla zobowiązanego (art. 7 § 1-2 ustawy).

Środki egzekucyjne w postępowaniu dotyczącym należności pieniężnych określone zostały w dziale II ustawy. Przez środek egzekucyjny w postępowaniu dotyczącym należności pieniężnych, rozumie się egzekucję z: pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej, rachunków bankowych, innych wierzytelności pieniężnych, praw z instrumentów finansowych w rozumieniu przepisów o obrocie instrumentami finansowymi, zapisanych na rachunku papierów wartościowych lub innym rachunku, oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego służącego do obsługi takich rachunków, papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych, weksła, autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej, udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, pozostałych praw majątkowych, ruchomości i nieruchomości (art. 1a pkt 12 lit. a ustawy). Podstawę zastosowania ww. środków egzekucyjnych, stanowi w szczególności zawiadomienie o zajęciu prawa majątkowego zobowiązanego u dłużnika zajętej wierzytelności.

Egzekucja z pieniędzy stanowi najprostszy sposób dochodzenia należności, którego przedmiotem są pieniądze (waluta polska – co pośrednio wynika z art. 105 § 4 ustawy, zgodnie z którym zajęte waluty obce lub inne wartości dewizowe organ egzekucyjny sprzedaje bankowi prowadzącemu ich skup).

Poborca skarbowy wzywa zobowiązanego do zapłaty należności dobrowolnie (art. 68 § 1), a dopiero, gdy ten należności nie uiszczy, przystępuje do jej odebrania w drodze przeszukania pomieszczeń, schowków, odzieży, teczek, itp. przedmiotów (art. 48). Jeżeli zobowiązany na wezwanie poborca skarbowego wpłaci dochodzoną należność pieniężną lub nastąpi odebranie pieniędzy w wyniku przeszukania pomieszczeń i schowków, środków transportu oraz odzieży, teczek, waliz i podobnych przedmiotów, poborca wystawia pokwitowanie odbioru pieniędzy, które wywiera ten sam skutek prawny, co pokwitowanie wierzyciela. Za pokwitowaną należność pieniężną organ egzekucyjny ponosi odpowiedzialność wobec wierzyciela (art. 68 § 1 i 3 ustawy). Wpłata dokonana przez dłużnika zajętej wierzytelności do organu egzekucyjnego wywiera ten sam skutek, co wpłata dokonana przez zobowiązanego do rąk wierzyciela (art. 68a ustawy).

Egzekucja z rachunków bankowych i wkładów oszczędnościowych: w przypadku zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego organ egzekucyjny przesyła do dłużnika zajętej wierzytelności (banku prowadzącego rachunek zobowiązanego, a jeżeli bank posiada oddziały - do właściwego oddziału) zawiadomienie o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego. Jednocześnie organ wzywa bank, aby bez zgody organu egzekucyjnego nie dokonywał wypłat z rachunku do wysokości zajętej wierzytelności, lecz przekazał ją organowi na pokrycie dochodzonej należności. Wraz z przesłaniem

¹²⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

zawiadomienia o zajęciu do banku, organ zawiadamia zobowiązanego, doręczając mu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony, i odpis zawiadomienia skierowanego do banku o zakazie wypłaty zajętej kwoty z rachunku bankowego bez zgody organu egzekucyjnego (art. 80 ustawy). W konsekwencji bank wstrzymuje wszelkie wypłaty z zajętego rachunku i niezwłocznie zawiadamia o zajęciu wierzytelności z rachunku bankowego inne oddziały banku, inne banki, placówki pocztowe i inne podmioty uprawnione do dokonywania wypłat zobowiązanemu z zajętego rachunku. Zajęcie nie dotyczy kwot wolnych od egzekucji (art. 86a § 1).

Egzekucja z wynagrodzenia za pracę: zajęcia wynagrodzenia organ egzekucyjny dokonuje przez przesłanie do pracodawcy zobowiązanego zawiadomienia o zajęciu tej części wynagrodzenia, która nie jest zwolniona spod egzekucji. Jednocześnie organ wzywa pracodawcę do niewypłacania zobowiązanemu zajętej części wynagrodzenia, lecz przekazania jej temu organowi, aż do pełnego pokrycia egzekwowanych należności pieniężnych. Zajęcie wynagrodzenia za pracę jest dokonane z chwilą doręczenia pracodawcy zawiadomienia o zajęciu (art. 72 § 1 i 2). Jednocześnie z przesłaniem zawiadomienia, organ egzekucyjny m.in. zawiadamia zobowiązanego o zajęciu jego wynagrodzenia za pracę, doręczając mu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony (art. 72 § 4).

