



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-18-01/2012

P/12/158

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/158 – Windykacja dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych w okresie 2011–2012 (I półrocze).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie
Kontroler	Małgorzata Keller-Boroszko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr 82665 z 8 sierpnia 2012 r. i nr 84276 z 12 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa, zwany dalej „Urzędem” lub „MUW”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kozłowski, Wojewoda Mazowiecki (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zakresie windykacji należności z tytułu kar administracyjnych, natomiast pozytywnie ocenia działania związane z windykacją dochodów z tytułu mandatów karnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą negatywnej oceny jest brak działań w zakresie windykacji należności z tytułu kar administracyjnych, a w szczególności niewystawienie – do 30 czerwca 2012 r. – tytułów wykonawczych na zaległości w kwocie 3 543,5 tys. zł (80,0% zaległości ogółem 4 431,5 tys. zł) oraz wystawienie tytułów wykonawczych w okresie od 169 do 446 dni po upływie terminu płatności. NIK nie wnosi uwag do działań windykacyjnych dotyczących należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych, w tym terminowego wprowadzania do ewidencji danych o nałożonych mandatach oraz wystawiania i przekazywania tytułów wykonawczych, a także organizacji procesu obsługi mandatów i windykacji należności z tego tytułu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Podejmowanie i dokumentowanie czynności poprzedzających zastosowanie środków egzekucyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W części budżetu państwa 85/14 (województwo mazowieckie) wykonanie dochodów z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych i kar administracyjnych wyniosło: 104 893,3 tys. zł w 2010 r., 102 936,5 tys. zł w 2011 r. (w tym w I półroczu – 50 238,2 tys. zł) i 49 413,3 tys. zł w I półroczu 2012 r.

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

Należności pozostałe do zapłaty z tego tytułu wyniosły odpowiednio: 120 127,1 tys. zł, 118 802,9 tys. zł, 122 752,7 tys. zł i 123 093,5 tys. zł.

Ze sprawozdania łącznego Rb-27 z 10 lipca 2012 r. wynika, że zaległości netto² z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych (dział 750, rozdział 75011, § 057) według stanu na 30 czerwca 2012 r. wyniosły 115 807,0 tys. zł i w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2012 r. wzrosły o 3 465,7 tys. zł (o 3,1%), a w porównaniu do stanu na 1 stycznia 2011 r. o 1 238,7 tys. zł (o 1,1%). W porównaniu do stanu na 30 czerwca 2011 r. należności z tego tytułu spadły o 649,2 tys. zł (o 0,6%),

(dowód: akta kontroli str. 27-46)

Według stanu na koniec I półrocza 2012 r. tytułami wykonawczymi objęto zaległości związane z mandatami karnymi w kwocie 111 273,0 tys. zł (96,1%), w tym 46 472,0 tys. zł stanowiły zaległości z tytułu mandatów nałożonych przed 1 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

Zaległości z tytułu kar administracyjnych, które nakłada Wojewoda lub, do dochodzenia których jest uprawniony na podstawie przepisów odpowiednich ustaw³, wyniosły na 30 czerwca 2012 r. – 4 431,5 tys. zł i wzrosły w porównaniu do stanu na: 31 grudnia 2010 r. o 303,4 tys. zł (o 7,4%), 30 czerwca 2011 r. o 283,9 tys. zł (o 6,8%) i 31 grudnia 2011 r. o 230,3 tys. zł (o 5,5%). W kwocie tej 3 823,12 tys. zł (86,3%) stanowiły zaległości z tytułu kar nałożonych przed 1 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 102)

Na 30 czerwca 2012 r. tytułami wykonawczymi objęto zaległości z tytułu kar administracyjnych w kwocie 888,0 tys. zł (20,0%), z czego 761,0 tys. zł (85,7%) dotyczyło zaległości z tytułu kar nałożonych przed 1 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 102)

1.2. W okresie objętym kontrolą do Urzędu wpłynęło 1977 wniosków o udzielenie ulg w spłacie zobowiązań na kwotę 6 656,8 tys. zł, z czego 972 wnioski na kwotę 1 642,1 tys. zł dotyczyły umorzenia zobowiązań.