Koszty egzekucyjne

Zgodnie z art. 64c § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji opłaty egzekucyjne, jak też wydatki poniesione przez organ egzekucyjny stanowią koszty egzekucyjne. Koszty te, za wyjątkiem przypadków określonych wprost w ustawie, obciążają zobowiązanego.

Opłaty za czynności egzekucyjne są należnościami, które nie powodują bezpośredniego wydatkowania środków przez organ egzekucyjny za dokonywane czynności. Ich wysokość określona jest przeważnie stawką procentową w stosunku do egzekwowanych należności bądź też kwotowo (art. 64).

Wydatkami egzekucyjnymi są natomiast koszty faktycznie poniesione przez organ egzekucyjny w związku z prowadzeniem egzekucji, a w szczególności na opłacenie:

- 1) przejazdu i delegacji poborcy lub egzekutora;
- 2) przewozu, załadowania, rozładowania, przechowania, utrzymania i dozoru zwierząt oraz ruchomości odebranych albo usuniętych z opróżnionych budynków, lokali i pomieszczeń;
- 3) przymusowego otwarcia środków transportu, pomieszczeń i schowków;
- 4) należności świadków, biegłych i rzeczoznawców;
- 5) ogłoszenia w prasie;
- 6) sporządzenia dokumentów;
- 7) prowadzenia zarządu zajętej nieruchomości;
- 8) prowizji i opłat pobieranych w związku z realizacją zajęcia przez dłużnika zajętej wierzytelności lub przekazywaniem dochodzonych kwot do organu egzekucyjnego;
- 9) kosztu uzyskania informacji o majątku dłużnika;
- 10) wykonania zastępczego;
- 11) zastosowania przymusu bezpośredniego (art. 64b).

Zgodnie z art. 66. § 1. ustawy na wierzycielu cięższy obowiązek ponoszenia wydatków związanych z przekazaniem mu egzekwowanej należności (tzw. opłata komornicza).

Nadzór nad egzekucją administracyjną

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o urzędach i izbach skarbowych¹²⁹ ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych podlegają m.in. naczelnicy urzędów skarbowych, jako organy administracji rządowej niezespolonej. Minister ten sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadań należących do zakresu działania tych naczelników oraz kontrolę urzędów obsługujących ten organ, a także kontrolę przestrzegania zasad etyki zawodowej, bezstronności i obiektywizmu działania pracowników zatrudnionych w tych urzędach (art. 5 ust. 1c). Również

¹²⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1267 ze zm.

i prawidłowość postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy egzekucyjne podlega nadzorowi. Zgodnie z art. 23 § 1 ustawy o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, nadzór nad egzekucją administracyjną sprawują organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji, dlatego też nadzór nad naczelnikami urzędów skarbowych sprawuje właściwy miejscowo dyrektor izby skarbowej. Zwierzchni nadzór i kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ustawy przez wierzycieli i organy egzekucyjne w zakresie egzekucji należności pieniężnych, zgodnie z art. 25 § 1 tej ustawy sprawuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

5.4. Zestawienia dotyczące najważniejszych ustaleń kontroli w zakresie obejmowania tytułami wykonawczymi należności z tytułu mandatów karnych w urzędach wojewódzkich

5.4.1. Zestawienie kwot niezapłaconych mandatów, skala zaległości obejmowanych tytułami wykonawczymi wystawionych oraz rzetelność działań podejmowanych przez wojewodów w tym zakresie.

L.p.	Urząd wojewódzki	Kwota niezapłaconych mandatów na dzień 30 czerwca 2012 r. tys. zł		% niezapłaconych mandatów na dzień 30 czerwca 2012 r. objętych tytułami wykonawczymi		Skala tytułów wykonawczych wystawionych w okresie 2011-2012 (I półrocze) wystawionych powyżej 75 dni od daty nałożenia niezapłaconego mandatu* (%)
		Ogółem	W tym z tytułu mandatów nałożonych przed 1 stycznia 2011 r.	Dotyczący należności z mandatów ogółem (kolumna nr 3)	Dotyczący należności z tytułu mandatów nałożonych przed 1 stycznia 2011 r. (kolumna nr 4)	
1	2	3	4	5	6	7
1	Opolski	13 126,0	5 135,6	97,9%	99,99%	0,16%
2	Śląski	72 025,4	29 391,3	90,4%	99,97%	0,15%
3	Warmińsko-Mazurski	27 260,0	11 679,4	93,5%	99,99%	0,53%
4	Pomorski	36 069,8	15 162,8	95,5%	99,74%	2,45%
5	Mazowiecki	115 628,3	46 472,0	96,2%	99,99%	4,93%
6	Małopolski	30 582,5	9 490,9	86,2%	99,99%	19,23%
7	Świętokrzyski	28 593,0	10 014,6	91,7%	99,97%	29,52%
8	Wielkopolski	48 509,3	14 504,1	87,5%	100,00%	33,71%
	RAZEM	371 794,3	141 850,7	92,6%	99,96%	12,0%

*za wyjątkiem Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym z uwagi na rejestrowanie daty wpływu mandatu do urzędu, jako wyznacznik bezzwłocznego (rzetelnego) wystawiania tytułu wykonawczego, przyjęto 45 dni od daty wpływu mandatu.

5.4.2. Zestawienie terminowości wystawiania tytułów wykonawczych

Wyszczególnienie	Liczba tytułów	Skala tytułów wystawiona w poszczególnych okresach (%)	Kwota zaległości (w tys. zł)	Skala zaległości objętych tytułami wystawionymi w poszczególnych okresach (%)
Tytuły wystawione w terminie*	2 151 498,00	88,0%	346 801,2	88,5%

Tytuły wystawione z opóźnieniem do 15 dni	184 746,00	7,6%	27 789,8	7,1%
Tytuły wystawione z opóźnieniem od 16 do 45 dni	93 724,00	3,8%	14 615,0	3,7%
Tytuły wystawione z opóźnieniem powyżej 45 dni	15 025,00	0,6%	2 720,9	0,7%
RAZEM	2 444 993,00	100,0%	391 926,9	100,0%

* 75 dni od daty wystawienia mandatu, za wyjątkiem Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, w którym z uwagi na rejestrowanie daty wpływu mandatu do urzędu przyjęto 45 dni od daty wpływu mandatu.

5.5. Zestawienie najważniejszych ustaleń kontroli w zakresie wszczynania i podejmowania czynności egzekucyjnych w urzędach skarbowych

L.p.	Urząd skarbowy	Liczba tytułów wykonawczych W2* które wpłynęły w okresie od 1.01.2011-30.06.2012	Liczba tytułów, gdzie pomimo upływu 60 dni od wpływu tytułu nie wszczęto postępowań		Liczba tytułów, gdzie postępowania wszczęto i czynności podjęto po 60 dniach	Łączna liczba tytułów z kolumn 4, 5 i 6 (4+5+6)	% przypadków, w których brak było zapisów o wszczęciu postępowania a lub podjęciu czynności egzekucyjnej w terminie do 60 dni od wpływu tytułu (7:3)
			i nie podjęto żadnych czynności egzekucyjnych	a czynności egzekucyjne podjęto po 60 dniach			
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	US w Kościerzynie	5 497	0	4	0	4	0,1%
2.	US w Środzie Wlkp.	5 581	4	0	4	8	0,1%
3.	US w Miechowie	2 559	0	4	3	7	0,3%
4.	I US w Opolu	15 078	108	578	1 051	1 737	11,5%
5.	US Kraków-Stare Miasto	8 469	148	222	1 141	1 511	17,8%
6.	US w Olsztynie	31 801	944	1 732	4 222	6 898	21,7%
7.	US w Piekarach Śl.	6 525	136	185	1 128	1 449	22,2%
8.	US Poznań-Jeżyce	14 768	742	704	2 180	3 626	24,6%
9.	US w Oleśnie	5 123	6	218	1 084	1 308	25,5%
10.	US w Kozienicach	7 916	546	752	859	2 157	27,2%
11.	II US w Gdańsku	11 062	153	1 341	1 717	3 211	29,0%
12.	US w Pińczowie	8 584	627	800	2 116	3 543	41,3%
13.	II US w Bielsku-Białej	12 299	455	1 617	3 093	5 165	42,0%
14.	US w Piasecznie	15 076	1 023	3 498	2 409	6 930	46,0%
15.	US w Olecku	7 185	827	824	2 826	4 477	62,3%