W tym okresie Wojewoda udzielił 328 ulg w spłacie ww. zobowiązań na kwotę 1 222,3 tys. zł w tym:

- w 8 przypadkach na kwotę 3,3 tys. zł odroczył termin spłaty zobowiązań z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych,
- w 294 przypadkach na kwotę 194,9 tys. zł rozłożył na raty spłatę zaległości
- w 26 sprawach na kwotę 1 024,1 tys. zł rozłożył na raty spłatę zaległości z tytułu kar administracyjnych
- w 28 sprawach na kwotę 1 007,12 tys. zł Wojewoda umorzył zobowiązania z ww. tytułów, w tym tylko 1 przypadek dotyczył mandatu (na kwotę 300,0 zł).

Zasady udzielania ulg w spłacie zobowiązań określono w ramach Systemu Zarządzania Jakością w procedurze „Realizacja usług administracyjnych”⁴.

(dowód: akta kontroli str. 329-333, 469-470)

² Dane według ewidencji księgowej należności.

³ Tj. na podstawie art. 130 i 131 ustawy dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.), art. 138 i 139 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.), art. 115 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.), art. 35 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654 ze zm.), art. 57 ust. 1 i art. 59f i 59g ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

⁴ Data wydania 24 maja 2010 r.

W latach 2011–2012 (I półrocze) dokonano odpisu z powodu przedawnienia 165 146 grzywien w kwocie 28 370,69 tys. zł nałożonych w drodze mandatu. Odpisów dokonywano co kwartał, zgodnie z zasadami określonymi w ramach Systemu Zarządzania Jakością w procedurze „Grzywny - zasady postępowania”. Ponadto dokonano odpisu przedawnionych należności dotyczących kary administracyjnej w kwocie 75,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 168, 287-289, 381)

Badanie próby 20 zaległości z tytułu mandatów na kwotę 2 350,00 zł odpisanych z ewidencji księgowej stycznia 2011 r. i 2012 r. wykazało, że we wszystkich przypadkach należności z tytułu mandatów uległy przedawnieniu przed ich odpisaniem, a Urząd wystawił na te zaległości tytuły wykonawcze w terminie od 179 do 358 dni od daty wystawienia mandatu. W jednym przypadku tytuł wykonawczy zawierał błędy, co spowodowało jego zwrot przez organ egzekucyjny – poprawny tytuł wystawiono po upływie 492 dni od jego zwrotu.

W jednym przypadku organ egzekucyjny przekazał wyegzekwowaną kwotę (98,20 zł) 5 września 2009 r., tj. po upływie terminu przedawnienia należności i jej odpisaniu przez MUW z ewidencji. Środki te zaewidencjonowano jako nadpłatę i do zakończenia kontroli, tj. 406 dni od przekazania wyegzekwowanej należności przez organ egzekucyjny nie podjęto działań zmierzających do wyjaśnienia tej nadpłaty.

(dowód: akta kontroli str. 129)

Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego wyjaśniła, że powodem wystawiania ww. tytułów z dużym opóźnieniem były zaległości w realizacji zadań związanych z bieżącym ewidencjonowaniem mandatów powstałe przed 2008 r. W związku z zaległościami zostały podjęte i są kontynuowane działania, których celem było wyjście z zaległości i pełne realizowanie zadania związanego z ewidencjonowaniem i poborem należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego. W sprawie zwłoki w wystawieniu poprawnego tytułu wyjaśniła, że został wystawiony w wyniku analizy tytułów wykonawczych po wdrożeniu nowego systemu informatycznego TBD MK i przekazany do organu egzekucyjnego. W sprawie nadpłaty Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego podała, że przyczyną niepodjęcia działań mogła być duża liczba wpływających do Urzędu wpłat z tytułu nałożonych grzywien oraz presja czasu związana z koniecznością ich niezwłocznego zaewidencjonowania w systemie informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 140-143, 215, 223, 270)

1.3. W latach 2011–2012 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło 980 221 mandatów na łączną kwotę 178 521,4 tys. zł, na które wystawiono 622 000 tytułów wykonawczych na kwotę 114 093,0 tys. zł (ogółem w tym okresie wystawiono 642 646 tytułów wykonawczych). W tym okresie nałożono 249 kar administracyjnych, z czego wpłacono należności dotyczące 156 kar, natomiast nie dokonano wpłaty należności dotyczących 93 kar. Wojewoda wystawił 10 tytułów wykonawczych na kwotę 129,0 tys. zł (ogółem w tym okresie wystawiono 18 tytułów wykonawczych). W 156 przypadkach kary zostały opłacone w terminie.