16.	II US w Kielcach	31 312	8 756	5 628	12 006	26 390	84,3%
	RAZEM	188 835	14 475	18 107	35 839	68 421	36,2%

*dot. tytułów, w których wierzycielem jest wojewoda

5.6. Notatka z panelu ekspertów

Warszawa, dnia 19 marca 2013 r.

W związku z przeprowadzoną przez Delegaturę NIK w Opolu kontrolą *Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych (P/12/158)* odbył się w warszawskiej siedzibie NIK panel ekspertów.

W panelu tym uczestniczyli zaproszeni goście:

- Grzegorz Mróz - Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej w Ministerstwie Finansów,
- Bolesław Darlak - Naczelnik Urzędu Skarbowego w Kędzierzynie-Koźlu,
- Marcin Łozowski - Zastępca Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu,
- Maciej Wroński Członek Zarządu Stowarzyszenia Partnerstwo dla Bezpieczeństwa Drogowego oraz przedstawiciele NIK, w tym m.in.
 - Iwona Zyman - Dyrektor Delegatury NIK w Opolu
 - Janusz Madej - p.o. Wicedyrektor Delegatury NIK w Opolu
 - Alina Hussein - Radca Prezesa NIK
 - Ryszard Szyc - Radca Prezesa NIK
 - Wiesław Karliński - Wicedyrektor Departamentu Metodyki Kontroli i Rozwoju Zawodowego
 - Grażyna Stalska - główny specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Opolu
 - Krzysztof Rajczyk - główny specjalista kontroli państwowej w Delegaturze NIK w Opolu

Celem panelu było zapoznanie się z opinią zaproszonych gości na temat głównych przyczyn ograniczonego poziomu egzekwowania kar grzywny od ukaranych mandatami karnymi i wpływu takiego stanu na postawy społeczne Polaków.

W ramach przeprowadzonej dyskusji podjęto próbę identyfikacji negatywnych skutków społecznych wynikających z braku możliwości wyegzekwowania ponad połowy mandatów objętych tytułami egzekucyjnymi skierowanymi do organów egzekucyjnych przez wojewodów. W ramach tego panelu przeprowadzana była też dyskusja dotycząca rozwiązań, których wdrożenie służyłoby ograniczeniu korzyści z uchylania się popełniających wykroczenia od wykonania nałożonych na nich kar, a tym samym zapewnieniu nieuchronności i bezzwłoczności ich wykonania.

Uczestnicy spotkania zgodzili się, że przy obecnym obciążeniu pracą w urzędach skarbowych, duży odsetek ukaranych osób nie jest skłonny dobrowolnie dokonać zapłaty mandatu, mając nadzieję, że do jej skutecznego wyegzekwowania nie dojdzie w trzyletnim okresie przedawnienia wykonania kary grzywny. Powoduje to, że w stosunku do ponad połowy mandatów niezbędne jest angażowanie organów państwa, do przymusowego dochodzenia należności z tego tytułu. Brak wyegzekwowania nałożonych kar, może natomiast utrwać w części społeczeństwa negatywne postawy wynikające z poczucia bezkarności. Dotyczy to w szczególności osób młodych, gdyż jak wynika z przedstawionych w trakcie tego spotkania danych Pierwszego Urzędu Skarbowego w Opolu, typowym dłużnikiem jest mężczyzna w wieku od 25 do 30 lat, który posiada na swoim koncie ok. trzech niezapłaconych mandatów.