(dowód: akta kontroli str. 79-80, 130-131)

Stosowany w Urzędzie do obsługi mandatów system informatyczny „TBD-MK” umożliwiał, od listopada 2010 r., rejestrację daty wpływu mandatu. Badanie próby 10 mandatów wykazało, że odnotowana w systemie informatycznym data wpływu do Urzędu odcinka D mandatu była zgodna z faktyczną datą jego wpływu.

(dowód: akta kontroli str. 134)

W latach 2011–2012 (I półrocze) 977 310 mandatów (99,7%) zaewidencjonowano w terminie do 60 dni od daty ich wystawienia. Po tym terminie wprowadzono do systemu 2 903 mandatów.

(dowód: akta kontroli str. 81)

Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego wyjaśniła, że powodem zaewidencjonowania 2 903 mandatów po upływie ww. terminu było m.in. rozliczenie nałożonych mandatów przez organy upoważnione do nakładania grzywien z końcem okresu rozliczeniowego i przesłanie ich pocztą, co wydłużyło czas dostarczenia do MUW. Wpływ na ewidencjonowanie mandatów ma również wyjaśnianie danych wskazanych na przekazywanych do Urzędu odcinkach „D”, absencje chorobowe i urlopy pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 229-230)

Szczegółowe badanie 20 mandatów na kwotę 4 700,0 zł wprowadzonych do ewidencji po 31 grudnia 2010 r. wykazało, że Urząd zaewidencjonował je w terminie od 1 do 19 dni od daty wpływu do Urzędu i od 61 do 238 dni od daty ukarania. Przyczyną powyższego stanu było nieterminowe przekazanie do Urzędu odcinków „D” nałożonych grzywien przez organy upoważnione (w 12 przypadkach badanej próby) oraz umieszczanie na tych odcinkach nieczytelnych i niekompletnych danych (8 przypadków).

(dowód: akta kontroli str. 133-134, 229-230)

Badanie 9 kar administracyjnych na kwotę 131,0 tys. zł wykazało, że były zaewidencjonowane w terminie do 29 dni od daty wpływu do Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 122)

1.4. Na należności z tytułów nieuiszczonych mandatów nałożonych w latach 2011–2012 (do 15 kwietnia) Urząd wystawił 554 159 tytułów wykonawczych na kwotę 102 578,4 tys. zł. Tytułów nie wystawiono dla 605 mandatów na kwotę 101,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 84-85)

Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego wyjaśniła, że niewystawienie ww. tytułów wynikało m.in. z nieosiągnięcia pełnoletności przez ukaranego, zgonu osoby zobowiązanej i uchylecia grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego.

(dowód: akta kontroli str. 228)

Spośród 622 855 tytułów wykonawczych wystawionych w okresie objętym kontrolą, 592 171 (95,1%) tytułów na kwotę 108 541,7 tys. zł wystawiono w terminie do 75 dni od daty ukarania. Po tym terminie wystawiono 30 684 tytuły (4,9%) na kwotę 5 872,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 89)

Badanie wybranych losowo 30 mandatów na kwotę 7 300,0 zł, na które Urząd wystawił tytuły wykonawcze po 75 dniach wykazało, że:

- tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 77 do 395 dni od daty ukarania, a licząc od daty wpływu mandatu do Urzędu – w terminie od 44 do 381 dni,
- tytuły wykonawcze zostały przekazane do organu egzekucyjnego w terminie do 25 dni od daty ich wystawienia, w tym 4 tytuły przekazano po upływie 15 dni (w terminie od 18 do 25 dni).

(dowód: akta kontroli str. 123-125)

Dyrektor Biura wyjaśniła, że wystawienie tytułów po 75 dniach od daty ukarania wynikało z:

- nieosiągnięcia pełnoletności przez osoby ukarane – dotyczyło to 10 tytułów wykonawczych wystawionych w terminie od 171 do 395 dni (tytuły wystawiono w terminie do 10 dni od daty osiągnięcia pełnoletności),

- konieczności ustalenia danych osób ukaranych i absencji chorobowych – dotyczyło to 6 tytułów wykonawczych wystawionych w terminie od 65 do 146 dni,
- częstotliwości wystawiania tytułów kierowanych do danego organu egzekucyjnego – dotyczyło to 14 tytułów wystawionych w terminie od 79 do 637 dni.

W przypadku tytułu wystawionego po upływie 637 dni od daty ukarania przyczyną zwłoki było przekazanie go do MUW po upływie 334 dni.

(dowód: akta kontroli str. 123-125, 227-228)

Z informacji uzyskanej od Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kozienicach wynikało, że w latach 2011–2012 (I półrocze) w 2 118 przypadkach MUW przekazał tytuły wykonawcze do US po 21 dniach od daty ich wystawienia.

Badanie wybranych losowo 14 tytułów wykonawczych wykazało, że tytuły te zostały przekazane od 6 do 30 dni od daty ich wystawienia, w tym w 7 przypadkach po upływie 15 dni od daty wystawienia.

(dowód: akta kontroli str. 273, 477)

Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego wyjaśniła, że powodem przekazywania tytułów wykonawczych do egzekucji po upływie 15 dni od daty ich wystawiania była bardzo duża liczba zaewidencjonowanych należności kwalifikujących się do wystawienia tytułów wykonawczych oraz pracochłonność związana z ich wystawianiem. W Urzędzie jednorazowo wystawianych jest od 3 do 10 tys. tytułów wykonawczych. Pomimo przyjętych rozwiązań pozwalających na bieżącą realizację tego zadania przy jednoczesnym efektywnym wykorzystaniu zasobów, mogą wystąpić losowe i niezamierzone przypadki opóźnień w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 228)

W okresie 2011–2012 (I półrocze) Wojewoda wycofał 62 947 tytułów wykonawczych na kwotę 11 917,2 tys. zł. Badanie 20 takich spraw na kwotę 3,6 tys. zł wykazało, że w 19 przypadkach przyczyną wycofania było błędne wprowadzenie danych dotyczących mandatu, w jednym przypadku tytuł wycofano, w związku z wpłatą należności. Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego wyjaśniła, że przyczyną wystawienia tytułu dla ww. należności było błędne przypisanie wpłaty należności. Po prawidłowym przypisaniu Urząd wycofał błędnie wystawiony tytuł.

W pozostałych przypadkach Urząd wystawił i przekazał do organów egzekucyjnych poprawnie wystawione tytuły.

(dowód: akta kontroli str. 90, 99, 220, 224-225)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Dopuszczenie do przedawnienia:

- z dniem 1 stycznia 2011 r. należności z tytułu dwóch kar administracyjnych na łączną kwotę 150,0 tys. zł nałożonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁵ w Ciechanowie⁶ oraz przez PINB w Żyrardowie⁷ za nielegalne użytkowanie samowolnie wybudowanych stacji tankowania gazem. Do 31 grudnia 2010 r. MUW nie podjął działań windykacyjnych

⁵ Dalej: PINB

⁶ Kara 75 tys. zł nałożona Postanowieniem 71/05 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Ciechanowie z 15 grudnia 2005 r.

⁷ Kara 75 tys. zł nałożona Postanowieniem 7355/32/05 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Żyrardowie z 17 czerwca 2005 r.

zmierzających do wyegzekwowania ww. należności. W odniesieniu do kary nałożonej przez PINB w Ciechanowie 12 stycznia 2012 r. Urząd wezwał ukaranych do zapłaty należności⁸. Zobowiązani wnieśli o umorzenie postępowania z powodu przedawnienia⁹. MUW dokonał odpisu tej należności 8 marca 2012 r.

Należność z tytułu kary nałożonej przez PINB w Żyrardowie nie została przypisana w ewidencji księgowej budżetu Wojewody. W związku z wnioskiem ukaranych z 19 lutego 2007 r. o umorzenie części ww. kary MUW wystąpił do PINB w Żyrardowie¹⁰ o przesłanie kserokopii postanowienia o nałożeniu tej kary. PINB przekazał stosowne dokumenty przy piśmie z 12 marca 2007 r.¹¹, a mimo to Urząd nie dokonał przypisu należności. Wojewoda wydał decyzję¹² w sprawie odmowy umorzenia w całości lub w części tej kary administracyjnej 30 czerwca 2011 r.;

- z dniem 1 stycznia 2012 r. należności w kwocie 10,0 tys. zł z tytułu kary nałożonej przez PINB w Radomiu postanowieniem z 4 sierpnia 2006 r. za przystąpienie do użytkowania budynku mieszkalnego bez zawiadomienia po zakończeniu budowy. Urząd, poza wystosowaniem do ukaranego w grudniu 2009 r. wezwania do zapłaty, nie podjął innych czynności windykacyjnych w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 334, 359-386, 402-407, 457-464)