Zarówno przedstawiciel resortu finansów, jak i przedstawiciele urzędów skarbowych zwrócili szczególną uwagę na kwestię braku negatywnych skutków dla osób uchylających się od zapłaty mandatów, wynikającą z niskiej wysokości kosztów egzekucyjnych, do których zapłaty zobowiązany jest dłużnik, a które powinny stanowić dodatkową dolegliwość o charakterze finansowym. Dlatego też naturalnym kierunkiem postulowanych zmian, są działania służące zwiększeniu dobrowolności wpłat, zarówno poprzez zachęty do dobrowolnego płacenia należności, jak też wprowadzenie mechanizmów, które powodowałyby, że dochodzenie tych należności w drodze przymusu egzekucyjnego wiązałoby się dla ukaranego z dodatkowymi realnymi dolegliwościami.

Należy zatem dążyć, aby zobowiązany był przekonany, że państwo jest w stanie skutecznie dochodzić swoich należności, a unikanie zapłaty mandatu nie będzie dla niego korzystne.

A zatem, istotny jest społeczny przekaz potwierdzający, że państwo nie zapomina o konieczności skutecznego wykonania kar i nie jest w tym zakresie bezsilne, a także odpowiednio reaguje.

Zdaniem przedstawiciela Ministerstwa Finansów w wielu przypadkach wystarczającym, a tym samym skutecznym działaniem byłoby informowanie zobowiązanych za pomocą różnych środków komunikacji o ciąży na nich zaległościach niezwłocznie po upływie terminu płatności, ale jeszcze przed rozpoczęciem działań egzekucyjnych.

W przypadku konieczności zastosowania przymusu egzekucyjnego istotną staje się natomiast kwestia przepływu informacji. Potrzebna jest zatem ścisła współpraca pomiędzy organami i instytucjami państwowymi oraz wierzycielami, która umożliwiłaby lepsze wykorzystanie informacji o majątku zobowiązanego (np. dostępnych w Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców, czy bazach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych), ograniczając tym samym ryzyko możliwości skutecznego ukrywania dochodów i majątku przed organami egzekucyjnymi.

Ministerstwo Finansów realizuje obecnie program e-Podatki, w ramach którego w urzędach skarbowych powstanie jedna baza danych dotycząca wszystkich należności i rozliczeń podatkowych, jak też zwiększona zostanie interoperacyjność z innymi bazami danych. Zgodnie z przyjętymi założeniami, wprowadzony zostanie w szerokim zakresie elektroniczny przepływ informacji zarówno pomiędzy podatnikiem, a urzędem skarbowym, ale i też pomiędzy innymi interesariuszami, a urzędem skarbowym (takim interesariuszem może być np. wierzyciel, czy komornik sądowy). Propozycje zmian obowiązujących przepisów prawnych przygotowane przez Ministerstwo Finansów umożliwią posługiwanie się w przyszłości w egzekucji administracyjnej wnioskiem egzekucyjnym i tytułem wykonawczym wygenerowanym i przesłanym do skarbowego właściwego organu w formie elektronicznej, co w szczególności wpłynie na usprawnienie pracy w urzędach wojewódzkich oraz skarbowych.

Drugą istotną kwestią, zdaniem przedstawicieli resortu finansów, jest urealnienie wysokości kosztów egzekucyjnych, które w obecnym stanie są nieadekwatne do kosztów faktycznie ponoszonych przez organ egzekucyjny prowadzący postępowanie. Dlatego też w Ministerstwie Finansów prowadzone są prace nad zmianą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która poza wprowadzeniem mechanizmów umożliwiających przed wszczęciem postępowania uzyskanie od wierzycieli informacji dotyczących majątku zobowiązanego, czy też możliwości stwierdzenia bezskuteczności postępowań bez konieczności ich umarzania, dotyczyć mają również urealnienia wysokości kosztów egzekucyjnych i uproszczenia sposobu ich naliczania.

W trakcie narady została również poruszona kwestia proponowanej już wcześniej przez Ministerstwo Finansów zmiany przepisów mającej skutkować ograniczeniem liczby przypadków, w których konieczne byłoby przymusowe egzekwowanie grzywien nałożonych w drodze mandatów za popełnienie wykroczeń związanych z ruchem drogowym. Powyższa zmiana miałaby polegać na uzależnieniu możliwości usuwania punktów karnych zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców (przed upływem trzyletniego terminu wykonania kary grzywny), od uprzedniego uiszczenia grzywny nałożonej za naruszenie, za które przyznane zostały te punkty.

Zdaniem uczestników narady nieetycznym wydaje się takie postępowanie, że osoba ukarana mandatem może przejść procedurę likwidacji zgromadzonych punktów karnych, pomimo tego, że nałożony na tą osobę mandat nie został zapłacony.

Istotnym głosem w tej dyskusji był głos przedstawiciela Stowarzyszenia, który zwrócił uwagę na niebezpieczeństwo doprowadzenia do deprecjacji prawa i obniżenia poziomu prewencji, wskutek zastosowania nieproporcjonalnie ostrych środków. Wprowadzenie postulowanego rozwiązania może również skutkować, że należności z tytułu mandatów będą uiszczane przez inne niż ukarane osoby, co sprzeczne jest z ideą, że kara winna mieć zastosowanie wyłącznie do sprawcy, a nie do osoby trzeciej, jak też nie zapewnia prewencyjnego oddziaływania kary. Istotny jest również wpływ takiej regulacji na dotychczasowe, jak też mające wejść w życie w 2016 r. mechanizmy anulowania punktów karnych, w wyniku udziału osoby ukaranej w specjalistycznym kursie. W przypadku uzależnienia usunięcia punktów od uprzedniego dokonania zapłaty mandatu, zainteresowanie uczestnictwem w takim kursie może być znacznie ograniczone. Przedstawiciel Stowarzyszenia, wyraził również pogląd, że zmiany, które będą obowiązywać od 2016 r. a dotyczące wprowadzenia tzw. okresu próby, mogą korzystnie wpłynąć na zachowania młodych kierowców.

Uczestnicy panelu zwrócili również uwagę, na inną kwestię mającą istotny wpływ na niepełny poziom ściągłości należności Skarbu Państwa z tytułu nałożonych mandatów, a odnoszącą się do tych

ukaranych, którzy notorycznie lekceważą normy życia społecznego, a zarazem nie mogą być objęci skuteczną egzekucją. Karanie takich osób jedynie mandatami, które to kary pomimo znacznych wysiłków organów egzekucyjnych nie będą wykonane, nie zapewnia wychowawczego i zapobiegawczego oddziaływania takich kar.

W trakcie spotkania poruszono również kwestię wpływu wyposażenia jednostek Policji w terminale, umożliwiające bezgotówkowe dokonywanie płatności mandatów na zwiększenie poziomu dobrowolnych wpłat, stwierdzając jednak, że brak jest jednoznacznych podstaw do uznania, że rozwiązanie to istotnie zwiększyłoby poziom dotychczasowych wpłat dokonywanych dobrowolnie przez ukarane osoby.

W podsumowaniu stwierdzono, że pomimo znacznego obciążenia pracą w administracji skarbowej istnieją obszary wymagające usprawnień, które dotyczą w szczególności automatyzacji i informatyzacji działań oraz przepływu informacji, co winno spowodować uwolnienie części zasobów w urzędach skarbowych do innych zadań. Są to jednak działania wymagające sporych nakładów finansowych i czasu na ich realizację (w szczególności w ramach programu e-Podatki). Istotne są również inne zmiany systemowe, których wdrożenie miałyby na celu doprowadzenie do zwiększenia odsetka osób dokonujących zapłaty dobrowolnej. Polegać by one mogły na urealnieniu kosztów egzekucji administracyjnej, co jednak wiązałoby się z dodatkową dolegliwością finansową dla ukaranych. Z drugiej strony, w przypadku mandatów nałożonych za naruszenia przepisów ruchu drogowego, polegać by one mogły na ograniczeniu liczby spraw wymagających zastosowania przymusu egzekucyjnego, wprowadzeniu mechanizmów umożliwiających usunięcie punktów karnych zgromadzonych w centralnej ewidencji kierowców, jedynie po uprzednim uiszczeniu grzywny nałożonej za naruszenie, za które przyznane zostały te punkty.

5.7. Wykaz organów, 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. Minister Finansów
6. Minister Spraw Wewnętrznych
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Finansów Publicznych
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
10. Centralne Biuro Antykorupcyjne
11. Wojewodowie
12. Dyrektorzy Izby Skarbowych