Dyrektor Wydziału Finansów MUW wyjaśnił, że przyczyną niepodjęcia działań windykacyjnych ww. sprawach były braki kadrowe, wykonywanie przez pracowników zajmujących się m.in. windykacją należności również innych zadań oraz brak możliwości monitorowania należności przeterminowanych w stosowanym przez MUW programie księgowym. Brak przypisu w 2005 r. należności w kwocie 75,0 tys. zł wynikał z nieprzekazania postanowienia o ukaraniu przez PINB w Żyrardowie, natomiast w 2007 r. nie dokonano jej przypisu z powodu zmian kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 348-349, 401)

Główny Księgowy Budżetu Wojewody w złożonym wyjaśnieniu podał, że przyczyną powyższego stanu były braki kadrowe.

(dowód: akta kontroli str. 169-170)

- 2) Niewystawienie na 30 czerwca 2012 r. tytułów wykonawczych na zaległości dotyczące kar administracyjnych w kwocie 3 543,5 tys. zł (80,0% zaległości ogółem 4 431,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.102)

Szczegółowe badanie 10 zaległości na kwotę 324,0 tys. zł powstałych do 31 grudnia 2010 r., 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. Dopiero w lipcu 2012 r. rozpoczęto kompletowanie danych niezbędnych do wystawienia tytułów wykonawczych, w tym m.in. dotyczących terminu doręczenia postanowienia (decyzji) o ukaraniu oraz informacji wpływających na bieg terminów przedawnienia.

⁸ Wezwanie do zapłaty Nr FIN-III.3151.16.2012.ACH z 12 stycznia 2012 r.

⁹ Pismo z 2 lutego 2012 r.

¹⁰ Pismo Nr FIN.II.31/3120/111/2007 z 7 marca 2007.

¹¹ Pismo Nr PINB-735/32/05/07.

¹² Nr: FIN.V.3120-B/2008.

Dyrektor Wydziału Finansów MUW wyjaśnił, że niepodjęcie działań windykacyjnych ww. sprawach wynikało z przyczyn podanych w przypadku należności przedawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 334-336, 348-349, 401)

- 3) Niewystawienie tytułów wykonawczych na zaległości w kwocie 1 369,3 tys. zł w związku z 83 karami administracyjnymi nałożonymi w latach 2011–2012 r. (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 102)

Szczegółowe badanie terminowości wystawiania tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu 9 kar administracyjnych w kwocie 131,0 tys. zł, które wpłynęły do Urzędu w okresie objętym kontrolą wykazało, że tytuły te wystawiono w okresie od 169 do 446 dni od daty upływu terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 122)

Przyczyną powyższego, jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Finansów MUW, były braki kadrowe, bowiem zadania związane z windykacją należności wykonywała tylko jedna osoba na 0,2 etatu. W 2011 r. nastąpiły w Urzędzie zmiany kadrowe, a wdrożenie pracownika do nowych zadań wymagało czasu.

(dowód: akta kontroli str. 135, 219)

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym MUW¹³, prowadzenie rachunkowości z zakresu realizacji budżetu Wojewody, sporządzanie sprawozdawczości oraz prowadzenie windykacji należności budżetowych w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, należało do zadań Wydziału Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 154-162, 322-325)

W okresie objętym kontrolą, zadania w zakresie windykacji należności z tytułu kar administracyjnych wykonywały 2 osoby. Ww. zadania nie zostały określone w zakresach czynności tych pracowników, natomiast jak oświadczył Główny Księgowy Budżetu Wojewody, wykonywali je na jego polecenie. W zakresie czynności jednego pracownika, od 2 września 2011 r. określono zadania dotyczące prowadzenia ewidencji pozaksięgowej w zakresie opłat legalizacyjnych, kar budowlanych, opracowywanie i przysyłanie informacji do PINB o dokonanych lub niedokonanych wpłatach w terminie, w celu sprawdzenia ich zgodności.

(dowód: akta kontroli str. 410-422)

- 4) Niedokonanie do 15 października 2012 r. odpisu z ewidencji księgowej Urzędu należności z tytułu trzech mandatów karnych¹⁴ w kwocie 650 zł, które przedawniły się w okresie objętym kontrolą. Powyższe było niezgodne z art. 35b ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁵ oraz z przyjętymi zasadami postępowania, określonymi w pkt. 5.2.2.7 procedur „Grzywny - zasady postępowania”¹⁶

(dowód: akta kontroli str. 78, 214-216, 275, 287)

Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego wyjaśniła, że przyczyną niedokonania odpisu było w jednym przypadku przypisanie w systemie informatycznym statusu „rozłożony na raty”, co uniemożliwiło automatyczne wyszukanie i odpisanie przedawnionej kwoty, natomiast w pozostałych przypadkach niewłaściwe zastosowanie kryteriów wyszukujących należności przedawnione.

(dowód: akta kontroli str. 214-216)

¹³ Stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 1 Wojewody Mazowieckiego z 5 stycznia 2011 r.

¹⁴ Nie odpisano należności przedawnionych nr CI6003163, CI3492737 i CI3635365

¹⁵ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁶ Zatwierdzonymi przez Dyrektora Biura Administracyjno-Budżetowego 7 listopada 2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹⁷ działalność jednostki w zbadanym zakresie w odniesieniu do windykacji kar administracyjnych. NIK ocenia pozytywnie windykację dochodów z tytułu mandatów karnych.

2. Organizacja procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z obsługą mandatów i tytułów wykonawczych na zaległości dotyczące mandatów zostały określone i przypisane komórkom organizacyjnym Urzędu i poszczególnym pracownikom w Regulaminie Organizacyjnym oraz procedurach dotyczących zasad postępowania z grzywnami.

Dyrektorzy: Kadr i Organizacji w zastępstwie Dyrektora Generalnego MUW oraz Biura Administracyjno-Budżetowego wyjaśnili, że w badanym okresie dokonywano weryfikacji efektywności wprowadzonych rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsługi mandatów i tytułów wykonawczych w 2011 r. W wyniku ww. weryfikacji wprowadzono zmiany organizacyjne w obszarze funkcjonowania Biura Administracyjno-Budżetowego i zatrudniono nowego pracownika. Ponadto w celu redukcji zaległości oraz poprawy realizacji zadań m.in. podniesiono wynagrodzenia pracowników oraz uruchamiano nowe okresowe stanowiska pracy dla osób zajmujących się przygotowywaniem tytułów wykonawczych. Wsparcie informatyczne procesu obsługi mandatów i tytułów wykonawczych było przedmiotem oceny jego efektywności w wyniku czego wprowadzono od 2 stycznia 2012 r. dodatkowy moduł „paczki przypisów”, z którego pobierane są dane przy ewidencji mandatów. Obsługa mandatów i tytułów wykonawczych nie była przedmiotem audytu wewnętrznego w badanym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 6, 140-143, 299-303, 306-309)

W badanym okresie średnioroczne zatrudnienie osób zaangażowanych w obsługę mandatów i tytułów wykonawczych wynosiło: 48,20 w I półroczu 2011 r., 49,70 w II półroczu 2011 r. i 45,00 w I półroczu 2012 r. (w tym od 8 do 9 etatów to osoby zatrudnione w Dziale Egzekucji Administracyjnej). Obciążenie pracowników Urzędu czynnościami windykacyjnymi wykonywanymi w stosunku do zaległości z tytułu mandatów i kar administracyjnych, mierzonych liczbą wystawionych tytułów wykonawczych do liczby etatów wykorzystywanych do ich obsługi wynosiło: 26 600,63 w I półroczu 2011 r.; 28 239,78 w II półroczu 2011 r. i 27 461,38 w I półroczu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 127-128)

Współpraca Wojewody z jednostkami organizacyjnymi Policji w zakresie częstotliwości i terminów oraz sposobu przekazywania do Urzędu danych o nałożonych grzywnach została określona w pismach z 17 stycznia 2005 r.¹⁸ i 25 sierpnia 2009 r.¹⁹ oraz procedurze pn. „Grzywny – zasady postępowania” z 7 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 20, 25, 275, 278)

Wojewoda nie korzystał z uprawnienia do uzyskania informacji o sposobie załatwienia tytułu egzekucyjnego.

Dyrektor Generalny MUW wyjaśniła, że w związku z bardzo dużą liczbą tytułów wykonawczych wystawianych przez Wojewodę i związaną z tym zadaniem wysoką pracochłonnością, szczególny nacisk został położony na bieżącą weryfikację

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁸ Pismo znak: BDG-IV-0717/8/05.

¹⁹ Pismo znak: BAB.II.0717/36/09.

prawidłowości i zasadności dokonywania przez organy egzekucyjne zwrotu tytułów wykonawczych oraz na nadzór nad zasadnością umarzania postępowania egzekucyjnego i obciążania wierzyciela kosztami tego postępowania. Podejmowane przez pracowników MUW działania miały na celu ujednolicenie zasad postępowania urzędów skarbowych w tym zakresie oraz przyczynić się do poprawy ściagalności należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych.

(dowód: akta kontroli str. 16)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Kontrola rozliczania bloczków przekazywanych przez Komendę Powiatową Policji²⁰ w Wyszkowie wykazała, że KPP przekazywała do MUW zbiorczą informację dotyczącą liczby otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych i uiszczonych grzywien wraz z grzbietami wykorzystanych bloczków, zgodnie z § 4 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściąganych w postępowaniu mandatowym oraz organów właściwych w sprawach rozprowadzania i rozliczania bloczków mandatowych²¹. Pracownicy MUW weryfikowali przedkładane rozliczenia i potwierdzali wykorzystanie danego bloczka, po zaewidencjonowaniu wszystkich odcinków D mandatów karnych w systemie informatycznym MUW. Bloczki, których odcinki D mandatów nie zostały jeszcze wprowadzone do systemu informatycznego, były zwracane KPP w Wyszkowie, a zbiorcze zestawienie korygowane o te bloczki. Spośród objętych szczegółową analizą rozliczeń za czerwiec i grudzień 2011 r. oraz czerwiec 2012 r. stwierdzono, że MUW zwrócił, KPP grzbiety wykorzystanych bloczków w liczbie odpowiednio: 4, 4 i 17, pomimo iż Urząd na dzień rozliczenia otrzymał odcinki D mandatów do ww. bloczków za grudzień i czerwiec 2011 r. oraz do 13 bloczków za grudzień 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 126, 171-213, 233-269)

Dyrektor Biura Administracyjno-Budżetowego wyjaśniła, że przyczyną zwrotu grzbietów wykorzystanych przez KPP bloczków było niezaewidencjonowanie odcinków D mandatów w systemie informatycznym MUW. Przyjęte rozwiązanie, jak wynika z wyjaśnienia, umożliwia ujawnianie i eliminowanie nieprawidłowości występujących w rozliczaniu odcinków D nałożonych grzywien oraz prawidłowe ewidencjonowanie wpływów i należności z tytułu mandatów. Z uwagi na bardzo dużą liczbę wpływających do MUW odcinków D nałożonych grzywien oraz liczbę pracowników Urzędu realizujących zadania związane z mandatami karnymi, podstawą skutecznego rozliczenia w MUW wykorzystanych bloczków mandatowych jest poprawne zaewidencjonowanie w mandatowym systemie informatycznym odcinków D wykorzystanych formularzy tego bloczka.

(dowód: akta kontroli str. 126, 231-232)

W ocenie NIK brak jest podstaw prawnych do dokonywania korekty prawidłowo sporządzonej informacji dotyczącej liczby otrzymanych i wykorzystanych bloczków mandatowych oraz nałożonych i uiszczonych grzywien, a także zwrotu grzbietu wykorzystanych bloczków organowi przedkładającemu rozliczenie. Ponadto stosowany przez Urząd system rozliczania bloczków był niezgodny z ich faktycznym wykorzystaniem przez KPP w okresie rozliczeniowym.

**Ocena
częstkowa**

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

²⁰ Dalej: KPP.

²¹ Dz.U. Nr 131, poz. 663 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

- 1) niezwłoczne podjęcie działań windykacyjnych zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu kar administracyjnych,
- 2) wyeliminowanie opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu kar administracyjnych,
- 3) określenie w zakresach czynności pracowników zadań dotyczących windykacji należności z tytułu kar administracyjnych
- 4) podjęcie działań zapewniających rozliczanie wykorzystanych bloczków mandatowych zgodnie ze stanem faktycznym

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 26 października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Małgorzata Keller-Boroszko
Specjalista k.p.

Dyrektor
Mieczysław Kosmański

.....
Podpis

.....
Podpis

²² Dz.U. z 2012 r., poz. 82.